



Deliberazione n. 77/2020/VSG
Comune di Formia (LT)
Revisione ordinaria partecipazioni

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Alessandro FORLANI	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario – Relatore;

nella Camera di consiglio del 1° luglio 2020, svolta in modalità da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19

ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE
nei confronti del Comune di Formia

ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016

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

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

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

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i., "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito, TUSP);

Ritenuta la legittimità delle Adunanze da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), emergenza epidemiologica COVID-19, ai fini dello svolgimento dell'attività di controllo sugli enti locali di

competenza della Sezione, avendo garantito il contraddittorio in forma cartolare con l'Amministrazione interessata e la collegialità della decisione;

Richiamato, inoltre, l'art. 84, comma 6 dello stesso D.L. n. 18/2020 secondo cui *"Il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge"* nonché l'art. 85, comma 1 dello stesso decreto in forza del quale *"le disposizioni di cui agli articoli 83 e 84 si applicano, in quanto compatibili e non contrastanti con le disposizioni recate dal presente articolo, a tutte le funzioni della Corte dei conti"*;

Visto il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *"Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020"*;

Visto il decreto n. 153 del 18 maggio 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle Camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 dicembre 2018, n. 22/INPR/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.

Esaminato il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni possedute dal Comune di Formia (LT), ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, approvato con delibera consiliare n. 51 del 2 ottobre 2017;

Esaminato il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni possedute dal Comune di Formia (LT), ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, approvato con delibera consiliare n. 67 del 28 dicembre 2018;

Vista la richiesta istruttoria, di cui alla nota prot. Cdc n. 1959 dell'8/04/2020;

Visti i chiarimenti acquisiti in via cartolare dal Magistrato istruttore, con nota del Comune di Formia, prot. Cdc. n. 3306 del 23/05/2020, unitamente a n. 13 allegati;

Vista l'ordinanza n. 16/2020 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna;

Udito il relatore, dott.ssa Marinella Colucci;

PREMESSA

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016 (TUSP), come modificato dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 100 del 2017 e dalla legge di bilancio 2019 (articolo 1, comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), prevede che le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, siano alienate o, in alternativa, oggetto delle altre misure di razionalizzazione indicate all'articolo 20, commi 1 e 2.

A tal fine entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica ha dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, procedendo, con provvedimento motivato, all'adozione di un piano di revisione straordinaria, che, per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dell'articolo da ultimo richiamato. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, va comunicato, con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e le informazioni vanno rese disponibili alla Sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, al fine di verificare il puntuale adempimento degli obblighi prescritti.

Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, ai sensi dell'articolo 20 del medesimo decreto legislativo, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2 dell'articolo 20 in parola,

un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Con riferimento ai tempi di adozione degli atti, a norma degli artt. 20, comma 3 e 26, comma 11, del d.lgs. n. 175/2016, la revisione periodica, secondo quanto evidenziato anche dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 dicembre 2018, n. 22/INPR/2018, 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.

Il Comune di Formia ha approvato, con delibera consiliare n. 67 del 28 dicembre 2018, il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, con trasmissione del provvedimento, con nota prot. 1014 e 1015 del 15/02/2020, a seguito di espresso sollecito da parte della Sezione.

Con nota istruttoria prot. Cdc n. 1959 dell'8/04/2020, sono stati chiesti chiarimenti al Comune in merito alle partecipazioni possedute, con particolare riferimento alle società Formia Rifiuto Zero S.r.l., Consorzio per lo Sviluppo industriale del Sud Pontino, Acqualatina S.p.A., Golfo Ambiente S.p.A. in liquidazione e Formia Servizi S.p.A. in fallimento.

Con nota di risposta prot. Cdc n. 3306 del 23/05/2020, il Comune ha dato riscontro a quanto richiesto.

A seguito dell'esame istruttorio, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire la valutazione della questione all'esame del Collegio.

DIRITTO

1. Il generale quadro normativo in materia di controllo sui piani di revisione delle società partecipate da parte delle amministrazioni pubbliche e relativi esiti, ai sensi del d.lgs. n. 175/2016.

L'articolo 24 del TUSP ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni ed alle autorità di sistema portuale (articolo 2, comma 1, lett. a), TUSP), l'obbligo di effettuare,

entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione.

L'operazione di cui all'articolo 24 del TUSP, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica delle predette partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico, da effettuarsi con cadenza annuale.

L'articolo 20 del TUSP, difatti, rubricato "*razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*", prevede, al comma 1, che, fermo restando 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.

La disciplina del TUSP prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati, fra gli altri, alla Sezione della Corte dei conti competente, da individuare ai sensi dell'articolo 5, comma 4, TUSP.

Si tratta di una funzione che si inserisce nel quadro dei plurimi poteri di controllo sulle società partecipate attribuiti alla Corte dei conti dal TUSP, secondo cui vanno comunicate alla magistratura contabile le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (articolo 26, commi 4 e 5), di piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa (articolo 14, comma 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (articolo 11, comma 3), etc., alcune delle quali riproducenti pregresse disposizioni normative (vd. articolo 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007).

Nello specifico, l'esito della ricognizione straordinaria, da effettuare ai sensi del citato articolo 24 del TUSP, va comunicato, anche in caso negativo, con le modalità di cui all'articolo 17 del D.L. n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 114 del 2014) alla banca dati gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze ed alla struttura del medesimo Ministero competente per il monitoraggio sull'attuazione del testo unico (prevista

dall'articolo 15), e reso disponibile alla "sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4".

Il successivo comma 3 dell'articolo 24 del TUSP specifica che il provvedimento di ricognizione va inviato alla competente sezione della Corte dei conti "*perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo*".

Il comma 3 dell'articolo 20 del TUSP, con riferimento ai piani di revisione ordinaria delle partecipazioni, nello specificare che gli stessi sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, ne prevede l'invio alla sezione di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del TUSP. Lo stesso articolo 20, al comma 1, prevede, inoltre, che le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del TUSP, nonché alla struttura del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 15 del TUSP.

Il successivo comma 7 dell'articolo 20 del TUSP prevede, inoltre, che la mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4, da parte degli enti locali, 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, con applicazione dell'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

La disciplina normativa in parola non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito del controllo da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Con specifico riferimento all'inciso finale della disposizione di cui all'articolo 24, comma 3 del TUSP (e riproducibile, invero, anche per le previsioni di cui all'articolo 20 del TUSP, posto che con tale articolo si rende strutturale e periodico l'adempimento di una revisione delle partecipazioni pubbliche) si ritiene, in ogni caso, sussistente l'attribuzione alla magistratura contabile di un controllo successivo di legittimità sul provvedimento di ricognizione straordinaria, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare "*il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo*", vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti

esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dagli articoli 20 e 24 del TUSP.

Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del suddetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente sezione della Corte dei conti. Sicuramente non può prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione delle partecipazioni (come accade per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994), né l'applicazione analogica, ai piani di revisione straordinaria, delle sanzioni tipizzate dall'articolo 20, comma 7, del medesimo TUSP, previste nei soli casi di mancata adozione, a regime, dei piani di razionalizzazione periodica.

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

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

Infine, sempre per gli enti locali (che, statisticamente, oltre ad essere gli enti pubblici più numerosi sul territorio nazionale, sono quelli che detengono la prevalente quota di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione straordinaria e 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* articolo 147-*quater*, il controllo sulle società partecipate non quotate). L'irregolarità in parola potrebbe condurre, fermo restando l'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, 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. articolo 148, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000). Può pensarsi, per esempio, al caso in cui la ricorrenza dei parametri posti dall'articolo 20, comma 2, del TUSP (eccessivo numero di amministratori, gestione in costante perdita, costi di funzionamento sproporzionati, etc.), che ha imposto (o imporrebbe) l'adozione di un piano di revisione, 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"* (vd. articolo 147-*quater* TUEL). Naturalmente, la verifica, da parte della Sezione di controllo, della non puntuale esecuzione degli obblighi posti in tema di revisione delle partecipazioni e/o della non rispondenza alle disposizioni del TUSP può portare, secondo le regole generali, alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con conseguente comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale della Corte dei conti (articolo 52, d.lgs. n. 174 del 2016).

Ciò posto, l'Ente interessato è, in ogni caso, tenuto a valutare le segnalazioni e le criticità evidenziate dalla Sezione e ad adottare ogni misura utile al loro superamento.

2. Le valutazioni della Sezione in relazione alla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, ai sensi degli artt. 24 e 20 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i. (di seguito, TUSP), da parte del Comune di Formia (LT) - delibera consiliare n. 51 del 2 ottobre 2017 e delibera consiliare n. 67 del 28 dicembre 2018.

In via preliminare, si fa presente che l'Ente ha trasmesso alla Sezione la delibera consiliare adottata ai sensi dell'art. 20 del TUSP, di revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2017 (delibera C.C. n. 67 del 28/12/2018), a seguito di sollecito da parte del Magistrato istruttore (nota prot. Cdc n. 684 del 07/02/2020). Tale delibera, difatti, è pervenuta solo in data 15/2/2020 (prot. Cdc nn. 1014 e 1015), nonostante la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/2018/INPR avesse previsto, quale termine di invio, il 31 marzo 2019.

Per il futuro, pertanto, si richiama l'Ente ad una tempestiva trasmissione degli atti adottati alla Sezione, rinviando, per la ricognizione delle partecipazioni al 31/12/2018 (da effettuarsi entro il 31/12/2019), ai recenti "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche" resi dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, d'intesa con questa Corte, e pubblicati in data 21 novembre 2019.

Premesso quanto sopra, si riportano, di seguito, le valutazioni della Sezione, in merito alle previsioni delle delibere consiliari n. 51/2017 e n. 67/2018 e alle risultanze emerse nel corso dell'attività istruttoria svolta, con riferimento alle partecipazioni dirette del comune di Formia.

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.

A) FRZ S.r.l. (prima, Formia Rifiuto Zero S.r.l.) (partecipata al 97,95% - mantenimento senza interventi):

In sede istruttoria, sono stati richiesti chiarimenti in merito alla natura *in house* della società, all'avvenuta iscrizione nell'elenco di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, al rispetto delle previsioni di cui all'art. 11, comma 7, del TUSP (in tema di compensi degli organi della società) e, infine, alla situazione dei debiti/crediti tra l'Ente e la società, con invio dei prospetti dimostrativi, di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n.

118/2011 dei debiti e crediti reciproci, recanti la doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione, evidenziando la sussistenza di eventuali partite in contestazione e di contenziosi in corso.

Dall'esame del riscontro istruttorio fornito dall'Ente, nonché dalla documentazione prodotta agli atti della Sezione, emerge che la società (operante nel settore dell'igiene ambientale e dello smaltimento dei rifiuti), nel corso del 2019, ha mutato la propria denominazione da Formia Rifiuto Zero S.r.l. a FRZ S.r.l. e che, a seguito di un aumento di capitale sociale, la stessa non è più posseduta al 100% dal comune di Formia, ma, ad oggi, risulta posseduta, al 97,95%, dal comune di Formia e al 2,05% dal comune di Ventotene, per un capitale sociale complessivo pari ad euro 234.812,18 (di cui euro 230.000 conferito dal Comune di Formia ed euro 4.812,18 dal comune di Ventotene).

Nell'ambito delle modifiche apportate alla compagine societaria, l'Ente ha precisato *"l'introduzione del limite della esclusiva proprietà del capitale sociale da parte di comuni ed enti locali territoriali, al fine di salvaguardare il modello del cosiddetto "in house providing" risultante dal combinato disposto di cui agli articoli 2, comma 1, lettera o) e 16 del citato D. Lgs. n. 175/2016"*.

In merito all'affidamento diretto del servizio di igiene urbana, l'Ente, in sede istruttoria, ha specificato che *"La società è affidataria "in house" del servizio di igiene urbana, disposto con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 99 del 22 dicembre 2014 (allegato 4) per un periodo di anni otto, la stessa, pertanto, svolge un servizio pubblico locale di interesse generale quale la gestione dei rifiuti e delle attività connesse. Il Comune di Formia esercita sulla società il controllo analogo ai sensi dell'articolo 19 del vigente statuto societario nonché del vigente Regolamento per l'attuazione del controllo analogo sulla società Formia Rifiuti Zero srl, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 51 del 20 giugno 2014 (allegato 5)"*. L'Ente ha, altresì, allegato, la domanda, formulata all'ANAC, per l'iscrizione della società nell'elenco di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Preso atto di quanto comunicato, in disparte ogni valutazione in merito alla necessità di un eventuale aggiornamento degli atti sottesi al controllo analogo alla luce dell'ingresso societario da parte del comune di Ventotene, la Sezione intende soffermarsi sul rispetto delle previsioni di cui all'art. 11, comma 7, del TUSP e sulla situazione debiti/crediti con la società.

Con riferimento alle previsioni di cui all'art. 11 del TUSP, si evidenzia che la società è amministrata da un Amministratore unico e che, sulla base delle vigenti disposizioni statutarie (art. 13), il compenso dell'Amministratore Unico va rapportato al decreto ministeriale del MEF, previsto dall'articolo 11, comma 6, del TUSP, che, come noto, ad oggi, non risulta ancora adottato.

Nelle more dell'adozione del D.M. in parola, posto che la società è stata costituita nel 2014 (e che, dunque, non risulta possibile utilizzare il parametro previsto dal comma 7 dell'art. 11 del TUSP che, nel richiamare l'art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, fa riferimento all'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013), l'Ente ha chiarito che *“a seguito di una verifica effettuata da parte della Commissione per il Controllo Analogo, nell'ambito della procedura per il rinnovo dell'organo di amministrazione, è emerso che all'epoca della nomina del primo amministratore unico della società per la determinazione del compenso è stato fatto riferimento all'articolo 1, comma 725 della Legge n. 296/2006 che prevedeva quale limite massimo per tale fattispecie l'importo pari al 70% dell'indennità spettante al Sindaco, determinata in € 3.114,24. In merito si rappresenta che dalle verifiche avviate e, ad oggi in itinere, è emerso che in tale contesto i presupposti normativi correttamente richiamati negli atti adottati dall'Ente non sono stati parimenti correttamente applicati nella determinazione del compenso effettivamente corrisposto all'amministratore unico. Si evidenzia che all'esito delle verifiche condotte dalla Commissione per il Controllo Analogo si provvederà al recupero di quanto corrisposto in violazione di un limite tassativo disposto dal citato comma 725 dell'articolo 1 della Legge n. 296/2006. L'articolo 1, comma 725 della Legge n. 296/2006 è stato abrogato, a decorrere dal 23 settembre 2016, per effetto dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 175/2016, determinando la vigenza del regime transitorio e del limite di cui all'articolo 4, comma 4 del D.L. n. 95/2012, per il quale, come sopra evidenziato, manca un parametro di riferimento. Si rappresenta, infine, che l'Assemblea dei soci nella seduta del 4 marzo 2020 ha provveduto a rideterminare il compenso dell'amministratore unico nella misura pari al 70% dell'indennità spettante al Sindaco del Comune di Formia e, quindi, in € 2.179,96 mensili. Per il periodo intercorrente tra il 23 settembre 2016 ed il 3 marzo 2020, sopra richiamato, il compenso mensile corrisposto all'amministratore unico della FRZ srl è stato pari ad € 3.114,24, pari all'interezza dell'indennità spettante al Sindaco”*.

Il Collegio, nel prendere atto delle misure in corso adottate per il recupero delle somme corrisposte all'Amministratore unico, invita l'Ente a monitorare attentamente la procedura in atto, rammentando come la *ratio* sottesa alle previsioni del TUSP sui compensi degli organi amministrativi sia quella di conseguire un generale risparmio di spesa, coniugando le regole della sana gestione con un principio di onerosità dell'attività svolta dagli organi delle società.

A tale proposito, si osserva anche che, secondo recente giurisprudenza contabile, nelle ipotesi in cui il parametro di riferimento dell'art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012 non sia utilizzabile, l'Amministrazione ha comunque l'onere di dimensionare e contenere i compensi entro limiti riconducibili ai parametri di sana gestione *"determinando, in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa, dei valori di compenso che, anche considerando altre realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, possano considerarsi adeguati alla luce di un'ottica di contenimento"* (vd. deliberazione Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, n. 15/2020/PAR).

Si fa presente, inoltre, che il Ministero dell'Economia e delle finanze, con proprio orientamento del 10 giugno 2019, adottato ai sensi dell'art. 15, comma 2, del TUSP, ha fornito indicazioni in merito agli elementi costitutivi del compenso dell'organo amministrativo, chiarendo che, ai fini della definizione di tali compensi ai sensi del menzionato articolo 11, comma 7, del TUSP, *"rilevano, in via generale, le seguenti componenti:*

- *i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;*
- *gli eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla performance aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;*
- *gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono - anche in ragione della continuità dell'erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario.*

Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi".

Con riguardo, inoltre, alla situazione debiti/crediti con la società, l'Ente ha precisato che *"Per quanto attiene gli adempimenti di cui all'articolo 11, comma 6, lettera j del D. Lgs. n. 118/2011 si rappresenta che gli stessi sono attualmente in corso di istruttoria unitamente agli altri procedimenti finalizzati alla predisposizione del rendiconto di gestione 2019...Si allega alla presente la nota pervenuta dalla società in data 11 maggio 2020...precisando che le differenze sulle singole fatture derivano dalla diversa modalità di contabilizzazione dell'IVA soggetta al regime di scissione dei pagamenti e, conseguentemente, non riportata come debito dalla società nella propria contabilità"*.

Preso atto che le operazioni relative agli adempimenti di cui all'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 sono, ad oggi, ancora in corso e che già emergono differenze e potenziali discrasie tra quanto risulta dalla contabilità dell'Ente e quanto risulta dalla contabilità della società, il Collegio raccomanda all'Ente di adottare la massima diligenza e attenzione nella finalizzazione degli adempimenti in atto, affinché i prospetti sulle situazioni debitorie/creditorie, debitamente asseverati dai rispettivi organi di controllo, siano resi disponibili, già in occasione dell'approvazione del rendiconto 2019 che, per quest'anno, a causa dell'emergenza epidemiologica Codiv-19, va approvato entro il 30 giugno 2020, ai sensi dell'art. 107, comma 1, lett. a) del D.L. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

È di particolare rilievo, difatti, che l'Ente assicuri l'allineamento contabile in parola, al fine di rafforzare la veridicità delle risultanze di bilancio e di attenuare il rischio di emersione di passività latenti, a salvaguardia degli equilibri di bilancio, secondo quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG.

In conclusione, la Sezione raccomanda all'Ente un attento monitoraggio delle operazioni in atto, sia relativamente al compenso da corrispondere all'Amministratore Unico sia relativamente agli adempimenti di cui all'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011.

Da ultimo, con riferimento all'affidamento diretto della gestione del servizio di igiene urbana alla FRZ S.r.l. si invita, in linea generale, l'Ente, a valutare e monitorare, con costanza, la sussistenza dei presupposti di cui agli artt. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e all'art. 16 del TUSP, rammentando, altresì, la previsione di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221/2012, secondo cui l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

A fare da corollario a tale previsione normativa è la più recente disposizione, di cui all'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, in base alla quale *“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

A tale proposito, la Sezione fa presente che l'articolo 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 è stato oggetto di un rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, da parte del Consiglio di Stato (ordinanza n. 138 del 07/01/2019), su cui la Corte UE si è pronunciata, con ordinanza del 6 febbraio 2020, nel senso della non contrarietà di tale norma alla direttiva 2014/24/UE. Ancora più recentemente, la Corte costituzionale, con sentenza n. 100 del 27 maggio 2020, ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'articolo 192, comma 2, del d.lgs. 175/2016, in riferimento all'art. 76 della Cost., laddove prevede che le stazioni appaltanti diano conto, nella motivazione del provvedimento di affidamento *in house*, delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Tale valutazione, da parte dell'Ente, in merito alla congruità economica dell'offerta da parte degli enti *in house* e alle ragioni del mancato ricorso al mercato, va effettuata con attenzione, atteso che, nella delibera consiliare n. 99 del 22/12/2014 - con cui è stato

affidato il servizio di igiene urbano alla FRZ S.r.l. - si legge che l'affidamento in parola ha *“una durata di otto anni, prorogabile per altri quattro previa manifestazione di interesse delle parti, a decorrere dalla sua sottoscrizione”*.

B) Consorzio Sviluppo Industriale del Sud Pontino (partecipato al 9,43% - mantenimento senza interventi):

Sulla base degli elementi presenti nella delibera consiliare n. 67 del 28/12/2018, il Consorzio Sviluppo Industriale del Sud Pontino ha natura di ente pubblico economico, ai sensi della legge n. 317/1991 (art. 36), con cui ai consorzi di sviluppo industriale è stata riconosciuta natura di enti pubblici economici, con ampliamento e aggiornamento dei relativi compiti, rispetto a quanto previsto dalle precedenti previsioni legislative.

A tale proposito, il Collegio evidenzia che, sebbene l'Ente abbia inserito il Consorzio in parola nell'ambito della ricognizione delle proprie partecipazioni, gli enti pubblici economici (ma anche i consorzi delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001) sono considerati, ai fini del TUSP, come *“pubbliche amministrazioni”*, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) del TUSP.

Ne consegue, pertanto, che il Consorzio è tenuto ad effettuare un'autonoma ricognizione delle eventuali partecipazioni possedute, nel rispetto delle previsioni e delle tempistiche di cui agli artt. 24 e 20 del TUSP, con trasmissione del relativo atto alla competente sezione della Corte dei conti e alla struttura del MEF, di cui all'art. 15 del TUSP. Si fa presente, peraltro, che anche in caso di assenza di partecipazioni, le amministrazioni pubbliche sono comunque tenute a comunicarlo, sia alla sezione della Corte dei conti sia la MEF, stante la specifica previsione in merito, di cui all'art. 20, comma 1, ultimo periodo, del TUSP.

Si richiede all'Ente, pertanto, di verificare che il Consorzio adempia alle previsioni di legge in parola, posto che, ad oggi, alla Sezione non risulta pervenuto alcun atto in merito, da parte del Consorzio.

Nell'ambito dell'istruttoria svolta, sono state richieste informazioni aggiornate in merito alla situazione dei reciproci debiti/crediti tra l'Ente e il Consorzio, con invio

dei prospetti dimostrativi, di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011, recanti la doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione.

Da quanto riferito dall'Ente, e dalla documentazione prodotta, emerge che, ad oggi, non risulta ancora versato, da parte dell'Ente, il contributo di gestione per il 2019, pari ad euro 30.500,00, e che, pertanto, il Consorzio ha un credito, nei confronti dell'Ente, di pari importo.

L'Ente si è riservato di produrre i prospetti di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, con la dovuta asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo.

Nel raccomandare, pertanto, all'Ente di assicurarsi che la documentazione in parola sia disponibile in sede di approvazione del rendiconto 2019, il Collegio si riserva ogni successiva verifica, in occasione dei controlli di competenza ai sensi dell'art. 1, commi 166 ss. della legge n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del TUEL.

C) Acqualatina S.p.A. (partecipata allo 0,73% - mantenimento senza interventi):

La società Acqualatina S.p.A., costituita nel 2002, svolge la propria attività nel settore della raccolta, trattamento e fornitura di acqua ed è posseduta, per il 51%, da soci pubblici, mentre il restante 49% delle quote societarie sono possedute da un soggetto privato (Idrolatina S.r.l.).

La partecipazione del Comune di Formia è pari allo 0,73% e, dall'esame dei piani di revisione delle partecipazioni, non sono emersi elementi tali da richiedere misure di razionalizzazione della partecipazione in parola.

Con riferimento alla situazione dei debiti/crediti tra l'Ente e la società, è emerso che l'istruttoria, con la società, è ancora in corso e che l'Ente si è riservato di *"integrare la presente nota non appena conclusa la procedura di cui all'articolo 11, comma 6, lettera j del D. Lgs. n. 118/2011"*.

Dai dati trasmessi, nelle more della conclusione dell'istruttoria tra l'Ente e la società, e in vista della prossima approvazione del rendiconto 2019, si rilevano potenziali disallineamenti tra quanto risulta nella contabilità dell'ente e quanto risulta nella contabilità della società. Si invita, pertanto, l'Ente ad un attento monitoraggio della situazione, onde scongiurare il pericolo di potenziali passività latenti non conosciute,

che potrebbero esporre l'Ente ad esborsi finanziari non programmati e alla determinazione di possibili debiti fuori bilancio.

D) Golfo Ambiente S.p.A. in liquidazione (partecipata al 100% - dismissione):

Dalla delibera consiliare n. 51 del 2/20/2017, avente ad oggetto la revisione straordinaria delle partecipazioni, emerge che la società Golfo Ambiente S.p.A. in liquidazione, partecipata al 100% dal comune di Formia, svolge la propria attività nell'ambito dei servizi di igiene urbana, dei servizi cimiteriali, delle pubbliche affissioni e pubblicità.

Sia in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni, sia in sede di revisione ordinaria, emerge la decisione del comune di Formia di dismettere la partecipazione in parola, stante la procedura di liquidazione in atto, dal 2008.

Dall'esame dei piani, tuttavia, il Collegio rileva una carenza in merito alla definizione delle modalità e dei tempi di attuazione della dismissione di cui trattasi, sebbene l'articolo 20, comma 2, del TUSP preveda espressamente che i piani di razionalizzazione debbano essere corredati di un'apposita relazione tecnica, *"con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione"*. Per il futuro, pertanto, si richiede all'Ente una più specifica analisi della procedura di liquidazione in atto, tenuto conto, peraltro, che, in sede istruttoria, sono emerse diverse criticità in merito all'attuazione della stessa.

L'Ente ha fatto presente, difatti, di aver sollecitato il liquidatore a definire la procedura, allegando l'ultimo verbale di assemblea dei soci, nel quale *"è data evidenza dell'impossibilità di approvazione dei bilanci di liquidazione per assenza dei presupposti giuridici ed in particolare del parere obbligatorio del Collegio Sindacale"*. Dalla documentazione prodotta, emerge che non risultano approvati i bilanci dal 2009 al 2016, nonché il bilancio di liquidazione finale alla data del 25/10/2017 (data dell'assemblea).

L'Ente comunica che sono in corso di valutazione eventuali provvedimenti e che *"Allo stato non risultano partite creditorie/debitorie non concordanti e/o in contestazione rispetto a misure adottate dall'Ente a tutela degli equilibri di bilancio"*.

Ciò posto, la Sezione richiede all'Ente un attento monitoraggio della procedura di liquidazione in corso ed una più specifica analisi della partecipazione in esame, in occasione del prossimo piano di revisione delle partecipazioni, da adottarsi entro il 31/12/2020, con riferimento alla situazione al 31/12/2019. Si invita, altresì, l'Ente ad adottare ogni misura utile a tutela degli equilibri di bilancio, laddove dovessero emergere partite debitorie/creditorie in contestazione e/o in caso di prossima definizione dell'*iter* liquidatorio, attesa la partecipazione totalitaria da parte del comune di Formia.

E) Formia Servizi S.p.A. in fallimento (partecipata al 58% - dismissione):

Nell'ambito dei piani di revisione delle partecipazioni (sia straordinaria sia ordinaria) adottati dall'Ente, la partecipazione in parola risulta da dismettere, in quanto la società è in fallimento (n. 56/2010). L'attività svolta dalla società risulta relativa alla "*gestione del servizio di parcheggio-servizi portuali*".

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha prodotto "*istanza di ammissione al passivo formulata dal Comune di Formia e relativo provvedimento di ammissione del credito, nonché ultimi rapporto riepilogativi ex art. 33 L. Fall. inviati dal Curatore (allegato 13)*". Allo stato non risultano partite creditorie/debitorie non concordanti e/o in contestazione rispetto a misure adottate dall'Ente a tutela degli equilibri di bilancio".

Come già evidenziato per la partecipazione in Golfo Ambiente S.p.A. in liquidazione, il Collegio rileva nuovamente una carenza, nel piano di revisione adottato dall'Ente, relativamente ad una possibile tempistica di attuazione della dismissione di cui trattasi, nonché all'indicazione di informazioni circa la procedura concorsuale in atto, tenuto anche conto che la partecipazione del comune di Formia è pari al 58% del capitale sociale, quindi oltre la metà dell'intero capitale.

Se da un lato, difatti, è comprensibile la difficoltà nell'indicare una tempistica verosimile, in costanza di procedure concorsuali in atto, dall'altro lato, sarebbe, in ogni caso, utile fornire elementi informativi aggiuntivi, anche per l'Organo consiliare, utili ad avere un aggiornamento circostanziato in merito alla partecipazione posseduta e alle azioni messe in campo per la finalizzazione del relativo percorso di razionalizzazione.

Dalla documentazione versata in atti, risultano in corso trattative, tra l'Ente e la curatela, per l'eventuale definizione bonaria delle reciproche pretese, nonché in merito alla gestione del parcheggio Multipiano (per cui risulta effettuata la vendita all'incanto della proprietà superficiaria, andata a buon fine solo parzialmente nel mese di dicembre 2018) e del relativo servizio di sosta.

Preso atto, pertanto, che sulla base della documentazione fornita in sede istruttoria, le posizioni creditorie e debitorie sono ancora in via di effettiva quantificazione, si richiede all'Ente di adottare ogni azione utile alla tutela della propria partecipazione e, più in generale, dell'equilibrio finanziario di bilancio, dando conto, nel prossimo piano di revisione delle partecipazioni, di eventuali sviluppi della procedura concorsuale in corso, ai fini di una maggiore chiarezza e contezza del percorso di dismissione in atto.

3. Conclusioni.

Sulla base dell'analisi dei piani di revisione, straordinaria e ordinaria, delle partecipazioni possedute dal Comune di Formia al 31/12/2017, adottati ai sensi degli artt. 24 e 20 del TUSP, si richiede all'Ente uno scrupoloso monitoraggio delle proprie partecipazioni, valutando attentamente le osservazioni sopra formulate e trasmettendo la documentazione di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, entro sessanta giorni dall'approvazione del rendiconto 2019.

Con riserva di ogni ulteriore verifica, in occasione dei prossimi controlli di competenza, ai sensi dell'art. 20 del TUSP, nonché ai sensi dell'art. 1 commi 166 ss. della legge n. 266/2005, e degli artt. 147-quinquies, comma 3 e 148-bis, comma 2, del TUEL.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio

ACCERTA

le criticità evidenziate nei termini di cui in parte motiva;

INVITA

l'Ente ad adottare le azioni che riterrà più opportune, alla luce delle osservazioni sopra formulate, e a trasmettere la documentazione di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, entro sessanta giorni dall'approvazione del rendiconto 2019.

DISPONE

- 1) la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, affinché quest'ultimo ne informi l'Organo consiliare, e all'Organo di revisione del Comune di Formia;
- 2) la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell'Amministrazione.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 1° luglio 2020.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo