

Deliberazione n. 51/2022/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

Adunanza del 18 maggio 2022

Comune di Faenza (RA)

**Presa d'atto della nota di chiarimento in esito alla deliberazione
n. 253/2021/PRSE, relativa al Bilancio consolidato esercizio
finanziario 2019.**

Visti gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 dell'8 settembre 2000, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito "Tusp");

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 26 luglio 2011, recante "Disposizioni in materia di

armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”;

Visto, in particolare, l’art. 11-*bis* del citato decreto legislativo che ha posto a carico degli enti di cui all’art. 1, comma 1, del medesimo decreto (Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all’art. 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all’art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II) l’obbligo di redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 dell’8 settembre 2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

Visto, in particolare, l’art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l’obbligo di effettuare annualmente 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, da trasmettersi alla competente Sezione della Corte dei conti;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 18/SEZAUT/2019/INPR recante “Linee guida per la relazione dei revisori sul bilancio consolidato degli enti territoriali per l’esercizio 2018”;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2020/INPR recante “Linee guida per gli organi di revisione economica-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato degli enti territoriali per l’esercizio 2019”;

Vista la propria deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l’anno 2021;

Vista la propria deliberazione n. 240/2021/INPR del 18 novembre 2021 con la quale è stato integrato il programma di controllo per l’anno 2021 procedendo ad attivare ulteriori attività della Sezione;

Rilevato che tra le indagini da effettuare vi era quella relativa all’esame sul Bilancio consolidato degli Enti locali, ex art. 11-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, aventi sede in Emilia-Romagna;

Considerato che il Comune di Faenza risultava selezionato per l'esame del Bilancio consolidato esercizio finanziario 2019;

Vista la deliberazione del Consiglio comunale di Faenza (RA) n. 77 del 26 novembre 2020 e relativi allegati, avente ad oggetto "approvazione del Bilancio consolidato del Gruppo Comune di Faenza relativo all'esercizio 2019";

Visto il questionario trasmesso dal Comune di Faenza e acquisito agli atti con protocollo n. SC_ER 0000009 del 4 gennaio 2021;

Vista la nota istruttoria inviata in data 9 agosto 2021 con prot. SC_ER 0008104 di medesima data;

Vista la nota inviata dal Comune di Faenza in data 6 settembre 2021 acquisita agli atti con prot. SC_ER 0008606 del 7 settembre 2021;

Vista la propria deliberazione n. 253/2021/PRSE concernente l'esame del Bilancio consolidato esercizio finanziario 2019 del Comune di Faenza;

Considerato che il Comune di Faenza (RA) ha fornito apposito nota di chiarimento in esito alla deliberazione n. 253/2021/PRSE in data 31 gennaio 2022, acquisita agli atti con prot. SC_ER 0000478 del 31 gennaio 2022;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 37 del 17 maggio 2022, con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 18 maggio 2022;

Udito il relatore Marco Pieroni;

PREMESSO

1. Con deliberazione n. **253/2021/PRSE**, relativa all'esame del Bilancio consolidato esercizio finanziario 2019 del Comune di Faenza, la Sezione aveva rilevato alcune criticità ed evidenziato definiti moniti, ai quali l'Ente era chiamato a tenere in debita considerazione, che si riproducono di seguito palesando i punti dell'atto deliberativo nei quali trovavano emersione.

Il perimetro di consolidamento come definito dal Comune di Faenza,

- punto 8.2 *"Con deliberazione n. 9/2021/VSGO, [...] in ordine alla società Ravenna Entrate spa, la Sezione ha rilevato che "in relazione al Comune di Faenza, diversamente da quanto dichiarato dall'ente nei provvedimenti di ricognizione ordinaria, la partecipata non soddisfa il vincolo di scopo di cui all'art. 4, comma 1, del Tusp." [...] "Ciò esposto è da ritenere che la partecipazione societaria detenuta dal Comune di Faenza nella società Ravenna Entrate non soddisfacendo il c.d. "vincolo di scopo" dovrebbe, allo stato attuale, essere destinataria di un'azione di razionalizzazione come previsto dal legislatore. Quanto precede muove dal rilievo che, come indicato nella deliberazione n. 9/2020, il Comune di Faenza "ha conferito all'Unione della Romagna Faentina la gestione delle entrate tributarie a far*

data dal 1° gennaio 2017 e ha aggiudicato a Sorit Società e Servizi Riscossioni Italia spa, con procedura ad evidenza pubblica, il servizio di riscossione coattiva [...]”.

- punto 8.4 *“Nel GAP risulta presente la società S.F.E.R.A. srl che svolge attività di gestione di farmacie. Fra le partecipazioni indirette detenute per il tramite di Ravenna holding risulta, anche, la società Ravenna farmacie srl che si occupa della gestione di farmacie. Come emerge dalla deliberazione n. 9/2021/VSGO, relativamente alla sovrapposizione tra Ravenna farmacie e S.F.E.R.A. rilevato dalla Sezione già nella deliberazione n. 119/2018/VSGO, il Comune di Faenza, nel provvedimento di ricognizione ordinaria del 2020 (partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019), dichiara che “è stato attivato un tavolo tecnico volto a valutare le possibili condizioni di una eventuale integrazione tra Ravenna Farmacie S.r.l. e S.F.E.R.A. S.r.l., [...] Nel corso del 2020 lo stallo è stato superato, tanto che, in assemblea soci S.F.E.R.A. del 29/04/2020, il Sindaco del Comune di Faenza ha invitato la società a riprendere le valutazioni in seno al tavolo”.*

Differenza fra componenti positivi e negativi della gestione,

- punto 14.5.2 *“[...] emerge che il risultato della gestione (comune di Faenza) mostra nel 2019 un peggioramento (- 2.017.292,60) rispetto all’esercizio precedente (- 140.346,32), nonostante un incremento delle componenti positive di euro 519.401,28, da registrarsi a causa dell’incremento di quelle negative di euro 2.396.347,56. Giova precisare che il suddetto risultato negativo della gestione del Comune si riflette anche nel risultato, sempre della gestione, del Bilancio consolidato (euro - 1.961.530,32), [...] Il peggioramento del risultato della gestione del Comune produce un peggioramento anche di quello del Gruppo che nel 2019 risulta pari ad euro - 1.961.530,32”;*
- punto 14.5.3 *“considerando la riduzione del fondo cassa (da euro 10.496.713,24 nel 2018 ad euro 7.497.504,86 nel 2019), l’incremento dei residui attivi (da euro 25.547.404,70 nel 2018 ad euro 28.168.539,95 nel 2019) e la scarsa percentuale di riscossione delle entrate, già rilevata nella deliberazione n. 139/2021, la situazione resta da monitorare attentamente onde non arrecare pregiudizio agli equilibri finanziari”;*
- punto 14.5.4 *“In una visione di medio/lungo periodo, un soggetto che consegue un risultato positivo, come nel caso del Comune di Faenza, non basato su quello della gestione caratteristica, ma su quello delle gestioni*

non caratteristiche (finanziaria e straordinaria), e pertanto potenzialmente non ripetibili, potrebbe incontrare in futuro criticità in relazione al mantenimento degli equilibri economico-patrimoniali e finanziari, arrecando, in tal modo, un possibile pregiudizio agli interessi dell'ente e quindi della collettività da esso amministrata";

- punto 14.5.5 *"In connessione alla scarsa capacità di riscossione, evidenziata nella deliberazione n. 139/2021, [...] l'ente, nel corso del 2019, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, ha provveduto a erogare (pagamenti) maggiori risorse finanziarie per euro 3.309.517,74 rispetto a quelle riscosse (parte corrente e conto capitale - pagamenti euro 59.484.375,85 e riscossioni euro 56.174.858,11). Il fondo cassa al 1° gennaio 2019 risulta di euro 10.496.713,24 e al 31 dicembre 2019 di euro 7.497.504,86 [...] La Sezione invita, pertanto, l'ente a porre attenzione alla questione e a migliorare la propria capacità di riscossione delle entrate";*
- punto 14.6.2 *"[...] si rinnovano i timori rilevati [...] per la tenuta degli equilibri, in quanto l'ente in assenza delle sopravvenienze straordinarie derivanti da acquisizioni gratuite per euro 2.356.945,00, avrebbe conseguito probabilmente un risultato di esercizio negativo. Sulla volatilità di tali proventi ne è riprova il fatto che, come emerge dalla relazione dei revisori, nel 2018 la voce registrava un valore di euro 4.427.815,92 corrispondente a quasi il doppio di quello del 2019";*
- punto 14.7.2 *"La Sezione, nel rilevare le possibili criticità in ordine alla tenuta degli equilibri, invita l'ente a monitorare la situazione".*

2. Nella medesima deliberazione n. **253/2021/PRSE**, la Sezione, altresì, evidenziava l'esigenza di un riscontro alle richieste, formulate nel medesimo atto, che di seguito si riportano, precisando che ove l'onere informativo non fosse stato assolto mediante apposita esplicitazione nel Piano di ricognizione periodica, ex art. 20 del Tusp, la scadenza per l'invio di apposita nota era fissata al 31 gennaio 2022.

Il perimetro di consolidamento come definito dal Comune di Faenza,

- punto 8.3 *"[...] Il Comune di Faenza [...] detiene una partecipazione indiretta che non soddisfa il c.d. requisito di scopo, ex art. 4, comma 1, del Tusp: risolvere la situazione compete all'Ente con apposita misura di razionalizzazione che Sezione attende di conoscere [...] La Sezione invita, pertanto, l'Ente ad indicare [...] la misura di razionalizzazione individuata per risolvere la situazione";*

- punto 8.5 “[...] la Sezione invita l’ente a riferire sulla questione [eventuale integrazione tra Ravenna Farmacie srl e S.F.E.R.A. srl] fornendo aggiornamenti indicando se nel frattempo siano state adottate decisioni o in caso negativo di prestare adeguata motivazione”.

Differenze da annullamento

- punto 13 “Per il trattamento contabile delle differenze da annullamento, positive e negative, l’ente nella nota integrativa indica che “la differenza di consolidamento negativa è iscritta tra le riserve del Patrimonio Netto consolidato, secondo quanto previsto dal Principio contabile OIC n. 17; si fa presente che le differenze di consolidamento (comprese le differenze di annullamento) vengono allocate per prassi professionale nel conto ‘Utili (perdite) a nuovo’ e così sono state inserite nella voce di Patrimonio Netto A.II.a ‘Riserve: da risultato economico di esercizi precedenti’. La differenza di 19 consolidamento positiva ai sensi di quanto previsto dal Principio contabile OIC n. 17 punto 56 è imputata al conto economico voce B14 ‘Oneri diversi di gestione. [...] L’ente non approfondisce la motivazione omettendo di indicare quali valutazioni siano state esperite in relazione all’allocazione in bilancio delle riserve, [...] Ciò esposto, la Sezione in relazione all’espressione sintetica “per prassi professionale”, invita l’Ente a fornire chiarimenti in proposito, esplicitando in maniera analitica la giustificazione delle suddette allocazioni [...]”.

FATTO E DIRITTO

1. Con nota del 31 gennaio 2022, a firma congiunta Sindaco e Dirigente del Settore Finanziario, acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 0000478 di medesima data, il Comune di Faenza forniva riscontro alle richieste formulate dalla Sezione nella suddetta deliberazione n. 253/2021/PRSE concernente l’esame del bilancio consolidato esercizio finanziario 2019, in premessa riportate.

2. Ravenna Entrate

2.1 Con deliberazione n. 9/2021/VSGO, in merito alla Società Ravenna Entrate spa, la Sezione rilevava come “in relazione al Comune di Faenza, diversamente da quanto dichiarato dall’ente nei provvedimenti di ricognizione ordinaria, la partecipata non [soddisfi] il vincolo di scopo di cui all’art. 4, comma 1, del Tusp”. In considerazione della circostanza, la Sezione, con deliberazione n. 253/2021/PRSE, riteneva che “la partecipazione societaria detenuta dal Comune di Faenza nella società Ravenna Entrate non soddisfacendo il c.d. “vincolo di

scopo" [dovesse], allo stato attuale, essere destinataria di un'azione di razionalizzazione come previsto dal legislatore". Nella medesima deliberazione n. 253/2021, la Sezione palesava come fosse riscontrabile una situazione di notevole complessità, considerata la qualificazione della società come partecipazione indiretta, per il tramite della Ravenna *holding*, nonché il conferimento della funzione in materia di gestione delle entrate comunali a fare data dal 1° gennaio 2017 all'Unione della Romagna Faentina (ente non socio della Ravenna Entrate) e l'affidamento, avvenuto a seguito esperimento di apposita gara, del servizio di riscossione attiva a Sorit Società e Servizi Riscossioni Italia spa.

2.2 La Sezione proseguiva rilevando come la situazione, come esposta, appariva di difficile soluzione e al Comune di Faenza competesse risolvere la situazione con apposita misura di razionalizzazione che si attendeva di conoscere in occasione dell'esame del Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2020, ex art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

La Sezione invitava, pertanto, l'Ente ad indicare nel suddetto piano, da approvarsi entro il 31 dicembre 2021, o se già adottato, in separata nota la misura di razionalizzazione individuata per risolvere la situazione.

2.3 Il Comune di Faenza con nota del 31 gennaio 2022, acquisita agli atti con protocollo n. SC_ER - 0000478 di medesima data, riferisce al riguardo. In particolare, l'Ente riferisce come "[...] stanti le attuali condizioni, non vi sia alternativa al "mantenimento senza intervento di razionalizzazione". Il servizio di riscossione delle entrate del Comune di Faenza è affidato, almeno fino al 2023, ad altra società. Il Comune di Faenza, in coerenza con il conferimento della funzione, ha deliberato di delegare l'affidamento del servizio in parola all'Unione della Romagna Faentina di cui fa parte. Non si tratta di deleghe attribuite a tempo indefinito, ma connesse all'affidamento. Se al momento, quindi, non risulta percorribile l'opzione dell'affidamento del servizio a Ravenna Entrate, potenzialmente in futuro tale opzione potrebbe diventare attuabile, dovendosi però in tal caso valutare anche le possibili ripercussioni circa i conferimenti in Unione ed il ruolo del Comune di Faenza nell'Unione stessa. Il mantenimento della partecipazione indiretta detenuta in Ravenna Entrate ha comunque il vantaggio di tenere aperto (attualmente senza oneri, e, nel caso di attuazione, con risparmi rispetto all'ingresso in società non partecipata) tale scenario. Scartata l'opzione affidamento, sono state valutate le alternative di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione: nessuna di esse risulta applicabile". Il Comune prosegue adducendo le motivazioni della non

applicabilità di alcuna misura di razionalizzazione connesse alla circostanza che esso *"partecipa a Ravenna Holding e si trova in Ravenna Entrate per effetto mediato di tale partecipazione (non scindibile ovviamente per le varie società)"* e indicando come *"la presenza in una stessa in house di enti soci che affidano, ed enti soci che non affidano, non pregiudica la legittimità dell'affidamento diretto di chi lo ha operato"*. Al riguardo, l'ente riferisce che ANAC ha provveduto all'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 192 del Codice dei contratti pubblici (per la Ravenna Entrate) del Comune di Ravenna e della Provincia di Ravenna indicando *"come tanto più significativamente, Anac che aveva evidenziato inizialmente la presenza di altri soci non affidatari, a seguito dei chiarimenti forniti, ha proceduto all'iscrizione dei due enti"*. Al fine di avvalorare quanto eccepito l'ente riporta nelle proprie osservazioni due recenti decisioni del Consiglio di Stato (sentenze, Sez. V, 26/10/2020 n. 6460 e Sez. IV 22.10.2021 n. 7093) e l'ordinanza della Corte di Giustizia UE Sez. IX 6.2.2020 n. C-89/19 a C-91-19 emessa a seguito rinvio pregiudiziale, ex art. 267 del TFUE.

2.4 La Corte di Giustizia è stata adita a seguito di rinvio pregiudiziale nelle cause riunite da C-89/19 a C-91/19 aventi ad oggetto tre domande proposte ad essa dal Consiglio di Stato con ordinanze dell'8 novembre 2018. Le tre ordinanze di rimessione emesse dal Consiglio di Stato sono le nn. 138/2019, 293/2019 e 296/2019. L'ordinanza n. 293/2019 concerne un contenzioso fra il Comune di Ortona e la società Rieco spa che, successivamente all'emissione della pronuncia della Corte di Giustizia in argomento, è stata decisa con sentenza n. 6460/2020 (sentenza citata dal Comune di Faenza, come in precedenza indicato).

Nelle ordinanze di rimessione, il Consiglio di Stato pone due quesiti interpretativi all'attenzione della Corte di Giustizia europea. Il secondo quesito proposto concerne la questione *"se il diritto dell'Unione europea (e in particolare l'articolo 12, paragrafo 3 della Direttiva 2014/24/UE in tema di affidamenti in house in regime di controllo analogo congiunto fra più amministrazioni) osti a una disciplina nazionale (come quella dell'articolo 4, comma 1, del Testo Unico delle società partecipate - decreto legislativo n. 175 del 2016 -) che impedisce a un'amministrazione pubblica di acquisire in un organismo pluripartecipato da altre amministrazioni una quota di partecipazione (comunque inidonea a garantire controllo o potere di veto) laddove tale amministrazione intenda comunque acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto e quindi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti in favore dell'Organismo pluripartecipato"*.

L'art. 12, paragrafo 3, della Direttiva 2014/24/UE dispone che *"Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di*

diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti; ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti".

2.5 La Corte di Giustizia nell'ordinanza del 6 febbraio 2020 in merito al quesito interpretativo ad essa sottoposto dichiara che "L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che impedisce ad un'amministrazione aggiudicatrice di acquisire partecipazioni al capitale di un ente partecipato da altre amministrazioni aggiudicatrici, qualora tali partecipazioni siano inidonee a garantire il controllo o un potere di veto e qualora detta amministrazione aggiudicatrice intenda acquisire successivamente una posizione di controllo congiunto e, di

conseguenza, la possibilità di procedere ad affidamenti diretti di appalti a favore di tale ente, il cui capitale è detenuto da più amministrazioni aggiudicatrici”¹ ².

In tali termini, la Corte di Giustizia dichiara conforme al diritto eurounitario il disposto di cui all’art. 4, comma 1, del Tusp, il quale dispone 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”*.

Ebbene, tale ultima disposizione normativa introduce nell’ordinamento giuridico il cd. vincolo di scopo, che il Comune di Faenza, come anticipato poc’anzi e rilevato con deliberazione della Sezione n. 9/2021, non soddisfa in relazione alla partecipata indiretta Ravenna Entrate.

2.6 L’Ente eccepisce a difesa della sua posizione ovverosia di non prevedere alcuna misura di razionalizzazione della Ravenna Entrate, come poc’anzi palesato, la sentenza del Consiglio di Stato n. 6460/2020. Come rilevato in precedenza, la sentenza è stata adottata a seguito della pronuncia della Corte di giustizia in precedenza richiamata.

Il Consiglio di Stato rileva il principio dichiarato dal giudice europeo e indica come *“4.2.3. La Corte di Giustizia, in continuità con l’indirizzo consolidato, ha esaminato la questione dall’angolo visuale proprio del diritto eurounitario, quello del rispetto delle regole dell’evidenza pubblica; in quest’ottica, quel che interessa è che i soci pubblici affidanti siano in condizione di esercitare il controllo analogo congiunto, per gli altri è rimesso al diritto nazionale se consentire la detenzione di partecipazioni prive dei poteri di controllo; quel che è certo è che non potranno effettuare affidamenti diretti prima di acquisire anch’essi i medesimi poteri gestori*

¹ La Corte di giustizia nel percorso logico argomentativo palesa come *“44 Come emerge dalla sua formulazione, l’articolo 12, paragrafo 3, lettere da a) a c), della direttiva 2014/24 ha lo scopo di precisare le condizioni alle quali un’amministrazione aggiudicatrice che esercita, congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo su una persona giuridica di diritto privato o pubblico ai sensi dell’articolo 12, paragrafo 1, della medesima direttiva può aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la direttiva in questione. 45 L’esclusione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici prevista all’articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 è quindi, conformemente alla lettera a) di tale disposizione, subordinata alla condizione che un’amministrazione aggiudicatrice eserciti, congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi. 46 Ne consegue che l’articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 non prevede alcun requisito relativo alle condizioni in cui un’amministrazione acquisisce partecipazioni al capitale in una società partecipata da altre amministrazioni”*.

² Il quesito era così formulato: *“2) Se il diritto dell’Unione (...) (e in particolare l’articolo 12, paragrafo 3 della Direttiva [2014/24] in tema di affidamenti in house in regime di controllo analogo congiunto fra più amministrazioni) osti a una disciplina nazionale (come quella dell’articolo 4, comma 1, del [...] decreto legislativo n. [175/2016]) che impedisce a un’amministrazione pubblica di acquisire in un organismo pluripartecipato da altre amministrazioni una quota di partecipazione (comunque inidonea a garantire controllo o potere di veto) laddove tale amministrazione intende comunque acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto e quindi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti in favore dell’Organismo pluripartecipato»”*.

dei primi. 4.2.4. Così impostata, la questione è del tutto irrilevante anche per l'odierno giudizio: qui si contesta la legittimità dell'affidamento diretto del servizio di igiene urbana disposto dal Comune di Ortona a favore di E.L. s.p.a.; quel che conta, per quanto chiarito dalla Corte di Giustizia, è che E.L. s.p.a. sia società in house del predetto Comune; che altri Comuni detengano partecipazioni senza esercitare poteri di controllo e che ciò avvenga in violazione dell'art. 4, comma 2, lett. a) d.lgs. n. 175 del 2016 non interessa per la legittimità degli atti impugnati, al più potrebbe comportare che gli altri Comuni si debbano attivare per la dismissione delle loro partecipazioni, ma si tratta di questione estranea al presente giudizio".

2.7 La questione esaminata dal Consiglio di Stato - incentrata sul rispetto delle regole dell'evidenza pubblica - non ha dunque a che vedere (cfr. punto 4.2.4. della sentenza n. 6460/2020 del Consiglio di Stato citata) con la diversa questione, oggetto della presente deliberazione, del cd. vincolo di scopo, che il Comune di Faenza, come rilevato con la deliberazione della Sezione n. 9/2021, non soddisfa in relazione alla partecipata indiretta Ravenna Entrate.

2.8 La Sezione, premettendo che con la presente pronuncia non è in esame il Piano di ricognizione ordinaria approvato con deliberazione consiliare n. 478/2022, neppure nelle parti riportate nella nota inoltrata dal Comune di Faenza, riservandosi di effettuarlo con apposito e separato atto, salvo per la questione della mancata adozione della misura di razionalizzazione, rileva quanto di seguito.

2.9 L'art. 20, comma 1, del Tusp dispone che *"Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, 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. [...]"*. Il comma 2 del medesimo articolo indica, fra i presupposti al riscontro dei quali occorre predisporre un piano di razionalizzazione, *"a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4"*. L'art. 4 del Tusp, al comma 2, elenca una serie di attività premettendo che *"Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate [nell'articolato normativo]"*. Il comma 2 dell'art. 4 individua il cd. "vincolo di attività", ma ove nell'*incipit*, dello stesso comma, il legislatore dispone *"nei limiti di cui al comma 1"* (il cd. "vincolo di scopo") presuppone che affinché l'ente pubblico possa, direttamente o

indirettamente, in modo legittimo "costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni", ciò avvenga nel rispetto, appunto, del vincolo di scopo disciplinato al comma 1.

Al comma 7 dell'art. 20 del Tusp, il legislatore ha previsto che la mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 (intendendosi, quindi, anche il comma 2 concernente il Piano di razionalizzazione adottato al riscontro dei presupposti nello stesso comma indicati) comporti una sanzione amministrativa (da un minimo di euro 5.000,00 ad un massimo di euro 500.000,00), salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti".

2.10 La Sezione, per quanto esposto in argomento, rileva come la mancata adozione del piano di razionalizzazione per la partecipazione indiretta Ravenna Entrate possa configurare la fattispecie di cui all'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016.

3. S.F.E.R.A. srl – Ravenna Farmacie srl

3.1 Nella deliberazione n. 253/2021,, la Sezione rilevava come nel GAP fossero presenti una partecipazione diretta in S.F.E.R.A. srl ed una indiretta in Ravenna Farmacie srl, organismi societari che entrambi si occupano della gestione di farmacie. La questione era già stata rilevata nella precedente deliberazione n. 9/2021, nella quale, relativamente alla sovrapposizione di attività tra Ravenna farmacie e S.F.E.R.A., si palesava come il Comune di Faenza nel provvedimento di ricognizione ordinaria del 2020 dichiarasse che era *"stato attivato un tavolo tecnico volto a valutare le possibili condizioni di una eventuale integrazione tra [le due società]"* e che i lavori del suddetto tavolo fossero stati sospesi per lungo tempo *"principalmente a causa del perdurante stallo nella governance del Con.Ami (socio di maggioranza in S.F.E.R.A.)"* ma che *"nel corso del 2020 lo stallo [era] stato superato, tanto che, in assemblea soci S.F.E.R.A. del 29/04/2020, il Sindaco del Comune di Faenza ha invitato la società a riprendere le valutazioni in seno al tavolo"*.

3.2 La Sezione, pertanto, invitava l'ente a riferire sulla questione fornendo aggiornamenti e indicando se, nel frattempo, fossero state adottate decisioni o in caso negativo di prestare adeguata motivazione.

3.3 Il Comune di Faenza, nella più volte citata nota prot. n. 478/2022, in merito alla questione in parola, deduceva come il tema fosse stato trattato nel Piano di ricognizione periodica approvato con deliberazione consiliare n. 94/2021 e riportava nella nota le parti del Piano nelle quali si trattava l'argomento, dalle quali emerge che *"in data 20/10/2021 con nota prot. 84346 [l'ente ha]*

provveduto ad invitare formalmente le due partecipate a riprendere le valutazioni in seno al tavolo tecnico, richiedendo un esito condiviso delle valutazioni nel più breve tempo possibile". Inoltre, il Comune palesa le motivazioni per le quali si è incorsi in "uno stallo" dei lavori giustificato dapprima per la *governance* del Con.Ami e successivamente per l'emergenza pandemica che ha rallentato le attività strategiche dei due organismi societari, nonché riferisce che la proposta di riavvio del tavolo tecnico avvenuta con nota dell'ente, in precedenza citata, è stata favorevolmente riscontrata dalle società e che, in data 31 gennaio 2022, si sarebbe tenuta la prima riunione con intenti espressi da entrambe le parti di addivenire ad un esito dei lavori entro la fine di ottobre del corrente anno (2022). Infine, l'ente informa che degli esiti dei lavori del tavolo tecnico sarà data evidenza nel prossimo Piano di razionalizzazione.

3.4 Premettendo che con la presente pronuncia non è in esame il Piano di ricognizione ordinaria approvato con deliberazione consiliare n. 478/2022, neppure nelle parti riportate nella nota inoltrata dal Comune di Faenza, riservandosi di effettuarlo con apposito e separato atto, la Sezione apprende positivamente la ripresa dei lavori del tavolo tecnico ed auspica un proficuo esito in tempi stretti, nonché attende di conoscere gli esiti nel prossimo Piano di ricognizione riservandosi ogni considerazione in merito.

4. Le differenze da annullamento

4.1 Con deliberazione n. 253/2021, la Sezione osservava come il Comune indicasse in nota integrativa al Bilancio consolidato esercizio 2019 che l'allocazione delle differenze di annullamento avvenisse per prassi professionale e rilevava come l'Ente non approfondisse la motivazione omettendo di indicare le valutazioni esperite in merito alla procedura contabile. In particolare, l'ente in Nota integrativa indica che *"la differenza di consolidamento negativa è iscritta tra le riserve del Patrimonio Netto consolidato, secondo quanto previsto dal Principio contabile OIC n. 17; si fa presente che le differenze di consolidamento (comprese le differenze di annullamento) vengono allocate per prassi professionale nel conto 'Utili (perdite) a nuovo' e così sono state inserite nella voce di Patrimonio Netto A.II.a 'Riserve: da risultato economico di esercizi precedenti'. La differenza di 19 consolidamento positiva ai sensi di quanto previsto dal Principio contabile OIC n. 17 punto 56 è imputata al conto economico voce B14 'Oneri diversi di gestione' "*. La Sezione, pertanto, invitava l'ente a fornire chiarimenti in proposito esplicitando in maniera analitica la giustificazione a supporto delle allocazioni effettuate in bilancio delle differenze di annullamento.

4.2 Il Comune di Faenza, con nota prot. n. 478/2022, presentava le proprie osservazioni. In particolare, l'ente presenta giustificazioni in relazione alla collocazione in bilancio delle differenze da annullamento negative alla voce di Patrimonio netto "A.II.a Riserve: da risultato economico di esercizi precedenti", riferendo come in riferimento al "Consolidato 2019 del Comune di Faenza si è ritenuto non essere possibile né conveniente imputare, in tutto o in parte, a decurtazione delle attività e passività iscritte in bilancio, nei limiti dati dall'OIC n.17, dal momento che le modalità di quantificazione del valore delle partecipazioni iscritte nello Stato patrimoniale del Comune si basano su presupposti peculiari delle amministrazioni pubbliche soggette alla disciplina del D.Lgs. n. 118/2011, che differiscono in misura più o meno larga rispetto alla realtà del mondo privatistico". Il Comune, al riguardo, prosegue indicando come "Le medesime considerazioni si possono effettuare in merito alla eventuale iscrizione della differenza negativa in un apposito "Fondo di consolidamento per rischi e oneri futuri" nella voce del passivo "B) Fondi per rischi ed oneri". L'allocazione delle differenze di annullamento negative fra le riserve di consolidamento del patrimonio netto appare quindi la soluzione preferibile, peraltro in linea con i punti 56-60 dell'OIC n.17".

4.3 La Sezione prende atto di quanto riferito dall'ente e invita lo stesso nei successivi bilanci consolidati di offrire adeguata motivazione circa l'allocazione in bilancio delle differenze da annullamento sia per quelle positive che negative.

PQM

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna:

- rileva quanto specificamente evidenziato in relazione alle singole posizioni emerse dall'esame della nota di chiarimento trasmessa dal Comune di Faenza in esito alla deliberazione n. 253/2021/PRSE, concernente il controllo sul Bilancio consolidato esercizio 2019;

- rammenta all'ente i moniti espressi con deliberazione n. 253/2021/PRSE, emersi a seguito dell'esame del bilancio consolidato, e che l'ente è chiamato, pertanto, a tenerne debitamente conto onde scongiurare possibili ricadute, anche nel medio periodo, sulla tenuta degli equilibri dell'ente medesimo;

- in relazione ai soggetti afferenti al GAP Comune di Faenza si riserva ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei prossimi bilanci consolidati e di quello sui piani di ricognizione ordinaria;

- in relazione alla questione di cui alla partecipazione indiretta società

Ravenna Entrate, rilevandosi come la mancata adozione del piano di razionalizzazione possa configurare la fattispecie di cui all'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura della Corte dei conti per i profili di competenza;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito *internet* istituzionale, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

- dispone, altresì, che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Faenza;

- dispone, infine, che la stessa sia pubblicata sul sito internet istituzionale della Corte dei conti-banca dati del controllo e che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deciso nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 18 maggio 2022.

Il Presidente e relatore

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 20 maggio 2022

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)