



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

Collegio di controllo ex art. 5 terzo comma del d.lgs n. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi
REFERENDARIO: Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 14 febbraio 2023

Controllo ex art. 5, terzo comma, del d.lgs n. 175/2016. Comune di Codroipo - Delibera di Consiglio comunale n. 65/2022, relativa alla partecipazione al capitale della società Gestione servizi mobilità s.p.a.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*";

Visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214;

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

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei Conti e, in particolare, gli articoli da 32 a 37;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - di seguito in breve TUSP) e, in particolare, l'art. 5 come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

Rilevato che l'art. 5, comma 3, del su citato d.lgs n. 175/2016 ha assegnato alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo riferita alla costituzione di società e/o all'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette per la verifica della conformità alle previsioni dei commi 1 e 2 del medesimo art. 5 e a quanto stabilito nei successivi articoli 4, 7 e 8 del decreto medesimo con particolare riguardo alla convenienza economica, alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità

della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

Vista la PEC del Comune di Codroipo del 23.12.2022, acquisita in ingresso al prot. n. 4074, del 23.12.2022, con la quale è stata trasmessa la delibera del Consiglio comunale n. 65, del 19.12.2022, avente ad oggetto "*Acquisizione azioni di Gestione servizi mobilità s.p.a. di Pordenone ed affidamento in house del servizio relativo alla gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia nel comune di Codroipo (UD).*";

Dato atto che in sede istruttoria si è tenuto, in data 18.1.2023, un incontro ai fini di contraddittorio con l'Amministrazione comunale convocato con PEC del 10.1.2023 con la quale si è ritenuto di anticipare a lucro di tempo in vista della riunione e nell'ottica di consentire una proficua disamina, una traccia di alcuni elementi di discussione relativamente ad aspetti per i quali emergeva la necessità di integrazioni istruttorie.

Visto il verbale della riunione prot. n. 325 del 23.1.2023;

Vista la PEC del Comune di Codroipo del 18.1.2023, acquisita in ingresso al prot. n. 261 del 18.1.2023, con la quale, ai fini della suddetta riunione istruttoria di contraddittorio, in riferimento agli argomenti di discussione anticipati dalla Sezione in occasione della convocazione della riunione, sono stati trasmessi elementi di valutazione in risposta alle richieste della Sezione;

Vista la PEC del Comune di Codroipo del 23.1.2023, acquisita in ingresso al prot. n. 339 del 24.1.2023, con la quale, in esito al suddetto contraddittorio, sono stati trasmessi ulteriori elementi di valutazione;

Preso atto degli esiti dell'attività istruttoria effettuata in relazione alla deliberazione consiliare n. 65/2022 e relativa documentazione a supporto, nonché ai chiarimenti prodotti in sede di contraddittorio e agli ulteriori elementi di valutazione successivamente trasmessi;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 32, del 18.10.2022, con la quale, tenuto conto delle prescrizioni relative alla composizione dei collegi contenute nella normativa di attuazione istitutiva della Sezione di controllo per il Friuli - Venezia Giulia di cui al su citato d.p.r. n. 902/1975, è stato istituito lo speciale collegio destinato a deliberare sui controlli in materia di costituzione di società e acquisizione di partecipazioni denominato Collegio ex art. 5 terzo comma del d.lgs n. 175/2016;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 45, del 29.12.2022, con la quale è stato affidato l'incarico istruttorio relativo all'atto pervenuto dal Comune di Codroipo al Referendario Tamara Lollis, quale relatore;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 con la quale le Sezioni medesime hanno fornito una pronuncia di orientamento generale con riferimento, in particolare, al riparto della competenza territoriale tra Sezioni della Corte dei conti nonché alla natura e oggetto della nuova tipologia di controllo;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 5/2023 con la quale è stato convocato lo speciale Collegio per il giorno 14.2.2023;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio del 14.2.2023;

Premesso in fatto

Con la PEC del 23.12.2022 indicata in epigrafe il Comune di Codroipo ha trasmesso ai competenti organi di controllo, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP, la su citata deliberazione del Consiglio comunale n. 65, del 19 dicembre 2022, con la quale l'Amministrazione comunale ha autorizzato l'acquisto di n. 3 azioni in Gestione servizi mobilità s.p.a., in breve GSM s.p.a., per una spesa complessiva di € 2.520,00 oltre a € 300,00 di spese notarili di girata. Il Comune ha, inoltre, trasmesso gli allegati alla citata delibera consiliare: relazione sulle motivazioni analitiche ex art. 5 d.lgs n. 175/2016; relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la

forma di affidamento prescelta, redatta ai sensi dell'art. 34 commi 20 e 21, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179; statuto della società GSM s.p.a.; convenzione per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali; i principi del contratto di servizio tra il Comune e la società partecipanda per l'affidamento del servizio relativo alla gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia; il parere favorevole dell'organo di revisione alla deliberazione consiliare.

Come emerge dallo stesso oggetto del provvedimento qui in esame, l'acquisizione societaria è strumentale a consentire l'operazione di affidamento in house providing dei servizi relativi alla gestione dei parcheggi a pagamento senza custodia, alla società partecipanda dai (primi mesi) del 2023 per una durata di cinque anni, nei termini della proposta economica offerta dalla medesima società GSM s.p.a. nonché del relativo statuto e della convenzione per l'esercizio del controllo analogo congiunto. La deliberazione consiliare provvede, al riguardo, anche all'approvazione della convenzione e dello statuto sopra richiamati e allegati alla deliberazione stessa.

Nel corso della fase istruttoria e in sede di contraddittorio è stata rappresentata la necessità di acquisire, come già illustrato sopra, in esito ad un primo complessivo esame della documentazione inoltrata, ulteriori elementi conoscitivi rispetto al compendio motivazionale con particolare riferimento ad alcuni ambiti di indagine e, segnatamente, la scelta dell'affidamento, le valutazioni finanziarie (in particolare, è stata chiesta l'offerta della società GSM s.p.a. incluso il piano di gestione del servizio) nonché il perseguimento di finalità pubblicistiche.

A seguito dell'interlocuzione intercorsa con l'Amministrazione comunale, formalizzata dalla riunione tenutasi in data 18.1.2023, il Comune ha fornito riscontro alle richieste di integrazione e chiarimento con la PEC del 18.1.2023 acquisita in ingresso al prot. n. 261 del 18.1.2023, nonché con la PEC del 23.1.2023 acquisita in ingresso al prot. n. 339 del 24.1.2023.

Con riferimento alla sopra citata deliberazione consiliare sussiste, pur non assistito da approfondita motivazione, il parere favorevole dell'organo di revisione.

Considerato in diritto

1. Questa Sezione è chiamata ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP sull'atto di acquisto di una partecipazione azionaria nella società Gestione servizi mobilità s.p.a. da parte del Comune di Codroipo.

In base al richiamato art. 5 TUSP, recentemente novellato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 118/2022, le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della l. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria; la norma citata prevede che la Corte dei conti deliberi in ordine alla conformità dello stesso a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli articoli 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.

1.1 In punto di riparto di competenza territoriale tra le Sezioni di controllo l'art. 5 TUSP prevede che per gli atti delle regioni e degli enti locali nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo.

Sotto il profilo dei tempi e degli esiti delle nuove attribuzioni intestate alla Corte dei conti la novella normativa prevede che la stessa deliberi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento e che *"Qualora la Corte non si pronunci entro il termine (...) l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo."*

1.2. 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. Va data, altresì, opportuna evidenza che la Segreteria della Sezione competente deve trasmettere il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione interessata la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale.

2. Le modifiche che hanno interessato l'art. 5 del TUSP si inseriscono nel solco del processo di riforma in materia di società a partecipazione pubblica, di cui costituiscono uno sviluppo, volto a ridimensionare il ricorso, divenuto nel tempo sempre più ricorrente, da parte delle pubbliche amministrazioni al modello organizzativo societario per lo svolgimento di attività a connotazione pubblicistica o per finalità istituzionali nell'ottica della salvaguardia della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e sana gestione finanziaria.

In estrema sintesi è sufficiente rilevare che, in tale ottica, la logica normativa del TUSP risiede nel rafforzamento dell'iter procedurale della scelta in particolare attraverso la valorizzazione del compendio argomentativo e motivazionale sia in ordine alla sussistenza dei vincoli di scopo e di attività, sia in ordine alla conformità della dinamica societaria a criteri di economicità, convenienza e sostenibilità finanziaria.

2.1. La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di recente esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/QMIG/2022 cit.) che ne ha individuato la ratio nell'esigenza di *"sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"*.

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni dell'art. 5 TUSP le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto dispositivo della partecipazione, sottoponendolo all'esame della Corte dei conti prima dell'attuazione proprio per intercettare tempestivamente eventuali criticità, dando così maggiore incisività a quelle valutazioni che, diversamente, potrebbero emergere successivamente in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP. In tale prospettiva la modifica legislativa ha la finalità di rendere più incisivo e, in definitiva, più efficace e/o effettivo il controllo, non più a fini conoscitivi, sulla adeguatezza dell'analisi tecnico economica a dimostrazione della sussistenza delle condizioni che sorreggono la scelta dell'ente, suffragata da dati ed elementi conoscitivi che presentino i requisiti, come ricordato dalle Sezioni riunite nella su citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, della completezza, affidabilità e attendibilità della valutazione analitica, anche in chiave prospettica e dinamica, che esita dagli approfondimenti istruttori svolti.

2.2. La legge sulla concorrenza ha, quindi, introdotto una tipologia nuova e peculiare di controllo che, ai fini interpretativi, deve essere ragionevolmente e utilmente ricondotta da un lato, alla scelta del Legislatore di introdurla nell'ordinamento attraverso un'integrazione di un articolo del TUSP, dall'altro alle peculiari funzioni di controllo costituzionalmente intestate alla Corte dei conti e riconducibili, in generale nel contesto attuale, al perseguimento della sana gestione finanziaria atteso che gli interventi del Legislatore in materia di società partecipate possono essere inquadrati 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). 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 costituzionale n. 86/2022).

3. La su citata pronuncia nomofilattica ha qualificato la nuova funzione intestata alla Corte dei conti come una *“peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”* e, proprio perché postula l’espletamento di un’attività e di un potere peculiare, essa non può che essere di stretta interpretazione e applicazione entro i limiti del perimetro legislativamente definito.

Nel rinviare a quanto già detto sopra in relazione ai tempi e agli esiti del controllo, quanto al contenuto è opportuno precisare che l’oggetto dell’esame della Corte dei conti riguarda gli atti costitutivi di nuove società e gli atti di acquisto di una partecipazione in una società già costituita, quando il soggetto partecipato ricade nell’ambito di applicazione del TUSP e sia qualificabile come organismo ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettera l, del d.lgs n. 175/2016.

3.1. In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall’Amministrazione contenga un’analitica motivazione in particolare riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall’art. 4 del TUSP;
- alle 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;
- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa.

Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l’atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti.

3.2 Volendo fornire una sintetica premessa, propedeutica all’esame del caso di specie, sulle caratteristiche generali del nuovo modello di controllo intestato alla Corte dei conti, giova richiamare le principali considerazioni espresse nella già citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 sullo scrutinio che la Corte è chiamata ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell’art. 5 TUSP ferma restando l’esigenza, come sottolineato dalle stesse Sezioni riunite, che lo stesso trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame.

Nel quadro di un esame di largo spettro il legislatore ha sottolineato, in particolare, i profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell’operazione quali spazi sui quali deve necessariamente soffermarsi lo scrutinio del giudice contabile. Tale scrutinio, pur pieno e non meramente estrinseco, non può comunque estendersi all’area del merito e allo spazio di opinabilità e apprezzamento riservato all’Amministrazione, bensì volto a *“verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità”*.

Data la fisionomia atipica della funzione di controllo in parola che non partecipa pienamente né alla funzione di controllo di legittimità, né di quella consultiva, pur presentando punti di contatto con entrambe, il giudizio dovrà essere ispirato alla ricerca di un punto di equilibrio tra pienezza della cognizione e spazio di opinabilità non potendosi sostituire il proprio apprezzamento a quello dell’Amministrazione (cfr. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

3.3. Con riferimento al parametro della sostenibilità finanziaria le Sezioni riunite hanno avuto modo di precisare che tale concetto *“assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di tipo soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato”*.

4. Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. Al riguardo, la citata pronuncia nomofilattica fa riferimento alla giurisprudenza civilistica consolidata che riconosce, quale requisito oggettivo alla base della figura dell’imprenditore commerciale, *“l’obiettivo*

economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (c.d. lucro oggettivo)" (Cass. civ. Sez. VI, ordinanza. 12 luglio 2016, n. 14250).

Nel caso delle società a partecipazione pubblica, ribadiscono le Sezioni Riunite, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampiamente sviluppati dalla giurisprudenza contabile (ex multis Corte conti sez. controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

4.1. Per quanto concerne la verifica assegnata alla Corte, la più volte citata deliberazione nomofilattica rileva, in particolare, sulla scorta dei principi mutuati dal campo economico/finanziario, che la medesima ha ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione valutandone la completezza, in termini di esaustività dell'istruttoria e degli elementi informativi forniti a supporto, nonché l'adeguatezza dell'approfondimento svolto da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

In questo senso lo scrutinio postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione sulla base di risultanze istruttorie contrassegnate da affidabilità e attendibilità dei dati e delle analisi.

4.2. Sotto il secondo profilo della sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria, ovvero quello soggettivo, la valutazione dovrà, invece, avere riguardo alla situazione finanziaria specifica dell'Amministrazione precedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti da obblighi statuari, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL).

Quanto all'accezione soggettiva della sostenibilità finanziaria le Sezioni riunite evidenziano, in particolare, che l'esame della Corte dei conti è diretto alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'amministrazione precedente e al rispetto dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica.

4.3. Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare, altresì, le ragioni di convenienza economica connesse alla scelta di ricorrere allo strumento societario. Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite la valutazione di tale profilo implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In sintesi, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario sotto il profilo della redditività e di vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy.

Inoltre, come si evince dallo stesso art. 5, c. 1, del TUSP, la motivazione 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. Nella direzione della valutazione di convenienza economica, lo scrutinio della Corte dei conti è, quindi, volto *"ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio*

erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e benefici di ciascuno di essi."

5. Premesse le suesposte considerazioni generali sulle caratteristiche della nuova tipologia di controllo assegnata alla Corte dei conti va in questa sede rappresentato, con riferimento alla metodologia istruttoria da adottarsi ai fini del controllo medesimo, che le caratteristiche peculiari, oltre che innovative, di questo controllo, unitamente al fatto che lo stesso risulta soggetto ad un termine temporale contenuto (60 giorni) inducano a ritenere ancora più opportuno il ricorso alla modalità procedurale di controllo definita come "dialogo istruttorio" già positivamente sperimentata in termini di immediatezza e garanzia di affidabilità dei dati raccolti nei settori della finanza locale e sanitaria.

5.1. In questo senso tutte le eventuali necessità di integrazione istruttoria prima ancora di essere definite in una richiesta formale verranno illustrate tramite un contatto diretto con l'Ente destinatario, sia ai fini di individuare con precisione l'ambito dell'ulteriore chiarimento necessario sia ai fini di concordare una tempistica compatibile con le esigenze dell'amministrazione ordinaria e con l'efficacia dell'attività di controllo soggetta a termini perentori.

5.2. Importante risulta anche il contributo derivante dall'attività di controllo svolta in merito dall'organo di revisione proprio in ragione dell'apporto positivo che potrà essere assicurato dalla particolare professionalità ed esperienza in materia economica di cui sono portatori i componenti dell'organo di revisione.

6. Passando all'esame degli atti del Comune di Codroipo, sussiste la competenza territoriale di questa Sezione come pure risultano osservati gli adempimenti procedurali e le competenze di cui all'art. 8 TUSP (che rinvia a quanto previsto dall'art. 7, commi 1 e 2).

È possibile, quindi, scrutinare nel merito il provvedimento pervenuto al controllo in conformità ai parametri e criteri normativamente previsti e dei quali si è già fornita ampia ricognizione.

6.1. Nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale in capo all'Amministrazione l'art. 5 del TUSP prevede che il percorso motivazionale riferisca anche sulla necessità della società o della partecipazione societaria per il perseguimento delle finalità istituzionali descritte all'art. 4.

Per ragioni di priorità logica oltre che di coerenza rispetto all'impianto normativo del TUSP non ci si può esimere dall'esaminare, dapprima, la questione dei vincoli finalistici e tipologici, secondo le coordinate proprie del peculiare ambito di controllo di cui si è già detto sopra.

6.2. Nella fattispecie qui in esame tale verifica non può che partire dalla premessa che l'acquisizione societaria è direttamente e funzionalmente strumentale all'affidamento in house, alla stessa società partecipanda, del servizio di gestione dei parcheggi pubblici a pagamento. L'acquisizione societaria e il correlato affidamento, dunque, sono volti a realizzare una operazione unitaria rispondente ad un articolato disegno organizzativo al fine di addivenire alla concessione, attraverso lo strumento dell'in house, del servizio di gestione della sosta pubblica cui si correlano altri servizi accessori e strumentali.

Nel caso di specie, quindi, le ragioni che sorreggono la scelta di partecipare alla società si intrecciano con le stesse motivazioni che supportano la preferenza per il modello in house, donde i due piani del compendio motivazionale finiscono fisiologicamente per interferire in quanto l'esigenza della partecipazione societaria si collega - strutturalmente - alla soluzione organizzativa prefigurata dal Comune. Ne consegue che la valutazione si presenta complessa non potendosi limitare a una analisi di tipo atomistico e parcellizzato della decisione amministrativa qui in esame, dovendo tener conto dell'intero contesto relativo alla configurazione del servizio.

Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici

7. Ciò premesso, dalla disamina degli atti trasmessi al vaglio della Sezione emerge che la deliberazione consiliare espone le ragioni per le quali l'Amministrazione si è orientata verso il ricorso allo strumento dell'in house, previa acquisizione di quota azionaria della società affidataria, tuttavia le argomentazioni svolte si sono maggiormente focalizzate sugli aspetti connessi alla convenienza, congruità e compatibilità economica della soluzione organizzativa scelta mentre minore attenzione è stata, invece, rivolta alla necessità dell'operazione rispetto ai fini istituzionali dell'ente.

Anche i chiarimenti forniti nel corso dell'iter istruttorio hanno approfondito più l'aspetto riferito alla scelta dello strumento organizzativo dell'in house in termini finanziari ed economici nonché in comparazione con le soluzioni alternative dell'espletamento diretto e del ricorso al mercato, rispetto alle ragioni che hanno veicolato l'amministrazione in termini necessitati verso la scelta effettuata.

7.1. Sul punto l'Amministrazione comunale, nella relazione redatta ai fini di cui all'art. 5 del TUSP, allegata quale parte integrante della deliberazione consiliare, rappresenta in modo quasi assiomatico che il servizio di gestione dei parcheggi pubblici concorre allo sviluppo della comunità locale ed è, quindi, coerente alle finalità istituzionali dell'ente quale servizio di interesse generale. Inoltre, il Comune richiama lo statuto di GSM s.p.a. laddove prevede che la società ha per oggetto la gestione globale dei servizi per la mobilità prodotti ed erogati a favore delle comunità locali degli enti soci e affidanti, puntualmente riportati in via ricognitiva.

Da quanto affermato si deduce che il Comune qualifica l'attività oggetto di prossimo affidamento quale servizio pubblico di interesse generale riconducendolo, per tale via, alle tipologie di cui all'art. 4 del TUSP e considerandolo in modo sostanzialmente implicito come necessario agli interessi dell'ente, afferendo alla più generale funzione inerente la viabilità e la regolazione del traffico locale.

Volendo partire dalla norma dell'art. 112 del d.lgs n. 267/2000, pur nella consapevolezza che, comunque, non è questa la sede per sviluppare la tematica dei servizi pubblici, si rileva che il servizio pubblico locale si caratterizza per il concorso di alcuni elementi quali l'imputabilità del servizio all'ente locale, l'oggetto del servizio medesimo consistente nella realizzazione di beni/attività destinate alla comunità locale e nel fatto di essere diretto a realizzare fini sociali e la promozione e sviluppo della comunità locale. In tale ambito ricadono, quindi, le attività che si concretano nella produzione di beni/servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici ma anche a fini di promozione sociale.

Nelle previsioni del TUSP l'art. 4 consente, nei limiti in cui siano necessari, lo svolgimento di servizi di interesse generale, tra i quali vanno annoverati come specie del genus dei servizi di interesse generale, quelli di rilevanza economica erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato concorrenziale. Può assumersi, quindi, che i servizi di interesse economico generale pur compartecipando della natura economica del servizio devono perseguire, al contempo, obiettivi di carattere sociale attraverso l'offerta di prestazioni ritenute, per manifestazione di volontà dell'amministrazione interessata ad assumerla o di considerarla tale, primarie per soddisfare i bisogni della comunità che i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti della collettività.

7.2. Date tali brevi coordinate generali, dall'analisi degli atti e, in particolare, dalla lettura congiunta delle relazioni redatte dall'ente unitamente alla deliberazione giunta n. 258, del 7.11.2022, recante l'atto di indirizzo da sottoporre al Consiglio in merito all'acquisto di partecipazione azionaria in GSM spa e contestuale affidamento in house della gestione della sosta pubblica a pagamento,

emergono, oltre a quanto già rappresentato nella relazione ex art. 5, le seguenti informazioni che di seguito si riportano in via sintetica:

- la gestione delle aree di sosta a pagamento è stata espletata in via diretta dall'amministrazione comunale dal 2005, anno in cui furono istituiti gli spazi a pagamento, ma che nel corso degli anni di pandemia è stato sospeso lasciando la sosta gratuita;
- gli impianti adibiti a pagamento e rilascio ticket sono ormai vetusti e necessitano di investimenti per la loro manutenzione/sostituzione e, in ogni caso, per una gestione remunerativa del servizio occorre avvalersi di tecnologia più evoluta anche nell'ottica della migliore fruibilità del servizio;
- dall'introduzione di sistemi tecnologici moderni anche l'amministrazione comunale otterrebbe dei vantaggi in termini di efficienza ed efficacia sotto il profilo dei processi di controllo;
- avuto riguardo alla configurazione del servizio come risultante dalla bozza del contratto il Comune ha scelto di affidare una gestione globale (full service) di tutti i servizi accessori e connessi che include anche un piano investimenti tecnologici oltre che l'accertamento delle infrazioni;
- nella prospettazione offerta dal Comune la gestione complessiva del servizio risponde "*ad un'unica esigenza di mobilità (...)*" per sfruttarne "*le relative sinergie e le economie di scala che ricadono genericamente sull'intero territorio del Comune e sulla possibilità, per il Comune, di agire integralmente sul ciclo delle politiche pubbliche della mobilità*". La gestione della mobilità urbana sottende interessi pubblici nella finalità di "*ridurre il traffico parassita, il tempo medio di circolazione dei veicoli l'inquinamento, di aumentare la sicurezza stradale e favorire il benessere psicofisico e la salute pubblica*".

7.3. Nella fattispecie si osserva, inoltre, che il Comune di Codroipo svolgeva il servizio in questione come proprio e intende continuare ad assumerlo come tale a favore della collettività pur nella formula dell'*in house*, nella considerazione che la sosta tariffata è di particolare interesse per le finalità di decongestione urbana e alla migliore rotazione della sosta dovuta all'utilizzo degli stalli e all'implementazione del controllo.

Va poi richiamata quella giurisprudenza per la quale "*come si evince dalla lettura dell'art. 7 dl d.lgs n. 285/1992 (codice della strada) la gestione di aree di sosta sulla pubblica via è funzionale all'organizzazione del traffico veicolare nei centri abitati. In ragione di questa circostanza tale attività assume quindi le caratteristiche di servizio pubblico, vale a dire di attività rispondente ai bisogni fondamentali della collettività (...)*" (C.d.S. n. 3631/2015).

Alla luce di quanto sopra esposto, per quanto rileva ai fini della valutazione demandata alla Corte dei conti in questa sede e avuto riguardo al perimetro del peculiare controllo alla stessa intestato può dirsi che la gestione del parcheggio pubblico attiene, comunque, in generale all'utilizzo di un bene pubblico e può considerarsi sussumibile nei servizi locali (a domanda individuale) rivolti ad un determinato contesto sociale.

Fermo restando che spetta alle amministrazioni di dover inquadrare nelle suddette categorie i servizi che intende erogare avvalendosi dello strumento societario, nondimeno, in esito a una valutazione di complessiva di congruenza, ragionevolezza e non manifesta illogicità l'acquisizione in parola può essere riconducibile nel contesto delle finalità dell'art. 4 del TUSP.

L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria

8. Con riferimento alla sostenibilità finanziaria oggettiva il Comune ha effettuato un'analisi della solidità economico, finanziaria e patrimoniale della GSM s.p.a., in base ai dati e alle informazioni tratte dai documenti dei bilanci societari degli esercizi 2019, 2020 e 2021, anche con riclassificazioni dello stato patrimoniale e del conto economico e con l'elaborazione degli opportuni indicatori; in particolare, il Comune evidenzia l'assenza di rischi concreti a breve e medio termine e rileva che: la società non ha e, prevedibilmente, non avrà perdite di esercizio, almeno nel breve e medio termine; il capitale della società è adeguato a sostenere gli investimenti ed i rischi derivanti

dall'attività d'impresa; la società genera flussi di cassa necessari alle normali attività aziendali ed agli investimenti che saranno richiesti.

8.1. Sempre con riferimento al parametro in esame e a integrazione dell'analisi sulla solidità economico, finanziaria e patrimoniale della società partecipanda il Comune ha, in particolare:

- indicato i dati del piano industriale economico, patrimoniale e finanziario per gli esercizi 2022-2024 di GSM s.p.a., approvato dal consiglio dei rappresentanti dei Comuni soci in data 15.07.2022;
- osservato che la società partecipanda applica un'attenta politica di contenimento dei costi aziendali, in particolare dei costi del personale in coerenza con gli atti di indirizzo formalizzati con la delibera n. 8, del 11.11.2019, del Consiglio dei rappresentanti dei Comuni, con la quale è stato previsto un preciso limite all'aumento della pianta organica per il personale a tempo indeterminato correlato all'incidenza sul valore della produzione;
- rilevato che i dati riferiti al conto economico presentano un andamento in costante crescita di tutti i relativi parametri e che l'acquisizione di nuovi soci affidatari di servizi con correlata sottoscrizione di nuovi contratti di servizio rappresenta una garanzia di crescita anche nel medio e lungo termine per effetto delle conseguenti sinergie ed economie di scala;
- evidenziato, altresì, che il patrimonio netto è stimato in costante crescita nei prossimi esercizi, grazie agli utili che si prevede di conseguire e che la situazione debitoria risulta in linea con l'attività ordinaria; la società ha, inoltre, la disponibilità di risorse finanziarie proprie per far fronte ad investimenti e al normale funzionamento come pure disponibilità liquide che nei vari esercizi sono state superiori a € 3.000.000,00.

Quanto alla proposta economica presentata da GSM s.p.a. il 10.10.2022 per la gestione "full service" del servizio della sosta a pagamento nel territorio del comune di Codroipo va rilevato, ricordando l'attuale sospensione della sosta a pagamento, che la stima degli incassi è stata desunta dai dati storici derivanti dalla precedente gestione in economia anche tenuto conto che il Comune dovrà ancora adottare appositi provvedimenti in materia di tariffe.

Il piano di gestione del servizio, elaborato dalla società nell'ambito della proposta economica, contiene adeguati dati analitici stimati, per ciascuno degli anni del periodo 2023-2028, dei ricavi, dei costi e del risultato della gestione, nonché della quota utile a favore della società e di quella a favore del Comune, rispettivamente, pari al 20% e al 80% del margine di gestione oltre che della stima dei proventi, di spettanza del Comune, per sanzioni da omesso ticket o da ticket scaduto. Per le annualità 2023 - 2028 il piano di gestione prevede una serie di entrate nette per l'ente comunale.

Lo stesso contratto di servizio appare in linea con le caratteristiche delineate nel codice degli appalti in relazione al rischio operativo disponendo che, qualora gli importi incassati nel corso della convenzione non fossero sufficienti alla copertura dei costi della gestione, nulla sarà dovuto dal Comune di Codroipo per la quota mancante. Si assume, infatti, che gli introiti da tariffa vanno a coprire interamente i costi di gestione e che la conduzione del servizio avverrà senza compensazioni economiche, investimenti ed impegno della struttura comunale.

8.2. Con riferimento alla sussistenza della sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, sono stati forniti sufficienti elementi motivazionali. Al riguardo il Comune dichiara che non sussistono oneri di tipo indiretto derivante dall'acquisizione della partecipazione.

I fondi impegnati per l'acquisto di n. 3 azioni di GSM s.p.a., pari ad € 2.520,00 per il prezzo delle azioni (il prezzo di € 840,00 per ciascuna azione è stato calcolato con giudizio di stima elaborato da un professionista in data 24.6.2022, successivamente acquisito e deliberato dall'assemblea dei soci di Gestione servizi mobilità s.p.a. del 15.7.2022 che ha incaricato l'amministratore unico a vendere le azioni proprie, fino alla data di approvazione del bilancio al 31.12.2022, al prezzo di € 840,00 ciascuna per un pacchetto minimo di n. 3 azioni), oltre ad € 300,00 di spese notarili di girata, sono allocati nel bilancio - annualità 2023 - rispettivamente per € 2.520,00 al titolo II della spesa e per € 300,00 al titolo

I della spesa; la spesa relativa al prezzo delle azioni (€ 2.520,00) è finanziata con i fondi di cui alla L.R. n. 18/2015 art. 10 commi 18,19 e 20 (fondo ordinario per gli investimenti) anno 2023, e le spese notarili di "girata" (€ 300,00) sono finanziate con fondi di parte corrente del Comune.

8.3. Nel corso dell'iter istruttorio è emersa la questione dell'applicabilità, nella fattispecie, dell'accantonamento previsto, in un'ottica precauzionale e di sana gestione finanziaria, dall'art. 3-bis, comma 1-bis del d.l. n. 138/2011 ai sensi del quale "(...) nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio (...)".

Da una lettura coordinata del comma 1bis nel quadro dell'intero contesto dell'art. 3 bis del decreto legge sopra richiamato può dedursi, in via di estrema sintesi, che l'obbligo riguardi le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica ivi compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani. Posto che il servizio, come nel caso di specie, debba avere rilevanza economica, il discrimen nella valutazione circa l'operatività della procedura contabile è dato, prima che dalla conformazione territoriale per ambiti e/o bacini, dalla qualificazione del servizio come a rete che consiste, nella definizione più comune, in un servizio di interesse economico generale di livello locale suscettibile di essere organizzato tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, generalmente sottoposto ad autorità di regolazione.

In ragione della separazione dei ruoli e delle funzioni di amministrazione e controllo e nella considerazione che le valutazioni in materia costituiscono un onere gravante sulle amministrazioni interessate dall'operazione societaria che sono tenute quindi ad effettuare i necessari approfondimenti è rimessa al Comune la valutazione, nel concreto e con riferimento alla presente fattispecie, della particolare configurazione del servizio da affidare al fine di ricondurlo o meno nell'ambito di applicabilità della norma in questione.

L'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

9. Con riferimento ai suddetti requisiti dall'esame della documentazione istruttoria emergono elementi giustificativi in ordine alla soluzione organizzativa prescelta.

La formula in house providing per la gestione del servizio è stata motivata con il fatto che il Comune, a fronte di un investimento economico limitato, costituito sostanzialmente dall'acquisto della quota societaria, potrà esercitare un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi, in virtù del modello di governance adottato da GSM s.p.a per regolare i rapporti tra i soci e definito nella convenzione per la gestione in forma associata e coordinata dei servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione del controllo analogo con possibilità di influenza sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni importanti. Dato il verificato rispetto dei requisiti normativamente previsti per l'in house in capo a GSM s.p.a. l'amministrazione comunale afferma che tale modello gestionale consente un controllo e un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio.

Nelle risultanze istruttorie il Comune precisa, in ordine all'individuazione della GSM s.p.a. come società affidataria del servizio, che la scelta non poteva che limitarsi, per motivi di bacino territoriale, all'esame delle due società operanti rispettivamente nell'ambito dell'ex provincia di Udine (Sistema sosta e mobilità s.p.a.) e di quella di Pordenone (Gestione sistema mobilità s.p.a.) e che Gestione servizi mobilità s.p.a., rispetto ad altre società in house, svolge, oltre la gestione della mobilità e della segnaletica stradale, anche altri servizi di interesse per il Comune in prospettiva

futura al fine di un'efficace pianificazione delle proprie necessità.

9.1. Passando alla valutazione comparativa tra la soluzione di affidare il servizio con modalità in house providing e quella rappresentata dalla gestione diretta in economia il Comune afferma che l'attuale dotazione organica del personale interno dell'ente, unitamente alle limitate risorse che il bilancio mette a disposizione e alle previsioni normative relative alle assunzioni, non consentirebbe, sulla base di un'analisi costi/benefici, di raggiungere gli stessi obiettivi di efficienza anche per quanto riguarda il lato degli investimenti e relativo ammodernamento tecnologico del servizio.

Sul punto il Comune ha effettuato una stima dei costi della gestione del servizio in economia, che ammonterebbero, complessivamente ad € 100.500,00 (di cui € 31.000,00 per il personale) per il 2023 e ad € 48.000,00 (di cui € 31.000,00 per il personale) per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027.

9.2. Per quanto concerne, nella fattispecie, il mancato ricorso al mercato il Comune ha effettuato adeguata analisi istruttoria, anche sotto il profilo economico, prendendo in esame alcuni recenti affidamenti effettuati con gara pubblica in diverse realtà comunali. In esito all'approfondimento istruttorio relazionato nella documentazione allegata al provvedimento consiliare il Comune rileva, in particolare, che:

- il dato parametrico (rappresentato dalle entrate nette del comune in rapporto agli incassi), verificato su una base operativa simile a quella in esame, riporta percentuali ed introiti non in linea (nel senso di meno favorevoli al Comune) con quelli previsti dall'affidamento della gestione in house a GSM s.p.a. e risultanti dal relativo piano di gestione per il servizio di cui si è già detto ai punti precedenti;
- avuto riguardo alla configurazione del servizio "full service" comprensivo di attività amministrative, tecniche e sanzionatorie, la ricerca sulla piattaforma di commercio elettronico di operatori economici in grado di fornire un servizio corrispondente a quello offerto da GSM s.p.a., sia sotto l'aspetto operativo che degli investimenti tecnologici, non ha avuto esito positivo;
- conseguentemente, per fruire di analogo servizio l'amministrazione dovrebbe procedere allo svolgimento di più gare nonché al contestuale coordinamento tra i diversi soggetti affidatari il che implica l'implementazione di complessi e specifici disciplinari di gara "a monte" e di controlli "a valle" non assicurabili dall'esigua struttura organizzativa degli uffici del corpo di polizia locale;
- altrettanto non proficua è apparsa l'eventualità di procedere ad incarichi esterni per la progettazione di gara o per la nomina di direttore di servizio progettazione della gara o come direttore del servizio per i costi connessi (il Comune ipotizza un importo equivalente a circa il 10% del valore del contratto e dunque pari almeno ad € 40.000,00).

In conclusione, all'esito della complessiva disamina della documentazione e delle risultanze istruttorie, considerata la fattispecie sopra descritta e valutati gli elementi complessivamente forniti a supporto della decisione di acquisto di quote azionarie di Gestione servizi mobilità s.p.a.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia valutata la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016, alla luce delle osservazioni formulate in parte motiva, non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione del Comune di Codroipo nella società Gestione servizi mobilità s.p.a..

ORDINA

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Codroipo e di curare, altresì, gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del

sito web regionale.

ORDINA

al Comune di Codroipo, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016, di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale.

Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 14.2.2023

Il Relatore
Tamara Lollis

Il Presidente
Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 14 febbraio 2023

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Leddi Pasian