



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera da consiglio del 30 ottobre 2024 composta dai seguenti magistrati:

Paolo	PELUFFO	Presidente
Giuseppe	VELLA	Primo Referendario
Antonino	CATANZARO	Primo Referendario - relatore
Massimo Giuseppe	URSO	Primo Referendario
Mara	ROMANO	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*);

VISTO l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SSRR/PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, così come novellato dall'art. 11, c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/SSRRCO/AUD/22;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2022;

VISTO l'atto deliberativo del Consiglio comunale di Licata (AG) n.65 del 17 settembre 2024 avente oggetto la "ACQUISIZIONE INTEGRALE QUOTE SOCIETARIE APEA S.R.L. (AGRIGENTO PROVINCIA EST AMBIENTE S.R.L.) trasmessa dall'Ente ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016 e acquisita al protocollo della Corte dei Conti, sezione di controllo della Regione Siciliana, al n. 7497 del 30 settembre 2024;

VISTA l'ordinanza n. 78 del 2024 del Presidente aggiunto della Sezione di controllo di nomina del relatore, Primo Referendario Antonino Catanzaro e convocazione del Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Antonino Catanzaro, ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Il Comune di Licata (AG), con la nota acquisita al prot. di questa sezione n. 7497 del 30 settembre 2024, ha trasmesso, ai fini della pronuncia ex art. 5 del D.lgs. 175 del 2016, la delibera del Consiglio Comunale n. 65 del 17/9/2024, avente ad oggetto "Acquisizione Integrale Quote Societarie APEA s.r.l. (Agrigento Provincia Est Ambiente SRL)". Tale acquisizione è finalizzata all'affidamento *in house* dei Servizi Integrati di Igiene Ambientale e altri servizi ambientali da parte del Comune di Licata che risultano attualmente svolti dalla stessa APEA s.r.l. in RTI con Iseda Capogruppo, a seguito di procedura di gara svolta dalla SRR4 (Società per la regolamentazione dei rifiuti ATO n. 4 Società consortile a r.l) di cui il Comune di Licata detiene la quota del 11,25%.

I medesimi servizi ambientali di smaltimento rifiuti fino alla sua messa in liquidazione erano svolti dalla società DEDALO Ambiente AG3 S.p.A., codice fiscale

022298890845, costituita il 31/12/2002, in liquidazione dal 2011 ed avente appunto come oggetto sociale “il recupero e la preparazione per il riciclaggio dei rifiuti solidi urbani e biomasse”. Tale società per altro risulta da apposita verifica svolta tramite la banca dati TELEMACO a tutt’oggi partecipata dal Comune di Licata al 24,55%, e risulta altresì in stato di fallimento a seguito di provvedimento del Tribunale di Agrigento n.21 emesso in data 4/10/2021.

L’art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come recentemente modificato dall’art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l’atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall’Amministrazione pubblica procedente (come definita dall’art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016) all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa.

Il successivo comma 4 dell’art. 5 dispone che, per gli atti delle Amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali, sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è invece competente la relativa Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l’Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione. Sempre il comma 4 puntualizza che la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all’Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale. In caso

di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

La modifica apportata all'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 ad opera della legge n. 118 del 2022 ha investito pertanto l'esame svolto dalla Corte dei conti sugli atti di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in società già esistente da parte di una Pubblica amministrazione, creando quindi un nuovo particolare tipo di controllo di legittimità/regolarità.

A tale riguardo appare quindi utile fornire un inquadramento sistematico del contesto normativo in cui la novella legislativa viene ad inserirsi, alla luce del quale va fornita risposta al quesito sollevato. L'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale). Tale distinzione costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza, sia della Corte di Cassazione (Corte di Cassazione ordinanze n. 5424/2021 e n. 21588/2013, nonché Corte di Cassazione sentenza n. 30167/2011), sia del giudice amministrativo (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 7030/2018), rappresentando anche il punto di confine tra le due giurisdizioni essendo infatti rimesso al giudice amministrativo il controllo giudiziale della prima fase, mentre quello sulla seconda, avente ad oggetto l'attuazione privatistica della fase precedente, alla giurisdizione ordinaria. La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli

strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili. In primo luogo, l'atto deliberativo assume rilevanza sul piano del diritto privato (Corte cost. n. 227/2020); si pensi al riguardo alle conseguenze che la mancanza o l'invalidità dell'atto amministrativo deliberativo produce in termini di nullità ex art. 2332 c.c. della società neocostituita, ove esso riguardi una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale (art. 7, c. 6, TUSP), ovvero in termini di inefficacia del contratto di acquisto delle partecipazioni (art. 8, c. 2, TUSP). Per altro verso, l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale sentenza n. 251/2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'Amministrazione.

In questa prospettiva gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di *spending review*, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici (Corte costituzionale, sentenza n. 194/2020). Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale n. 86/2022).

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni dell'art. 5 TUSP, le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in discorso, sottoponendolo all'esame della Corte dei conti per intercettare tempestivamente eventuali criticità ed esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP.

Come sopra richiamato, l'intervento normativo delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti. In ordine ai primi, il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo 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.

Inoltre la Corte dei conti deve valutare la conformità della delibera inviata a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'impianto normativo, già oggetto di esame, nel corso dell'iter parlamentare, da parte delle Sezioni riunite nella deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/22, *"Memoria sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"*, evidenzia, in primo luogo, come gravi sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione della società (o di acquisto di una partecipazione) e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata di recente oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la ratio nell'esigenza *"di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"*.

La medesima pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite ha qualificato la funzione in discorso come una *"peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

Nella medesima ottica di tutela della finanza pubblica, perseguita dall'art. 5 TUSP, si inquadra anche l'art. 14 TUSP, la cui *ratio* si rinviene nell'ottica del contenimento e

della razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche nel rispetto della concorrenzialità del mercato.

In particolare, l'art. 14, comma 6, del D.lgs. 175/2016 recita: *“Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.”*

Nel caso di specie quindi, preliminarmente alla verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'acquisizione societaria totalitaria dell'APEA s.r.l., assume rilevanza la circostanza che non sono ancora decorsi cinque anni dalla dichiarazione di fallimento della società DEDALO s.p.a. (partecipata dal Comune di Licata), la quale gestiva in affidamento diretto i medesimi servizi di igiene ambientale che il Comune di Licata intende affidare alla società Apea s.r.l. di cui si propone di acquisire la totale partecipazione come risulta dal verbale della seduta del consiglio comunale.

Alla luce delle superiori considerazioni e tenuto conto inoltre che, come si evince anche dalla deliberazione del Consiglio comunale in oggetto, questa Sezione non potrebbe comunque effettuare alcuna valutazione economico-finanziaria per l'assenza della documentazione prevista dall'art.5 del TUSP, ed in particolare per la mancata formulazione del piano industriale correlato alla individuazione dei servizi che si intenderebbe affidare, si esprime parere negativo, essendo vietata l'acquisizione della partecipazione societaria di Apea s.r.l. in liquidazione dall'art. 14 comma 6 D.lgs. 175/2016, ferma restando la possibilità per il Comune di Licata di procedere in futuro alla suddetta acquisizione emanando un nuovo atto deliberativo ed avanzando una ulteriore richiesta di parere, ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del D.lgs. 175/2016, quando saranno decorsi cinque anni dalla dichiarazione di fallimento della società Dedalo s.p.a., avvenuta il 4 ottobre 2021.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana pronuncia parere negativo, nei termini precisati in motivazione, in ordine all'acquisizione integrale delle quote societarie della APEA s.r.l. da parte del Comune di Licata.

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Licata, in persona del Sindaco, e al Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

ORDINA

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

L'ESTENSORE

Antonino Catanzaro

II PRESIDENTE

Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria il 4 novembre

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura