



**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**CORTE DEI CONTI**

**Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia**

**Collegio ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016**

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel  
CONSIGLIERE: Antonella Manca (relatore)  
REFERENDARIO: Tamara Lollis

**Deliberazione del 25 gennaio 2023**

**Comune di Cordenons. Controllo previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).**

\*\*\*\*\*

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma 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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), di seguito anche 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);

VISTO il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con

deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

VISTA l'ordinanza n. 32 del 2022 con la quale è stato costituito il Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175 del 2016 e sono stati distribuiti gli incarichi istruttori tra i magistrati della Sezione;

VISTA, altresì, l'ordinanza presidenziale n. 45 del 29.12.2022 che ha affidato al Consigliere Antonella Manca l'incarico relativo alla partecipazione del Comune di Cordenons alla società GSM Spa che ne riferirà in Collegio in qualità di relatore;

VISTA la deliberazione del Comune di Cordenons del 21.12.2022 n. 53, avente ad oggetto "Acquisto azioni della società GSM s.p.a. di Pordenone ed affidamento in house dei servizi di manutenzione del verde pubblico verde urbano" e relativi allegati, trasmessa a questa Sezione con pec in attuazione a quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 175/2016, come modificato dall'art. 11 della legge 118/2022, acquisita al prot. Cdc n. 4093 del 27.12.2022;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 16 del 27 ottobre 2022 (depositata il 3 novembre 2022), relativa alla questione di massima decisa ai sensi dell'art. 17, comma 31 del d. l. 78/2009 convertito con la l.n.102 del 2009;

PRESO ATTO dell'istruttoria effettuata sulla suddetta deliberazione comunale n. 53/2022;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 23 gennaio 2023 con la quale è stata convocata l'adunanza dello speciale Collegio per il giorno 25 gennaio 2023;

UDITO il relatore nella Camera di Consiglio;

### **CONSIDERATO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Comune di Cordenons ha trasmesso ai competenti organi di controllo la deliberazione del Consiglio comunale n. 53 del 21.12.2022, avente ad oggetto "Acquisto azioni della società GMS s.p.a. di Pordenone ed affidamento in house dei servizi di manutenzione del verde pubblico verde urbano".

Con il predetto atto, il Consiglio comunale di Cordenons ha deliberato di approvare l'adesione al capitale di GSM - Gestore Servizi Mobilità spa - mediante l'acquisto di tre azioni della società per una spesa complessiva indicativa di € 1.710,00.

L'acquisizione della partecipazione societaria è motivata, stando alle ragioni svolte nel provvedimento consiliare e relativi allegati, in quanto strumentale a consentire l'affidamento diretto alla società GSM spa, secondo il modello c.d. "in house providing", del servizio di manutenzione del verde pubblico, verde urbano e sfalcio lungo i cigli delle strade comunali, marciapiedi e piste ciclabili. A tal fine il Consiglio comunale approva anche lo Statuto della società GSM spa e la 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. Nell'atto deliberativo viene precisato che l'affidamento del servizio verrà perfezionato successivamente al rilascio del parere previsto dall'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016. Nel citato provvedimento, inoltre, il Consiglio approva sia la relazione redatta ai fini

dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016, in cui vengono riportate le motivazioni analitiche inerenti all'acquisizione della partecipazione nella società GSM Spa da parte del Comune, sia la relazione tecnico-economica illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta per la gestione dei servizi di manutenzione del verde pubblico.

La deliberazione in parola è accompagnata dal parere favorevole dell'organo di revisione.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016) 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 articolo 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. Il successivo comma 4 dell'art. 5 dispone, tra l'altro, 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, la competenza ad esercitare il predetto controllo sia della Sezione regionale di controllo. La novella normativa precisa ancora che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Sempre il comma 4 puntualizza 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.

1.1. Va altresì data opportuna evidenza al fatto che in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa 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 motivazioni.

1.2. 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, ciò 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. Il legislatore è pertanto intervenuto a rafforzare l'iter procedurale attraverso la valorizzazione dell'onere 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.** 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.

**2.1.** Come evidenziato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione relativa alla questione di massima n. 16 del 2022, si tratta di un controllo (e non di una forma di attività consultiva nonostante l'utilizzo legislativo del termine "parere") che si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi della procedura di acquisizione, la prima pubblicistica, volta alla determinazione della volontà di acquisire la veste di socio e la seconda di matrice privatistica destinata a dare attuazione alla decisione attraverso gli strumenti di diritto societario, con il chiaro intento del Legislatore di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione in una fase antecedente a quella attuativa, in ragione delle rilevanti conseguenze in termini di oneri che possono scaturire dalla nascita di un nuovo soggetto societario.

**2.2.** È il caso di sottolineare, come evidenziato anche dalle SSRR, 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). 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 ed efficacia a quelle valutazioni che, diversamente, potrebbero emergere successivamente in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP.

**3.** Come sopra richiamato, l'intervento normativo delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti.

In ordine ai primi, il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi precipuamente che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione particolarmente riferita ai seguenti aspetti: a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); b) 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; c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

**3.1.** Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all'art. 5, devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale – nonché preliminare rispetto agli ulteriori ambiti valutativi – è rivestito dal concetto di sostenibilità finanziaria.

Traslato nel campo degli investimenti societari, sempre a parere delle SSRR, il concetto di sostenibilità finanziaria può assumere una duplice accezione: una di tipo oggettivo, riferita alle 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.

**3.2.** Sotto il primo versante, più attento alla convenienza economica dell'investimento determinata dalla situazione economica positiva del soggetto societario cui si intende partecipare, 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, ampliamenti sviluppati dalla giurisprudenza contabile (ex multis Corte conti sez. controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR). Così definita, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno che andrà a costituire il presupposto della motivazione, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. In tal senso l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni deve ragionevolmente essere suffragato da un Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. A presupposto oggettivo della motivazione risulta quindi necessario uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegua la finalità di supportare le analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria dell'investimento nella prospettiva della pianificazione aziendale. In sostanza nel caso di acquisto di partecipazioni, occorre fornire un

quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone la prevedibile evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto). Particolare rilievo assume la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate.

**3.3.** Sotto il secondo profilo della sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie, 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 statutari, 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). In tal senso 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.

**3.4.** Sotto l'ulteriore profilo dell'efficacia efficienza ed economicità della decisione di acquisire una partecipazione, la motivazione analitica dell'atto deliberativo dovrà esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica 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 merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output e outcome*. Quanto al secondo aspetto, 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.

4. Appare evidente come su tutti questi aspetti risulterà estremamente rilevante 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.

5. In definitiva, la nuova funzione di controllo intestata alla Corte dei conti assume una sua fisionomia particolare di cui il legislatore ha individuato 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 dall'art. 5, comma 3. La Corte è, quindi, chiamata a verificare l'adeguatezza delle valutazioni dell'amministrazione sulla scorta dei prescritti parametri, come meglio precisato dalle Sezioni riunite nella citata deliberazione di massima n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

5.1. Giova rilevare, altresì, che l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

L'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. Nell'ambito di tali atti, i parametri a cui deve essere informato l'esame della Corte dei conti assumono, dunque, una valenza diversa proprio in ragione del tipo di atto, stanti i richiami che l'art. 5, comma 3, TUSP opera ai successivi articoli 7 e 8, come meglio precisato delle considerazioni svolte dalle Sezioni riunite nella deliberazione di massima n. 19/SSRRCO/QMIG/2022.

6. Premesse, quindi, le considerazioni generali sulle caratteristiche del nuovo modello di controllo sopra esposte appare opportuno sottolineare che, sotto il profilo della metodologia istruttoria, 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 alle 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. 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.

7. Passando all'esame del provvedimento trasmesso dal Comune di Cordenons, ai sensi dell'art. 5 del TUSP, la fattispecie ricade pienamente nella competenza di questa Sezione di controllo trattandosi di deliberazione di ente locale che dispone l'acquisto di una partecipazione in una società già costituita. Parimenti si riscontra la legittimazione soggettiva riferita sia all'ente che ha adottato l'atto di acquisizione societaria, sia a quello partecipando in quanto entrambi rientrano nell'ambito di applicazione del TUSP. Altrettanto a dirsi per i requisiti di cui all'art. 7 e 8 del TUSP per quanto concerne, sotto il profilo formale, l'organo deliberante.

Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra sinteticamente rappresentato è possibile, quindi, valutare la determinazione assunta dal Comune di Cordenons procedendo all'esame dei requisiti contenutistici dell'atto e relativi allegati pervenuti al controllo, nonché dell'adempimento degli oneri di motivazione rispetto ai parametri economico - finanziari.

### **Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici**

7.1. Come noto le partecipazioni in società da parte delle pubbliche amministrazioni sono assoggettate ai sensi dell'art. 4 del TUSP ad un duplice vincolo finalistico, quello generale di scopo consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali e quello di attività, dovendo la società partecipanda dall'ente pubblico operare in uno dei campi elencati nel medesimo art. 4.

Nella fattispecie all'esame dell'odierno controllo, dalla disamina degli atti trasmessi dal Comune di Cordenons, emerge che l'acquisizione della partecipazione societaria in GSM spa viene valutata come necessaria affinché il Comune assicuri il servizio di manutenzione del verde pubblico, verde urbano e sfalcio lungo i cigli delle strade comunali, marciapiedi e piste ciclabili. La partecipazione costituisce, in questo caso, il presupposto necessario per il successivo affidamento "in house providing" del citato servizio alla stessa partecipanda. L'operazione societaria costituisce quindi il primo, indispensabile, tassello di una organica procedura strumentale al fine dell'espletamento, nella modalità "in house providing", del servizio a favore del Comune di Cordenons.

7.2. Sul punto l'Ente, nella relazione redatta ai fini dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016 allegata alla delibera, in maniera apodittica senza evidenziarne i presupposti giuridico-amministrativi, dichiara che *"è del tutto evidente che il servizio del verde pubblico risponde agli interessi e concorre allo sviluppo della Comunità locale di cui l'Amministrazione comunale è ente esponenziale. Pertanto, il servizio in questione risulta del tutto coerente con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione"*

comunale”.

La Sezione ritiene opportuno, con riferimento alla natura della gestione del servizio in argomento, richiamare la deliberazione n. 6/2015 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito presso l'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nel quale - rifacendosi all'orientamento giurisprudenziale espresso dal Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 23 ottobre 2012, n. 5409 - con particolare riferimento al tema viene esplicitamente chiarito che *“il verde pubblico, in ambito comunale, rientra senz'altro fra i servizi pubblici locali”*, atteso che:

- è rinvenibile una norma legislativa che, alternativamente, ne prevede l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimette l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione;
- lo svolgimento delle attività di servizio ha il carattere della doverosità;
- dette attività possono presentare un carattere economico e produttivo;
- le utilità da esse derivanti sono dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di terzi beneficiari (rientrando il verde pubblico fra i servizi indivisibili).

Va inoltre rilevato che l'Amministrazione comunale, nella propria relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta, precisa che *“[...] il servizio in oggetto è di grande importanza e di forte impatto: la cura e la tutela dell'ambiente è un aspetto fondamentale dello svolgimento delle funzioni comunali. Il servizio ha inoltre importanti riflessi in ordine alla sicurezza stradale e alla mobilità, nonché con riferimento alle condizioni igienico sanitarie del territorio.*

**7.3.** In definitiva si ritiene, per quanto rileva ai fini della valutazione demandata a questa sede, che nel caso di specie nel caso concreto si tratta di un servizio pubblico di interesse generale avente ad oggetto attività di produzione di servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, riconducibile, sulla base di quanto ampiamente affermato dal Comune, quindi, nelle fattispecie dell'art. 4 del TUSP anche nell'ottica di tutela delle condizioni di sicurezza del territorio e dei bisogni della collettività.

#### **L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria**

**8.** Quanto all'onere di analitica motivazione, in esito all'analisi istruttoria svolta, può rilevarsi che la deliberazione consiliare n. 53/2022 e i relativi allegati espongono adeguatamente le ragioni che sorreggono la scelta di acquisire la partecipazione societaria in GSM - Gestione Servizi Mobilità spa - con riferimento ai parametri normativamente richiesti e che il Comune di Cordenons, nell'ambito della propria attività istruttoria, ha proceduto alla valutazione della congruità della scelta in rapporto alle diverse possibilità gestionali, evidenziandone la compatibilità con le norme dei trattati europei. L'Ente, peraltro, ha dato conto che lo schema di atto deliberativo è stato sottoposto a consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul sito del Comune per sei giorni consecutivi e che entro la data fissata non risultano pervenute osservazioni.

**8.1.** Ciò premesso con riferimento al parametro della sostenibilità finanziaria oggettiva che, come

accennato, si riferisce alla 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, la deliberazione consiliare fornisce congrua motivazione offrendo adeguati dati informativi.

In particolare, nella relazione redatta ai fini dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016 e allegata alla delibera si legge che *"[...] in merito alla solidità economico, finanziaria, patrimoniale, anche con riferimento alla creazione di cash flow, il Comune ha fatto una approfondita analisi sulla documentazione depositata in CCIAA in particolare sui fascicoli di bilancio ed ha elaborato le [...] tabelle di sintesi"*.

Tra gli elementi valutativi esplicitati dal Comune a supporto della propria decisione sono state infatti riportate:

- un'analisi dei bilanci della società GSM spa e dei relativi indicatori, riferita al triennio 2019-2021 (quindi con i dati consolidati più recenti), in cui la riclassificazione del conto economico secondo il modello della c.d. "produzione effettuata" (con esposizione dei dati di valore aggiunto, MOL e EBIT), quella dello stato patrimoniale finanziario (con evidenziazione, tra gli altri, della liquidità immediata e del patrimonio netto) e la tabella dei principali indicatori (tra cui il ROE e il ROI) evidenzia valori positivi crescenti;
- un'analisi del piano industriale economico, patrimoniale e finanziario relativo agli esercizi 2022-2024, con riferimento al quale viene dichiarato che *"i dati forniti dalla società, rappresentano un andamento in costante crescita di tutti i parametri economici"*;
- una valutazione dei costi di funzionamento della società e in particolare della spesa per il personale, con riferimento alla quale si legge che *"[...] la società applica una attenta politica di contenimento dei costi aziendali"*.

Il Comune inoltre, nella relazione economica illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta, conclude affermando che *"Si tratta di una società che presenta solidità finanziaria ed economica e che ha visto negli ultimi tempi una continua crescita ed una progressiva espansione sia in termini di nuovi comuni soci, sia con riferimento alla tipologia di servizi svolti, a conferma dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione societaria. La società è in grado di poter soddisfare le necessità dell'Ente, tenuto conto della struttura aziendale, della capacità finanziaria, dell'esperienza maturata nei settori di riferimento come gestore globale della mobilità, dei tributi e della manutenzione del verde pubblico - verde urbano che oggi esercita per oltre una decima di Comuni soci"*.

**8.2.** Con riferimento alla sussistenza della sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, sono stati forniti sufficienti elementi motivazionali; in particolare, nella deliberazione consiliare, il Comune dichiara che *"L'importo previsto per l'acquisizione delle quote di partecipazione nella società GSM spa, pari a euro 1.710,00 viene finanziato con fondi propri di bilancio. In termini di valutazione di destinazione alternativa dei fondi impegnati si evidenzia che la cifra investita è, in termini assoluti, non rilevante e non preclude o vincola altri investimenti che il Comune intende perseguire nel proprio"*

*programma". Viene altresì precisato che "[...] Tale importo è pari al valore delle quote in virtù del patrimonio netto della società, con riferimento al bilancio di esercizio 2020, e come risultante da conforme dichiarazione della società acquisita al protocollo comunale".*

In relazione al costo dell'affidamento del servizio, l'Ente, nella relazione economica illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta, dichiara che "*[...] sarà premura dell'Amministrazione Comunale stabilire gli importi annuali da disporre negli appositi capitoli di bilancio per i vari articoli definiti nelle proposte di cui sopra, al fine di procedere con l'attuazione operativa allo scopo di rispondere in maniera adeguata alle necessità del servizio".*

### **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 requisiti di convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, di cui all'art. 5, commi 1 e 3 del TUSP, dall'esame della delibera n. 53/2022 e dei relativi allegati emerge che il Comune, al fine di giustificare la propria scelta della gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico attraverso l'"in house providing", ha proceduto ad effettuare un'analisi comparativa, evidenziandone gli aspetti di criticità, anche con riferimento alle altre possibili e differenti soluzioni gestionali del servizio: gestione diretta in proprio, costituzione di nuova società di capitali a totale capitale pubblico o a capitale misto pubblico e privato e affidamento del servizio mediante ricorso al mercato.

In particolare, a fini comparativi, sono stati esposti i dati di costo preventivi annuali della gestione in proprio e di quella tramite affidamento al mercato, utilizzando, in quest'ultimo caso, come dati di parametro, quelli della Centrale Unica di Committenza (CUC) della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, la quale, a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica, ha stipulato delle convenzioni quadro per il servizio di manutenzione del verde lungo le strade e le piste ciclabili gestite dalle Amministrazioni della Regione.

Sul punto va altresì evidenziato che l'Amministrazione ha precisato, nella relazione redatta ai fini dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016, che "*l'attività di servizio pubblico qui considerata è attualmente anche inserita nello statuto sociale di una società partecipata da questa Amministrazione comunale, GEA spa, società che svolge prevalentemente, però, il servizio di gestione dei rifiuti. L'Amministrazione Comunale ha formulato richiesta economica alla predetta società al fine di valutarne l'opportunità nell'affidamento diretto. La stessa, con comunicazione del 13/04/2022, ha evidenziato che "non essendo GEA spa attualmente strutturata per gestire il servizio della gestione del verde in proprio, necessita di una totale esternalizzazione delle attività che comportano una spesa superiore alle attuali disponibilità del Comune di riferimento e pertanto ritiene di non poter prendere in carico il servizio richiesto". Ad ogni modo, il Comune non può dismettere la partecipazione in GEA spa perché quest'ultima è una società in house providing che è attualmente incaricata dello svolgimento del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani nel territorio comunale".*

A seguito dell'analisi comparativa effettuata, il Comune ha concluso che "*l'offerta presentata da*

*GSM spa sia dal punto di vista economico che di performance di servizi, non solo risulta assolutamente in linea con il "mercato", ma anzi è estremamente e palesemente più vantaggiosa" e inoltre che "la scelta adottata è: efficiente: in quanto l'Amministrazione utilizza in maniera accorta le risorse a propria disposizione perseguendo i propri obiettivi nel miglior modo possibile; efficace: in quanto permette all'Amministrazione di raggiungere con successo l'obiettivo prefissato; economica: in quanto permette all'Amministrazione di utilizzare, in modo efficiente, le risorse finanziarie disponibili, raggiungendo in modo efficace l'obiettivo prefissato".*

Quanto complessivamente pervenuto all'organo di controllo si pone dunque in linea con quanto richiesto dall'art. 5 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, soggettiva e oggettiva, alla convenienza economica, nonché, alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

In conclusione, considerata la situazione sopra descritta e tutti gli elementi e i presupposti della motivazione apposta a supporto della decisione di acquisto di quote azionarie di GSM spa

#### **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 Cordenons nella società GSM spa.

#### **ORDINA**

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Cordenons 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 Cordenons, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 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 25 gennaio 2023.

il Relatore

Antonella Manca

il Presidente

Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data **3 febbraio 2023**

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian