



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati

Mauro Bonaretti	Presidente f.f.
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 febbraio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Lodi

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche "TUSP");

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Lodi n. 120 del 30 dicembre 2024, avente a oggetto la razionalizzazione della partecipazione detenuta dal Comune nella società Giona s.r.l., trasmessa a questa Corte ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e assunta al protocollo generale C.d.c. n. 179 dell'8 gennaio 2025 e al protocollo pareri TUSP n. 1/2025;

VISTA la nota del magistrato istruttore (SC_LOM - 2299 - Interno - 10.2.2025), con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge, decorrente dalla ricezione del provvedimento;

VISTA l'ordinanza n. 19 del 10 febbraio 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

Con nota dell'8 gennaio 2025 il comune di Lodi ha presentato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 175, la deliberazione del consiglio comunale n. 120 del 30 dicembre 2024 (*"Razionalizzazione della partecipazione detenuta dal Comune di Lodi in Giona s.r.l. - Servizi per la cultura e l'informazione"*).

L'operazione oggetto del provvedimento costituisce attuazione delle più recenti delibere di revisione delle partecipazioni societarie adottate dal Comune di Lodi (delibere del consiglio comunale n. 126 del 22.12.2022, n. 131 del 27.12.2023 e n. 119 del 30.12.2024) attraverso le quali l'organo di indirizzo ha espresso e confermato la volontà di razionalizzare la Giona s.r.l., società *in house* interamente partecipata dal Comune stesso, preposta alla prestazione di servizi strumentali, quali la gestione del teatro comunale, della biblioteca e degli archivi.

Con il provvedimento in esame il consiglio comunale ha deliberato la vendita alla società Astem s.p.a. - parimenti partecipata dal Comune di Lodi per il 99,22% del capitale - delle quote detenute dal Comune stesso nella società Giona s.r.l. e contestualmente ha approvato, quale parte integrante e sostanziale, la perizia di stima del valore del patrimonio aziendale di Giona s.r.l., individuato dal professionista incaricato nella somma di euro 17.447,00 al 30 settembre 2024, importo conseguentemente indicato quale corrispettivo della cessione.

Della deliberazione consiliare costituisce parte integrante e sostanziale anche il progetto di fusione in forma semplificata ai sensi degli artt. 2501-ter e 2505 c.c. approvato dagli organi amministrativi delle due società interessate, sul presupposto che alla data della stipula dell'atto di fusione il capitale della società incorporanda (Giona s.r.l.) sia interamente in proprietà dalla incorporante (Astem s.p.a.).

Va evidenziato che il provvedimento consiliare approva la fusione per incorporazione di Giona s.r.l. nella società Astem s.p.a. *"quale naturale conclusione della procedura di razionalizzazione"*, dando atto che la deliberazione rappresenta una *"specificazione ed esecuzione di quanto adottato con delibera C.C. n. 131 del 27/12/2023, della quale costituisce*

attuazione concreta", sul presupposto, rappresentato in parte motiva, che sia "indispensabile procedere con un pronto adeguamento alle normative di legge che impongono senza alcun ritardo la cessazione delle società a partecipazione pubblica che non abbia i requisiti di cui all'art. 20 del d.lgs. 175/2016". La fusione delle due società appare finalizzata, nelle intenzioni del Comune deliberante, a garantire la continuazione, da parte di Astem s.p.a., dell'erogazione dei servizi già svolti dalla Giona s.r.l.

Al fine di ulteriormente esplicitare il nesso di collegamento negoziale tra l'alienazione delle quote della Giona s.r.l. e l'operazione di fusione, la delibera precisa che *"la previa cessione delle quote di partecipazione di cui sopra non può essere intesa in quanto operazione a sé stante, ma quale fase funzionale della fusione per incorporazione ex art. 2505 del Codice civile"*, norma che prevede la fusione c.d. "semplificata" allorché questa riguardi una società destinata a essere incorporata in altra società che della prima possieda tutte le azioni o quote.

L'atto consiliare precisa, infine, che alla deliberata operazione di cessione onerosa delle quote e alla fusione si procederà *"solo successivamente allo spirare del termine assegnato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti – Lombardia per l'espressione del parere di cui all'art. 5, comma 3° del D.lgs. 175/2016"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera a), numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, delinea una peculiare attività di controllo - di cui il legislatore individua i tempi, i parametri e gli esiti - avente ad oggetto l'atto deliberativo di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni in organismi societari e indirizzata alla motivazione del provvedimento (cfr. SS.RR. in sede di controllo, n. 16/2022/QMIG del 3 novembre 2022).

In estrema sintesi, l'art. 5, comma 3, TUSP richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dalla pubblica amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti parametri di controllo:

- a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, come declinate dall'art. 4 TUSP;
- b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2. Tanto premesso, il Collegio è chiamato a verificare preliminarmente se la deliberazione del consiglio comunale di Lodi n. 120 del 30 dicembre 2024 sia soggetta al controllo sull'assolvimento degli oneri di motivazione analitica ora descritti.

Sul punto, questa Sezione ha già avuto occasione di ribadire quanto già statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella delibera n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, con riferimento al fatto che l'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 ha inteso limitare testualmente il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti - la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni - in cui l'amministrazione pubblica entra per la prima volta in una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio, con la conseguenza che è l'assunzione della qualità di socio a segnare la linea di demarcazione tra gli atti deliberativi soggetti all'esame della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli che ne sono esclusi (cfr., *ex multis*, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 143/2023/PASP e n. 170/2023/PASP).

Nella pronuncia sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno evidenziato come la procedura di valutazione descritta dall'art. 5, comma 3, TUSP non riguardi le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, compresa la fusione, allorché queste non comportino in capo all'ente pubblico l'acquisizione *ex novo* dello *status* di socio. Nel caso della fusione, come chiarito dalla Suprema Corte di cassazione, l'operazione determina l'unificazione dei patrimoni delle società interessate, producendo gli effetti, tra loro interdipendenti, dell'estinzione della società incorporata e della contestuale sostituzione alla stessa, nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, della società incorporante, che, succedendo a titolo universale, viene a rappresentare il nuovo centro di imputazione dei rapporti giuridici in precedenza riguardanti i soggetti incorporati (cfr. Cass. civ., sez. un., n. 21970/2021). Nella prospettiva dei soci l'operazione di fusione si atteggia a sostanziale continuazione del contratto sociale, sebbene la relativa attuazione prosegua in una diversa forma e organizzazione. Da tanto consegue, nel caso in esame, che per il Comune di Lodi, socio dell'incorporante Astem s.p.a., non si verifica alcuna modifica sostanziale della partecipazione che possa risultare assimilabile all'acquisizione di nuove azioni, a maggior ragione tenuto conto del collegamento negoziale con la previa cessione, per finalità di razionalizzazione, delle quote dell'incorporanda Giona s.r.l.; ciò in quanto, in esito alla fusione, la società incorporante permane come soggetto giuridico immutato.

Tanto considerato, l'operazione di fusione deliberata dal Comune di Lodi non risulta soggetta al controllo assegnato alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, in quanto la vicenda non appare sostanzialmente equiparabile, sia da un punto di vista strettamente giuridico che patrimoniale, né alla costituzione di una società né all'acquisto di una nuova partecipazione in società già esistente (cfr. anche, *ex multis*, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 324/2023/PASP).

3. Restano comunque salvi i poteri di scrutinio della fattispecie nell'esercizio delle ulteriori funzioni di controllo, *in primis* quella di cui all'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 - essendo nota a questa Corte, in particolare, la mancata conformità della Giona s.r.l. al parametro posto dal comma 2, lett. d), del citato testo normativo - nonché quelle previste dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, e dall'art. 148-bis, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia dichiara il non luogo a provvedere sulla deliberazione del consiglio comunale di Lodi n. 120 del 30 dicembre 2024, trasmessa ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco del Comune di Lodi, anche in qualità di presidente del consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea.

ORDINA

al Comune di Lodi di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2025.

l'Estensore
(Iole Genua)

il Presidente f.f.
(Mauro Bonaretti)

Depositata in Segreteria il 3 marzo 2025

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)