

Deliberazione n. 59/2024/PASP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo Referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 12 giugno 2024

Comune di Voghiera (FE)

Richiesta ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016

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

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

VISTO il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il R. D. 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D. L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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 di questa Sezione di controllo n. 124/2022/QMIG;
VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n.135/2022/QMIG;

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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2023;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 25/SSRRCO/QMIG/2023;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 11/SSRRCO/QMIG/2024;

VISTA la propria deliberazione n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 concernente l'approvazione delle *"Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)"*;

VISTA la propria deliberazione n. 201/2023/INPR del 14 dicembre 2023, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2024;

VISTO il Decreto presidenziale n. 4/2024 del 19 gennaio 2024, di riparto per l'anno 2024 delle attività del controllo per magistrati e funzionari della Sezione di controllo;

VISTA la richiesta di cui alla deliberazione del Consiglio comunale n. 7 del 23 aprile 2024 del Comune di Voghiera avente ad oggetto *"proposta di acquisto di una quota di partecipazione societaria in Secif s.r.l. finalizzata alla gestione dei servizi cimiteriali dal punto di vista operativo, amministrativo oltre che della manutenzione del verde nei cimiteri"* trasmessa dall'Ente ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016 e acquisita al prot. n. SC_ER 0001941 del 2 maggio 2024;

VISTA la nota prot. n. SC_ER 0002220 del 17 maggio 2024 con la quale, a fini istruttori, la Sezione ha richiesto al Comune di Voghiera (FE) alcune informazioni.

VISTA la nota del 22 maggio 2024, acquisita agli atti con prot n. SC_ER 00002287 di pari data, con la quale il Comune di Voghiera ha risposto alla suddetta richiesta istruttoria formulata dalla Sezione;

VISTO il Decreto presidenziale n. 19 del 2024, con il quale è stato disposto

che il Cons. Alberto Rigoni riferisca in ordine all'istanza ex art. 5 del T.U.S.P. trasmessa dal Comune di Voghiera (FE) di cui alla presente deliberazione;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Alberto Rigoni;

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Voghiera in data 2 maggio 2024, acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 0001941 di medesima data, ha inviato, tramite posta elettronica certificata, a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016, la deliberazione del Consiglio comunale n. 7 del 23 aprile 2024, avente ad oggetto *"proposta di acquisto di una quota di partecipazione societaria in Secif s.r.l. finalizzata alla gestione dei servizi cimiteriali dal punto di vista operativo, amministrativo oltre che della manutenzione del verde nei cimiteri."*

Con la suddetta deliberazione consiliare n. 7/2024, l'Ente decide di:

- aderire alla società di capitali interamente pubblica denominata SECIF S.r.l. con sede legale in Argenta (FE) mediante acquisizione di almeno una quota, per l'importo totale pari a euro 11.613,00 di cui euro 317,76 a titolo di aumento di capitale sociale ed euro 11.295,24 a titolo di sovrapprezzo da determinarsi da parte dell'Assemblea tenuto conto delle riserve patrimoniali esistenti, così come stabilito dallo Statuto di SECIF S.r.l.;
- che l'adesione alla società è subordinata all'assenso dell'Assemblea dei Soci;
- approvare lo Statuto della società SECIF S.r.l.;
- demandare al Responsabile del Settore Finanziario tutti gli atti relativi e consequenziali necessari;
- trasmettere copia dell'atto deliberativo consiliare alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, unitamente ai documenti di cui alla deliberazione n. 32/2023/INPR della medesima Corte dei conti;
- tramettere, copia dell'atto deliberativo consiliare, all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, al fine dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287;
- dare atto che l'acquisizione della partecipazione societaria è subordinata ai pareri favorevoli della Corte dei conti e dell'AGCM.

Inoltre, nella medesima deliberazione consiliare l'Istante dà atto che:

- la società è valutata come necessaria per la produzione di un servizio di interesse generale in quanto tale servizio non è erogabile da parte dei dipendenti comunali in quanto in numero insufficiente;
- la società SECIF S.r.l. possa configurarsi quale centro di esecuzione di servizi strumentali e di gestione degli enti soci, secondo principi di:
 - efficacia, attuando processi di specializzazione in settori di interesse degli enti soci;
 - efficienza, in ragione di funzioni o servizi strumentali svolti in aree di intervento omogenee e sinergiche;
 - economicità dell'azione amministrativa, conseguendo economie di scala attraverso la riduzione dell'incidenza dei costi di struttura ed in generale dei costi fissi.

Nel medesimo atto deliberativo consiliare con riferimento alle risorse necessarie all'acquisizione della partecipazione societaria, si dà atto che la spesa complessiva di euro 11.613,00 genererebbe già dal secondo esercizio un risparmio netto sulla spesa per la gestione dei servizi cimiteriali pari a euro 18.000,00 rispetto alla spesa complessiva attuale annuale di circa euro 49.686,36.

2. L'Ente istante ha trasmesso alla Sezione ai fini della pronuncia ex art. 5 del T.U.S.P. la seguente documentazione:

- delibera del Consiglio comunale n. 7 del 23 aprile 2023;
- piano economico;
- bilanci della Società SECIF S.r.l.;
- statuto SECIF S.r.l.;
- parere del Revisore;
- verbale assemblea soci SECIF S.r.l. del 29 aprile 2024;
- questionario compilato di cui alla delibera della Sezione n. 32/2023/INPR.

3. In sede di istruzione svolta al fine dell'emissione del parere ex art. 5 T.U.S.P., la Sezione ha effettuato apposita attività di controllo e verifica riscontrando alcune circostanze che hanno comportato specifico approfondimento onde cogliere l'emersione di eventuali criticità. Il Magistrato istruttore con nota prot. n. SC_ER 0002220 del 17 maggio 2024 ha richiesto all'Ente di riferire in proposito, fornendo precise informazioni.

In particolare, all'Ente è stato richiesto di trasmettere a fini istruttori la seguente documentazione:

- Bilancio di esercizio 2023, documento necessario al fine della determinazione della quota di partecipazione da versarsi da codesto Ente

alla società. Chiedendo al riguardo di specificare nel dettaglio le modalità di calcolo della quota societaria;

- *Business plan* o piano strategico, come inteso nella delibera della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 32/2023, chiedendo in caso di mancata predisposizione di indicare le motivazioni per le quali non si è ritenuto di adottarlo.

Con la medesima nota istruttoria prot. n. SC_ER 0002220 del 17 maggio 2024, in ordine all'esercizio del c.d. controllo analogo congiunto da parte dei soci sulla società SECIF S.r.l. si è chiesto di riferire:

- circa la presenza di patti parasociali o altri documenti, oltre a quanto indicato nello Statuto all'art. 11, che disciplinano nel dettaglio il controllo in parola, onde consentire un regolare e corretto svolgimento dello stesso ai sensi della normativa vigente in materia consentendo ad ogni socio di effettuare sulla società un controllo analogo ai propri servizi interni;
- in modo puntuale come avviene in concreto il controllo analogo congiunto;
- di precisare nel dettaglio come viene esercitata, in sede di controllo analogo congiunto, l'espressione di voto da parte di ciascun socio (a titolo esemplificativo, il metodo del c.d. "voto per quote" oppure del c.d. "voto per teste" contraddistinto da un computo meramente numerico dei voti).
- se, con riferimento all'acquisizione della quota societaria se al bilancio di previsione 2024, sia stanziata idonea copertura finanziaria indicando con precisione ove siano iscritte le necessarie risorse finanziarie.

4. Con nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 00002287 del 22 maggio 2024, l'Ente ha fornito riscontro alla richiesta istruttoria formulata dalla Sezione allegando:

- il Bilancio di esercizio 2023 della società SECIF S.r.l., con annesso file contenente tabella dove viene evidenziata la determinazione della quota di capitale sociale e dell'importo da versare, specificando che per la determinazione del sovrapprezzo è stato preso a riferimento il patrimonio netto al 31 dicembre 2023 di euro 1.506.032;
- il *Business plan* e/o piano economico redatto dalla società SECIF S.r.l. della durata di un anno.

Relativamente all'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei soci sulla società SECIF S.r.l., l'Ente ha riferito che:

- i patti parasociali esistenti sono molto vecchi e non tengono conto delle modifiche statutarie intervenute per gli adeguamenti al D. Lgs. 175/2016,

pertanto la disciplina del controllo analogo congiunto fa espresso riferimento a quanto indicato nello Statuto;

- tutto quanto concerne il controllo analogo congiunto da parte dei soci, pertanto, è contenuto agli artt. 11 in merito alle competenze dell'assemblea e 22 "Obblighi di informativa";
- l'espressione del voto avviene mediante calcolo del quorum costitutivo e deliberativo per quote; Lo Statuto prevede che l'assemblea deliberi sempre con il voto favorevole di tanti soci che rappresentano almeno i due terzi del capitale sociale.

Contestualmente l'Ente ha confermato che in riferimento all'acquisizione della quota societaria pari a complessivi euro 11.613,00, la somma è stata stanziata nel bilancio di previsione 2024 al capitolo 424 "acquisto partecipazioni società SECIF SRL" P.F. U 3.01.01.03.003 Missione 01 Programma 03.

5. Da apposita verifica svolta tramite la consultazione della banca dati delle Camere di commercio alla data del 20 maggio 2024, emerge la circostanza che il Comune di Voghiera (FE) non risulta presente nella compagine societaria della società SECIF S.r.l.

6. Sempre consultando la suddetta banca dati di InfoCamere alla data del 20 maggio 2024 emerge la circostanza che l'Ente detiene partecipazioni in Si.Pro. Agenzia Provinciale Per Lo Sviluppo S.p.A. dal 29 marzo 1995, Clara S.p.A. dal 12 marzo 2001, Acosea Impianti S.r.l., dal 14 dicembre 2004, Area Impianti s.p.a. dal 15 dicembre 2015 e Lepida S.c.p.A. dal 27 gennaio 2010.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1. L'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11 c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una nuova società e di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) in un organismo societario esistente, sia trasmesso dall'amministrazione "all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli art. 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.

Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo" (cfr. art. 5, c. 3) e che "Ai fini di quanto previsto dal c. 3, 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 competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. 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 dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente 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 ragioni" (cfr. art. 5, c. 4).

1.2. La modifica all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, ad opera della L. n. 118/2022, riguarda il controllo svolto dalla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in un organismo esistente:

- a) delineando la "natura" della funzione assegnata alla Corte: consultiva o controllo;
- b) indicando le Sezioni competenti a svolgere detta funzione: i) per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; ii) 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 competente la Sezione regionale di controllo; iii) per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259 è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);
- c) disciplinando la procedura per l'esercizio della funzione:
"L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento" (cfr. art. 5, c. 3);

d) stabilendo i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione (art. 5, c. 1, 2 e 3):

d1) I c. 1 e 2 dell'art. 5 impongono all'amministrazione un'analitica motivazione in ordine: **a)** alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4; **b)** alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e **c)** della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; **d)** alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **e)** alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese;

d2) Il c. 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: **a)** la conformità dell'atto a quanto disposto dai c. 1 e 2 dell'art. 5; **b)** la conformità a quanto disposto dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, SSRRCO, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

1.3. L'intervenuta modifica del T.U.S.P., come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del T.U.S.P. si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, *"trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento"* (Corte cost., sentt. n. 86/2022 e n. 194 del 2020).

Pertanto, *"la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del T.U.S.P., [le cui norme configurano] parametri interposti [di coordinamento finanziario ex art. 117, c. 3, Cost.] sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione"* (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del diritto).

1.4. Il predetto inquadramento costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri (v. successivo punto **2.5.**), di cui all'art. 5, delineati dal T.U.S.P., novellato dalla Legge n. 118/2022, che fanno sistema

con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo T.U.S.P., come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, c. 2, lett. i), della medesima L. n. 118/2022 (*"l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'art. 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, [tenendo conto] anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione"*).

E proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della L. D. n. 118/2022, è stato emanato il D. Lgs. n. 201/2022, rubricato *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*: all'art. 17, c. 5, del D. Lgs. n. 201/2022, con riferimento agli affidamenti a società *in house*, si prevede che *"5. L'Ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al c. 1 del medesimo art. 20 [1. Fermo quanto previsto dall'art. 24, c. 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 c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17, c. 4, del D. L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, c. 4, e alla struttura di cui all'art. 15.], delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione"*.

2. Istanza pervenuta alla Sezione

2.1. Tanto premesso, il Collegio è chiamato ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., sull'atto di acquisto di una partecipazione nella società SECIF S.r.l., da parte del Comune di Voghiera, ente locale il cui territorio ricade nella provincia di Ferrara.

2.2. In base al richiamato art. 5 del T.U.S.P., le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della L. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di

acquisizione di una partecipazione societaria (diretta o indiretta). La norma citata prevede che la Corte dei conti deliberi in ordine alla conformità dello stesso a quanto disposto dai c. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli art.li 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.

2.3. La funzione assegnata alla Corte dei conti è stata di recente oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. citata 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"*.

2.4. 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"*. Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine l'amministrazione può procedere autonomamente.

2.5. In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a cinque parametri: **i)** "necessità" della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); **ii)** ragioni e finalità che giustificano la scelta sul piano della convenienza economica in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iii)** sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo di tale scelta, in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iv)** compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **v)** assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2.6. Rimane fermo che la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

2.7. Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, T.U.S.P. stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere (pur trattandosi nella sostanza di un controllo, cfr. Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, del. n.

16/SSRRCO/QMIG/22) e prevede che, qualora quest'ultimo sia *"in tutto o in parte negativo"*, l'amministrazione pubblica interessata possa comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale (cd. motivazione rafforzata).

2.8 Con pronuncia n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 questa Sezione ha approvato le *"Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)"*, mettendo in risalto come il necessario vaglio istruttorio – che deve essere svolto dall'amministrazione prima di sottoporre alla Sezione regionale la delibera per l'espressione del giudizio richiesto dalla Corte – esiga una oggettiva serietà di analisi e di verifica che la molteplicità dei presupposti indicati dall'art. 5 del T.U.S.P. individuano in modo specifico e puntuale. Invero, la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'amministrazione. Peraltro, l'amministrazione deve svolgere una sua istruttoria preliminare alla sottoposizione alla sezione sui singoli parametri del "controllo", fornendone in modo esaustivo gli elementi, evitando cioè superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di parametri dal tenore sicuramente elastico. Nell'applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale e al duplice fine di consentire, per un verso, all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'Ente, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., e, per altro verso, di fornire all'Ente un quadro esaustivo degli approfondimenti necessari, questa Sezione, con la suddetta delibera n. 32/2023, ha approvato e messo a disposizione dell'amministrazione un questionario da allegarsi alla richiesta medesima. Giova precisare, al riguardo, che il questionario contempla una serie di quesiti analiticamente sviluppati afferenti ai seguenti parametri esplicitati dall'art. 5 del T.U.S.P. (di cui anche al precedente punto n. 2.5): *"necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 [del T.U.S.P.], evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*, nonché *"della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"*.

2.9. È pertanto alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato che va scrutinato l'atto trasmesso dal Comune di Voghiera (FE), ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P., procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'amministrazione, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici sia rispetto a quelli economico-finanziari.

3. Competenza alla pronuncia

3.1. In punto di competenza occorre chiarire il recente pronunciamento delle Sezioni Riunite di controllo rese in sede nomofilattica, adottato in tema di istanza di parere ex art. 5 del T.U.S.P.

3.2. Le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata dalle Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per l'Emilia-Romagna, si sono pronunciate con la citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, depositata in data 3 novembre 2022 ritenendo che *"1. Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo). [...]"*.

3.3. Ciò premesso e rappresentato, in base all'art. 5, c. 4, del T.U.S.P. (*"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 competente la Sezione regionale di controllo"*), si ritiene che sussista la competenza di questa Sezione a deliberare al riguardo.

4. Ammissibilità soggettiva

4.1. L'art. 5 nella parte in cui prevede che al c. 1 *"[...] l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche [...]"*, al c. 3 che *"L'amministrazione invia l'atto deliberativo di*

costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287 , e alla Corte dei conti [...]" indica i soggetti riconducibili al disposto normativo in parola ovvero sia le amministrazioni pubbliche che ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. a), del medesimo decreto e cioè *"le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*.

4.2. Nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del T.U.S.P. impone che l'operazione sia deliberata *"secondo le modalità di cui all'art. 7, c. 1 e 2"*. Tali norme disciplinano, dunque, gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo. Ebbene, nel caso di specie, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica deliberazione del Consiglio comunale (deliberazione n. 7 del 23 aprile 2024), in linea con quanto previsto dalla lettera c) del c. 1 dell'art. 7 (1. *La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: [...]* c) *deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; [...]"*).

4.3. Ciò rappresentato, la Sezione ritiene sussistere, nella specie, il requisito dell'ammissibilità soggettiva.

5. Ammissibilità oggettiva

5.1. L'art. 5 c. 1 del T.U.S.P. prevede che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo competente si pronunci sull'atto deliberativo avente ad oggetto *"la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale"*.

5.2. Quanto al perimetro oggettivo della richiamata disposizione, le Sezioni riunite in sede di controllo (in riscontro ad una richiesta avanzata della Sezione regionale di controllo per la Toscana (del. n. 196/2022/QMIG), si sono pronunciate con delibera n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, depositata in data 23 novembre 2022, ritenendo che *"l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai c. 3 e 4 dell'art. 5 del D. Lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio"*, bensì unicamente quelle concernenti la costituzione della società o l'acquisizione di una partecipazione societaria diretta o indiretta.

5.3. Il caso di specie concerne l'acquisizione, da parte del Comune di Voghiera (FE), della partecipazione in una società già costituita, nella quale l'Ente non afferisce alla compagine societaria. Sicché, per quanto esposto, deve ritenersi sussistente anche il requisito dell'ammissibilità oggettiva in parola: l'Ente con la sottoscrizione della partecipazione societaria acquisirà, altresì, la posizione di socio.

6. Merito

6.1 Considerazioni generali

La Sezione nella propria attività istruttoria volta all'emissione della presente pronuncia ha tenuto debitamente conto degli elementi informativi offerti dall'istante alla luce anche delle *"indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)"*, fornite dalla Sezione con delibera n. 32/2023/INPR.

Inoltre, la Sezione uniforma la propria attività di controllo al seguente principio di orientamento generale definito dalle Sezioni Riunite con la già citata delibera n. 16/2022/QMIG: *"Nell'esame previsto dall'art. 5, c. 3, del T.U.S.P. sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione"*.

Giova precisare, al riguardo, che con la medesima suddetta deliberazione le Sezioni Riunite rilevano che *"le valutazioni circa 'la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria' dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull'Amministrazione interessata all'operazione; quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla Corte dei conti. Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli e funzioni, [...]"*.

Orbene, compete all'amministrazione istante ogni valutazione circa la rispondenza della scelta effettuata ai parametri individuati dal legislatore nell'art. 5 del T.U.S.P., mentre alla Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi ai sensi del medesimo art. 5, spetta un sindacato successivo sulla base della motivazione analitica addotta dall'Ente (che costituisce per essa un onere inderogabile).

6.2 Caratteristiche dell'*in house providing*

Come sopra posto in evidenza il Comune di Voghiera (FE) intende aderire mediante acquisto di quota alla proprietà della società SECIF S.r.l., al fine di potersi avvalere della condizione asserita dell' *in house providing* per affidare in modo diretto e quindi senza ricorso al mercato, l'insieme dei servizi di gestione cimiteriale.

L'espressione "affidamento *in house*" indica la possibilità da parte della stazione appaltante di provvedere in proprio all'esecuzione di un servizio per mezzo di un soggetto che ha un legame molto stretto con essa. La disciplina delineata dal nuovo codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36) definisce all'art. 3 c. 1 lett. e) dell'allegato I.1 l'affidamento *house* come un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato ricompresa nel disposto dell'art. 2, c. 1, lett. o), del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al D. Lgs. 175/2016, e alle condizioni rispettivamente indicate dall'art. 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'art. 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'art. 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE.

L'affidamento *in house* implica, peraltro, una situazione molto particolare: una stretta relazione tra chi affida e chi riceve l'affidamento che giustifichi l'assenza di una gara ad evidenza pubblica, in ragione del fatto che nella sostanza la pubblica amministrazione affida a sé stessa il servizio e non ad un terzo.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, infatti, tra il socio pubblico controllante e la società controllata sussiste una relazione interorganica e non intersoggettiva, di guisa che l'affidamento diretto ad una società *in house* è consentito a condizione che la stessa non sia terza rispetto all'ente affidante, ma si configuri alla stessa stregua di una sua articolazione interna (v. *ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 febbraio 2020 cause C-89/19 e C- 91/19).

In altri termini, in ragione del controllo analogo, è come se la società *in house* fosse un mero organo dell'ente pubblico, vale a dire una sua *longa manus*.

Occorre però che siano rispettati precisi requisiti: a) l'amministrazione aggiudicatrice deve svolgere sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello vigente sui propri servizi, esercitando, dunque, un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative; b) oltre l'80 per cento delle attività del soggetto affidatario deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; c) nel soggetto affidatario non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione privata ammesse dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati europei.

In tale contesto normativo, il profilo di particolare rilievo, connesso al caso di specie in corso di esame, è l'effettivo esercizio del controllo analogo congiunto per tale intendendosi quella particolare condizione in cui l'amministrazione o le amministrazioni socie sono ciascuna titolare di una *"influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata"*, come se si trattasse di una propria articolazione interna (v. art. 2 - Definizioni, c. 1, lett. c) D. Lgs. n. 175/2016).

Questa specifica modalità di controllo costituisce un requisito indispensabile per la legittimità dell'affidamento diretto del servizio alla società partecipata.

Si evidenzia, infatti, con specifico riferimento alle modalità di esercizio del controllo analogo congiunto, intestato a più amministrazioni, quanto affermato dalla Corte di Giustizia (sin dalla decisione 18 novembre 1999 nella causa C-107/98 Teckal) la quale, nell'ammettere che il controllo analogo possa essere esercitato in forma congiunta e nel ritenere inadeguati, a tal fine, i poteri a disposizione dei soci secondo il diritto comune, ha ravvisato la necessità di dotare i soci di appositi strumenti per consentire di interferire in maniera penetrante nella gestione della società (sent. 13 novembre 2008 nella causa C-324/07 Coditel Brabant SA).

In questa prospettiva si rende necessario stabilire i meccanismi di coordinamento che permettano ad ogni ente di influire concretamente sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata, esigenza di coordinamento che si rinviene, in particolare, nelle ipotesi di controllo congiunto a carattere pulviscolare.

Sul punto si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza n. 7093/2021, affermando che nonostante una partecipazione *"pulviscolare"* sia in principio idonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale

interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi potenzialmente contrastanti, i soci pubblici ben possono sopperire a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il *"loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata"*.

Appare, quindi, evidente, considerando che la particolare modestia della partecipazione al capitale si traduce in una *"debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa"*, l'indispensabilità della previsione di strumenti negoziali che *"possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, di assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e le attività della società partecipata"* (Cons. Stato n. 578/2019 cit.)

La giurisprudenza amministrativa (cons. Stato, Sez. V, n. 8028/2020) ha inoltre, specificato che *"nel caso del controllo analogo in forma congiunta occorre tener conto di un aspetto particolare: i soci pubblici hanno necessità di concordare previamente le determinazioni da trasmettere agli organi di amministrazione della società. In particolare, i soci pubblici partecipanti nominano rappresentanti comuni negli organi decisionali, si accordano sulle decisioni più significative per la vita sociale e controllano reciprocamente che gli indirizzi elaborati non vadano a discapito dei propri interessi; esercizio "congiunto" quindi evolve in esercizio "condiviso" e descrive una modalità di gestione da parte dei soci pubblici controllanti caratterizzata da coordinamento delle decisioni affinché degli interessi pubblici perseguiti da ciascuno degli enti partecipanti si faccia sintesi nell'interesse pubblico comune perseguito dalla società nell'esecuzione del servizio. Perché si abbia condivisione del controllo è, allora, indispensabile una sedes nella quale la volontà comune possa assumere la forma di determinazioni vincolanti per gli organi amministrativi e che non sia l'assemblea dei soci per la prevalenza che i soci di maggioranza vi esercitano secondo le ordinarie regole deliberative (principio di maggioranza azionaria) e per la predominanza, nelle deliberazioni ivi assunte, dell'interesse al risultato economico della società"*.

6.3 Società SECIF S.r.l.

SECIF S.r.l. è una società a responsabilità limitata con sede legale in Argenta (FE) Via Vianelli, 1, che si occupa della gestione dei servizi cimiteriali e funerari, amministrativi, operativi oltre alla manutenzione ordinaria degli edifici cimiteriali e lo sfalcio degli stessi.

SECIF S.r.l. si qualifica quale società a partecipazione pubblica con la peculiarità

ed i vincoli del modello “*in house providing*”. La società nasce per fornire una adeguata gestione dei servizi cimiteriali e dell’impianto di cremazione, per offrire ai soci pubblici servizi di qualità, ottimizzandone i costi di gestione.

Il capitale è interamente pubblico e fa capo ai soci: Comune di Argenta 60,45 per cento attraverso SOELIA S.p.a. totalmente partecipata dal Comune; Comune di Portomaggiore (12,54 per cento); Comune di Ostellato (8,36 per cento); Comune di Fiscaglia (12,36 per cento); Comune di Molinella (6,29 per cento, attraverso la società Molinella Futura S.r.l. totalmente partecipata dal Comune). SECIF S.r.l. svolge la propria attività prevalentemente a favore dei propri soci (clausola statutaria art. 2 c. 2.2 lett. a), dal momento che, obbligatoriamente, oltre l’ottanta per cento del fatturato aziendale deve riferirsi allo svolgimento di interventi affidati dagli enti pubblici soci;

Da apposita verifica svolta tramite la banca dati messa a disposizione dal sistema dalle Camere di commercio italiane si evince che il capitale sociale deliberato, sottoscritto e versato ammonta ad euro 41.868,00. Lo stesso valore riferito al Capitale sociale si evince dall’esame del bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2023 (bilancio trasmesso dal Comune di Voghiera (FE) con nota prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER n. 0002287 del 22 maggio 2024).

Lo statuto societario (art. 11 punto 11.2) apparentemente prevede che i soci congiuntamente tra di loro, in forma di assemblea esercitino sulla società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi.

6.4 Aumento capitale sociale

Con riferimento al prospettato aumento di capitale sociale, al fine dell’ingresso del Comune di Voghiera (FE) nella compagine societaria della società SECIF S.r.l., il Collegio prende atto della situazione attuale come emerge dalla documentazione offerta dall’istante e da apposita visura reperita nella banca dati gestita da Infocamere.

Più precisamente, nella tavola che segue vengono rappresentate le quote di partecipazione dei Soci attuali al capitale sociale di euro 41.868,00.

Tavola n. 1

situazione attuale			
		100,00%	
soelia	41.868,00	60,45%	25.309,00
portomaggiore	41.868,00	12,54%	5.250,00
fiscaglia	41.868,00	12,36%	5.175,00
ostellato	41.868,00	8,36%	3.500,00
molinella	41.868,00	6,29%	2.634,00

A seguito dell'aumento di capitale sociale pari a euro 500 di cui euro 317,76 a pagamento e 182,24 a titolo gratuito, il nuovo valore risulterà pari a euro 42.368,00. Nella tavola che segue viene rappresentata la partecipazione dei soci al capitale sociale della società SECIF S.r.l. prima e dopo l'aumento di capitale. Nell'ultima colonna a destra vengono indicate le percentuali di diluizione delle quote, ovverossia l'ammontare in diminuzione della quota di ogni socio per effetto dell'aumento di capitale sociale.

Tavola n. 2

Ipotesi aumento di capitale di 500 euro di cui a pagamento 317,76 euro nominale riservato a voghiera 0,75% gratuito per 182,24 euro						
	Nuovo capitale sociale		Quote ante aumento	Quote post aumento		diluizione
soelia	42.368,00		60,45%	60,00%	25.419,37	0,45%
portomaggiore	42.368,00		12,54%	12,45%	5.273,10	0,09%
fiscaglia	42.368,00		12,36%	12,27%	5.197,41	0,09%
ostellato	42.368,00		8,36%	8,30%	3.515,40	0,06%
molinella	42.368,00		6,29%	6,24%	2.644,96	0,05%
voghiera	42.368,00			0,75%	317,76	0,00%

6.5 Onere di motivazione: parametro "necessità" della società per il perseguimento delle finalità istituzionali. Vincoli tipologici (art. 3 T.U.S.P.) e finalistici (art. 4 T.U.S.P.)

6.5.1 Vincoli tipologici

SECIF ha natura di società a responsabilità limitata, e come tale rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, l'art. 3 del T.U.S.P. dispone che queste ultime *"possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"*.

Ciò rappresentato, la Sezione ritiene assolto il vincolo tipologico previsto dal legislatore, poiché la Partecipazione attiene ad una società già costituita nella forma di società a responsabilità limitata, partecipata da enti pubblici.

6.5.2 Vincoli finalistici

Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici sono inoltre assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell'art. 4 del T.U.S.P.: quello generale *"di scopo"* di cui al c. 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali (*"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") e quello "di attività", dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo art. 4.

Giova precisare, al riguardo, che il vincolo di attività segue quello di scopo: occorre che sia rispettato *in primis* il secondo (vincolo di scopo) poi, a seguire, il primo (vincolo di attività). A riprova, il fatto che l'art. 2, c. 2 del T.U.S.P. dispone che *"Nei limiti di cui al c. 1 [vincolo di scopo] le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate [...]"*.

Affinché l'Ente possa affidare legittimamente i servizi in questione alla *società in house* SECIF S.r.l. occorre che siano assolate le disposizioni normative in materia dettate dalla legislazione vigente: solo al rispetto dei vincoli stringenti in materia l'affidamento appare legittimo e pertanto il possesso della partecipazione soddisfa il vincolo di scopo.

Al riguardo, la Sezione richiama il recente pronunciamento della Corte di giustizia europea a seguito di rinvio pregiudiziale esperito ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), effettuato dal Consiglio di Stato con tre diverse ordinanze: sez. V n. 138/2018, sez. V n. 293/2019 e sez. V n. 296/2019. Il Consesso della giustizia amministrativa ha posto ai giudici europei il seguente quesito giuridico:

"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 intende comunque acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto e quindi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti in favore dell'Organismo pluripartecipato".

La Corte di Giustizia con ordinanza del 6 febbraio 2020 nelle cause riunite da C-89/19 a C-91/19, emette la seguente pronuncia.

"[...] dichiarando 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".

In particolare, l'art. 16, c. 1, del T.U.S.P. dispone che *"Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata".*

Il T.U.S.P. definisce il controllo analogo congiunto come *"la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. [...]"*.

Come al punto 6.2 rappresentato, il Consiglio di Stato, Sez. IV con la sent. 22 ottobre 2021 n. 7093, ha sottolineato come *"una partecipazione "pulviscolare" sia in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi potenzialmente contrastanti. Tuttavia, lo stesso Consiglio ha, al contempo, chiarito che i soci pubblici ben possono sopperire a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il "loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata (cfr Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578). [...] Per cui, in difetto di una prova contraria, la mera prospettiva del carattere "pulviscolare" della partecipazione non è in grado di incidere sulla tenuta e validità del modello in house concretamente adoperato".*

Pertanto, affinché la società in house possa essere considerata una articolazione interna di ciascuno degli enti partecipanti, occorre che siano istituite forme di coordinamento che attribuiscano ad ognuno di essi la possibilità di incidere effettivamente sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata. L'esigenza di prevedere appositi strumenti di coordinamento è accentuata nel caso in cui il controllo congiunto abbia carattere pulviscolare. (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 101/2023/PASP)

Il Collegio condividendo l'orientamento della giustizia amministrativa tale per cui il controllo analogo consiste "*in una forma di eterodirezione della società, tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni*" (così C.d.S., Sez. V, sentenza n. 6460/2020) e che tale circostanza debba realizzarsi anche in materia di controllo analogo congiunto per ciascun socio, se pur titolare di una quota pulviscolare, non ritiene che il modello organizzativo della società SECIF S.r.l. possa soddisfare il stringente requisito strutturale richiesta ai fini della sottrazione della commessa al mercato.

Infatti, affinché si abbia condivisione del controllo è indispensabile una *sedes* nella quale la volontà comune possa assumere la forma di determinazioni vincolanti per gli organi amministrativi e che non sia l'assemblea dei soci per la prevalenza che i soci di maggioranza vi esercitano secondo le ordinarie regole deliberative (principio di maggioranza azionaria) e per la predominanza, nelle deliberazioni ivi assunte, dell'interesse al risultato economico della società. (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 101/2023/PASP)

Ciò esposto, il Collegio intende proseguire l'analisi dell'istanza accertando *in primis* l'effettivo e concreto assolvimento da parte del modello *in house* della società SECIF S.r.l. dei requisiti stringenti richiesti dalla normativa europea e nazionale, affinché possano gli Enti soci affidare legittimamente commesse pubbliche sottraendole, pertanto, al mercato e alla concorrenza.

Nella specie, gli enti soci non hanno stipulato fra di loro patti parasociali in grado di vincere la presunzione di inidoneità di una partecipazione pulviscolare a incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, come dichiarato dall'istante nella nota prot. n. 2287/2024 nella parte in cui indica che se pur esistenti patti molto vecchi che non tengono conto delle modifiche statutarie intervenute per gli adeguamenti al T.U.S.P., la disciplina del controllo analogo congiunto fa riferimento a quanto indicato nello Statuto.

Neppure i soci hanno costituito un organismo *ad hoc*. La Corte di Giustizia ha apprezzato quali validi strumenti per l'esercizio del controllo analogo congiunto (unitamente ai patti parasociali, sentenza 29 novembre 2012 nelle cause C-182/11 e 183/11 Econord) organi speciali come i Comitati unitari e i Comitati tecnici (nella sentenza 10 settembre 2009 nella causa C-573/07 Sea) a condizione che: a) in essi ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante e che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità e b) che siano previsti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale

del consiglio di amministrazione imponendo indirizzi e prescrizioni, nonché prevedendo poteri consultivi preventivi.

In generale, la particolare modestia della partecipazione al capitale, invero, normalmente si riflette in una debolezza assembleare e, di riflesso, amministrativa, per far fronte alla quale i soci pubblici devono attuare tra loro forme di coordinamento attraverso espresse previsioni statutarie, dell'atto costitutivo o contenute in appositi patti parasociali, tali da consentire a ciascun socio e non solo alla maggioranza, di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. "fine pubblico di impresa" (v. Consiglio di Stato, sentenza n. 578/2019) e di assicurare il loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata. Occorre, pertanto, verificare se il carattere pulviscolare della partecipazione sia in grado di incidere, nella fattispecie, sulla tenuta del modello in house. (cfr. Sezione Regionale di controllo per la Campania, delib. n. 101/2023/PASP)

Invero, il Collegio intende accertare se nel caso concreto posto all'attenzione della Sezione possano effettivamente riscontrarsi, nel modello organizzativo della società SECIF S.r.l., i tre requisiti fondamentali richiesti ai fini di un legittimo affidamento diretto di una commessa pubblica (capitale interamente pubblico, controllo analogo e fatturato minimo verso i Soci). Ciò anche in considerazione della recente deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. citata del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22), nella quale è stata individuata la *ratio* della nuova attività intestata alla Corte dei conti 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"*.

Appurata la partecipazione al capitale sociale di soggetti pubblici¹, nonché la circostanza del requisito del fatturato minimo a favore degli enti soci, come emerge anche dalla Relazione dell'amministratore Unico al Bilancio di esercizio 2023 nella parte in cui viene indicato che *"Secif, in ottemperanza all'articolo 16, commi 3 e 3-bis del D.Lgs. n. 175/2016 ha recepito nel proprio statuto l'obbligo che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati"*

¹ Come anche previsto dall'art. 5 dello Statuto societario rubricato *"Capitale sociale e soci"* nella parte in cui viene indicato che *"5.1 La Società è a capitale interamente pubblico. Il capitale sociale è di Euro 41.868,00 [...] ed è rappresentato da tante partecipazioni quanti sono i soci. Non saranno efficaci e pertanto non spiegheranno nessun effetto nei confronti della Società tutti gli atti di trasferimento di quote che portino il capitale pubblico al di sotto del 100% del capitale sociale. 5.2. Potranno essere soci della Società esclusivamente enti locali, enti pubblici, aziende speciali, consorzi tra enti locali, società pubbliche ed organismi di diritto pubblico. [...]. 5.3. Le quote sono indivisibili e conferiscono ai loro possessori uguali diritti. [...]"*

*dagli enti locali soci e che la produzione ulteriore rivolta a finalità diverse è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale*², seppure non viene esplicitato nel documento contabile l'effettiva verifica del concreto mancato superamento del suddetto limite di fatturato, il Collegio intende concentrare l'analisi del reale risconto, nel caso di specie, del rispetto del requisito dell'effettivo esercizio da parte di tutti i Soci del controllo analogo a quello effettuato da essi nei propri organi e uffici, qualificato nella specie, considerato la pluralità di Enti partecipanti, appunto, congiunto.

In sostanza, il controllo analogo presuppone un controllo alle *"decisioni fondamentali del soggetto controllato ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano"*. (cfr. Cass. SS.UU. ord. n. 567/2024)

L'Ente istante riferisce che l'acquisizione della partecipazione comporta una partecipazione al capitale sociale pari allo 0,75 per cento e al fine di tale ingresso nella compagine societaria della società SECIF S.r.l., il Comune di Voghiera (FE) sosterrà la spesa di euro 11.613,00: la partecipazione al capitale sociale è infinitesimale e ascrivibile a quelle quote c.d. "pulviscolari".

Al riguardo, in punto di motivazione all'acquisizione della partecipazione, l'istante, in deliberazione consiliare n. 7 del 23 aprile 2024, pone in rilievo che, in ordine all'assunzione della partecipazione societaria di cui trattasi:

"- risulta assolutamente qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Ente locale e la società in house affidataria che consente al Comune di espletare un controllo sui servizi erogati più incisivo di quello praticabile su di un soggetto terzo;

- l'ormai profondo radicamento territoriale della società SECIF S.r.l., che ha quindi via via rafforzato la sua conoscenza del contesto locale, l'esperienza del personale dedicato ai diversi servizi e le dotazioni strumentali acquisite, sono suscettibili di generare economie di scala e miglioramento dei livelli di economicità;

² Art. 2 "Oggetto sociale": "[...] 2.2. La Società può esercitare attività in settori strumentali, complementari, connessi e/o affini a quelli sopraindicati alle seguenti condizioni: a) almeno l'80% del fatturato derivi dalle attività affidate dagli enti locali soci in conformità alla normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di affidamenti di servizi pubblici di interesse generale "in house providing"; b) lo svolgimento di attività ulteriori deve essere finalizzato al conseguimento dell'oggetto sociale e deve consentire il conseguimento di economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. [...]"

- si ravvisano margini potenziali di ottimizzazione nell'impiego delle risorse umane interne e maggiore efficienza, considerato che diversi dei servizi resi dalla società ai propri soci, specie a livello manutentivo, si caratterizzano per essere attualmente gestiti attraverso una molteplicità di affidamenti, anche per piccoli stanziamenti per ogni tipologia di lavorazione, spesso in via d'urgenza e con caratteri di straordinarietà, con conseguenti rallentamenti e aggravii procedurali;

- Il rapporto dipendenti popolazione del Comune di Voghiera (abitanti al 31/12/2021) è pari al 1/203 inferiore rispetto a quanto previsto dal decreto 18.11.2020 per il triennio 2020/2022 prevedeva per la nostra fascia demografica come rapporto massimo 1 dipendente ogni 159 abitanti per cui si ritiene necessario affidare all'esterno del Comune i servizi oggetto della presente, considerato che il personale è impegnato a garantire gli altri servizi pubblici essenziali;

- l'affidamento ad un interlocutore unico che si occupi dell'esecuzione dei servizi strumentali inerenti alla gestione dei cimiteri, può permettere al Comune, sempre che sia rilevato economicamente vantaggioso dai servizi competenti, di concentrare la propria attività sulle fondamentali funzioni di programmazione, controllo e monitoraggio";

In sede di attività istruttoria, il Magistrato istruttore ha ritenuto di approfondire la questione inviando apposita nota istruttoria (prot. SC_ER 0002220 del 17 maggio 2024) all'istante concernente la richiesta di conoscere se fossero "presenti patti parasociali o altri documenti, oltre a quanto indicato nello Statuto all'art. 11, che disciplinano nel dettaglio il controllo in parola, onde consentire un regolare e corretto svolgimento dello stesso ai sensi della normativa vigente in materia consentendo, appunto, ad ogni socio di effettuare sulla società un controllo analogo ai propri servizi interni" riferendo, pertanto, in modo puntuale su "come avviene in concreto il controllo analogo congiunto", precisando "nel dettaglio come viene esercitata, in sede di controllo analogo congiunto, l'espressione di voto da parte di ciascun socio (a titolo esemplificativo, il metodo del c.d. "voto per quote" oppure del c.d. "voto per teste" contraddistinto da un computo meramente numerico dei voti)".

