

Deliberazione n. 125/2022/VSG



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Stefania Gambardella	Referendario (relatore)
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

nella camera di consiglio del 14 luglio 2022;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

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

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

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in

materia di società a partecipazione pubblica" (Tusp);

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 19/2017/INPR del 21 luglio 2017, con la quale sono state adottate le linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 22/2018/INPR del 21 dicembre 2018, con la quale sono state adottate le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello *standard* di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016;

Vista la deliberazione n. 21/2022/INPR di approvazione del "Programma delle attività di controllo per l'anno 2022" della Sezione del controllo per la Regione Sardegna, con riferimento all'attività di monitoraggio della razionalizzazione delle partecipazioni societarie ex art 20 Tusp;

Visto il decreto del Presidente della Sezione n. 4/2022 del 16 marzo 2022 che attribuisce al Referendario Stefania Gambardella l'attività di verifica degli adempimenti connessi alla presentazione dei piani di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente, possedute dagli enti locali;

Visti gli esiti delle verifiche effettuate attraverso la consultazione della banca dati "Partecipazioni" del Mef (Ministero dell'economia e delle finanze), con riferimento agli enti locali della Regione Autonoma della Sardegna;

Vista la richiesta istruttoria rivolta al Comune di Zeddiani (OR) di cui alla nota prot. Cdc n. 1887 del 12 aprile 2022;

Vista la risposta inviata dal Comune con mail del 12 aprile 2022, assunta al prot. Cdc n. 1956 del 14 aprile 2022;

Vista la nota n. 3209 del 5 luglio 2022 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per le determinazioni collegiali;

Vista l'ordinanza n. 9 dell'8 luglio 2022 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione medesima per la camera di consiglio del 14 luglio 2022;

Udito il relatore dott.ssa Stefania Gambardella;

FATTO

Nell'ambito delle verifiche avviate da questa Sezione in materia di adempimenti connessi alla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche è emerso che il Comune di Zeddiani (OR) ha approvato, con deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 26 settembre 2017, il provvedimento di ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie, prescritto dall'art. 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 intitolato "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (Tusp), acquisito tramite il portale "Partecipazioni" del Mef.

In particolare, il Comune ha deliberato di approvare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data del 23 settembre 2016, accertandole come da scheda allegata alla suddetta deliberazione, dalla quale risulta che l'unica società partecipata dal Comune era la Abbanoa S.p.A. (gestore unico del servizio idrico integrato - con quota di partecipazione diretta pari a 0,0232804) e di non individuare specificatamente partecipazioni da alienare.

Con nota prot. n. 1887 del 12 aprile 2022, l'Amministrazione è stata invitata a trasmettere a questa Sezione, nel termine di 10 giorni, il provvedimento - non risultante dall'applicativo "Partecipazioni" del Mef - sulla ricognizione periodica delle partecipazioni di cui all'art. 20, comma 1 del Tusp, da adottare entro il 31 dicembre 2020 con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 20 comma 1 e dell'art. 26 comma 11 Tusp.

Il Comune di Zeddiani, nella persona del Responsabile del Servizio Finanziario, con mail del 12 aprile 2022, assunta al prot. Cdc n. 1956 del

14 aprile 2022, dichiaratamente inviata come riscontro alla sopra citata nota, ha comunicato *"che nell'anno 2020 la ricognizione delle partecipate è stata fatta e approvata contestualmente al DUP 2020/2022"*, allegando alla predetta mail un atto denominato *"Allegato al DUP 2020/2022 approvato con atto C.C. n. 2 DEL 27/02/2020 - Revisione sulle partecipazioni societarie possedute dal Comune di Zeddiani"*.

In tale atto, affermando di richiamare *"la deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 26.9.2017, con la quale è stata approvata la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute"*, si indicano in un prospetto, quale esito di tale attività, *"l'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna"* e la *"Abbanoa S.p.A."*, precisando, in un apposito paragrafo denominato *"motivazione per decisione mantenimento della partecipazione"*, che la *Abbanoa s.p.a.* è il Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato (...) ed *"attualmente è costituita da 342 comuni e dal Socio Maggioritario REGIONE SARDEGNA"* e concludendo, successivamente, *"di dare atto che non sussistono partecipazioni del Comune non consentite dalla legge e che pertanto non è necessario procedere a cessioni di quote"*.

Considerato quanto precede, il Magistrato istruttore ha formulato richiesta di deferimento per sottoporre alla valutazione collegiale gli esiti dell'istruttoria.

DIRITTO

L'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 recante *"Revisione straordinaria delle partecipazioni"* dispone che, al fine di procedere all'adozione del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni specificate dalla norma, *"entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90"*

del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15."

L'operazione di revisione straordinaria, prevista dal citato art. 24, costituisce la base per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche delineata dall'art. 20, comma 1, del Tusp che pone l'obbligo, in capo alle amministrazioni pubbliche, di procedere, con cadenza annuale, alla ricognizione delle partecipazioni societarie effettuando, *"con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*, specificando che *"le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15."* Ne consegue che, anche nell'ipotesi di assenza di partecipazioni, l'ente è tenuto ad adottare un provvedimento dichiarativo da trasmettere attraverso lo strumento telematico del Dipartimento del Tesoro.

Il comma 3 del menzionato art. 20 detta la cadenza temporale degli adempimenti ivi prescritti, precisando che tali provvedimenti vanno *"adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4."*

Inoltre, l'art. 26, comma 11, del Tusp dispone che *"Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo*

24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017."

Con precipuo riferimento ai tempi di adozione e alle modalità di comunicazione del provvedimento di revisione periodica la Sezione delle autonomie, ribadendo e specificando il suindicato disposto normativo, ha stabilito che *"la revisione periodica è adempimento da compiere entro il 31 dicembre di ogni anno, per la prima volta nel 2018 con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017"* e che gli *"esiti della revisione periodica, al pari di quella straordinaria, vanno comunicati alle competenti Sezioni di controllo della Corte, nonché alla struttura di monitoraggio di cui all'art. 15 del Tusp per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni", per le verifiche di rispettiva competenza"* (deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR).

Nell'ottica di rafforzare la coerenza dell'obbligo di ricognizione periodica, l'art. 20, comma 7, del Tusp introduce un meccanismo sanzionatorio che si incentra sulla *"mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali"* e comporta *"la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti."*

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, l'Ufficio istruttore, ha accertato, attraverso l'attività di verifica compiuta sul portale "Partecipazioni" del Mef, che il provvedimento di revisione straordinaria è stato assunto dall'ente, con deliberazione del consiglio comunale n. 14 del 26 settembre 2017, quindi entro il termine del 30 settembre 2017 fissato dall'art. 24 del Tusp.

Non risultando invece, dal suddetto applicativo "Partecipazioni" del Mef, il provvedimento di ricognizione periodica delle partecipazioni di cui all'art. 20 co. 1, da adottare entro il 31 dicembre 2020 con riferimento alla

situazione esistente al 31 dicembre 2019, con nota prot. n. 1887 del 12 aprile 2022, è stato chiesto all'Ente di produrre tale atto nel termine di giorni 10.

Al riguardo, come descritto nella parte in fatto, il Comune di Zeddiani con mail in data 12 aprile 2022, ha dichiarato che *"nell'anno 2020 la ricognizione delle partecipate è stata fatta e approvata contestualmente al DUP 2020/2022"*. Con la mail sopra indicata, inoltre, è stato trasmesso un *"Allegato al DUP 2020/2022 approvato con atto C.C. n. 2 del 27/02/2020 - Revisione sulle partecipazioni societarie possedute dal Comune di Zeddiani"*, nel quale si dichiara riportato di seguito l'elenco delle partecipazioni societarie possedute, indicando a tal fine, *"l'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna"* e la *"Abbanoa S.p.A."*, e concludendo nel senso di *"di dare atto che non sussistono partecipazioni del Comune non consentite dalla legge e che pertanto non è necessario procedere a cessioni di quote"*.

Alla luce di quanto descritto, emerge che il Comune, prescindendo ora da ogni valutazione di merito, ha nella sostanza effettuato la ricognizione periodica delle partecipazioni riferita alla situazione esistente al 31 dicembre 2019 entro il termine del 31 dicembre 2020 ma ha utilizzato un atto che non era esattamente quello richiesto dall'assetto ordinamentale già allora vigente.

Sul punto si rinvia, infatti, alle previsioni di cui agli *"Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche (art. 20 D.lgs. n. 175/2016 e art. 17 D.L. n. 90/2014)"* resi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, d'intesa con questa Corte (pubblicati in data 20 novembre 2019 (cfr: <https://portaletesoro.mef.gov.it>) e nello specifico, per quanto qui di interesse, al paragrafo 8 intestato *"Adozione del piano di razionalizzazione periodica corrente"*, e, più in particolare, al punto 8.1 rubricato

"Provvedimento di razionalizzazione". In tale paragrafo, infatti, dopo avere premesso che: "l'articolo 20, comma 1, del TUSP dispone che, ai fini della revisione periodica, cui le amministrazioni sono chiamate ad ottemperare annualmente, le stesse devono effettuare con proprio provvedimento un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, qualora ricorrano i presupposti previsti dal successivo comma 2 dello stesso articolo, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione", si precisa espressamente che "il provvedimento di cui sopra, adeguatamente motivato e corredato di un'apposita relazione tecnica, deve essere adottato dall'organo dell'ente che, nel rispetto delle regole della propria organizzazione, può impegnare e manifestare all'esterno la volontà dell'ente medesimo, al fine di far ricadere su quest'ultimo gli effetti dell'attività compiuta. Per gli enti locali è da intendersi che il provvedimento deve essere approvato con delibera consiliare. (...)."

Sul punto pare opportuno, tuttavia, dare atto di quanto emerge dal verbale di deliberazione del Consiglio Comunale n. 29 del 28 dicembre 2021, avente ad oggetto *"ricognizione partecipazioni societarie alla data del 31/12/2020"*, reperito in sede istruttoria, da cui – sebbene la ricognizione afferisca ad anno diverso da quello oggetto della presente verifica (essendo quello immediatamente successivo)- emergono elementi utili anche ai fini della verifica in oggetto. Dalla lettura dell'atto sembra, infatti, potersi desumere che l'Ente abbia inteso procedere, oltre che alla dichiarata ricognizione periodica delle partecipazioni societarie con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2020, anche ad una sorta di ratifica e di rettifica/precisazione in relazione all'atto adottato ai fini della ricognizione delle partecipazioni relativa alla situazione del 31 dicembre 2019 di cui al nominato atto denominato *"Allegato al DUP 2020/2022 approvato con atto C.C. n. 2 del 27/2/2020"*.

Nelle premesse della citata deliberazione del Consiglio Comunale n. 29/2021, infatti, si dà atto che viene:

"RICHIAMATA la deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 in data 27/2/2020 con la quale è stata approvata, contestualmente al DUP la revisione straordinaria (rectius ordinaria) delle partecipazioni societarie possedute al 31/12/2019, dalla quale risulta che il Comune di ZEDDIANI:

A) Detiene una quota di partecipazione nell'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (EGAS) – Quota 0,0006371%, che tuttavia si configura non come una società partecipata bensì come ente con personalità giuridica di diritto pubblico al quale aderiscono obbligatoriamente i comuni (...);

B) Detiene una quota di partecipazione della Società di capitali ABBANOVA SPA – quota 0,00224527 che si configura come una società partecipata, ente con personalità giuridica di società di capitali, per la gestione del servizio idrico in Sardegna al quale aderiscono obbligatoriamente i comuni che rientrano nell'ambito territoriale della Regione Sardegna (...)"

e, successivamente, si delibera, tra l'altro, per quanto qui di interesse:

"DI PRENDERE ATTO e approvare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute dal Comune alla data del 31 dicembre 2020, come risultanti dalla Scheda di REVISIONE STRAORDINARIA delle Società partecipate al 23/9/2016, allegata alla deliberazione CC n. 14 del 26/9/2017, secondo le indicazioni fornite nelle linee guida congiunte Dipartimento del Tesoro – Corte dei conti "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche (art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 e art. 17 D.L. n. 90/2014), che si allega alla presente quale parte integrante e sostanziale".

Con riferimento all'attuale verifica, prediligendo un approccio sostanzialistico della vicenda, per come emerge dai fatti e dagli atti sopra descritti, considerate le norme di riferimento ed in particolare il tenore dell'art. 20 co. 7 del TUSP che collega l'irrogazione della sanzione

amministrativa ivi prevista alla (sola) mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 del medesimo art. 20, il Collegio accerta, allo stato degli atti, in base alla documentazione trasmessa dal Comune e a quella acquisita nell'istruttoria di cui si è detto, l'inesatto adempimento del Comune di Zeddiani agli obblighi di revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019 nei termini sopra precisati e, con riferimento allo stesso oggetto, l'inadempimento dell'Ente agli obblighi di comunicazione a questa Sezione di controllo. Per i motivi sopra esposti, non si ravvisa, invece, la necessità di trasmettere la presente deliberazione alla competente Procura contabile.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Sardegna

ACCERTA

- l'adempimento, da parte del Comune di Zeddiani, rispetto all'adozione del provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 24 del Tusp;
- l'inesatto adempimento da parte del Comune di Zeddiani, rispetto all'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2020 il provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni societarie possedute alla data del 31 dicembre 2019 ex art. 20 del Tusp e l'inadempimento al correlato obbligo di comunicazione a questa Sezione;

RICHIAMA

il Comune alla puntuale osservanza degli obblighi normativi in tema di adozione e comunicazione dei provvedimenti di revisione delle partecipazioni societarie detenute, anche tramite il portale "Partecipazioni" del Mef;

DISPONE

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa, attraverso il sistema Con.Te., al Sindaco, al Presidente del

Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Zeddiani;

- che copia della medesima deliberazione sia trasmessa alla Struttura di monitoraggio di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 175/2016 presso il Ministero dell'economia e delle finanze.
- che copia della stessa deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione ai sensi dell'art 31 del d.lgs. 33/2013.

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 14 luglio 2022.

IL RELATORE
(Stefania Gambardella)

IL PRESIDENTE
(Antonio Contu)

Depositata in Segreteria in data 15 luglio 2022

IL DIRIGENTE
(Paolo Carrus)