



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario (Relatore)
dott. Francesco Testi	Referendario
dott. Iole Genua	Referendario

nell' adunanza del **11 settembre 2024** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Crema (Cr)

Piani di razionalizzazione società partecipate 2020, 2021 e 2022

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 di approvazione del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 dicembre 2018, n. 22/INPR, con la quale sono state adottate le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016;

Viste le deliberazioni del Consiglio comunale di Crema n. 90 del 9.12.2021, n.79 del 22.12.2022 e n.83 del 23.12.2023;

Vista la nota istruttoria prot. Cdc n. 11973 del 4.8.2023, cui l'Ente ha fornito riscontro con nota acquisita al prot. Cdc n. 14562 del 13.9.2023;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n.194/2024, con cui la questione, su richiesta del magistrato istruttore, è stata deferita all'adunanza pubblica del 25.7.2024;

Vista la nota del 18.7.2024, prot. Cdc n.10826, con cui l'Ente ha richiesto il differimento dell'adunanza pubblica;

Visto il Decreto Presidenziale n.7 del 19.7.2024 che ha posticipato l'adunanza pubblica al g.11.9.2024;

Vista la memoria e la documentazione depositata dall'Ente in vista dell'odierna adunanza e acquisita al prot. Cdc al n. 13374 del 6.9.2024;

Acquisiti all'odierna adunanza pubblica gli ulteriori chiarimenti forniti dall'Ente, rappresentato dal Sindaco, dott. Fabio Bergamaschi, dal Segretario Generale, dott. Gianmaria Ventura, e dal Dirigente Area Affari Generali, dott.ssa Stefania Cervieri;

Udito il relatore, dott.ssa Adriana Caroselli;

PREMESSA IN FATTO

A seguito dell'esame della deliberazione del consiglio comunale n.79 del 22.12.2022 del Comune di Crema (Cr), con nota prot. Cdc n. 11973 del 4.8.2023, il magistrato ha svolto attività istruttoria e richiesto all'Ente di fornire chiarimenti in relazione alle partecipazioni detenute nelle società: Cremasca Servizi srl, Società Cremasca Servizi srl (SCS), Consorzio Informatica e Territorio (Consorzio IT) spa, REI Reindustria Innovazione scrll (Reindustria) e Banca Popolare Etica, avendo riscontrato il possesso da parte del comune di partecipazioni plurime incrociate in società indirette e la partecipazione in società con oggetto sociale analogo, nonché in società di fatturato annuo inferiore a un milione e prive di dipendenti.

Contestualmente, è stato richiesto di trasmettere una relazione inerente all'affidamento dei servizi pubblici alle diverse società partecipate, anche in modo indiretto, e di fornire chiarimenti in relazione ai compensi erogati agli amministratori delle società partecipate, dirette e indirette, in controllo pubblico nel 2022.

L'Ente ha fornito riscontro con nota prot. Cdc n. n.14562 del 13.9.2023.

Con deliberazione consiliare n.49 del 25.9.2023 l'Ente ha approvato il bilancio consolidato 2022.

Con deliberazione c.c. n.83 del 21.12.2023 è stata approvata la relazione recante la razionalizzazione ex art. 20 Tusp delle partecipazioni 2022. In tale sede il consiglio comunale ha preso atto dei risultati conseguiti in sede di attuazione del piano nel corso dell'anno 2023 e aggiornato gli obiettivi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, individuando gli obiettivi con scadenza a tendere a fine del 2024.

Con successiva deliberazione n.84, assunta in pari data, il consiglio comunale ha approvato la relazione di ricognizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ex art.30 d.lgs. 201/2022.

Esaminata la risposta dell'Ente e gli ulteriori elementi istruttori acquisiti anche in modo autonomo, accedendo al Registro imprese, Portale Tesoro, e ai documenti pubblicati dall'Ente sul proprio sito istituzionale, il magistrato ha richiesto al Presidente della Sezione di convocare l'adunanza pubblica prima di sottoporre al Collegio gli esiti dell'istruttoria.

In vista dell'adunanza, con nota acquisita al prot. Cdc al n. 13374 del 6.9.2024, l'Ente ha depositato una memoria e ulteriore documentazione. Nella memoria, a firma del Sindaco, l'Ente si sofferma, in particolare, sulle motivazioni sottese alla scelta di mantenere la partecipazione nelle società SCS (evidenziandone, altresì, il contenimento delle relative spese) e in Reindustria (soffermandosi sul processo di trasformazione in società *in house* e sul recente affidamento disposto a maggio 2024).

DIRITTO

Ai sensi dell'art.20, c.1, Tusp gli enti locali, entro il 31 dicembre di ogni anno (pena l'applicazione delle previsioni normative di cui al comma 7), sono tenuti a provvedere ad un'analisi dell'assetto complessivo delle società di cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, al ricorrere dei presupposti di legge, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.

In particolare, il piano di razionalizzazione, corredato di relazione tecnica, con indicazione di tempi e modi di attuazione, va adottato ove vengono rilevate partecipazioni in società che: non perseguono le finalità previste dall'art.4; sono prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore ai dipendenti; svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali; hanno conseguito, nel triennio, un fatturato medio non superiore a un milione di euro; hanno prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, salvo se gestiscano servizi d'interesse generale; devono contenere i costi di funzionamento; devono procedere ad un'aggregazione.

Lo stato di attuazione del piano e i risultati ottenuti vanno evidenziati dall'amministrazione nella relazione da approvarsi entro il 31 dicembre dell'anno successivo.

Il provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche costituisce *"il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni."* (19/SEZAUT/2017/INPR), che richiede una puntuale motivazione - sia che venga deciso il riassetto, che il mantenimento delle partecipazioni, pur di minima entità -, avuto riguardo al soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento.

In particolare, *"in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'Ente di Governo d'Ambito"* (19/SEZAUT/2017/INPR).

Deve precisarsi che *"la disciplina del Testo unico, benché intitolata al riordino delle partecipazioni societarie, contiene un implicito riferimento alle norme dell'art. 11-quater, d.lgs. n. 118/2011 e al "gruppo amministrazione pubblica" citato nel principio contabile applicato 4/4, ove si dispone il consolidamento dei conti degli enti territoriali con aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali. Infatti, sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 175/2016, le società indirette ("quotate" e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico. Altro esplicito riferimento all'insieme degli organismi detenuti da una pubblica amministrazione si coglie nell'art.*

20, co. 2, lett. c), ove si impone la rilevazione delle società che svolgono attività analoghe o similari di quelle svolte da altre società o enti pubblici strumentali" (SEZAUT/19/2019/INPR).

Pertanto, l'Ente è tenuto annualmente ad una valutazione complessiva dell'assetto di tutte le partecipazioni in relazione, in particolare, alle modalità di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. A quest'ultimo riguardo, a decorrere dallo scorso esercizio, con l'entrata in vigore dell'art.30 d.lgs. 201/2022, i comuni con oltre 5.000 abitanti effettuano, contestualmente all'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie, una ricognizione annuale della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in cui sono rilevate, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio. Nel caso di servizi affidati a società *in house* la relazione costituisce appendice della relazione ex art. 20 Tusp.

Dal lato della Sezione, l'analisi del provvedimento di razionalizzazione chiude il ciclo dei diversi controlli sulle partecipazioni (cfr. artt. 4, 5, 7 e 8, 11, 14, c.5, c.3, 26, c.4 e 5, etc.), di recente, rafforzati ad opera della l.118/2022 (SSRRCO/37/2023/INPR).

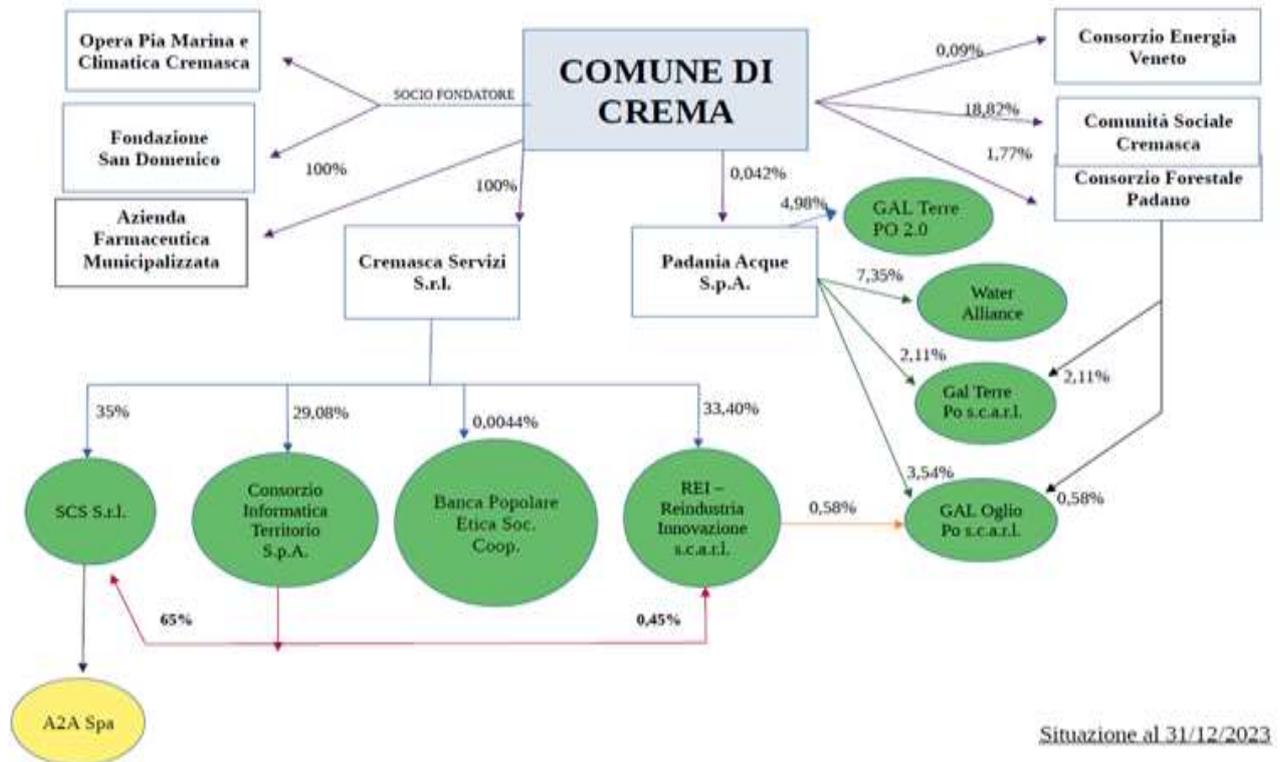
L'istruttoria, pertanto, esaminato l'assetto complessivo delle partecipazioni comunali in relazione alla gestione dei servizi pubblici e delle attività strumentali, si è soffermata, in particolare, sugli ultimi due provvedimenti di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

Ambito dell'istruttoria

1. Crema (Cr) è un comune di oltre 34 mila abitanti (n.34.147 al 31.12.2022; cfr. p. 24, relaz. al rend.2022).

Si riporta nel prosieguo il prospetto grafico pubblicato sul sito dell'Ente riguardante il complesso delle partecipazioni al 31.12.2023.

Tra le partecipazioni non societarie figura la fondazione Opera Pia Marina e Climatica Cremasca Onlus, la quale registra una perdita nel 2022 pari a euro - 123.565 (fonte: Portale Tesoro; le perdite portate a nuovo ammontano a euro - 381.947). Quanto alle partecipazioni societarie, nel prospetto figura tra le indirette di Padania Acque spa anche la partecipazione in Water Alliance, contratto di rete con soggettività giuridica, privo di forma societaria.



Dalla deliberazione consiliare n.49 del 25.9.2023, di approvazione del bilancio consolidato 2022, emerge un risultato d'esercizio del gruppo "Amministrazione pubblica" pari a euro 7.157.250,83, in incremento rispetto al 2021 di euro 2.293.327,67. Il totale dei proventi finanziari da partecipazioni ammonta a euro 2.368.485,82 (in incremento rispetto al 2021, in cui è stato pari a euro 1.278.936,23).

La deliberazione n.84/2023 di approvazione della relazione di ricognizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ex art.30 d.lgs. 201/2022, escludendo i servizi pubblici privi di rilevanza economica e i servizi a rete, espone i seguenti servizi: gestione del centro natatorio (concessione), farmacie comunali (azienda speciale), gestione della pubblica illuminazione e degli impianti semaforici (partenariato pubblico-privato), ristorazione scolastica (appalto), manutenzione del verde pubblico (appalto), gestione della sosta veicolare a pagamento (concessione), nonché gestione integrata dei rifiuti urbani (appalto). Riservandosi, con riferimento a quanto sopra esposto, eventuali ulteriori considerazioni in sede di esercizio di altra funzione di controllo, con riferimento alle partecipazioni societarie si riportano, in sintesi, le misure di razionalizzazione adottate dall'Ente con gli ultimi tre piani.

Razionalizzazione partecipazioni al 31.12.2020 (delib. c.c. n.90 del 9.12.2021)

Aggiornamento obiettivi precedenti piani:

- perfezionamento sul piano societario e pieno avvio sul piano gestionale del conferimento a Consorzio IT del ramo d'azienda operativo di SCRP in liquidazione,
- a seguito dello scioglimento di SCRP, assegnazione delle partecipazioni sociali di Consorzio IT ai comuni nella medesima quota percentuale da essi attualmente detenuta in SCRP in liquidazione,
- eventuale successivo aumento del capitale di Consorzio IT, con azioni di nuova emissione, per consentire l'ingresso nella compagine sociale agli enti già soci di Padania Acque, ma non di SCRP, nella prospettiva di procedere ad ulteriori affidamenti *in house* alla società,
- con riguardo a Cremasca Servizi e a SCRP in liquidazione, compimento d'ogni ulteriore atto, mediante SCS, in funzione del legittimo perfezionamento sul piano societario della fusione tra LGH ed A2A, nonché del concreto avvio delle forme di concertazione e rappresentanza territoriale costituite dal Comitato Territorio e dalla Fondazione LGH, nonché dall'implementazione del patto parasociale con le società originarie socie di LGH,
- con riferimento a Reindustria, elaborazione e presentazione ai soci di una proposta, anche eventualmente consistente nella revisione dell'odierno statuto e *status* della società, che abbia ad oggetto l'aggregazione con sinergiche realtà del territorio ovvero, in alternativa, lo sviluppo in autonomia di Reindustria, al fine di garantire il consolidamento economico della società.

Partecipazioni mantenute: Cremasca Servizi, Padania Acque, SCRP sino all'esito delle attività di liquidazione, SCS e, mediante questa, LGH, Consorzio IT, Reindustria, GAL Terre del Po, GAL Oglio Po, Banca Popolare Etica.

Razionalizzazione partecipazioni al 31.12.2021 (delib. c.c. n.79 del 22.12.2022)

Aggiornamento obiettivi:

- valutazione ed eventuale attuazione dell'ampliamento della base sociale di Consorzio IT, in funzione dell'ingresso nella compagine sociale dei soci receduti da SCRP ed altri enti locali interessati allo sviluppo dell'attività della società,
- con riferimento a Reindustria, attuazione del piano di riorganizzazione, con l'implementazione in concreto del modello *in house*.

Partecipazioni mantenute: Cremasca Servizi, Padania Acque, SCRP sino all'esito delle attività di liquidazione, Consorzio IT, Società Cremasca Servizi e, mediante questa, A2A, Reindustria, Banca Popolare Etica, GAL Terre del Po, GAL Oglio Po.

Razionalizzazione partecipazioni al 31.12.2022 (delib. c.c. n.83 del 23.12.2023)

Aggiornamento obiettivi:

- liquidazione/soppressione di Cremasca Servizi, con retrocessione delle partecipazioni societarie in capo al Comune (tendenziale obiettivo di chiudere la procedura nell'arco dell'anno 2024, con l'approvazione del bilancio finale di liquidazione e l'assegnazione al Comune del patrimonio netto di liquidazione);
- consolidamento del ruolo di Consorzio IT spa quale soggetto di riferimento per l'intero cremasco, promotore di forme di cooperazione sempre più avanzate nell'efficientamento dell'azione amministrativa, dell'innovazione tecnologica e dello sviluppo sostenibile e, in tale ottica, perseguimento dell'obiettivo dell'ampliamento della compagine sociale alla base del già deliberato aumento di capitale;
- implementazione, sul piano operativo, delle Linee di Indirizzo Strategico di Reindustria, approvate dal comitato per l'esercizio del controllo analogo il 2.03.2023.

Partecipazioni mantenute: Cremasca Servizi esclusivamente per la durata della procedura di liquidazione; Consorzio IT, Padania Acque, SCS e, mediante questa, A2A, Reindustria, Banca Popolare Etica, GAL Terre del Po, GAL Oglio Po.

Sono esaminate, nel prosieguo, le conclusioni istruttorie concernenti le principali criticità riscontrate, allo stato degli atti, nell'ultimo provvedimento di razionalizzazione delle partecipazioni. L'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva degli stessi da parte della Sezione, la quale si riserva eventuali ulteriori considerazioni in occasione del controllo sui successivi provvedimenti di razionalizzazione.

2. CRITICITA' RISCONTRATE

Il piano di razionalizzazione approvato con deliberazione c.c. n.79/2022

Come rilevato, esaminato il provvedimento di razionalizzazione approvato con deliberazione consiliare n.79/2022, è stato riscontrato un sistema complesso delle partecipazioni societarie in capo al Comune e la partecipazione in società non rispettose di alcuni dei parametri previsti dall'art.20, c.2, Tusp..

In sede istruttoria è stato rappresentato all'Ente che della società SCRP, cessata a fine dicembre 2022, il Comune possedeva, alla data della chiusura, una partecipazione indiretta, mediante la Cremasca Servizi, del 25,68%.

La SCRP possedeva il 100% delle azioni della Consorzio IT e, alla sua cessazione, dette azioni sono state assegnate ai soci della Consorzio IT e, quindi, anche alla Cremasca Servizi. La Cremasca Servizi (società *holding* a totale partecipazione comunale) possiede il 35% della SCS, il cui 65% è di proprietà della Consorzio IT, partecipato, a sua volta, per il 25,68% dalla Cremasca Servizi.

Anche in Reindustria è stata riscontrata una doppia partecipazione del comune di Crema, posto che detta società risulta partecipata (oltre che dal Comune di Cremona e dalla Camera di commercio IA di Cremona) dalla Cremasca Servizi srl (per il 33,4%) e, seppure con una partecipazione minima, dalla Consorzio IT spa (la quale è partecipata anche dalla Cremasca Servizi).

In definitiva, nelle società SCS srl e Reindustria spa il Comune è risultato titolare di una doppia partecipazione indiretta: tramite Cremasca Servizi e tramite Consorzio IT.

Con riferimento alla società SCS, da un controllo camerale è risultato, inoltre, che Cremasca Servizi e SCS (sua partecipata per il 35%) presentano lo stesso codice 70.01 e sono state definite dall'Ente, nella deliberazione di razionalizzazione n.79/2022, quali *holding operative*.

Si legge, inoltre, nella relazione allegata alla delibera c.c. n.79/2022 (p.8) che, a seguito del conferimento nel 2021 del ramo d'azienda della SCRP, allora in liquidazione, alla Consorzio IT, tale società è subentrata anche nelle attività concernenti la gestione delle partecipazioni societarie.

Entrambe le società (Cremasca Servizi e SCS) presentano un fatturato medio nel triennio 2019-2021 inferiore al milione di euro e non necessitano di dipendenti (cfr., pp. 4 e 11, relazione del. c.c. n.79/2022).

In ordine alla SCS srl, si legge nella deliberazione n.79/2022 che detta società è "*strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni soci in quanto costituisce l'anello di collegamento con A2A s.p.a., che, anche mediante società controllate e partecipate, opera trasversalmente nel settore dei servizi di interesse generale*". Si aggiunge che quest'ultima società (A2A), operante anche in aree diverse dal cremasco mediante proprie partecipate (anche a

seguito dell'aggregazione di società del gruppo LGH), svolge una serie di servizi pubblici, per cui la SCS "costituisce lo strumento unitario di cura degli interessi del Cremasco in seno ad A2A S.p.A. ed al patto parasociale concluso con le altre società pubbliche già soci territoriali e fondatori di LGH".

Come rilevato, è stato chiesto di acquisire una relazione sui servizi pubblici in affidamento alle diverse società partecipate, sia in modo diretto, che indiretto.

L'Ente ha fornito riscontro con nota prot. Cdc n.14562 del 13.9.2023, in cui, in particolare, ha ripercorso la genesi della Cremasca Servizi e di SCS, evidenziando che le due società, sebbene definite *holding*, svolgono in concreto compiti differenti, che finora ne hanno giustificato il mantenimento.

La Cremasca Servizi opera quale strumento per la gestione delle partecipazioni societarie, mentre SCS funge da veicolo per assicurare l'unità soggettiva della partecipazione del cremasco nel capitale sociale di A2A, tenuto conto che ogni territorio di riferimento degli originari soci di LGH è rappresentato da un unico soggetto societario (AEM per Cremona, ASM Pavia per Pavia, Astem per Lodi e Cogeme per Rovato e l'Ovest Bresciano).

L'Ente ha aggiunto di valutare, ancor prima di ricevere la richiesta istruttoria, l'attualità dell'esigenza di mantenimento della *holding* Cremasca Servizi (l'amministratore non percepisce emolumenti, essendo pensionato), il cui scioglimento era stato prefigurato quale obiettivo nella terza fase e poi rinviato a fronte del confronto, allora in atto, tra i comuni soci di SCRIP sulla messa in liquidazione volontaria della società e sulla riallocazione delle attività operative alla sua controllata Consorzio IT nella prospettiva del suo consolidamento quale società unitaria del cremasco.

Quanto a Reindustria, l'Ente ha rappresentato di aver approvato a fine 2022 (del. c.c. n.78/2022), per quanto di competenza, la riorganizzazione della società da mista (aperta alla partecipazione di associazioni imprenditoriali, sindacati e banche, in coerenza con l'originaria missione di favorire la reindustrializzazione e riconversione di aree dismesse nel territorio provinciale di Cremona, *in primis* il sito dell'ex stabilimento Olivetti di Crema) a società *in house*.

Il piano di razionalizzazione approvato con deliberazione c.c. n.83/2023

Con la deliberazione n.83/2023 l'Ente ha approvato il piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31.12.2022. In tale sede ha deciso la liquidazione della *holding*

Creasca Servizi, con retrocessione delle partecipazioni societarie ed il consolidamento del ruolo di Consorzio IT come soggetto di riferimento per l'intero cremasco con l'obiettivo dell'ampliamento della compagine sociale alla base del già deliberato aumento di capitale. Ha deciso, inoltre, l'implementazione, sul piano operativo, delle linee di indirizzo strategico di Reindustria, approvate dal comitato per l'esercizio del controllo analogo a marzo 2023. L'Ente ha deciso di mantenere le società: Creasca Servizi (per la durata della procedura di liquidazione), Consorzio IT, Padania Acque, SCS e, mediante questa, A2A, Reindustria, Banca Popolare Etica, GAL Terre del Po e GAL Oglio Po.

In definitiva, in sede di razionalizzazione delle partecipazioni al 31.12.2022 l'Ente ha deciso la soppressione della società *in house holding* Creasca Servizi ed il consolidamento delle due società pluripartecipate Consorzio IT e Reindustria. Ha confermato la partecipazione in SCS e, per essa, in A2A, attesi gli affidamenti in essere alle società da questa partecipate. Quanto alla decisione di liquidare la Creasca Servizi si legge nella relazione che l'Ente non ne valuta più il carattere indispensabile essendo venuto meno l'obiettivo iniziale di una fusione o di una cessione delle partecipazioni in SCRP, poi liquidata, e tenuto conto dell'individuazione di Consorzio IT quale soggetto aggregatore delle partecipazioni del cremasco.

Nella relazione si ribadisce (pp.8 e 9) che nel 2021 l'allora capogruppo SCRP in liquidazione aveva approvato, come azionista unico, l'aumento di capitale sociale in natura, liberato mediante conferimento d'azienda, per effetto del quale Consorzio IT è subentrata nelle seguenti attività: gestione e manutenzione impianti fotovoltaici, gestione e manutenzione piattaforme informatiche sovracomunali, gestione e manutenzione canile e gattile sovracomunale, centrale unica di committenza dei comuni del cremasco (in precedenza già svolta da Consorzio IT per conto della controllante) e nella gestione delle partecipazioni societarie in altre società (65% di SCS e 0,35% di Reindustria).

Con riferimento a Reindustria si legge nella relazione che la società è partecipata dall'Ente tramite Creasca Servizi per il 33,40 %, partecipazione a cui si aggiunge la quota in capo alla Consorzio IT, pari allo 0,45%. La società ha avviato un percorso di riorganizzazione societaria volto all'adeguamento al modello di società *in house* con la fuoriuscita dal capitale dei soci privati. Al riguardo, si evidenzia (p.14) l'avvenuta approvazione del piano

strategico per il quinquennio 2023/2027, concertato tra tutti i soci pubblici, la nomina del nuovo consiglio di amministrazione, formato da 5 membri a titolo gratuito.

Quanto alla SCS (p.11 e ss.), si ribadisce la natura di società *holding*, mediante cui l'Ente, in forma individuale (tramite Cremasca Servizi, ora in liquidazione) e in modo congiunto con altri comuni, mediante Consorzio IT, partecipa in via mediata, nella complessiva misura del 0,248%, al capitale di A2A, *"nella cui compagine sociale SCS ha fatto ingresso per effetto della fusione per incorporazione di Linea Group Holding (LGH) S.p.A. deliberata nell'ottobre 2021, quale stadio finale del percorso di progressiva integrazione industriale e societaria avviato nel 2016"*.

A2A opera, anche mediante società controllate e partecipate, in modo trasversale nel settore dei servizi di interesse generale, anche con particolare riferimento alle aree dell'Ovest Bresciano, Cremonese, Cremasco, Lodigiano e Pavese (in cui, anche a seguito dell'aggregazione di società del gruppo LGH, svolgono le attività di igiene ambientale, trattamento e smaltimento rifiuti, produzione e distribuzione energia elettrica, efficientamento energetico, distribuzione del gas naturale e gestione calore, teleriscaldamento, mobilità elettrica, vendita di energia elettrica e gas naturale, servizi di smart city e telecomunicazione).

L'Ente precisa che *"Le intese raggiunte con le altre società patrimoniali, già socie fondatrici di LGH, nonché con A2A, nell'ambito dell'accordo che ha regolato la fusione di LGH, implicano l'unitarietà del soggetto portatore degli interessi dei Comuni cremaschi e dunque il mantenimento di SCS s.r.l."* e tale attività [la rappresentatività unitaria degli interessi del cremasco] *"non può essere né esternalizzata né compiuta direttamente dai Comuni. Allo stato attuale, inoltre, non sono percorribili, né lo scioglimento, né la fusione in Consorzio Informatica Territorio S.p.A.. Nel primo caso, infatti, verrebbe meno l'unità soggettiva del Cremasco necessaria ai fini della partecipazione alla Fondazione LGH ed al Comitato Territorio, nonché nell'ipotesi di conclusione di un nuovo patto parasociale; nell'altro, si darebbe genesi ad una profonda alterazione dei rapporti di forza tra i Comuni soci, in quanto aumenterebbe significativamente il peso percentuale del comune di Crema"*.

L'Ente aggiunge che, ove la partecipazione in A2A fosse qualificabile, ex art. 2, c.1, lett. g), Tusp, come indiretta, potrebbe comunque mantenersi per due ragioni. Ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 2, c.1, lett.p), e dell'art. 26, c.3, Tusp, in quanto si tratta di società a partecipazione prevalentemente pubblica quotata in borsa prima del 31.12.2015.

Prima di detta data, inoltre, LGH, poi confluita in A2A, aveva già emesso (nel corso del 2013) un prestito obbligazionario non convertibile quotato nella borsa del Lussemburgo.

Si aggiunge che, ai sensi dell'art. 4, c.9 bis, Tusp, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Le società partecipate da A2A operano nel territorio comunale, si aggiunge nella relazione, nei servizi ambientali, gas e teleriscaldamento.

Sul punto, in sede istruttoria l'Ente ha precisato i servizi in affidamento alle partecipate di A2A, come di seguito indicato.

Servizi ambientali

Durata contratto di servizio: 5 anni con facoltà di rinnovo (scadenza 31.12.2022, rinnovata per 5 anni).

Affidatario: Linea Gestioni s.r.l. (in origine controllata al 100% da LGH, passata sotto l'integrale controllo di A2A a seguito della fusione), operatore scelto con procedura ad evidenza pubblica esperita da SCRP spa, quale centrale di committenza dei comuni soci.

Gestione della distribuzione locale del gas naturale

Durata: 30 anni (convenzione del 15.12.1999). Stipulati ulteriori atti convenzionali a seguito della trasformazione in società dell'azienda speciale Azienda Cremasca Servizi (poi divenuta SCS a seguito dell'integrazione con il Consorzio Cremasco spa) e all'entrata in vigore degli artt. 14 e 15 d.lgs. 164/2000. Nelle more dell'espletamento della gara per l'affidamento del servizio a livello d'ambito territoriale la gestione prosegue *ex lege* ai sensi dell'art. 24, c.4, d.lgs. 93/2011.

Affidatario: Azienda Cremasca Servizi (azienda speciale), poi LD Reti srl (società operativa in origine controllata al 100% da LGH, passata sotto l'integrale controllo di A2A a seguito della fusione).

Teleriscaldamento (n.110 utenze finali)

Durata: Convenzione del 2008 (durata: 25 anni a decorrere dal collaudo dell'ultimo intervento di realizzazione della rete).

Affidatario: Società Cremasca Calore srl (società mista - partecipata per il 52% da SCS spa, cui subentra SCS Servizi Locali srl, e per il 48% dall'operatore privato Cofatech spa-, che realizza la centrale di cogenerazione e la rete di distribuzione). L'Ente precisa di non aver assunto il servizio, svolgendosi lo stesso sul libero mercato. Le partecipazioni di SCS Servizi Locali srl e Cofatech spa (poi Cofely Reti e Calore srl) sono state cedute a LGH nel 2015, a cui ha fatto seguito l'incorporazione nella controllata Linea Reti e Impianti srl, a cui, dal 2018, è succeduta Linea Green spa spa (sempre del gruppo LGH) per effetto di scissione societaria, ed infine A2A Calore e Servizi srl, integralmente controllata da A2A (beneficiaria del relativo ramo d'azienda di Linea Green, in virtù di un'operazione straordinaria deliberata successivamente alla fusione tra LGH ed A2A).

Poiché per l'Ente SCS è una società *holding*, per la stessa troverebbe giustificazione, sia il fatturato inferiore al milione di euro per il periodo 2020/2022, che la mancanza di dipendenti.

All'adunanza pubblica, in risposta alla richiesta del magistrato, la Dirigente dell'Area Affari Generali ha ribadito le motivazioni sottese al mantenimento della partecipazione nella società SCS da parte dell'Ente. Ha, inoltre, evidenziato che l'eliminazione di SCS condurrebbe, presumibilmente, a due scenari: da un lato, rimarrebbero due soggetti distinti soci di A2A in rappresentanza del territorio cremasco e del Comune di crema, con perdita di unitarietà di azione come unico soggetto; dall'altro, un eventuale conferimento in Consorzio IT, pur vagliata come possibilità, dovrebbe passare attraverso l'assemblea, e poi nei rispettivi consigli comunali, di tutti i 48 comuni soci, determinando un significativo aumento della quota di partecipazione da parte del Comune di Crema con alterazione degli equilibri con gli altri soci del territorio.

La dirigente ha, inoltre, fornito chiarimenti sui servizi in affidamento a Reindustria e a Consorzio IT (in particolare, quest'ultimo esercita, sia una funzione di committenza per i comuni, che una serie di servizi trasversali per le esigenze del territorio).

Quanto, infine, a Banca Etica, la dirigente ha precisato che la partecipazione non comporta ulteriori oneri finanziari per il comune e che le motivazioni del mantenimento della stessa partecipazione risiedono anche nel carattere etico e nella funzione sociale svolta dalla banca. Ulteriori chiarimenti sulle motivazioni che hanno condotto all'attuale situazione gestionale sono stati illustrati dal Sindaco.

3. Come chiarito dal giudice costituzionale, *“Il Tusp è stato concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e riordina, innovando, un quadro legislativo piuttosto disorganico, frutto di ripetuti interventi del legislatore che avevano tentato di ridurre gli sprechi e di porre limiti al ricorso alle società a partecipazione pubblica. Il Tusp, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti”* (Corte cost., sent. n. 86/2022).

La Sezione prende, pertanto, atto con favore della misura di razionalizzazione adottata con l'ultimo provvedimento di razionalizzazione di liquidazione della *holding* Cremasca Servizi. Prende, altresì, atto del percorso di trasformazione di Reindustria in società *in house* e delle misure di contenimento delle spese adottati.

Rileva, tuttavia, il permanere di alcune criticità, concernenti, in particolare, la partecipazione in SCS srl.

Infatti, come rilevato, SCS è partecipata due volte dal Comune, essendo le relative quote detenute anche da Consorzio IT, presenta un fatturato inferiore al milione di euro per oltre tre esercizi consecutivi ed è priva di dipendenti (art.20, c.2, lett. b, c e d).

Inoltre, pur dando atto dell'articolata motivazione fornita nelle relazioni allegare ai provvedimenti di razionalizzazione in esame, nei documenti in sede istruttoria e all'adunanza pubblica, persistono perplessità anche in ordine alla compatibilità tra la finalità della società e le previsioni dell'art.4 Tusp (art.20, c.2, lett.a; di tal che i parametri non rispettati ex art.20, c.2, Tusp salirebbero a quattro su sette).

Al riguardo, l'Ente (cfr., p.13 relaz. 2022) ritiene che la società rientri nelle categorie di cui all'art. 4, c.2, lett. a) (produzione di servizi di interesse generale) e d) (servizi strumentali), c.5, secondo periodo (non rientrano nel divieto di costituire nuove società/acquisire nuove partecipazioni le società strumentali che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione di partecipazioni), nonché c.9 bis (società gestori di servizi a rete anche fuori del territorio, purché gli affidamenti siano stati preceduti da gara) d.lgs. 175/2016.

L'Ente definisce la società quale *holding* (pluripartecipata), dà conto dei servizi d'interesse generale svolti dalle società partecipate da A2A e, se intesa come indiretta, ne ritiene legittimo il mantenimento in virtù della quotazione in borsa di A2A e di LGH, nonché delle previsioni di cui all'art. 4, c.9 bis, Tusp.

Con riferimento alla qualifica di società *holding* si ricorda come il testo unico sulle società partecipate non includa espressamente la gestione delle partecipazioni tra le attività consentite ex art.4. La legittimità di tale attività si deduce dal comma 5 dell'art.4, ai sensi del quale *“Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto 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”*.

Dunque, dalla richiamata norma si trae che le *holding* sono riconducibili alla categoria delle società strumentali, legittimate (fatta salva diversa disposizione regionale) dall'entrata del Tusp a costituire nuove società/acquisire nuove partecipazioni societarie solo se aventi ad oggetto esclusivo la gestione di partecipazioni.

Lo statuto di SCS, come tratto dal registro imprese (visura al 10.09.2024), riporta un oggetto sociale assai ampio, al cui interno figura una serie variegata di attività, alcune di servizio pubblico (come servizio idrico, gas, illuminazione, igiene ambientale, etc.), altre strumentali, esercitabili anche a favore di terzi (consulenza, assistenza, servizi nel campo dell'acquisto, costruzione, gestione/affitto/locazione beni funzionali o destinati all'erogazione di servizi pubblici, ovvero assistenza, consulenza, servizi, esecuzione lavori relativi alla manutenzione/conduzione/rinnovamento impianti/reti, ma anche gestione della contabilità/fatturazione, per conto proprio o di terzi, dei consumi e dei costi dei servizi pubblici). Nell'oggetto sociale è contemplata anche l'amministrazione di società.

Dunque, sulla base delle norme statutarie SCS non costituisce una *holding* pura, piuttosto una società operativa, abilitata anche ad amministrare società.

A seguito del processo aggregativo e di fusione societaria tra LGH e A2A, tuttavia, SCS non gestisce direttamente servizi pubblici, né questi sono gestiti dalla propria partecipata di primo livello, A2A (cui si riferisce il particolare regime transitorio per le società quotate), ma da società da quest'ultima partecipate.

In ordine alle previsioni di cui all'art. 4, c.9 bis, Tusp e prescindendo dalla questione relativa alla legittimità degli affidamenti, ad oggi i servizi comunali (rifiuti, gas e teleriscaldamento) sono in gestione, come detto, non a SCS, né alla partecipata indiretta A2A, ma alle

partecipate di quest'ultima, che, peraltro, hanno "ereditato" gli affidamenti a seguito della fusione per incorporazione di LGH in A2A (e solo per i servizi ambientali a seguito dell'esperimento di una procedura di evidenza pubblica aggiudicata ad una società partecipata da LGH).

Inoltre, risulta che Consorzio IT è subentrata nelle attività prima in capo a SRCP, tra cui la gestione delle partecipazioni societarie in altre società (vale a dire, SCS e Reindustria). Dunque, anche Consorzio IT è deputata alla gestione della partecipazione in SCS, che, a sua volta, come detto, gestisce la partecipazione nella società A2A e, per essa, nelle società da questa partecipate, gestori degli affidamenti.

Pur dando atto delle motivazioni sottese alla decisione comunale, si constata, inoltre, il permanere di una doppia partecipazione dell'Ente anche in Reindustria, che nel triennio precedente all'ultimo provvedimento di razionalizzazione registra, altresì, un fatturato inferiore al milione di euro, sebbene in progressivo incremento (nel 2023 il valore della produzione supera il milione di euro).

Sia per SCS, che per Reindustria, l'Ente giustifica il mancato raggiungimento del livello di fatturato in ragione della particolare attività svolta dalle due società; motivazione questa che legittimerebbe, altresì, il mancato rispetto del parametro relativo all'assenza di dipendenti per SCS (pur frutto della misura di contenimento della spesa adottato).

Entrambe le conclusioni, tuttavia, non risultano supportate dal tenore letterale delle norme contenute nell'art.20 Tusp, che non contiene una deroga espressa al riguardo.

Infine, si rileva nella relazione allegata al provvedimento di razionalizzazione la carenza motivazionale in ordine alla partecipazione nella società Banca Etica, non autorizzando la previsione normativa contenuta nel comma 9 ter dell'art.4 Tusp di prescindere del tutto dall'onere motivazionale ex art.5, limitando lo stesso ai due presupposti del limite dell'un per cento del capitale sociale e dell'assenza di ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione.

La Sezione, pertanto, riservandosi ogni ulteriore considerazione in sede di controllo sui successivi provvedimenti di razionalizzazione, accertate le criticità sovra esposte, invita l'Ente ad un'attenta riflessione in ordine all'assetto complessivo delle partecipazioni societarie e in particolare, alla sussistenza delle condizioni legittimanti il mantenimento della partecipazione in SCS (la cui finalità appare analoga a quella di un patto parasociale,

istituto questo per cui, peraltro, il Tusp prevede una disciplina parzialmente derogatoria dell'art. 2341 bis, c.1, cod.civ.), anche con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 4, c.9 bis, Tusp, come sopra esposto.

Infine, pur dando atto di come tutte le società oggetto di razionalizzazione siano frutto di processi di aggregazione, la Sezione invita a valutare la possibilità di un'integrazione funzionale delle attività in affidamento alle diverse società, in particolare, di carattere strumentale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento al provvedimento di razionalizzazione delle società partecipate, adottato da ultimo con deliberazione del consiglio comunale n.83/2023, con riserva di ogni ulteriore considerazione in sede di controllo sui successivi provvedimenti

ACCERTA

le criticità esposte in parte motiva

INVITA

- l'Ente ad un'attenta valutazione della sussistenza delle condizioni legittimanti la partecipazione in SCS,
- a valutare la possibilità di un'integrazione funzionale delle attività in affidamento alle diverse società,

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale, perché ne informino l'assemblea, e all'organo di revisione;

- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, all'Organo di revisione del Comune di Crema (Cr);
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione (sezione "Amministrazione Trasparente"), ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 33/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 11 settembre 2024.

Il Magistrato Estensore
Adriana Caroselli

Il Presidente
Antonio Bucarelli

Depositata in Segreteria il
30 settembre 2024
Il funzionario preposto
Susanna De Bernardis