



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)
Federica LELLI	Referendario
Massimiliano MAITINO	Referendario

Nella camera di consiglio del 21 luglio 2023

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

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 5, c. 3 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA la delibera del consiglio comunale n. 18 del 16 giugno 2023 trasmessa con nota prot. n. 2875 del 22 giugno 2023;

VISTA l'ordinanza n. 44/2023 con la quale il Presidente ha convocato la camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte

PREMESSO IN FATTO

Con nota prot. n. 2875 del 22 giugno 2023, il Comune di Giusvalla (SV) ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, c. 3, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP), la delibera del consiglio comunale n. 18 del 16 giugno 2023, avente ad oggetto "*Acquisizione azioni "S.A.T. SPA" con sede in Vado Ligure (SV) per affidamento in "House Providing" del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*", con allegati il piano industriale della società (datato 30 novembre 2022), lo statuto sociale, il bilancio di esercizio 2021 e la relativa nota integrativa.

Nella citata deliberazione si premette che la Provincia di Savona opera in qualità di ente di governo dell'area omogenea, ai sensi del combinato disposto della legge 7 aprile 2014, n. 56, della legge regionale della Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (art. 14) e dell'art. 7, c. 1, lett. a) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 e che, sulla base degli indirizzi del Piano regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche (PGR), approvato con deliberazione del consiglio regionale della Liguria n. 14/2015 e della citata l.r. n. 1/2014, è chiamata a provvedere, mediante l'adozione di uno specifico Piano d'area omogenea provinciale, alla strutturazione ed organizzazione dei servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento.

Tale piano è stato adottato dalla Provincia di Savona con deliberazione del consiglio provinciale n. 43/2018. Lo stesso, nel prevedere due diversi bacini di affidamento, uno coincidente con il Comune di Savona e l'altro con i 65 comuni della provincia, ha disposto che l'assemblea dei sindaci del bacino di affidamento indichi la modalità per la scelta del soggetto gestore, optando tra affidamento con gara, a società mista con gara a doppio oggetto per la scelta del socio privato, a società *in house*. La deliberazione del consiglio provinciale n. 17/2020, su proposta dell'assemblea dei sindaci del bacino di affidamento provinciale, ha approvato l'*in house* quale modello di affidamento per la gestione dei rifiuti, mentre la successiva deliberazione n. 61/2020 ha dato atto che il ciclo della gestione dei rifiuti sarebbe stato affidato al soggetto pubblico risultante dall'aggregazione delle esistenti realtà territoriali Albisola Servizi s.p.a., Finale Ambiente s.p.a. e S.A.T. s.p.a. Per quanto concerne quest'ultima società, oggetto dell'acquisto di partecipazioni da parte del Comune di Giusvalla, dalla delibera in esame emerge che la Provincia di Savona ha già proceduto, con deliberazione n. 14/2021, all'acquisto di 125.000

azioni, definendo l'affidamento *in house* del servizio di tutti i comuni appartenenti al bacino di affidamento provinciale alla società medesima, a far data dal perfezionamento della procedura di acquisizione delle azioni e dalla stipula degli atti necessari e di ogni altro qualsivoglia successivo adempimento.

Pertanto, il Comune di Giusvalla, con la delibera in esame, ha disposto l'acquisizione di n. 100 azioni della società Servizi ambientali e territoriali s.p.a. (SAT), del valore di euro 2,28 ciascuna, per un totale di euro 228,00 (corrispondenti allo 0,00181 per cento del capitale sociale).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'art. 5 TUSP come novellato dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

L'art. 11 comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) ha modificato l'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 175/2016, attribuendo alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche (come definite dall'art. 2, c. 1, lett. a) TUSP).

Più in particolare, il novellato art. 5, c. 3 del d.lgs. n. 175/2016, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (sia diretta che indiretta) sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna decisione entro il termine previsto, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere in tutto o in parte negativo, l'amministrazione interessata può procedere ma, in questo caso, viene espressamente richiesta dal c. 4 dell'art. 5 una motivazione rafforzata che espliciti analiticamente le ragioni per le quali l'ente intende discostarsi dal parere. Non discende, pertanto, un effetto interdittivo da un'eventuale pronuncia negativa della Corte dei conti, essendo l'amministrazione procedente chiamata - ove ritenga di non conformarsi a quanto rilevato dalla Sezione competente - a motivare analiticamente le ragioni a sostegno della propria scelta.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione n. 16/SSRCO/QMIG/2022, hanno osservato come la nuova funzione attribuita alla Corte dei conti dal novellato art. 5, c. 3 TUSP,

postuli l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti, che trova fondamento 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"*.

Per quanto concerne i parametri del controllo, come detto, questi sono stabiliti dal legislatore e consistono nella conformità dell'atto a quanto disposto dai primi due commi dell'art. 5 TUSP ed agli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Pertanto, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la verifica si estende anche al rispetto della procedura per l'adozione della deliberazione e al contenuto dell'atto deliberativo, così come disciplinati dagli artt. 7 e 8 TUSP.

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione 18 del 16 giugno 2023, avente ad oggetto *"Acquisizione azioni "S.A.T. SPA" con sede in Vado Ligure (SV) per affidamento in "House Providing" del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"*.

2. Rispetto delle regole di competenza e dell'obbligo motivazionale (art. 8 TUSP)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni in società già esistenti, l'art. 8 TUSP prevede che l'operazione sia deliberata *"secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2"*. Tali disposizioni disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso qui in esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica deliberazione del consiglio comunale (delibera CC n. 18 del 16 giugno 2023), conformemente a quanto previsto dalla lettera c) del c. 1 dell'art. 7 TUSP il quale, per i comuni, richiede una *"deliberazione del consiglio comunale"*. Quanto al requisito della motivazione analitica di cui all'art.

5, c. 1, TUSP, richiamato dall'art. 7, c. 2, la stessa verrà vagliata più in dettaglio nei successivi paragrafi.

3. *Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)*

SAT s.p.a. ha natura di società per azioni e, pertanto, rientra nei modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche dall'art. 3 TUSP.

Per quanto concerne la conformità all'art. 4 TUSP, tale disposizione pone il divieto per le amministrazioni di costituire società o di acquisire partecipazioni in organismi societari aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, indicando, al c. 2, le attività consentite.

Sul punto, come emerge dalla deliberazione del consiglio comunale, l'obiettivo dell'acquisizione della partecipazione è quello, alla luce delle deliberazioni sopra richiamate dell'amministrazione provinciale in merito all'affidamento *in house*, di procedere all'affidamento del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani a mezzo della medesima società.

Ciò posto, SAT s.p.a. è una società pubblica che opera, secondo le previsioni statutarie, nell'ambito dei servizi pubblici (cfr. art. 5 dello Statuto, in cui figura espressamente, tra le attività rientranti nell'oggetto sociale "*gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, smaltimento e riciclaggio di rifiuti speciali e/o tossico-nocivi, compreso il trasporto relativo, nonché studio, allestimento, messa in opera, gestione e manutenzione di impianti e sistemi da impiegare per la pulitura, bonifica, disinfezione e disinfezione delle acque, dell'aria e del territorio in genere*". Più in generale, detto articolo prevede, altresì, riassumendo, la gestione di servizi pubblici locali, anche mediante gestione *in house* ed in particolare, oltre alla gestione del servizio di smaltimento rifiuti, di servizi tecnico-manutentivi generali e di pulizia civile e industriale di stabili, aree pubbliche e insediamenti produttivi; fornitura, posa in opera, manutenzione e gestione dei presidi necessari per la segnaletica stradale; opere di rimboschimento, sistemazione idraulica-forestale e gestione di servizi inerenti alla cura del verde; realizzazione e gestione di strutture idonee al funzionamento di parcheggi, spiagge ed aree attrezzate per l'uso pubblico; gestione, in proprio o per conto terzi, delle attività amministrativa, di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree cimiteriali, delle costruzioni e dei manufatti non in concessione a privati in esse contenute, gestione del servizio di cremazione).

Posta la scelta già operata in sede provinciale e di assemblea dei sindaci del bacino di affidamento di ricorrere all'*in house* quale modello di affidamento del servizio di gestione

integrata dei rifiuti, e, dunque, dato lo scarso margine di discrezionalità residuante in capo all'ente procedente, senza entrare nel merito di detto affidamento – esulando lo stesso dall'esame qui effettuato – le argomentazioni esplicitate nell'atto deliberativo appaiono sufficienti a giustificare la scelta dell'acquisizione della partecipazione in SAT s.p.a.

4. L'adempimento dell'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP)

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite “*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*” (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell'amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

Le Sezioni riunite, inoltre, hanno affrontato la questione dell'estensione del sindacato della Corte dei conti, giungendo alla conclusione che, trattandosi di ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà “*avere ad oggetto il piano*

finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza, l'adeguatezza e l'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'adeguatezza, 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". Andranno, poi, scandagliate affidabilità ed attendibilità del business plan.

Per quanto concerne la deliberazione n. 18/2023, nonché la documentazione allegata, non si rinvencono specifiche valutazioni in merito alla sostenibilità finanziaria, sotto il profilo oggettivo.

Sono, infatti, valutati il bilancio 2021 e il piano industriale 2023 – quest'ultimo anche ai fini motivazionali di cui all'art. 5 TUSP – ritenendo che tali documenti dimostrino, tra l'altro, la sana gestione finanziaria della società ed il conseguimento di un utile di esercizio.

Nella delibera in esame, poi, viene rilevato che i bilanci della società sono costantemente in attivo, avendo riportato i seguenti risultati di esercizio:

- 2021: euro 1.838.841,00
- 2020: euro 1.531.987,00
- 2019 euro 1.135.325,00
- 2018: euro 901.988,00
- 2017: euro 676.827,00

Per quanto concerne il profilo soggettivo, la delibera in esame riporta che l'importo previsto per l'acquisizione delle quote di partecipazione nella società SAT s.p.a., pari a euro 228,00 trova copertura nel bilancio di previsione 2023/2025.

Al riguardo si osserva che, sebbene si tratti di un importo decisamente contenuto, considerata l'esiguità della partecipazione, non ci sono elementi – eccetto per l'elencazione dei risultati di esercizio positivi registrati dalla società – di eventuali valutazioni prospettiche circa la sostenibilità della partecipazione, come già rilevato da questa Sezione con deliberazioni n. 59/2022/PASP e n. 23/2022/PASP.

5. L'adempimento dell'onere di motivazione circa la convenienza economica, la gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, TUSP)

Come già detto, l'atto deliberativo di costituzione della società, o di acquisizione di partecipazioni, deve essere analiticamente motivato anche in relazione alla convenienza economica dell'operazione e alla compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità. Sul punto, la più volte richiamata deliberazione n. 16/SSRSCO/2022/QMIG, ha precisato che la motivazione deve dare 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 business plan, 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 TUSP 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”*.

Pertanto, sotto il profilo del sindacato che la Corte dei conti è chiamata ad esercitare, trattandosi, anche in questo caso di valutazioni che impingono nella discrezionalità tecnica, lo scrutinio dell'atto deliberativo dovrà essere teso ad accertare che l'istruttoria condotta dall'amministrazione precedente abbia ragionevolmente confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle possibili forme di gestione, tenendo in debita considerazione la qualità del servizio erogato e il diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso i vari strumenti a disposizione, mediante un calcolo dettagliato di costi e benefici di ciascuno di essi.

Inoltre, come già messo in luce dalle Sezioni riunite (deliberazione n. 1/SSRSCO/AUD/2022) e dalla Sezione di controllo per la regione Lombardia (deliberazione n. 161/2022/PAR), il parametro della convenienza economica, con riferimento alla scelta della gestione diretta ovvero esternalizzata del servizio affidato, trova in fase di affidamento del contratto, una sua specificazione sia nell'art. 16 TUSP che nell'art. 7, d.lgs. n. 36/2023 e nell'art. 17, d.lgs. n. 201/2022. Ad ogni modo, come rilevato dalla Sezione di controllo per la regione Lombardia nella già citata delibera n. 161/2022/PAR, *“con riferimento alla verifica della motivazione sulla scelta della modalità di affidamento, si potrebbero verificare interferenze tra le valutazioni che, in caso di contenzioso, è chiamato a compiere il Giudice amministrativo e quelle che sono oggetto della deliberazione della Corte dei conti ex art. 5 TUSP”*.

Nella deliberazione consiliare n. 18/2023 l'ente precisa che l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti per il Bacino di affidamento provinciale è dettata dalla Provincia di Savona e non pone

in capo al Comune di Giusvalla nessun margine di discrezionalità. Non ci sono, quindi, specifiche motivazioni né per quanto attiene alla convenienza economica, né alla scelta del modello *in house*, né in relazione alla compatibilità della scelta con i principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Sebbene questa Sezione comprenda che la decisione di acquisizione della partecipazione in SAT s.p.a. debba essere contestualizzata nel più ampio panorama dell'affidamento del servizio a livello di bacino provinciale del quale il comune fa parte, residuando, in sostanza, scarsi margini di discrezionalità in capo allo stesso una volta espletata la scelta a livello provinciale, si rileva che la delibera avrebbe dovuto, comunque, recare una specifica motivazione.

6. *Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP)*

Nella delibera in esame non si rinviene alcuna motivazione specifica in merito alla compatibilità dell'operazione con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione regionale di controllo per la Liguria, ai sensi dell'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 175/2016, in merito all'acquisto della partecipazione in Servizi Ambientali e Territoriali (SAT) s.p.a. da parte del Comune di Giusvalla (SV). Ferme restando le osservazioni sopra riportate e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, c. 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e all'art. 148-bis, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e di cui all'art. 20 TUSP, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria entro cinque giorni dal deposito ai sensi dell'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 175/2016, al Sindaco, nella sua qualità di rappresentante legale del Comune di Giusvalla (SV)

ORDINA

al Comune di Giusvalla (SV) di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, c. 4, del d.lgs. n. 175/2016. Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2023.

Il Relatore

Il Presidente

Depositato in segreteria il 21 luglio 2023

Il funzionario preposto