



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: Bertuzzi Daniele
REFERENDARIO: Marco Coiz (relatore)

Deliberazione del 16 aprile 2024

Comune di Povoletto. 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) 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 decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica);

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. 2 del 2024 con la quale è stata definita la composizione del Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175 del 2016 ed è stato disposto *“che nell'ipotesi di affidamento dell'incarico di relatore ad un Consigliere diverso dal componente designato nel Collegio competente, il relatore incaricato entri a far parte del Collegio in sostituzione dell'altro magistrato nominato ai sensi dell'art. 32 del dpr n. 902 del 1975 come novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003; il medesimo criterio di sostituzione dovrà essere applicato nell'ipotesi in cui l'incarico di relatore sia affidato ad un Referendario diverso dal componente designato”*;

VISTA la Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Povoletto n. 2 del 21 marzo 2024, avente ad oggetto *“Acquisto di partecipazioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in GSM s.p.a. quale società costituita ed operante in conformità al modello in house providing e affidamento ad essa, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e 17 del D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, dello svolgimento delle attività riferite alla riscossione del canone unico patrimoniale e mercatale”*, trasmessa a questa Sezione con PEC di data 26 marzo 2024 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. 717 del 26 marzo 2024;

VISTA, altresì, l'ordinanza n. 11 del 2024 che ha affidato al Referendario Marco Coiz l'incarico relativo all'attività istruttoria inerente alla Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Povoletto n. 2 del 21 marzo 2024, inerente l'acquisto di una partecipazione in GSM spa finalizzata allo svolgimento dell'attività di riscossione del canone unico patrimoniale e mercatale;

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;

CONSIDERATA l'istruttoria effettuata;

VISTA l'ordinanza n. 12 del 15 aprile 2024 con la quale è stata convocato il presente Collegio per il giorno 16 aprile 2024;

UDITO il relatore Referendario Marco Coiz nella Camera di Consiglio del 16 aprile 2024;

Considerato in fatto:

Con comunicazione del 26 marzo 2024, acquisita al protocollo Cdc con il n. 717 il 26 marzo 2024, il Comune di Povoletto ha trasmesso la Delibera del Consiglio Comunale del 21 marzo 2024, n. 2, avente ad oggetto "*Acquisto di partecipazioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in GSM s.p.a. quale società costituita ed operante in conformità al modello in house providing e affidamento ad essa, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e 17 del D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, dello svolgimento delle attività riferite alla riscossione del canone unico patrimoniale e mercatale*". Con tale provvedimento il Comune di Povoletto ha deliberato di approvare l'adesione al capitale sociale della società Gestione Servizi Mobilità s.p.a. (GSM s.p.a.), per una quota pari al 0,10%, mediante l'acquisto di tre azioni della società, per una spesa complessiva di Euro 3.150,00.

L'acquisizione della partecipazione sociale è motivata, secondo quanto riportato nella Deliberazione consiliare e nei relativi allegati, sulla base della volontà di procedere all'affidamento diretto alla predetta Gestione Servizi Mobilità s.p.a., secondo il modello *in house providing*, del servizio inerente le "*attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione del canone unico patrimoniale e mercatale*" dal 01.01.2025 sino al 31.12.2029. Contestualmente alla Deliberazione, il Comune di Povoletto provvedeva, in allegato alla medesima, ad approvare:

1. la relazione contenente le motivazioni analitiche ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 175/2016 sull'acquisto di partecipazioni nella società Gestione Servizi Mobilità s.p.a.;
2. la relazione redatta ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 3, del D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201;
3. lo Statuto della società Gestione Servizi Mobilità s.p.a.;
4. la Convenzione per 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 (artt. 30 e 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267);
5. lo schema del contratto di servizio per l'affidamento alla Gestione Servizi Mobilità s.p.a. della gestione del canone unico patrimoniale.

La Deliberazione risulta corredata dai pareri di regolarità tecnica e contabile resi ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 267/2000 oltre che del parere del Revisore di Conti del Comune che, ai sensi dell'art. 239 del D. Lgs. 267/2000, si è espresso in termini favorevoli.

Considerato in diritto:

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.

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 a tali motivazioni nel proprio sito internet istituzionale.

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.

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.

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 10 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 dello stesso, 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.

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.

Tra i profili di carattere economico e finanziario che, in base all'art. 5, devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale 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.

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. 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). Così definita, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di investimento societario sul piano oggettivo 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 approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. Al 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.

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).

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.

Su tutti questi aspetti risulta estremamente rilevante il contributo derivante dall'attività di controllo svolta in merito dall'organo di revisione in ragione dell'apporto positivo assicurato dalla particolare professionalità ed esperienza in materia economica di cui sono portatori i componenti dell'organo di revisione.

Premesse, quindi, le considerazioni generali sulle caratteristiche del modello di controllo sopra esposte, appare opportuno sottolineare che, sotto il profilo della metodologia istruttoria, le caratteristiche peculiari di questo controllo, unitamente al fatto che lo stesso risulta soggetto ad un termine temporale contenuto (60 giorni), hanno indotto a ritenere ancora più opportuno, a fronte di necessità istruttorie, il ricorso alla modalità procedurale di controllo definita come "dialogo istruttorio", già positivamente sperimentata nei

settori della finanza locale e sanitaria. Nel caso di specie, comunque, la documentazione trasmessa dall'Amministrazione e la sua successiva integrazione, mediante acquisizione diretta dall'Albo pretorio dello Statuto della società Gestione Servizi Mobilità s.p.a., della Convenzione per 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 (artt. 30 e 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e dello schema del contratto di servizio per l'affidamento alla Gestione Servizi Mobilità s.p.a. della gestione del canone unico patrimoniale, ha consentito alla Sezione di avere un quadro completo ed esaustivo dell'operazione di acquisizione societaria sottoposta al controllo.

1. Ambito soggettivo del controllo:

Il D. Lgs. 175 del 2016, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *“le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale”*.

Risulta, pertanto, che il Comune di Povoletto è assoggettato alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, è tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 del medesimo D. Lgs. 175/2016, ai fini dell'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

2. Ambito oggettivo del controllo:

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia in modo puntuale le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, ossia quelli aventi ad oggetto la *“costituzione di una società a partecipazione pubblica”* (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e quelli di *“acquisto di partecipazioni, anche indirette”* da parte di Amministrazioni pubbliche (per *“partecipazione”* deve intendersi *“la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”*, come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo D. Lgs. n. 175 del 2016).

L'art. 5, comma 3, del TUSP, ha quindi limitato, in modo espresso, 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. Al riguardo è opportuno richiamare le considerazioni svolte dalle Sezioni riunite nella deliberazione di massima n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 secondo cui *“l'esame degli atti deliberativi di*

costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei Conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del D. Lgs. N. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio."

Nel caso in esame alla Sezione risulta che, con la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 21 marzo 2024, il Comune di Povoletto ha disposto di provvedere all'acquisizione di tre azioni della società Gestione Servizi Mobilità s.p.a. al fine di divenirne socio per una quota pari al 0,10% del capitale sociale. L'operazione, quindi, risulta soggetta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del D. Lgs. n. 175 del 2016.

3. Conformità dell'atto sottoposto al controllo alle modalità previste dall'art. 7 del D. Lgs. n. 175 del 2016:

Ai sensi dell'art. 7 del TUSP "la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: (...) c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali".

La Delibera del Comune di Povoletto del 21 marzo 2024, n. 2, avente ad oggetto "Acquisto di partecipazioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in GSM s.p.a. quale società costituita ed operante in conformità al modello in house providing e affidamento ad essa, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e 17 del D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, dello svolgimento delle attività riferite alla riscossione del canone unico patrimoniale e mercatale" è stata correttamente adottata dal Consiglio Comunale e risulta corredata dai pareri di regolarità tecnica e contabile favorevoli espressi ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 267/2000, oltre che dal parere favorevole dell'Organo di revisione contabile dell'Ente.

L'operazione, sotto questo specifico profilo, è avvenuta in conformità a quanto previsto dall'art. 7 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

La Deliberazione consiliare, così come i suoi allegati (sia la relazione contenente le motivazioni analitiche ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 175/2016 sull'acquisto di partecipazioni nella società Gestione Servizi Mobilità s.p.a. che la relazione redatta ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 3, del D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201), dà, inoltre, atto del rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 175 del 2016, con riferimento alla compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese.

4. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 del D. Lgs. n. 175 del 2016) e finalistici (art. 4 del D. Lgs. 175 del 2016):

L'art. 3 del D. Lgs. n. 175 del 2016 dispone che *“le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”* e, il successivo art. 4, che *“le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*. Inoltre, sempre l'art. 4, prevede che la partecipazione a società in house è ammessa solo ove l'oggetto sociale delle stesse sia esclusivamente: *“a) la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazione pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; [...] d) autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.”*

Nella fattispecie posta all'esame della Sezione, dalla disamina dei documenti trasmessi dal Comune di Povoletto e da quanto reperito direttamente dalla Sezione mediante estrazione dall'Albo pretorio telematico dello stesso, emerge che l'acquisizione della partecipazione sociale nella Gestione Servizi Mobilità s.p.a. viene valutata dall'Ente come necessaria al fine di assicurare lo svolgimento delle attività riferite alla riscossione del canone unico patrimoniale e mercatale.

La Gestione Servizi Mobilità s.p.a. risulta essere una società a capitale interamente pubblico operante secondo il modello dell'*in house providing*. Il Comune, unitamente alla Deliberazione consiliare, ha provveduto ad approvarne lo statuto e la convenzione inerente alla modalità di esercizio del controllo analogo. Per quel che rileva in questa sede, l'attività di interesse nella valutazione, al fine di determinare il rispetto dei vincoli finalistici indicati dalla legge, inerisce la parte di oggetto sociale riportata nello Statuto societario alla lettera g), dell'articolo 4, che stabilisce che la società ha per oggetto la gestione dei *“servizi relativi alle attività di: g.1) accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi e/o entrate dei predetti soggetti, ivi compresa la gestione del contenzioso; g.2) recupero e/o riscossione stragiudiziale, coatta o giudiziale, dei crediti nella titolarità dei predetti soggetti, ivi*

compresi quelli di natura tributaria; g.3) quantificazione in base alle vigenti normative dei corrispettivi, canoni, diritti, tasse, sanzioni e/o interessi dovute dai contribuenti per i servizi e forniture, ivi compresa l'emissione e consegna delle relative fatture e bollette, nonché la riscossione delle medesime, effettuando pure gli eventuali adempimenti ai fini IVA per conto dei suddetti Enti; g.4) progettazione, realizzazione, installazione, manutenzione e gestione degli impianti pubblicitari di proprietà del soggetto affidante, fatto salvo il divieto di commercializzazione di pubblicità; g.5) predisposizione e gestione del piano degli impianti pubblicitari e della segnaletica; g.6) piegatura, affissione e deaffissione dei manifesti negli spazi di pubblico servizio."

Dalla Deliberazione e dagli atti alla medesima allegati, con particolare riguardo allo schema del contratto di servizio, risulta che l'oggetto del servizio che il Comune provvederà ad affidare alla GSM s.p.a. sarà *"l'affidamento in concessione relativo alla gestione, all'accertamento e alla riscossione del Canone Unico Patrimoniale e del Canone Mercatale di cui alla Legge n. 160/2019"*, con contestuale trasferimento alla società delle potestà e delle funzioni pubbliche per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale connessa alle entrate affidate. In particolare, nel contratto di servizio viene previsto che la GSM s.p.a., affidataria del servizio, assumerà *"formalmente la veste di Funzionario Responsabile del Canone Unico Patrimoniale e del Canone Mercatale, diventando così il soggetto legittimato ad emettere gli atti ed attivare tutte le procedure, comprese quelle accertative, cautelari ed esecutive, previste dalla normativa vigente."* L'affidamento del servizio, tranne che per la titolarità del conto corrente nel quale verranno incassati gli introiti del canone, che residuerà in capo al Comune, comporterà quindi (ancorché mediante gli ulteriori atti organizzativi necessari) il trasferimento del potere pubblico e, conseguentemente, della titolarità del procedimento.

La GSM s.p.a, sulla base dell'affidamento, dovrà nello specifico occuparsi: 1. *"del servizio delle pubbliche affissioni"*, con gestione dell'attività amministrativa e materiale di affissione dei manifesti, loro rimozione e verifica degli abusi con recupero del canone evaso; 2. *"del servizio del Canone Unico Pubblicitario e del Canone Mercatale"*, con gestione delle attività materiali di ricognizione ed accertamento degli impianti pubblicitari e, anche, amministrative di riscossione ordinaria e coattiva comprendenti il ricevimento delle richieste, la quantificazione del canone e dei diritti in base alle determinazioni comunali, la verifica della correttezza e regolarità dei pagamenti, l'accertamento dei casi di evasione ed elusione del canone con predisposizione ed invio degli avvisi di accertamento; effettuare la riscossione ordinaria e coattiva del canone, curare il contenzioso inerente al

canone; 3. *“del servizio di gestione e verifica degli impianti e delle attrezzature esistenti”*, con presa in carico da parte della società di tutti gli impianti di affissione al fine della loro gestione; 4. *“dell’eventuale aggiornamento del Piano generale degli impianti”*.

Nella documentazione approvata dall’Amministrazione, il servizio oggetto di affidamento alla GSM s.p.a., costituente il motivo dell’acquisizione della partecipazione sociale, viene definito quale *“servizio pubblico locale che, in base alla legge, deve essere obbligatoriamente istituito ed organizzato dagli enti locali per assicurare il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali”*. Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. h) e i) del TUSP, per servizi di interesse economico generale, si intendono le attività di produzione e fornitura di beni o servizi erogati, o suscettibili di essere erogati, dietro corrispettivo economico su un mercato, che le amministrazioni pubbliche assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale. L’art. 2, comma 1, lett. c), del D. Lgs. n. 201 del 2022, definisce i *“servizi di interesse economico generale di livello locale”* o *“servizi pubblici locali di rilevanza economica”* come *“i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.”* Dalle definizioni date dal Legislatore emerge, quindi, il carattere proprio dei servizi pubblici come connaturato alla soddisfazione di bisogni o delle esigenze delle collettività di riferimento. Il servizio pubblico si distingue dal servizio strumentale, il quale contraddistingue l’attività che le società partecipate sono chiamate ad effettuare a favore degli stessi enti azionisti per svolgere funzioni di supporto a tali amministrazioni pubbliche, al fine del perseguimento dei loro fini istituzionali.

Il canone unico patrimoniale è stato introdotto, a decorrere dal 2021, dall’art. 1, commi 816 e ss., della L. n. 160 del 27 dicembre 2019, e sostituisce la tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, l’imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l’installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all’articolo 27, commi 7 e 8, del D. Lgs. n. 285 del 1992. La disciplina normativa sopra indicata, che regola il canone unico patrimoniale, depone per la natura patrimoniale e non tributaria del canone stesso (cfr.

Corte giustizia tributaria, I grado, Sez. III – Udine, Sent. n. 23 del 15/02/2023; Comm. Trib. Prov., Sez. II – Udine, Sent. n. 223 del 12/09/2022; TAR Brescia, Sent. n. 576 del 10/07/2023). Al riguardo, infatti, l'applicazione del canone unico patrimoniale, non rinvenendo il proprio presupposto in un fatto espressivo di capacità contributiva, ne essendo qualificabile quale imposta pigouviana, data l'assenza di esternalità da compensare, costituisce il corrispettivo per l'utilizzo di beni pubblici materiali ed immateriali (suolo o paesaggio).

In ordine alle modalità di gestione del servizio in oggetto, merita essere richiamato anche il l'art. 52, comma 5, del D. Lgs. n. 446 del 1997, che, nel prevedere appunto le diverse modalità ammissibili di affidamento delle attività di accertamento e di riscossione da parte dei Comuni, menziona la facoltà di affidamento a società secondo il modello dell'*in house providing* non solo per le entrate tributarie, ma anche per le "*altre entrate*" tra le quali, quindi, devono essere ricomprese anche quelle aventi natura patrimoniale.

A fronte del quadro normativo sopra ricostruito, nell'ambito e nei limiti della funzione di controllo attribuita alla Corte dei conti, la precisa qualificazione della natura del servizio che intende affidare il Comune di Povoletto, se configurabile – come indicato dall'Amministrazione - quale servizio pubblico (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, Sent. n. 5461 del 05/10/2011), oppure quale servizio strumentale (cfr. Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, Del. n. 15/2011/INPR) o, in modo più coerente rispetto alla pluralità diversificata di attività amministrative ed operative affidate, comprendente l'attribuzione del potere e la responsabilità procedimentale, quale servizio avente natura eterogenea (cfr. TAR, Venezia, Sez. I, Sent. n. 1729 del 11/11/2022), risulta pertanto non strettamente necessaria. Infatti, l'oggetto del servizio, come descritto e riportato nella Deliberazione consiliare e nei relativi allegati, rientra in ogni caso nelle ipotesi ammesse dall'art. 4, del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Risultano quindi rispettati i vincoli tipologici e finalistici di cui agli artt. 3 e 4 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

5. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa:

Quanto all'onere di analitica motivazione circa i parametri normativamente richiesti, in esito all'istruttoria svolta, può rilevarsi che la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2

del 21 marzo 2024 ed i relativi allegati provvedono ad esporre le ragioni che sorreggono la scelta di acquisizione della partecipazione societaria in Gestione Servizi Mobilità s.p.a.. Il Comune di Povoletto, inoltre, ha provveduto alla valutazione della congruità della scelta in rapporto alle diverse possibilità gestionali, evidenziandone la convenienza.

Con riferimento al parametro della sostenibilità finanziaria oggettiva che 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, allegato A) alla Delibera del Consiglio Comunale, 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 [...] 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 Gestione Servizi Mobilità s.p.a. e dei relativi indicatori, riferita al triennio 2020-2022 (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 e margine operativo lordo), 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) che evidenzia valori positivi crescenti;
- un'analisi del piano industriale economico, patrimoniale e finanziario relativo agli esercizi 2023-2025, 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, allegato B) alla Delibera Consiliare, 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, della manutenzione del verde pubblico – verde urbano, della gestione di tributi che oggi esercita per quasi una ventina di Comuni soci.”

Con riferimento alla sussistenza della sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, sono stati forniti alcuni elementi motivazionali; in particolare, nella relazione inerente le motivazioni analitiche ex art. 5 del D. Lgs. 175/2016, allegato A) alla Delibera Consiliare, il Comune dichiara che *“L'importo previsto per l'acquisizione delle quote di partecipazione nella società GSM spa, pari a euro 3.150,00 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, nella Delibera del Consiglio Comunale, che la somma da corrispondere per l'acquisto delle tre azioni in GSM s.p.a è *“determinata secondo il valore del patrimonio netto della società risultante dall'ultimo bilancio approvato”*. Sotto il profilo dell'acquisto delle azioni, quindi, il Comune effettua un'analisi dal punto di vista economico e patrimoniale incentrata sul valore da corrispondere per l'acquisto dei titoli che, seppur coerente, meglio avrebbe dovuto estendersi anche al profilo dell'incidenza anche indiretta e di medio e lungo periodo che l'immobilizzazione finanziaria determina sull'Ente socio. Infatti, al di là dei costi correlati alla gestione sociale, assorbiti nell'ambito della contabilità della società, sussistono dei costi sopportati dall'Ente socio, conseguenti all'esercizio delle propria qualità di socio pubblico (partecipazioni agli organi sociali, di esercizio della funzione di controllo analogo e di controllo interno). L'analisi, quindi, incentrata sul mero costo per l'acquisizione delle azioni fornisce un quadro parziale, omettendo di far emergere la portata e l'incidenza di lungo periodo, anche economica, che la qualifica di socio comporta.

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 del Consiglio Comunale e dei relativi allegati, emerge che il Comune, al fine di giustificare la propria scelta della gestione del servizio attraverso la modalità dell'*in house providing*, ha provveduto ad effettuare un'analisi comparativa, anche con riferimento alle altre possibili e differenti soluzioni gestionali del servizio: gestione diretta in proprio 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. L'Ente, evidenziata la rigidità della propria struttura sotto il profilo delle risorse umane, oltre che la diseconomicità di una gestione interna del servizio, ha poi provveduto ad una puntuale analisi del mercato, con riguardo alla descrizione dei servizi offerti e al loro dettaglio economico. Il Comune, che in relazione a tale servizio ha già in essere un appalto di servizi con scadenza al 31/12/2024, ha provveduto a rapportare il costo del servizio offerto dalla Gestione Servizi Mobilità s.p.a. sia a quello della attuale gestione esterna, sia a quello derivante da soluzioni presenti nel mercato per gestioni esternalizzate similari. Conseguentemente a tale analisi, il Comune, rilevando anche l'utilità gestionale che il controllo analogo della gestione *in house providing* può fornire, conclude nei termini che *"il servizio offerto - mediante la partecipazione in GSM s.p.a. - e la tipologia operativa sono certamente superiori alle attività fin ora eseguite"* e che *"di conseguenza l'offerta di GSM non solo risulta in linea con il mercato, ma è anzi estremamente e palesemente più vantaggiosa, oltre che sotto tutti i profili, anche per le diverse disponibilità operative di cui l'azienda dispone"*.

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. Resta impregiudicato che, corrispondendo alla qualifica di socio un legame tra Ente pubblico e società, anche esteso oltre al periodo temporale quinquennale individuato in questa fase per l'affidamento del servizio, quale motivazione contingente dell'acquisizione azionaria, al Comune competerà nel proseguo valutare, nell'ambito dell'annuale piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni, il mantenimento della partecipazione a fronte dell'eventuale venir meno dei presupposti finalistici di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

In conclusione, considerati tutti gli elementi e i presupposti della motivazione apposta a supporto della decisione di acquisizione sociale

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 e alla luce delle osservazioni in parte motiva, non ravvisa allo stato

elementi ostativi all'acquisto, dal parte del Comune di Povoletto, della partecipazione del 0,10%, pari a tre azioni, della società Gestione Servizi Mobilità s.p.a., quale società operante secondo il modello dell'*in house providing*.

DISPONE

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 Povoletto 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.

Così deciso, in Trieste nella Camera di Consiglio del 16 aprile 2024

il Relatore

Marco Coiz

il Presidente

Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 17 aprile 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian