



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.ssa Rita Gasparo	Primo referendario
dott. Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 22 maggio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sui provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Rho (MI)

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

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTI i provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Rho;

VISTA la richiesta istruttoria del 17 gennaio 2024 (SC_LOM - 769 - U - 17/1/2024);

VISTA la risposta del comune del 29 febbraio 2024 (SC_LOM - 2713 - I - 29/2/2024);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 3 maggio 2024 (SC_LOM - 7109 - Interno - 7/5/2024) con cui è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione le risultanze dell'istruttoria sui provvedimenti di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Rho;

VISTA l'ordinanza n. 117 del 7 maggio 2024 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza pubblica per la trattazione della questione;

VISTA la memoria depositata dall'ente locale (SC_LOM - 7918 - I - 16/5/2024);

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

UDITI per il comune di Rho il sindaco Andrea Orlandi e il dirigente dell'Area 4 Vittorio Dell'Acqua;

PREMESSO

1. Con nota del 23 aprile 2024 (SC_LOM - 6142 - U - 23/4/2024) è stata chiusa con osservazioni l'istruttoria condotta a partire dalle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022 (SC_LOM - 769 - U - 17/1/2024), riservando espressamente a successive determinazioni la chiusura del procedimento di controllo in ordine alle partecipazioni societarie e ai controlli interni del comune di Rho, con specifico riguardo a Nuovenergie s.p.a. e alla mancata attivazione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo quale preconditione di metodo del controllo di gestione.

2. La risposta dell'ente locale (SC_LOM - 2713 - I - 29/2/2024) alla richiesta istruttoria sulla conservazione al 31 dicembre 2022 dell'importo di € 6.897.142,86 quale residuo attivo del titolo 5, infatti, corrispondente alla spesa impegnata e pagata sul titolo 3 per «Concessione crediti di breve periodo a tasso agevolato a altre imprese partecipate», ha riferito un'articolata operazione di soccorso finanziario deliberata al termine del 2022 a favore della controllata Nuovenergie, attiva sul mercato nella vendita al dettaglio di energia elettrica e gas naturale. I contorni e i contenuti dell'operazione sono descritti nella risposta alla richiesta istruttoria e soprattutto nella deliberazione del consiglio comunale n. 71 dell'11 novembre 2022 (allegato 2D alla risposta) con

l'allegato «Programma di valutazione dei rischi aziendali – Richiesta di adozione di adeguati provvedimento temporanei dei soci al fine di non compromettere la continuità e i valori aziendali a seguito del discontinuo e imprevedibile andamento del mercato del gas – Provvedimenti ex art. 14 co. 2 del D.Lgs. 175/2016». L'operazione è altresì esposta con aggiornamenti negli ultimi provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal comune di Rho al 31 dicembre 2021 e 2022, adottati con deliberazioni del consiglio comunale n. 80 del 21 dicembre 2022 e n. 77 del 20 dicembre 2023, anche quale ragione del mutato avviso dell'amministrazione comunale circa il mantenimento della partecipazione, di cui al contrario era stata decisa la dismissione fin dal 2017, solo differita di anno in anno fino al 2022, ma mai revocata in dubbio prima del soccorso finanziario della fine del 2022.

3. Il magistrato istruttore, ravvisando profili di contraddittorietà nel mantenimento della partecipazione dal 2017 al 2022, nonché profili di contrasto con la normativa europea sugli aiuti di Stato, ha pertanto richiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione le risultanze dell'istruttoria sui provvedimenti di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Rho, con specifico riguardo all'intervento finanziario, avviato nel 2022 e tuttora in corso, a favore della controllata Nuovenergie.

CONSIDERATO

1. La Sezione intende esprimere le seguenti considerazioni sul mantenimento della partecipazione al capitale di Nuovenergie s.p.a. da parte del comune di Rho, e sull'operazione di soccorso finanziario a favore della società da parte dell'ente locale dal punto di vista della normativa europea sugli aiuti di Stato.

1.1. Come infatti evidenziato da questa Sezione (deliberazioni n. 239/2023/VSG e 240/2023/VSG del 24 ottobre 2023 e 260/2023/VSG del 24 novembre 2023), anche con riferimento ai più recenti orientamenti (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 69/2023/VSG del 31 maggio 2023), costituiscono oggetto di razionalizzazione:

- 1) le partecipazioni non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- 2) le partecipazioni che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2;
- 3) le partecipazioni che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2.

La Sezione, conseguentemente, può esaminare in questa sede i provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dall'amministrazione comunale sotto ciascuno dei profili individuati dalle disposizioni sopra richiamate.

1.2. Alla luce dei principi (efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutela e promozione della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica) enunciati dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, dunque, il controllo successivo sui provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche chiude sistematicamente il ciclo dei controlli sulle partecipazioni societarie, come innovato dall'articolo 11, comma 1, lettera a, numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), che novellando l'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ha introdotto in via preventiva una «peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti» (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG del 3 novembre 2022), coordinata e complementare rispetto ai momenti di verifica ordinaria e straordinaria già previsti dagli articoli 20 e 24.

2. La Sezione intende esprimere le proprie considerazioni, in primo luogo, sulla dubbia logicità e razionalità dei provvedimenti adottati dal comune di Rho dal 2017 in avanti in relazione al mantenimento della partecipazione al capitale di Nuovenergie.

2.1. Con deliberazione del consiglio comunale n. 57 del 28 settembre 2017, infatti, in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie era stata decisa la dismissione di Nuovenergie, ritenuta non strategica per l'ente locale. L'attuazione della decisione è stata successivamente differita di anno in anno dall'amministrazione comunale fino al 31 dicembre 2021 e poi al 31 dicembre 2022, avvalendosi della facoltà prevista dapprima dal comma 5-bis e successivamente dal comma 5-ter dell'articolo 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, introdotti rispettivamente dall'articolo 1,

comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e dall'articolo 16, comma 3-bis, decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

2.1.1. Nonostante la deliberata dismissione, peraltro, dopo poco più di un mese dal relativo provvedimento consiliare, l'amministrazione comunale ha dato attuazione a una precedente diversa decisione risalente a un anno e mezzo prima e non coerente con il più recente deliberato: con determinazione del dirigente dell'Area Servizi di Programmazione economica e delle Entrate n. 266 del 6 novembre 2017, citata nei provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni, ma non reperibile, e assunta in attuazione della deliberazione del consiglio comunale n. 26 del 20 aprile 2006 (Attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni: approvazione della cessione di una quota minoritaria di Nuovenergie s.p.a. partecipata dai comuni di Rho, Settimo Milanese e Pero, tramite gara ad evidenza pubblica, conferendo il ruolo di stazione unica appaltante al comune di Rho ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000) è stato individuato un socio privato cui cedere una partecipazione del 30 per cento di Nuovenergie.

2.1.2. Pare invero poco coerente in questo passaggio il modo di procedere dell'amministrazione comunale nella gestione della partecipazione della società, che da interamente pubblica viene "trasformata" in una società mista con l'ingresso di un socio operativo privato dopo un solo mese dalla deliberata dismissione, con l'obiettivo significato di un rilancio industriale della società da cui l'ente locale aveva appena deciso il disimpegno, ma di cui resta tuttora, dopo quasi sette anni, il socio di maggioranza con il 48,28 per cento.

2.2. Altro profilo di attrito con i principi di logicità e razionalità dell'agire amministrativo pare potersi ravvisare nella sequenza che, ferma la decisione di dismettere la partecipazione al capitale di Nuovenergie assunta nel 2017, ha visto il comune di Rho soccorrere la propria società in crisi per le condizioni dei mercati energetici alla vigilia della stagione di riscaldamento 2022/2023.

2.2.1. A causa delle nuove condizioni contrattuali circa i tempi di pagamento della materia prima imposti dai fornitori ai rivenditori al dettaglio di gas naturale, infatti, il comune di Rho, in estrema sintesi, con deliberazione del consiglio comunale n. 71 dell'11 novembre 2022 ha concesso a Nuovenergie un prestito agevolato dell'importo complessivo di € 6.897.142,86 da restituire entro dodici mesi, e il pegno sulle azioni della società a favore dell'unico fornitore disponibile a vendere a Nuovenergie il gas naturale da rivendere agli utenti finali nella stagione 2022/2023. Il prestito è stato erogato alla società dal solo ente locale socio di maggioranza, secondo quanto riferito nella risposta alla richiesta istruttoria, in data 17 novembre e in data 19 dicembre 2022, quando ancora il comune di Rho non aveva messo in discussione la decisione, adottata cinque anni prima, di dismettere la partecipazione. Soltanto dopo aver versato alla società la suddetta somma di € 6.897.142,86 il comune di Rho ha deliberato, mutando la decisione del 2017, il mantenimento della partecipazione al capitale di Nuovenergie con la deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 21 dicembre 2022, di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021. Con deliberazione del consiglio comunale n. 69 del 29 novembre 2023 (Nuovenergie s.p.a.: azioni finalizzate alla conservazione del valore della partecipazione del comune di Rho - Rinnovo prestito oneroso a favore della società), inoltre, è stata concessa a Nuovenergie una dilazione di un anno per la restituzione dell'importo di € 1.897.142,86 ancora da restituire alla scadenza di dodici mesi inizialmente pattuita.

2.2.2. La sequenza procedimentale e provvedimentale, dunque, pare più improntata alla gestione contingente dell'emergenza che a una razionale pianificazione di lungo periodo delle partecipazioni da mantenere e dismettere e, in ultima analisi, dell'estensione del "gruppo amministrazione pubblica" cui il comune di Rho è a capo. La stessa decisione di dicembre 2022 che ribalta la precedente e mai revocata in dubbio dismissione della partecipazione al capitale di Nuovenergie, a ben guardare, qualifica diversamente il proprio oggetto nei diversi passaggi dello stesso provvedimento come:

- a) mantenimento della partecipazione senza adozione di alcuna misura di razionalizzazione (deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 21 dicembre 2022);

- b) contingente mantenimento della partecipazione (allegato A alla deliberazione consiliare n. 80/2022);
- c) mantenimento della partecipazione (allegato B, pagina 8);
- d) «Al fine di tutelare il valore di partecipazione nella Società Nuovenergie S.p.A. il Comune di Rho, pur non rinnegando la posizione deliberata nel provvedimento di Revisione Straordinaria di cui alla delibera di Consiglio Comunale n. 57 del 28/09/2017 e successivi, ritiene con il presente provvedimento di optare per il contingente “MANTENIMENTO DELLA PARTECIPAZIONE”, non escludendo a priori l’alienazione della partecipazione fermo restando che, qualora si fosse avviata una procedura di alienazione a titolo oneroso alle condizioni di mercato 2022 e attuali, il Comune avrebbe acquisito o acquisirebbe un corrispettivo praticamente irrisorio» (allegato B, pagina 43).

Anche nell’ultimo provvedimento di razionalizzazione si ravvisano analoghe perplessità motivazionali, sia intrinseche, che in relazione alla precedente deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 21 dicembre 2022:

- a) mantenimento (deliberazione consiliare n. 77 del 20 dicembre 2023);
- b) «... il Comune di Rho, pur non rinnegando la posizione deliberata nel provvedimento di Revisione Straordinaria di cui alla delibera di Consiglio Comunale n. 57 del 28/09/2017, ritiene con il presente provvedimento di Revisione Periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2022, di confermare l’opzione espressa nel provvedimento di Revisione Periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2021 approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 21.12.2023 [recte 2022] ovvero “MANTENERE LA PARTECIPAZIONE”, per le motivazioni esposte nella sezione “Ulteriori informazioni”» (allegato A alla deliberazione n. 77/2023);
- c) «Al fine di tutelare il valore di partecipazione nella Società Nuovenergie S.p.A. il Comune di Rho, pur non rinnegando la posizione deliberata nel provvedimento di Revisione Straordinaria di cui alla delibera di Consiglio

Comunale n. 57 del 28/09/2017 e successivi, ritiene con il presente provvedimento di optare per il contingente “MANTENIMENTO DELLA PARTECIPAZIONE”, non escludendo a priori l’alienazione della partecipazione fermo restando che, qualora si fosse avviata una procedura di alienazione a titolo oneroso alle condizioni di mercato 2022 e attuali, il Comune avrebbe acquisito o acquisirebbe un corrispettivo praticamente irrisorio» (allegato B, pagina 45);

- d) mantenimento della partecipazione senza adozione di alcuna azione di razionalizzazione (allegato B, pagina 126);
- e) «... il Comune di Rho, preso atto dello stato di attuazione delle azioni disposte con la citata delibera di Consiglio Comunale n. 71/2022, pur non rinnegando la posizione deliberata nel provvedimento di Revisione Straordinaria di cui alla delibera di Consiglio Comunale n. 57 del 28/09/2017, ritiene con il presente provvedimento di confermare il “MANTENIMENTO DELLA PARTECIPAZIONE” in Nuovenergie s.p.a. come già formalizzato nel provvedimento di Revisione Periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2021 approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 21.12.2022, non escludendo a priori l’alienazione della partecipazione fermo restando che, qualora si fosse avviata una procedura di alienazione a titolo oneroso alle condizioni di mercato 2022 e si avviasse alle attuali condizioni, il Comune avrebbe acquisito o acquisirebbe un corrispettivo praticamente irrisorio» (allegato B, pagina 129).

2.2.3. Dal perplessa percorso motivazionale degli ultimi due provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal comune di Rho, dunque, non è dato comprendere se l’ente locale socio di maggioranza, dopo un quinquennio di ferma intenzione di dismettere la partecipazione al capitale di Nuovenergie, intenda ora mantenerla stabilmente e senza alcuna misura di razionalizzazione, oppure soltanto temporaneamente nella contingenza della ben nota crisi dei mercati energetici, ferma restando l’originaria decisione di dismettere la partecipazione. Non è chiaro,

insomma, se il comune di Rho continui a ritenere questa partecipazione non strategica, e perciò da dismettere, come dal 2017 al 2022, o se nel 2022 abbia riveduto questo suo giudizio da un punto di vista non solo “tattico”.

3. La Sezione intende esprimere le proprie considerazioni, in secondo luogo, sull’operazione di soccorso finanziario disegnata dalla deliberazione del consiglio comunale n. 71 dell’11 novembre 2022, e ulteriormente precisata e aggiornata dalla risposta alla richiesta istruttoria e negli ultimi due provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal comune di Rho al 31 dicembre 2021 e 2022, adottati con le deliberazioni del consiglio comunale n. 80 del 21 dicembre 2022 e n. 77 del 20 dicembre 2023. Le Sezione intende peraltro chiarire che le considerazioni sul punto non riguardano la legittimità dell’operazione sotto il profilo del diritto interno, e in particolare con riguardo all’articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, bensì con riferimento alla normativa europea sugli aiuti di Stato.

3.1. L’esame, tra gli altri atti e documenti, della risposta alla richiesta istruttoria e delle più volte citate deliberazioni di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, nonché del «Cruscotto di monitoraggio organismi partecipati per il triennio 2017-2019» (deliberazione della giunta comunale n. 212 del 2 novembre 2021, allegato 14C alla risposta alla richiesta istruttoria), dei bilanci di esercizio dal 2020 al 2022 di Nuovenergie, delle «Azioni finalizzate alla conservazione del valore della partecipazione del comune di Rho in relazione alla contingente situazione di estrema criticità nell’approvvigionamento di gas naturale» (approvate con la già citata deliberazione del consiglio comunale n. 71/2022 e allegato programma di valutazione dei rischi) e del provvedimento di dilazione della restituzione del prestito agevolato (deliberazione del consiglio comunale n. 69 del 29 novembre 2023), dunque, ha evidenziato le riconosciute «difficoltà dal punto di vista della propria [della società] esposizione finanziaria» alla vigilia della stagione termica 2022/2023 (così le deliberazioni consiliari n. 80/2022 e n. 77/2023), che hanno determinato il soccorso del socio pubblico maggioritario a favore dell’operatore di mercato Nuovenergie, altrimenti destinato a non potersi approvvigionare della materia prima da rivendere ai propri clienti e ad affrontare una severa crisi d’impresa espressamente qualificata come

«uno scenario di fatto “liquidatorio”» (Allegato 1 alla deliberazione consiliare n. 71/2022, pagina 11, e allegati verbali del consiglio di amministrazione di Nuovenergie n. 36 del 19 ottobre 2022, e dell’assemblea dei soci del 20 ottobre 2022).

3.2. Ne consegue per ciò solo la dubbia compatibilità sostanziale e procedurale, che peraltro non spetta a questa Corte accertare, dell’intervento dell’amministrazione comunale con le disposizioni degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’unione europea, come interpretate dalla «Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (2016/C 262/01)» e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

4. Nell’intervento in adunanza pubblica il sindaco ha ricostruito il contesto del mercato del gas nell’estate 2022, in cui si è verificata la situazione di crisi di Nuovenergie, confermando le difficoltà determinate dal nuovo sistema di pagamento della materia prima. Ha altresì riferito l’ipotesi alternativa al prestito, prospettata dal socio privato, di un aumento di capitale della società, rifiutata perché avrebbe posto i soci pubblici in minoranza. Ha ribadito l’intento dell’amministrazione di tutelare con l’operazione il valore della partecipazione comunale. A domanda del relatore, se il mantenimento della partecipazione deliberato a dicembre 2022 rivesta carattere strategico o solo contingente, si è espresso a favore della prima opzione per la vocazione di servizio ai clienti domestici della società. Ha infine precisato, anche con l’intervento del dirigente dell’Area 4, che il valore della società, sulla base del parametro del prezzo di cessione della partecipazione del 30 per cento nel 2017, ammonta ad almeno 11 milioni, mentre i dividendi di cui si prevede la distribuzione a favore del comune di Rho dopo l’approvazione del bilancio di esercizio 2023 ammontano a circa 400 mila euro. Sulla questione degli aiuti di Stato sono stati richiamati i pareri acquisiti da consulenti esterni qualificati a supporto dell’operazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall’esame dei provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle

partecipazioni societarie detenute dal comune di Rho, e dalle risultanze dell'istruttoria scritta e dell'odierna adunanza pubblica:

- accerta i sopra esposti vizi di motivazione dei provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal comune di Rho al 31 dicembre 2021 e 2022, adottati con deliberazioni del consiglio comunale n. 80 del 21 dicembre 2022 e n. 77 del 20 dicembre 2023;
- invita l'amministrazione comunale a riesaminare, in occasione della prossima ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni, i suddetti provvedimenti di razionalizzazione, chiarendo le misure da adottare con riguardo a Nuovenergie s.p.a. al termine dell'intervento di soccorso finanziario approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 71 dell'11 novembre 2022 e prorogato con deliberazione del consiglio comunale n. 69 del 29 novembre 2023;
- riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle misure consequenziali alla presente deliberazione;
- dispone la trasmissione di questa deliberazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale, perché ne informino l'assemblea, nonché all'organo di revisione;
- richiede al comune di Rho di trasmettere entro sessanta giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti di questa pronuncia;
- dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del comune, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 maggio 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 24 maggio 2024

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