

DELIBERAZIONE n. 58/2024/PASP



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2024

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito TUSP) e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Cagliari e inviata alla Sezione, di cui alla nota prot. n. 2622 del 29 aprile 2024;

Vista l'ordinanza del Presidente n. 6 del 7 giugno 2024 con la quale è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore Valeria Mascello;

PREMESSO CHE

1. Con nota prot. n. 2622 del 29 aprile 2024, il Comune di Cagliari ha formulato istanza alla Sezione per il rilascio di parere ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) relativamente alla deliberazione del Consiglio comunale n. 186 del 21 dicembre 2023, avente ad oggetto: "*Acquisto partecipazione diretta nella società Parkar S.r.l. ai sensi degli articoli 3-4-5-7-8 del D.Lgs. n. 175 del 19/08/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica - T.U.S.P.)*".

2. Il Comune di Cagliari è già socio indiretto di Parkar S.r.l. per mezzo della partecipazione diretta in CTM S.p.A., società a totale partecipazione pubblica, socio unico di Parkar S.r.l.: il Comune di Cagliari possiede in CTM S.p.A. una quota di partecipazione del 67,50% (pari ad un valore nominale di € 16.557.075,00 corrispondente a 320.625 azioni del valore nominale di € 51,64); gli altri soci di CTM S.p.A. sono il Comune di Quartu Sant'Elena (percentuale di partecipazione pari al 7,50%, pari a un valore nominale di € 1.839.675,00, corrispondente a 35.625 azioni del valore nominale di € 51,64) e la Città Metropolitana di Cagliari (con una partecipazione del 25%, pari a un valore nominale di € 6.132.250,00 corrispondente a 118.750 azioni del valore nominale di € 51,64).

3. CTM S.p.A. è società con oggetto sociale prevalente riferito all'esercizio di servizi pubblici di trasporto nell'ambito delle unità di rete assegnate nelle forme di legge (T.P.L.). La società è socio unico (100%) di Parkar S.r.l. (già CTM Servizi S.r.l.), attuale concessionaria del servizio di gestione e custodia di parcheggi pubblici nel Comune di Cagliari a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica.

4. Parkar S.r.l. ha durata fissata al 31.12.2100, un capitale sociale *interamente* sottoscritto e versato pari a € 77.468,00, n. 49 dipendenti, un amministratore unico e un sindaco unico.

L'oggetto sociale è indicato all'art. 3 dello statuto e descritto nelle seguenti attività: gestione di parcheggi pubblici; gestione dei servizi di rimozione dei veicoli in sosta vietata; trasporto di disabili; gestione e impianto di officine per le manutenzioni e le riparazioni meccaniche ed elettriche; prestazione di servizi di promozione e pubblicità; gestione dei servizi di distribuzione dei titoli di viaggio; qualunque altra attività collegata o connessa al trasporto pubblico locale.

5. Il Comune di Cagliari intende acquistare da CTM S.p.A. una quota di azioni in Parkar S.r.l. così da divenire socio diretto della stessa, ciò che gli consentirebbe di rafforzare il proprio controllo nella società cumulando i poteri di socio diretto con i poteri di socio indiretto (per il tramite di CTM S.p.A.). All'esito dell'operazione approvata, il Comune di Cagliari risulterebbe socio diretto con una quota del 58,33% e socio indiretto (per il tramite della società CTM S.p.a. che ne deterrà la quota residuale del 41,67%) nella misura del 28,12% (pari al 67,50% di 41,67%), assicurandosi, così, una maggioranza dell'85,45%.

6. Il Comune di Cagliari giustifica la scelta dell'acquisto della partecipazione diretta in Parkar S.r.l. in quanto intende garantirsi, attraverso modifiche statutarie che sottopone all'attenzione della Sezione, il controllo analogo sulla società e così procedere all'affidamento diretto del servizio di sosta a pagamento nel territorio comunale nell'ambito di un'organizzazione *in house providing* del servizio stesso.

7. In sostanza, come da atto consiliare n. 186/2023, il Comune di Cagliari ha deliberato:

1) l'acquisto dalla società CTM S.p.A. della partecipazione diretta, nella misura del 58,33% del capitale sociale, al valore del patrimonio netto al momento della cessione, stimato in € 92.961,60, della società Parkar S.r.l., finalizzata alla qualificazione della stessa quale società *in house providing* (al solo Comune di Cagliari) e all'affidamento diretto del servizio di gestione dei parcheggi pubblici a pagamento siti nel territorio comunale;

2) di dare atto che le motivazioni analitiche che giustificano l'acquisto della partecipazione societaria, ai sensi dell'art. 5 del TUSP, sono dettagliatamente esposte all'allegato a) alla deliberazione, che ne costituisce parte integrante e sostanziale, denominato "Acquisto di partecipazione diretta nella società Parkar S.r.l. - motivazioni analitiche ex articolo del D.LGS. 175/2016 (T.U.S.P.) - Relazione illustrativa";

3) di dare atto che le risorse finanziarie necessarie per l'acquisto della partecipazione societaria, quantificate in euro 54.227,60 trovano copertura sul capitolo di spesa 523460 (Acquisizione di

partecipazione Parkar S.r.l. – codice finanziario 3.01.03) del bilancio triennale 2023-2024-2025, annualità 2024;

4) di approvare il documento contenente la proposta di modifica dello statuto della società Parkar S.r.l. necessaria al recepimento dei presupposti normativi riconosciuti come indispensabili alla qualificazione di società *in house providing* e al successivo affidamento diretto della gestione della sosta nei parcheggi pubblici a pagamento nel territorio del Comune di Cagliari, allegato alla deliberazione per farne parte integrante e sostanziale (allegato b);

5) di dare mandato al Sindaco (nella sua qualità di soggetto deputato all'esercizio dei diritti sociali, ai sensi dell'art. 9, comma 3, TUPS), o a un suo delegato, di proporre alla competente assemblea della società Parkar S.r.l. l'approvazione delle modifiche statutarie indicate nell'allegato b).

La Deliberazione è stata trasmessa alla Sezione con allegati: a) la relazione illustrativa relativa all'operazione di acquisto di partecipazione diretta nella società Parkar Sr.l., contenente le motivazioni analitiche cui è tenuto l'ente ai sensi dell'art. 5 del TUSP; b) la proposta di modifiche statutarie che consentirebbero al Comune di Cagliari di esercitare il controllo analogo "singolare" sulla società; c) il parere favorevole del Collegio dei Revisori dei conti.

CONSIDERATO CHE

1. La disciplina dettata dall'art. 5, d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), come modificato dall'art. 11, l. n. 118/2022, impone alle pubbliche amministrazioni un rigoroso onere motivazionale nel caso deliberino di costituire società a partecipazione pubblica o di acquistare partecipazioni in società già esistenti.

L'art. 5, comma 1, TUSP dispone che, ad eccezione delle fattispecie di costituzione di società o acquisto di partecipazioni in conformità a espresse previsioni legislative, *"l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, 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". L'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 175/2016 prevede ulteriori oneri motivazionali prescrivendo che l'atto deliberativo dia conto anche 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". E' previsto anche che gli enti locali sottopongano lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica secondo le modalità da essi disciplinate.

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione di una partecipazione diretta o indiretta, deve essere inviato, oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, anche alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dall'art. 5, commi 1 e 2, e dagli artt. 4, 7 e 8 TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'art. 5, comma 4, ultimo periodo, dispone che *"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"*.

Quindi, sulla base di quanto previsto dall'art. 5 TUSP, le amministrazioni devono sottoporre alla Corte dei conti un atto deliberativo che sia analiticamente motivato con riguardo ai seguenti profili: a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del TUSP; b) ragioni e finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; d) 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.

Se ai fini dell'operazione societaria, sull'amministrazione gravano oneri di motivazione analitica, secondo i parametri individuati all'art. 5, commi 1 e 2, TUSP, la Sezione è chiamata a pronunciarsi, secondo quanto indicato al comma 3, tenendo conto dei parametri individuati dal

legislatore all'art. 5, commi 1 e 2 nonché agli artt. 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.

Come rilevato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, gli interventi del legislatore nel settore delle partecipazioni pubbliche e, in particolare, la previsione del rigoroso onere motivazionale per le operazioni societarie di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni, insieme alla funzione attribuita alla Corte dalla novella di cui alla legge n. 118/2022, *"si inquadrano nel novero delle politiche di spending review, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici (Corte costituzionale sentenza n. 194/2020)"*. Le Sezioni riunite rimarcano, infatti, che il TUSP *"punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale n. 86/2022)"*.

Nella deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, le Sezioni riunite hanno rilevato la *ratio* della rinnovata funzione assegnata alla Corte, che consiste 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"*. Le norme intestano alla Corte *"una funzione di controllo, su atti specifici, da svolgersi entro un termine predeterminato e con effetti individuati dal legislatore"*; nell'esercizio di tale funzione, *"l'esame appare incentrato su un atto già perfetto ed efficace, per il quale sussiste, nel lasso temporale concesso alla Corte per l'esame, e al massimo per sessanta giorni, un impedimento temporaneo alla sua esecuzione (stipula del contratto di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni) in conformità al principio generale di cui all'art. 21-quater, c. 1, della legge n. 241 del 1990"*.

Sempre le Sezioni riunite nella citata deliberazione, rimarcano che la qualificazione dell'esito della pronuncia in termini di *parere*, *"appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest'ultimo"*

(diversamente, quindi, da quanto sarebbe accaduto in caso di richiamo agli schemi tipici del controllo preventivo di legittimità o al controllo successivo con effetti interdittivi)”; infatti, “da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (sessanta giorni), con facoltà, in difetto, per l’Amministrazione di procedere ugualmente; dall’altro, ove il parere della Corte dei conti sia “in tutto o in parte negativo”, l’Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata (“analitica”), evidenziando le puntuali ragioni che l’abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione”.

Alla luce del quadro normativo richiamato e dei principi di diritto espressi in sede nomofilattica dalle Sezioni riunite, occorre procedere all’esame della documentazione trasmessa dal Comune di Cagliari alla Sezione al fine di verificare, ai sensi delle disposizioni dettate dal TUSP, la procedibilità della richiesta di parere e, in caso di riscontro positivo, la conformità dell’operazione societaria alle disposizioni normative, con particolare riguardo all’adempimento degli oneri di motivazione analitica da parte dell’amministrazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici che a quelli economico-finanziari.

2. Sotto il profilo soggettivo, la deliberazione consiliare recante l’approvazione dell’operazione societaria sottoposta all’attenzione della Sezione è conforme all’art. 7, comma 1, e all’art. 8, comma 1, d.lgs. n. 175/2016, secondo cui la costituzione di una società a partecipazione pubblica, così come l’acquisto di una partecipazione in una società già costituita, sono provvedimenti amministrativi da adottarsi con deliberazione del consiglio comunale in caso di partecipazioni comunali. Nel caso di costituzione di società, l’art. 7, comma 4, TUSP dispone la pubblicazione dell’atto deliberativo sui siti istituzionali dell’amministrazione pubblica partecipante.

In entrambi i casi, la deliberazione comunale deve essere conforme all’art. 5, commi 1 e 2, TUSP. Ciò premesso, sul piano soggettivo, la deliberazione comunale n. 186/2023, recante la prospettata operazione societaria, risulta conforme alle previsioni di legge, essendo stata anche pubblicata sul sito dell’ente e sottoposta a consultazione pubblica.

3. Per quanto concerne il presupposto oggettivo richiamato all’art. 5, comma 1, TUSP e condizionante il rilascio del parere, vale a dire la necessità che l’operazione societaria consista nella “*costituzione di una società*” o nell’*acquisto di una partecipazione, anche attraverso*

umento di capitale", si deve preliminarmente richiamare la stessa norma dettata all'art. 5, comma 1, TUSP che, rispetto alla costituzione di società a partecipazione pubblica e all'acquisto di una partecipazione anche attraverso un aumento di capitale sociale, specifica ulteriormente che deve essere analiticamente motivato l'"atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17", o di "acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite".

Al riguardo occorre vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere ex art. 5, commi 3 e 4 del TUSP, alla luce della deliberazione delle Sezioni Riunite n. 19/2022/QMIG.

Tale atto avente valore nomofilattico, ha escluso dal novero degli atti sottoposti a detto controllo le operazioni straordinarie, escludendo le trasformazioni societarie, sia omogenee che eterogenee, nonché la fusione per incorporazione. Per gli atti di aumento di capitale la Corte ha invece evidenziato come la determinazione societaria in tal senso non sia soggetta a parere della Corte mentre, per l'effettiva sottoscrizione della quota di aumento di capitale si individuano due diverse situazioni: ove l'ente sia terzo rispetto alla società l'atto andrà sottoposto a controllo, escludendo invece gli aumenti deliberati da un ente già socio. In definitiva le Sezioni Riunite hanno individuato come discriminante per sottoporre l'atto al vaglio della Corte "l'acquisizione ex novo della qualifica di socio".

Nel caso all'esame, il comune di Cagliari ha già una partecipazione indiretta maggioritaria nella società Parkar, per il tramite della controllata azienda di trasporti, che partecipa con una quota del 67,50%. Attraverso l'acquisizione di una ulteriore partecipazione diretta da CTM S.p.A., società che essa stessa partecipa direttamente al 67,50%, vorrebbe incrementare la propria partecipazione fino a far pervenire la quota alla percentuale di oltre l'80%, con riflessi sui poteri che acquisirebbe in sede di partecipazione all'assemblea straordinaria e conseguente possibilità di approvare le modifiche statutarie necessarie alla trasformazione di Parkar S.r.l. in una società *in house providing* su cui il Comune di Cagliari può esercitare il controllo analogo "singolare" ai fini dell'affidamento diretto del servizio di gestione dei parcheggi pubblici a pagamento.

Ora, considerato che il Comune è già socio per la citata partecipazione indiretta, alla stregua del criterio discrezionale avvalorato dalla citata deliberazione delle Sezioni Riunite, non può affermarsi che l'ente sia terzo rispetto alla società Parkar, essendone già socio (indiretto), per cui può concludersi che l'operazione in esame sia assimilabile a quelle operazioni straordinarie che sono

escluse dall'ambito di applicazione del citato art. 5. Infatti, il Comune che incrementa la propria partecipazione ha, come più volte ribadito, già lo *status* di socio, seppure attraverso una partecipazione indiretta.

Conclusivamente, pur non essendo applicabile alla fattispecie in esame l'art. 5 TUSP, la Sezione si riserva di svolgere l'esame degli atti nell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite dalla legge, in particolare nell'ambito delle attività di verifica degli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 175/2016 così come nell'ambito dei controlli di legalità finanziaria sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 148-*bis*, d.lgs. n. 267/2000.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna

- dichiara, nei termini esposti in parte motiva, il non luogo a procedere sull'istanza presentata dal Comune di Cagliari con nota prot. n. 2622 del 29 aprile 2024, concernente la richiesta di parere ai sensi dell'art. 5 TUSP in ordine all'operazione di acquisto di partecipazione diretta in Parkar S.r.l. approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 186 del 21 dicembre 2023;
- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175/2016, la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria, all'amministrazione interessata;
- ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175/2016, all'amministrazione di pubblicare la presente entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale.

Così deciso nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2024.

Firmato

IL RELATORE

Valeria Mascello

Firmato

IL PRESIDENTE

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 11 giugno 2024

Firmato

IL DIRIGENTE

Giuseppe Mullano