Il Comune di Voghiera (FE) in data 22 maggio 2024, con nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 0002287 di pari data, riferisce al riguardo. Precisamente, l'Ente indica che "Relativamente all'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei soci sulla società Secif S.r.l. si informa quanto segue: • I patti parasociali esistenti sono molto vecchi e non tengono conto delle modifiche statutarie

intervenute per gli adeguamenti al D. Lgs. 175/2016, pertanto la disciplina del controllo analogo congiunto fa espresso riferimento a quanto indicato nello Statuto; • Tutto quanto concerne il controllo analogo congiunto da parte dei soci, pertanto, è contenuto agli artt. 11 in merito alle competenze dell'assemblea e 22 "Obblighi di informativa"; • L'espressione del voto avviene mediante calcolo del quorum costitutivo e deliberativo per quote; Lo Statuto prevede che l'assemblea deliberi sempre con il voto favorevole di tanti soci che rappresentano almeno i due terzi del capitale sociale".

In effetti, l'art. 11 dello Statuto societario rubricato "Assemblea" prevede che "11.1. Le decisioni dei soci sono adottate mediante deliberazione assembleare nel rispetto del metodo collegiale, salvo quanto stabilito dal successivo articolo. 11.2. In ragione del controllo analogo da prevedersi per le società rientranti nelle prerogative proprie delle modalità di autoproduzione indiretta da parte degli enti locali, come previsto dalla norme comunitarie e nazionali vigenti, sono riservate alla competenza dell'assemblea: a) l'approvazione del bilancio e la distribuzione degli utili; b) la nomina e la revoca degli amministratori o dell'amministrazione unico; c) la nomina dell'Organo di controllo e la sua composizione e la nomina del Presidente del Collegio Sindacale; d) la nomina del Revisore legale dei conti o della Società di revisione; e) La nomina del Direttore generale qualora ritenuto necessario; f) la determinazione del compenso degli amministratori, o dell'amministratore unico, dei componenti dell'organo di controllo, del revisore legale dei conti o della società di revisione; g) le modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo; h) lo scioglimento della società, la sua liquidazione, la nomina dei liquidatori, i relativi compensi e la determinazione dei criteri di liquidazione; i) la decisione di compiere operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale determinato nell'atto costitutivo o una rilevante modificazione dei diritti dei soci; j) le decisioni in merito alla responsabilità di amministratori e sindaci; k) la determinazione dell'eventuale somma da versare da parte del nuovo socio ammesso mediante aumento del capitale riservato, oltre l'importo della quota sociale sottoscritta; l) le decisioni in materia di recesso ed esclusione dei soci, di ammissione di nuovi soci, di gradimento in caso di alienazione di quote a non soci; m) la costituzione di nuove società e le decisioni inerenti operazioni previste all'articolo 2.4. del presente statuto; n) l'approvazione entro il 31 (trentuno) ottobre di ogni anno degli indirizzi strategici, degli obiettivi gestionali e delle linee di sviluppo operativo dei singoli servizi e attività, che dovranno tenere eventualmente conto anche degli indirizzi nelle materie di cui all'articolo 2.2. e 2.3. del presente statuto; inoltre la verifica dei

risultati dell'attività svolta rispetto agli obiettivi prefissati, da effettuarsi entro il 31 (trentuno) gennaio di ogni anno rispetto all'anno rispetto all'anno precedente; o) la trasformazione della società; p) gli argomenti sottoposti alla sua approvazione da uno o più amministratori o da tanti soci che rappresentano almeno un terzo del capitale sociale, gli altri oggetti attribuiti dalla legge e dal presente statuto alla competenza dell'assemblea, nonché le autorizzazioni richieste dal presente statuto per il compimento di atti dell'organo amministrativo. [...] 11.6. L'assemblea delibera sempre con il voto favorevole di tanti soci che rappresentano almeno i due terzi del capitale sociale. Sono fatte salve diverse e più elevate maggioranze previste inderogabilmente dalla legge".

La Sezione ravvisa, nella fattispecie, un elemento distonico rispetto al modello di controllo analogo congiunto come previsto dalla normativa europea e nazionale, nonché dalla giurisprudenza poc'anzi citata.

Più precisamente, il Collegio nutre rilevanti perplessità sulla circostanza che concretamente, per come configurato il controllo analogo congiunto dalla società SECIF S.r.l. nel testo statutario, la fattispecie posta all'attenzione della Sezione integri lo stringente requisito strutturale richiesto dalla normativa europea e nazionale, posto, unitamente agli altri due, alla base di un legittimo affidamento diretto di una commessa sottratta al mercato e quindi alla concorrenza fra operatori economici. Più precisamente, il modello della società SECIF S.r.l. dovrebbe permettere al Comune di Voghiera (FE), detentore di una quota c.d. pulviscolare, di esercitare, al pari degli altri soci, nella società un controllo analogo a quello effettuato nei propri servizi interni.

Pertanto, *affinché la società in house possa essere considerata una articolazione interna di ciascuno degli enti partecipanti, occorre che siano istituite forme di coordinamento che attribuiscano ad ognuno di essi la possibilità di incidere effettivamente sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata. L'esigenza di prevedere appositi strumenti di coordinamento è accentuata nel caso in cui il controllo congiunto abbia carattere pulviscolare.* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 101/2023/PASP)

Il Collegio condividendo l'orientamento della giustizia amministrativa tale per cui il controllo analogo consiste *"in una forma di eterodirezione della società, tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni"* (così C.d.S., Sez. V, sentenza n. 6460/2020) e che tale circostanza debba realizzarsi anche in materia di controllo analogo congiunto per ciascun socio, se pur titolare di una quota pulviscolare, non ritiene che il modello organizzativo

della società SECIF S.r.l. possa soddisfare il stringente requisito strutturale richiesta ai fini della sottrazione della commessa al mercato.

Nel caso del controllo analogo in forma congiunta occorre tener conto di un aspetto particolare: i soci pubblici hanno necessità di concordare previamente le determinazioni da trasmettere agli organi di amministrazione della società.

Nella specie, gli enti soci non hanno stipulato fra di loro patti parasociali in grado di vincere la presunzione di inidoneità di una partecipazione pulviscolare a incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società (Cfr. Consiglio di Stato sentenza 7093/2021), come asserito dall'istante nella nota prot. n. 2287/2024 nella parte in cui indica che se pur esistenti patti molto vecchi che non tengono conto delle modifiche statutarie intervenute per gli adeguamenti al T.U.S.P., la disciplina del controllo analogo congiunto fa riferimento a quanto indicato nello Statuto.

Come evidenziato in precedenza, neppure i soci hanno costituito un organismo *ad hoc*.

Il Collegio ribadisce che la particolare modestia della partecipazione al capitale, invero, normalmente si riflette in una debolezza assembleare e, di riflesso, amministrativa, per far fronte alla quale i soci pubblici devono attuare tra loro forme di coordinamento attraverso espresse previsioni statutarie, dell'atto costitutivo o contenute in appositi patti parasociali, tali da consentire a ciascun socio e non solo alla maggioranza, di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. "fine pubblico di impresa" (v. Consiglio di Stato, sentenza n. 578/2019) e di assicurare il loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata. Occorre, pertanto, verificare se il carattere pulviscolare della partecipazione sia in grado di incidere, nella fattispecie, sulla tenuta del modello *in house*. (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 101/2023/PASP)

Inoltre, dalla documentazione offerta dall'istante e versata in atti ed in particolare dal Bilancio di esercizio 2023 emerge come nella Nota integrativa al punto "Prospetto riepilogativo del bilancio della società che esercita l'attività di direzione e coordinamento Informazioni sulle società o enti che esercitano attività di direzione e coordinamento - art. 2497 bis del Codice Civile" viene indicato "La società è soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte della società Soelia S.p.A." La Soelia è una società *in house* detenuta al 100 per cento dal Comune di Argenta (FE) e possiede il 60,45 per cento del capitale sociale della società SECIF S.r.l.

In conclusione, nella specie il Collegio non ritiene integrante il modello *dell'in house* per mancanza di effettivo e concreto controllo analogo da parte dell'istante nel caso in cui partecipasse nella compagine societaria di SECIF S.r.l. nella modalità da esso prospettata. Per l'effetto, il Collegio non ritiene sussistente nella specie il rispetto del vincolo di scopo.

Passando all'analisi delle risposte fornite dall'istante ai quesiti contrassegnati con la lett. A) "tipologia, vincolo di scopo e di attività", di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR, si rappresenta quanto segue.

Al quesito "**A.1** *La partecipata oggetto di investimento rientra nei vincoli tipologici delle società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa (art. 3, c. 1 TUSP)?*", l'Ente risponde affermativamente.

Al quesito "**A.2** *La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 c. 1 T.U.S.P.) o ha per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo i criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato (art. 4 c. 3 T.U.S.P.)*", l'Ente risponde affermativamente e specificando che la società si occupa di servizi cimiteriali.

Al quesito "**A.3** *La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto lo svolgimento delle attività sottoindicate?*", l'Ente risponde affermativamente alle seguenti ipotesi:

"a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi";

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

Al quesito "**A.4** *a) In caso di società in house, la società ha ad oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) di cui sopra (art. 4 c.4 T.U.S.P.)? b) Salvo quanto previsto dall'art. 16 T.U.S.P., la società opera in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (art. 4 c. 4 T.U.S.P.)?*", l'Ente risponde affermativamente ad entrambi.

Al quesito "**A.5** *Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, la partecipata oggetto di investimento qualora ricadente nella fattispecie di cui all'art.*

4 c. 2, lettera d) del T.U.S.P. e controllata da enti locali, ha rispettato il divieto di costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni in società? Tale condizione non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti. (art. 4 c. 5)”, l’Ente risponde affermativamente.

6.6 Onere di motivazione: parametro convenienza economica in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare)

In riferimento al parametro di convenienza economica le Sezioni Riunite nella pronuncia n. 16/2022 rilevano come “[...] lo scrutinio dell’atto deliberativo è teso ad accertare che l’istruttoria dell’Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l’uno o l’altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi”.

Inoltre, nel suddetto atto deliberativo le SS.RR. indicano che “In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’Amministrazione (profilo dell’efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del T.U.S.P. ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili”.

In punto di motivazione all’acquisizione della partecipazione, in delibera consiliare n. 7 del 23 aprile 2024 l’istante, in riferimento al criterio in esame, evidenzia che “attualmente la spesa per la gestione dei servizi cimiteriali viene così ripartita:

- gestione operativa euro/annui 19.771,10;

- gestione amministrativa euro/annui 19.915,26;
- gestione delle manutenzioni e del verde nei cimiteri euro/annui 10.000,00 circa;
generando un esborso economico e finanziario annuo pari ad euro 49.686,36 circa”, nonché:

- “[...] l’acquisto della partecipazione comporta la sostenibilità di una spesa iniziale di complessivi euro 11.613,00 di cui euro 317,76 per aumento di capitale sociale ed euro 11.295,24 a titolo di “sovrapprezzo” quale somma, da determinarsi da parte dell’Assemblea, che tenga conto delle riserve patrimoniali esistenti, così come stabilito dalla Statuto di Secif S.r.l.;
- [...] con l’acquisizione della partecipazione il costo per la gestione dei servizi cimiteriali e funerari, amministrativi, operativi oltre alla manutenzione ordinaria degli edifici cimiteriali e lo sfalcio degli stessi genererà un esborso annuo pari ad euro 31.608,64 circa, definendo un complessivo risparmio di spesa su base annua pari ad euro 18.000,00 circa e che pertanto la spesa per l’acquisto della partecipazione pari ad euro 11.613,00 verrebbe sostanzialmente ammortizzata nel primo esercizio cosicché a partire dal secondo esercizio si possa generare un risparmio annuo pari ad euro 18.000,00 circa”.

Inoltre, il Comune di Voghiera (FE) nella deliberazione consiliare n. 7 del 23 aprile 2024 indica che la spesa necessaria all’acquisizione della partecipazione societaria nella società SECIF S.r.l. ammonta ad euro 11.613,00 di cui euro 317,76 per aumento capitale sociale e euro 11.295,24 a titolo di sovrapprezzo quale somma da determinarsi da parte dell’Assemblea, che tenga conto delle riserve patrimoniali esistenti, così come stabilita dallo Statuto della società SECIF S.r.l. Al riguardo, nel corso della seduta dell’Assemblea dei Soci del 29 aprile 2024 è stata esaminata la proposta di ammissione del nuovo socio Comune di Voghiera (FE) tramite aumento di capitale sociale riservato ai sensi dell’art. 6 dello Statuto. L’art. 6 dello Statuto societario della società SECIF S.r.l. rubricato “nuovi soci” prevede che: “6.1. Sull’ammissione del nuovo socio e sulla relativa modalità, decide l’Assemblea. L’ammissione del nuovo socio può avvenire tramite la cessione da parte di uno o più soci delle quote necessarie, oppure attraverso l’aumento del capitale sociale mediante la formazione di nuove quote nel rispetto, comunque, di quanto previsto dall’articolo 10. 6.2. Qualora il nuovo socio venga ammesso mediante l’aumento del capitale sociale riservato, potrà essere chiamato a versare, oltre l’importo della quota sociale sottoscritta, una somma, da determinarsi da parte dell’Assemblea, che tenga conto delle riserve patrimoniali esistenti. 6.3. È possibile conferire in società tutti gli elementi

dell'attivo suscettibili di valutazione economica nel rispetto della specifica disciplina normativa vigente".

L'Organo assembleare viene edotto dall'Amministratore Unico della circostanza che il Comune oltre al versamento del capitale sociale per l'importo di euro 317,76 costituirà una riserva di sovrapprezzo quote corrispondente al valore del patrimonio netto della società SECIF S.r.l. alla data del bilancio al 31 dicembre 2023. A seguire, viene posto in votazione il punto che viene approvato con la seguente formula *"i soci presenti alla riunione odierna, rappresentanti il 79,28% del capitale sociale per nominali Euro 33.190, pertanto rappresentativi della maggioranza qualificata in grado di deliberare su ogni materia, dichiarano di aver preso visione della proposta di aumento di capitale sociale come descritta dall'Amministratore unico e non manifestano alcuna obiezione riguardo al perfezionamento dell'operazione in seduta assembleare dedicata"*.

Non essendo pervenuto dall'istante il Bilancio 2023 della società SECIF S.r.l., il Magistrato relatore, con nota prot. n. 2220/2024, a fini istruttori ha richiesto all'istante di fornire il Bilancio di esercizio 2023, quale documento necessario al fine della determinazione della quota di partecipazione da versarsi da parte del Comune di Voghiera (FE) alla società SECIF S.r.l.

L'Ente, con nota acquisita agli atti con prot. n. 2287/2024, trasmette il Bilancio di esercizio 2023 della società SECIF S.r.l. dal quale si evince che il valore del patrimonio netto al 31 dicembre 2023 è pari a euro 1.506.032.

Nella tavola che segue viene fornito dettaglio della ripartizione del Patrimonio netto.

Tavola n. 3

PATRIMONIO NETTO	Valori in euro
Capitale	41.868,00
Riserva da sovrapprezzo delle azioni	4.060,00
Riserve di rivalutazione	0,00
Riserva legale	20.508,00
Riserve statutarie	0,00
Altre riserve	1.009.251,00
Riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi	0,00
Utili (perdite) portati a nuovo	0,00
Utile (perdita) dell'esercizio	430.345,00
TOTALE PATRIMONIO NETTO	1.506.032,00

In effetti, l'importo di euro 11.295,24 rappresenta lo 0,75 percento (quota di partecipazione nella società SECIF S.r.l. da parte dell'entrata Comune di Voghiera) del valore del Patrimonio netto al 31 dicembre 2023, ma il Collegio nutre perplessità con riferimento alla circostanza che il calcolo effettuato dalla società per determinare il sovrapprezzo quote soddisfi il disposto di cui all'art. 6 dello Statuto.

Lo statuto prevede, infatti, che *"Qualora il nuovo socio venga ammesso mediante l'aumento del capitale sociale riservato, potrà essere chiamato a versare, oltre l'importo della quota sociale sottoscritta, una somma, da determinarsi da parte dell'Assemblea, che tenga conto delle riserve patrimoniali esistenti"*.

Le riserve patrimoniali, come si evince dalla tavola n. 3, non tengono luogo del capitale sociale di euro 41.868,00; pertanto, il calcolo della quota sovrapprezzo avrebbe dovuto prendere come base di riferimento il valore del Patrimonio netto al netto del Capitale sociale.

Per l'analisi delle risposte fornite dall'istante ai quesiti contrassegnati con la lett. B) "convenienza economica e sostenibilità finanziaria", di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR, si rinvia al successivo punto 6.8.

6.7 Onere di motivazione: parametro sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo di tale scelta, in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare)

In merito al parametro della "sostenibilità finanziaria" le Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. del. n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto *"assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato"*.

Sotto il primo versante (profilo di tipo oggettivo), la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa in cui si intende investire.

In particolare, con la suddetta pronuncia di orientamento le Sezioni riunite indicano come possano *“fornirsi primi orientamenti generali sullo scrutinio che le competenti sezioni della Corte dei conti sono chiamate ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell’art. 5 T.U.S.P., ferma restando poi l’esigenza che lo stesso trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall’Amministrazione, valutandone la completezza e l’adequatezza di approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l’istruttoria condotta dall’Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell’adequatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell’intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell’operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all’affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell’operazione. Il criterio dell’affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell’attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l’Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell’operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato”*.

Medesime considerazioni sono state pronunciate da questa Sezione nella già citata delibera n. 32/2023/INPR. In particolare, in questo ultimo atto deliberativo concernente *“Indicazioni istruttorie preliminari all’esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall’art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016”*, la Sezione, in applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale e al duplice fine di consentire, per un verso, all’organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall’Ente ai sensi dell’art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., e, per altro verso, di fornire all’Ente un quadro esaustivo degli approfondimenti necessari, ha messo a disposizione dell’amministrazione uno precipuo questionario, nel quale i quesiti che attengono al parametro di cui in discernimento sono stati contrassegnati con la lettera “C” e sono in n. 10.

L’amministrazione istante procede alla compilazione dei suddetti 10 quesiti attinenti al criterio della sostenibilità finanziaria.

Al riguardo, preme evidenziare che l'Ente istante ha trasmesso un Piano economico *"Proposta gestione manutenzione ordinaria, verde, servizi cimiteriali e funerari, senza luci votive"* concernente la previsione dei costi per un totale di euro 47.866,00 con ricavi introitati direttamente dagli utenti per euro 16.257,36 e quindi un corrispettivo annuo pari a euro 31.608,64.

Il Collegio rileva che il Piano in parola non costituisce un *Business Plan* nell'accezione intesa dalle Sezioni Riunite.

Il Collegio rileva, altresì, l'eccentrica circostanza che nel Piano viene indicato quale annualità il 2023 e non il 2024, ma in deliberazione *expressis verbis* viene indicato *"[...] con l'acquisizione della partecipazione il costo per la gestione dei servizi cimiteriali e funerari, amministrativi, operativi oltre alla manutenzione ordinaria degli edifici cimiteriali e lo sfalcio degli stessi genererà un esborso annuo pari ad euro 31.608,64 circa [...]"*.

In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "C" si rappresenta quanto segue.

Quesito C.1

C.1. È stato redatto un business plan? In caso affermativo, il piano è stato asseverato? (Nel D. Lgs. n. 201/2022 sui servizi pubblici locali a rete è prevista un'asseverazione (art.14). Indicare in nota da parte di quali soggetti il Piano è stato asseverato. Quale organo ha approvato il Piano? Quale arco temporale interessa il Piano?)

L'Ente istante risponde affermativamente soltanto alla prima domanda.

Quesito C.2

C.2. Secondo la previsione dell'evoluzione del business della società contenuto nel business plan, entro il terzo anno successivo alla data di acquisizione delle partecipazioni, la società raggiungerà almeno il pareggio economico o un risultato netto positivo e un equilibrio finanziario (art. 14 c. 5 T.U.S.P.)?

L'Ente istante risponde affermativamente senza aggiungere ulteriori informazioni.

Quesito C.3

C.3. La partecipata oggetto di investimento ha predisposto specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ed è stata informata l'assemblea? (art. 6 c. 2 T.U.S.P.)

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.4

C.4. La partecipata oggetto di investimento ha raggiunto il pareggio economico o un risultato netto positivo una volta almeno negli ultimi tre anni? (art. 14 c. 5 T.U.S.P.)

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.5

C.5. La partecipata oggetto di investimento ha mantenuto o conseguito nel triennio precedente l'investimento un equilibrio finanziario? (art. 14 c. 5 T.U.S.P.)

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.6

C.6. L'Ente ha elaborato i prospetti di cui alla tabella indici? In caso di risposta affermativa fornire i dati.

L'Ente istante risponde affermativamente senza fornire ulteriori dati.

Quesito C.7

C.7. Sussistono debiti per retribuzioni scaduti da almeno trenta giorni pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni? (art. 3 c. 4 lettera a Codice della Crisi d'Impresa)

L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito C.8

C.8. Sussistono debiti verso fornitori scaduti da almeno novanta giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti? (art. 3 c. 4 lettera b Codice della Crisi d'Impresa).

L'Ente istante risponde negativamente.

Al riguardo, dal bilancio esercizio al 31 dicembre 2023, trasmesso dal Comune di Voghiera (FE), si ricava il prospetto che segue che fornisce il dettaglio delle variazioni intervenute nel corso dell'anno 2023 nelle singole voci che compongono la classe Debiti, come rappresentato nella Nota integrativa esercizio 2023.

Tavola n. 4

	Valore di inizio esercizio	Variazio ne nell'eser cizio	Valore di fine esercizio	Quota scadent e entro l'esercizi o	Quota scadente oltre l'esercizio	Di cui di durata residua superiore a 5 anni
Debiti verso banche	129.385	-73.051	56.334	191	56.143	0
Acconti	157	689	846	846	0	0
Debiti verso fornitori	159.404	-12.832	146.572	146.572	0	0
Debiti verso controllanti	0	37.183	37.183	37.183	0	0
Debiti tributari	20.693	7.661	28.354	28.354	0	0
Debiti verso istituti di previdenza e di sicurezza sociale	43.765	2.694	46.459	46.459	0	0
Altri debiti	37.445	5.643	43.088	43.088	0	0
Totale debiti	390.849	-32.013	358.836	302.693	56.143	0

Inoltre, nel medesimo documento contabile vengono riportate le informazioni concernenti i debiti di durata superiore ai cinque anni e i debiti non assistiti

da garanzie reali sui beni sociali, ai sensi dell'art. 2427, c. 1 numero 6 del codice civile, ammontano ad euro 358.836.

Quesito C.9

C.9. Sussistono esposizioni nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari che siano scadute da più di sessanta giorni o che abbiano superato da almeno sessanta giorni il limite degli affidamenti ottenuti in qualunque forma purché rappresentino complessivamente almeno il cinque per cento del totale delle esposizioni (art. 3 c. 4 lettera c) Codice della Crisi d'Impresa)?

L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito C.10

C.10. Sussistono una o più delle esposizioni debitorie previste dall'art. 25 novies, c. 1 del Codice della Crisi d'Impresa? Indicare quali nel campo note

L'Ente istante risponde negativamente.

Quanto alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, in *primis* si richiama la pronuncia di orientamento delle Sezioni Riunite n. 16/2022, la quale indica che "[...] l'esame della Corte dei conti è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione procedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica".

In punto, l'amministrazione istante nella nota prot. n. 2287/2024 indica che "in riferimento all'acquisizione della quota societaria pari a complessivi Euro 11.613,00, la somma è stata stanziata nel bilancio di previsione 2024 al capitolo 424 "ACQUISTO PARTECIPAZIONI SOCIETA' SECIF SRL" P.F. U 3.01.01.03.003 Missione 01 Programma 03".

6.8 Check list di cui alla lett. "B convenienza economica e sostenibilità finanziaria"

Come più volte rappresentato, la Sezione con la delibera n. 32/2023/INPR ha offerto alle amministrazioni istanti un questionario con quesiti riferiti ai diversi parametri di verifica della fattibilità della decisione di acquisizione di una partecipazione. In punto in esame, i quesiti di riferimento sono contrassegnati dalla lettera "B Convenienza Economica e sostenibilità finanziaria".

In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "B Convenienza Economica e sostenibilità finanziaria", si rappresenta quanto segue.

Quesito B.1

B.1 Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che

contiene una parte descrittiva con le ipotesi e lo scenario/gli scenari previsti?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito B.2

B.2 Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene la parte quantitativa coerente con le variabili indicate nella parte descrittiva?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito B.3

B.3 Orizzonte temporale del piano. a) Il Piano di quante annualità si compone? b) Se l'arco temporale è superiore a 5 anni, tale arco temporale risulta giustificato (se sì, indicare nel campo note la motivazione sintetica).

L'Ente istante risponde soltanto che il piano si riferisce ad un anno.

Quesito B.4

B.4 Approvazione.

a) Il Piano è stato formalmente approvato?

b) Da quale organo?

c) a quando risale l'approvazione del Piano?

L'Ente risponde negativamente senza ulteriori specificazioni.

Quesito B.5

B.5 Credibilità e strategia del piano

a) Il piano appare credibile?

L'Ente risponde positivamente.

b) Il piano è fondato su intenzioni strategiche chiare e razionali, condivisibili da parte di un lettore informato, coerenti con la situazione di fatto dell'impresa e del contesto in cui opera?

L'Ente istante risponde affermativamente.

c) Le strategie di intervento e le iniziative individuate appaiono chiare?

L'Ente risponde positivamente.

Quesito B.6

B.6 Il piano tiene conto, anche attraverso prove di resistenza (stress test), dei fattori di rischio e di incertezza ai quali è maggiormente esposta la partecipata oggetto di investimento?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito B.7

B.7 La partecipata oggetto dell'investimento dispone delle capacità e delle competenze manageriali per realizzare le iniziative?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.8

B.8 La partecipata oggetto di investimento dispone delle risorse chiave (umane e tecniche) per la conduzione dell'attività?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.9

B.9 La partecipata oggetto di investimento ha predisposto un monitoraggio continuativo dell'andamento aziendale che considera il confronto con i dati di andamento del precedente esercizio (ove esistenti), in termini di ricavi, costi, posizione finanziaria netta (PFN), Ebitda?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.10

B.10 La partecipata oggetto di investimento è in grado di stimare l'andamento gestionale anche ricorrendo ad indicatori chiave gestionali (KPI) che consentano valutazioni rapide nel continuo? Ad es. incidenza del costo del lavoro, incidenza del costo delle materie prime, andamento dei ricavi.

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.11

B.11 La partecipata oggetto dell'investimento dispone di un piano di tesoreria mensilizzato con una proiezione a 12 mesi delle stime delle entrate e delle uscite finanziarie, il cui scostamento viene valutato a consuntivo?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.12

B.12 La partecipata oggetto dell'investimento dispone di una situazione contabile recante le rettifiche di competenza e gli assestamenti di chiusura, nel rispetto del principio contabile OIC 30, quanto più possibile aggiornata e comunque non anteriore di oltre 120 giorni, quale presupposto necessario per la predisposizione del piano?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.13

B.13 Situazione debitoria. a) La partecipata oggetto dell'investimento ha rappresentato la situazione debitoria in modo completo? b) Tale rappresentazione è affidabile?

L'Ente risponde affermativamente ad entrambi i quesiti.

Quesito B.14

B.14 Il flusso di cassa della gestione operativa approssimabile con l'Ebitda indicato nel Piano è in grado di sostenere il rimborso dell'indebitamento?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.15

B.15 Risorse a servizio del debito. a) La partecipata oggetto dell'investimento è in grado di generare anche per il futuro risorse al servizio del debito? b) Il risultato delle proiezioni tende ad essere positivo?

L'Ente risponde affermativamente ad entrambi i quesiti.

Quesito B.16

B.16 Valore contabile dei cespiti. a) Il valore netto contabile dei cespiti è inferiore o al massimo uguale al maggiore tra il valore recuperabile e quello di mercato?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.17

B.17 Anzianità dei crediti commerciali a) A supporto del Piano e disponibile un prospetto recante l'anzianità dei crediti commerciali e le cause del ritardo di incasso tale da consentire una valutazione oggettiva dei rischi di perdite sui crediti e una stima prudente dei tempi di incasso?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.18

B.18 A supporto del Piano sono stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva vs Agenzia Entrate Riscossioni, vs l'Inps, vs l'Inail e la Centrale Rischi?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.19

B.19 Si è tenuto adeguatamente conto dei rischi di passività potenziali, anche derivanti dalle garanzie concesse?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.20

B.20 Piani precedenti. a) esistono piani precedenti?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito B.21

B.21 [...] Proiezione dei ricavi. a) Le proiezioni dei ricavi sono coerenti con i dati storici e quelli correnti?

L'Ente risponde affermativamente.

b) Le variazioni dei ricavi prospettici rispetto al dato storico/corrente dell'esercizio in corso sono giustificate?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.22

B.22 Il piano tiene conto in misura adeguata degli investimenti di mantenimento occorrenti? (L'ammontare degli investimenti di mantenimento previsti nel piano e opportuno che sia quantomeno coerente con quello del passato).

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.23.

B.23 Eventuale dismissione di cespiti di investimento

a) Se è stata prevista la dismissione di cespiti d'investimento, si è tenuto conto delle effettive prospettive di realizzo in termini di ammontare (al netto dei costi di dismissione) e tempi?

b) Le relative stime sono adeguatamente suffragate? In caso positivo, indicare nel campo note la motivazione.

L'Ente risponde negativamente ad entrambi i quesiti.

Quesito B.24

B.24 a) è stata svolta la determinazione dei flussi finanziari al servizio del debito?

b) se sì attraverso quali delle suddette modalità.

L'Ente risponde negativamente senza ulteriori specificazioni.

La Sezione prende atto delle informazioni trasmesse dall'Ente istante.

6.9 Onere di motivazione: parametro compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

In riferimento al parametro in esame con la delibera consiliare n. 7 del 23 aprile 2024, l'Ente istante indica che *"la società Secif S.r.l. possa configurarsi quale centro di esecuzione di servizi strumentali e di gestione degli enti soci, secondo principi di: - efficacia, attuando processi di specializzazione in settori di interesse degli enti soci; - efficienza, in ragione di funzioni o servizi strumentali svolti in aree di intervento omogenee e sinergiche; - economicità dell'azione amministrativa, conseguendo economie di scala attraverso la riduzione dell'incidenza dei costi di struttura ed in generale dei costi fissi"*.

Come più volte rappresentato, la Sezione con la delibera n. 32/2023/INPR ha offerto alle amministrazioni istanti un questionario con quesiti riferiti ai diversi parametri di verifica della fattibilità della decisione di acquisizione di una partecipazione. In punto di efficienza, efficacia ed economicità i quesiti di riferimento sono contrassegnati dalla lettera "D Efficienza, Efficacia, Economicità": l'istante inizialmente non procede alla trasmissione della parte del questionario in parola.

In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "D Efficienza, Efficacia, Economicità" si rappresenta quanto segue.

Quesito D.1

D.1 L'amministrazione ha operato una valutazione di efficienza economica della gestione societaria? Fornire sintetici elementi informativi al riguardo.

L'Ente risponde affermativamente specificando che è stata effettuata in ragione di funzioni o servizi strumentali svolti in aree di intervento omogenee e sinergiche

Quesito D.2

D.2 L'amministrazione ha operato una valutazione di efficacia della gestione societaria?

L'Ente istante risponde positivamente specificando che è stata effettuata attuando processi di specializzazione in settori di interesse degli enti soci.

Quesito D.3

D.3 L'amministrazione ha valutato l'economicità della scelta?

L'Ente istante risponde positivamente segnalando il conseguimento di economie di scala attraverso la riduzione dell'incidenza dei costi di struttura ed in generale dei costi fissi

6.10 Onere di motivazione: parametro assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese

In punto di assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, l'Ente istante nell'atto consiliare non fornisce alcuna informazione al riguardo. L'Istante provvede alla compilazione della parte dedicata al tema in oggetto, nel questionario approvato con deliberazione della Sezione n. 32/2023.

In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "F", Parametro della compatibilità dell'operazione con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato (art. 5 c. 2 T.U.S.P.), si rappresenta quanto segue.

Quesito F.1

F.1 L'amministrazione ha recepito all'interno della propria struttura organizzativa gli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito F.2

F.2 In caso di risposta negativa al quesito 1, indicare nello spazio accanto le motivazioni per il mancato recepimento

L'istante riferisce che *"Il rapporto dipendenti popolazione del Comune di Voghiera (abitanti al 31/12/2021) è pari al 1/203 inferiore rispetto a quanto previsto dal decreto 18.11.2020 per il triennio 2020/2022 prevedeva per la nostra fascia demografica come rapporto massimo 1 dipendente ogni 159 abitanti per cui si ritiene necessario affidare all'esterno del Comune i servizi oggetto della presente, considerato che il personale è impegnato a garantire gli altri servizi pubblici essenziali. N.DIPENDENTI DELL'AMM.NE COMUNALE 18, TESI A GARANTIRE I SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI"*.

La suddetta frase è inserita anche nella deliberazione consiliare n. 7/2024.

Quesito F.4

F. 4 L'amministrazione ha creato la "struttura" come definita negli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito F.5

F.5 In caso di risposta negativa al quesito 4, indicare nello spazio accanto le motivazioni

L'istante riferisce la stessa circostanza indicata in risposta al quesito F2.

Quesito F.6

F.6 L'amministrazione ha conformato una propria "Scheda aiuti di Stato" sulla base di quella definita negli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito F.7

F.7 In caso di risposta negativa al quesito 6, indicare nello spazio accanto le motivazioni

L'istante riferisce la stessa circostanza indicata in risposta al quesito F2.

Quesito F.8

F.8 "L'amministrazione per l'intervento o il programma di attività che intende approvare ha predisposto la "Scheda aiuti di Stato"?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito F.9

F.9 In caso di risposta negativa al quesito 8, indicare nello spazio accanto le motivazioni

L'istante riferisce la stessa circostanza indicata in risposta al quesito F2.

6.11 Art. 20 del T.U.S.P.

Come indicato nella più volte citata delibera n. 32/2023, la Sezione ad

integrazione delle analisi in precedenza riportate ha deciso di avvalersi, altresì, dei noti parametri indicati dall'art. 20, c. 2, del T.U.S.P. provvedendo anche per essi a stilare una *check list* con n. 5 quesiti contrassegnati dalla lettera "E – art. 20 T.U.S.P."

In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "E – art. 20 T.U.S.P." si rappresenta quanto segue.

Quesito E.1

E.1 Dall'analisi effettuata l'Ente ha rilevato che la società oggetto di investimento svolge attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali?

L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito E.2

E.2 Dall'esame del prospetto della dotazione organica della partecipata oggetto di investimento, l'Ente ha rilevato che questa risulta priva di dipendenti o che il numero dei dipendenti è superiore al numero degli amministratori?

L'Ente istante risponde negativamente.

Nel bilancio esercizio 2023 della società SECIF S.r.l., documento Nota integrativa parte "dati sull'occupazione", l'organismo societario, ai sensi dell'art. 2427 c. 1 n. 15 del Codice civile fornisce informazioni sul numero dei dipendenti ripartito per categorie indicando n. 10 impiegati, n.12 operai per un totale di dipendenti pari a n. 22.

Quesito E.3

E.3 La partecipata oggetto di investimento nei tre esercizi precedenti ha conseguito un fatturato medio di oltre un milione di euro?

L'Ente istante risponde positivamente.

Quesito E.4

E.4 Per la partecipata oggetto di investimento, risulta necessario il contenimento dei costi di funzionamento?

L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito E.5

E. 5 La società oggetto di investimento

a) ha prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti?

L'Ente istante risponde negativamente.

B) si tratta di una società che ha per oggetto la gestione di un servizio di interesse generale?

L'Ente istante risponde positivamente.

La Sezione prende atto delle informazioni trasmesse dall'Ente istante.

6.12 Consultazione pubblica e parere dell'organo di revisione

Con la più volte citata deliberazione n. 32/2023 la Sezione ha predisposto quesiti anche concernenti gli aspetti riguardanti la consultazione pubblica della decisione e l'acquisizione del parere del Revisore dei Conti.

Quesito G.1

G.1 L'Ente ha sottoposto lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica? (art. 5, comma 2, Tusp). Se sì in base a quale norma statutaria?

L'Ente risponde affermativamente specificando che è stata effettuata la pubblicazione in Amministrazione trasparente e che non è presente una norma statutaria.

Quesito G.2

G.2 L'organo di revisione ha espresso il suo parere preventivo in modo esauriente e completo in ordine a tutti i parametri contemplati dall'art. 5 del Tusp, valutando la completezza dell'istruttoria compiuta dall'ente secondo le indicazioni della Corte?

L'Ente risponde positivamente.

La Sezione prende atto delle informazioni trasmesse dall'Ente istante.

7 I Soci di SECIF s.r.l.

In argomento di controllo analogo congiunto e quindi, si ripete, del concreto ed effettivo riscontro del requisito strutturale richiesto ai fini di un legittimo affidamento diretto di commesse pubbliche sottratte pertanto al meccanismo delle gare previsto dal D. Lgs. n. 36/2023, il Collegio rileva la circostanza che l'effetto di un modello *in house*, così come organizzato in SECIF S.r.l., anche con riferimento agli altri Soci qualora procedano ad affidamenti diretti, non possa neppure per essi costituire fattore di legittimazione della sottrazione al mercato di commesse pubbliche.

Ne conseguirebbe che, in mancanza dei presupposti essenziali in SECIF S.r.l. del modello *in house providing*, e in particolare di quel legame strettissimo fra affidante e affidatario che consenta di procedere a un legittimo affidamento diretto dell'appalto o del servizio, costituendo un'eccezione all'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, non risulterebbe giustificato l'affidamento diretto del servizio da parte della società in oggetto, in quanto si configurerebbe come uno strumento illegittimo che avrebbe delle conseguenze riflesse sulla libera concorrenza.

In altri termini, in considerazione delle quote detenute dai diversi soci e del sistema di votazione assembleare per quote, il Collegio non può non esprimere forti perplessità circa la sussistenza dei requisiti del modello *in house providing* in capo alla società SECIF S.r.l., soprattutto sul piano del controllo analogo, e dunque rileva la conseguente illegittimità di eventuali affidamenti diretti in luogo delle procedure ad evidenza pubblica per la realizzazione dei servizi cimiteriali di cui trattasi.

8. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, c. 3, T.U.S.P., parere negativo in ordine all'acquisto di una quota di partecipazione societaria da parte del Comune di Voghiera (FE) nella società SECIF S.r.l.

Parimenti, il Collegio esprime rilevanti perplessità sulla tenuta del modello *in house* della società SECIF S.r.l. anche nei confronti dei soci attuali con effetti pregiudizievoli circa la legittimità degli affidamenti diretti posti in essere, appunto, dagli Enti soci avendo quale beneficiario della commessa pubblica l'organismo societario in parola.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nei termini esposti e con le osservazioni formulate in parte motiva, **esprime parere negativo** in ordine all'acquisizione da parte del Comune di Voghiera (FE) della quota di partecipazione nella società SECIF S.r.l.

DISPONE

- che, ai sensi dell'art. 5, c. 4, T.U.S.P., la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata, cinque giorni dal deposito;
- che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria alla Società SECIF S.r.l., al Comune di Argenta, al Comune di Portomaggiore, al Comune di Ostellato e al Comune di Molinella;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del Comune di Voghiera (FE) entro cinque giorni dalla ricezione ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 12 giugno 2024.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Alberto Rigoni
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 18 giugno 2024

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(firmato digitalmente)