

Del. n. 341/2019/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Primo Referendario
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza del 16 ottobre 2019;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata in data 4 settembre 2019 dal Sindaco del comune di Borgo a Mozzano, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore cons. Vincenzo Del Regno;

RITENUTO IN FATTO

Con nota inviata tramite Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione al n. 8094 del 4 settembre 2019, il Sindaco del comune di Borgo a Mozzano ha sottoposto alla Sezione un quesito in materia di società partecipate.

Il Comune svolge un’articolata premessa, rappresentando che:

- l’allora Comunità di Ambito Territoriale Ottimale ATO "Toscana Costa" (costituito dai Comuni delle province di Livorno, Lucca, Massa Carrara e Pisa), con propria deliberazione assembleare n.3/2011, aveva stabilito di individuare, quale modello gestionale per l’espletamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani nell’ambito territoriale medesimo, una società mista con il 45% di capitale privato.;
- a dicembre 2011 veniva costituita una società, con capitale interamente pubblico, detenuto da 95 degli 111 Comuni ricadenti nel suddetto ambito territoriale ottimale e denominata R.A. S.p.A., allo scopo di svolgere i servizi ed attività preparatorie, organizzative, accessorie e strumentali al successivo ampliamento del suo capitale ad un socio operativo privato che, mediante un processo di fusione per incorporazione, avrebbe costituito, in base al modello delineato, il nuovo gestore unico del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
- nello stesso anno 2011 veniva avviata la procedura di gara per l’individuazione del socio privato;
- detta procedura veniva annullata nel 2017 dall’Autorità di Ambito Toscana

Costa (nel frattempo subentrata alla Comunità di Ambito per effetto della L.R. n.69/2011), che indicava una nuova procedura di gara, per la quale la Regione Toscana istituiva un tavolo di monitoraggio per la verifica degli adempimenti connessi;

- nel luglio 2017 i comuni soci portavano a compimento il processo di conferimento delle partecipazioni detenute nelle società pubbliche svolgenti il servizio di gestione dei rifiuti urbani e/o delle altre dotazioni patrimoniali destinate a tale scopo, in R.A. S.p.A.;
- ad oggi, tutti i comuni ricadenti nell'Ambito Territoriale Ottimale Toscana Costa hanno deliberato la partecipazione alla nuova società ad eccezione del comune di Borgo a Mozzano;
- nel maggio 2019 l'Assemblea di R.A. S.p.A. deliberava la trasformazione del modello societario da "società mista" a società "*in house providing*" ed organizzava la *governance* societaria su una capogruppo (R.A. S.p.A.) e più Società Operative Locali (SOL), controllate dalla capogruppo e sulle quali i comuni esercitano il c.d. "controllo analogo";
- il nuovo gruppo formulerà all'Autorità di Ambito la proposta di affidamento diretto del servizio di igiene urbana;
- la Regione Toscana ha preso atto dell'indirizzo strategico sopra delineato.

Tutto ciò premesso, il Comune evidenzia altresì che:

- il Comune è stato sollecitato dalla stessa R.A. S.p.A. a deliberare la partecipazione alla società, al fine di consentire l'avvio del processo societario sopra delineato;
- R.A. S.p.A. risulta a tutt'oggi inattiva, non ha dipendenti, pur avendo un consiglio di amministrazione costituito da n. 5 membri e non ha prodotto alcun fatturato, risultando pertanto carente dei requisiti di cui all'art.20, comma 2, lettere b) e d) del D.Lgs. 19 agosto 2016 n.175, come modificato dal D.Lgs. 100/2017.
- la mancata partecipazione da parte del Comune alla nuova società non consentirebbe di configurare un modello di gestione del servizio integrato dei

rifiuti perfettamente corrispondente all'*in house providing*;

- d'altro canto, nella fattispecie di cui sopra, il Comune, non essendo socio, non potrebbe esercitare, per il proprio territorio, il controllo analogo sui servizi di igiene urbana resi dalla società di cui trattasi;
- posto che R.A. S.p.A. ha prodotto un risultato medio utile nel triennio precedente la ricognizione (anni 2016/2017/2018), sarebbe consentita l'applicazione dell'art. 24 comma 5-bis del D. Lgs. n. 175/2016 (introdotto dall'art. 1, comma 723, L. 30 dicembre 2018, n. 145, a decorrere dal 1° gennaio 2019), a mente del quale *“A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”*.

Tutto ciò premesso ed evidenziato, il Comune chiede, *“alla luce del periodo di "moratoria" di cui alla legge 145/2018 e delle considerazioni che precedono, se sussistano i presupposti che legittimano questo Ente ad aderire alla richiesta di R.A. S.p.A. approvando la partecipazione societaria”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali).

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, la richiesta deve invece ritenersi inammissibile per i motivi che seguono.

La disciplina delle società partecipate è riconducibile al più ampio *genus* della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrato dalla giurisprudenza contabile. Del resto, il D.lgs. 175/2016 attribuisce alla Corte numerose competenze in materia e certo non sfuggono le finalità finanziarie delle norme ivi contenute, volte (anche) alla corretta gestione delle risorse dei soci pubblici. Come correttamente osservato, infatti, *“le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e ..., anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva”* (così Sezione Lombardia delib. n. 184/2017/PAR).

Seppur ricondotta la fattispecie alla materia della contabilità pubblica, preme tuttavia evidenziare come sia preclusa alla Sezione l'espressione del richiesto parere, anzitutto, in quanto il quesito posto dal Comune non solo difetta palesemente dei caratteri di generalità ed astrattezza (come del resto testimoniato dall'estremo dettaglio della premessa narrativa), ma risulta finalizzato a conoscere non l'interpretazione di una disposizione di legge, quanto piuttosto la concreta applicazione della stessa al caso di interesse.

Pare dunque evidente come la Sezione non possa esprimersi sulla richiesta formulata dal Comune, in quanto il parere richiesto – laddove reso – finirebbe inevitabilmente per porsi quale atto endoprocedimentale e co-gestorio nell'ambito di una vicenda concreta ed *in itinere*, in palese contrasto con la natura della funzione consultiva attribuita alla Corte dalla L. n. 131/2003.

Per completezza, corre altresì l'obbligo evidenziare un ulteriore profilo di inammissibilità oggettiva.

Come si desume dalle norme evocate e dalla stessa narrazione dei fatti, la vicenda sottoposta alla Sezione concerne scelte a suo tempo operate dall'Amministrazione nel piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Da tutto ciò consegue che il richiesto parere, laddove venisse reso, finirebbe inevitabilmente per interferire sia con la specifica potestà di controllo intestata alla Sezione dal Testo Unico (nella misura in cui è di fatto richiesto di anticipare un giudizio demandato per legge ad altra sede), sia sul momento decisionale relativo al

processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dal Comune (rimesso alla competenza esclusiva degli organi dell'Ente a ciò preposti – seppur nel rispetto dei parametri fissati dalla legge - e, comunque, nel caso di specie, già formalizzato in un provvedimento amministrativo).

Ne consegue che il parere deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Borgo a Mozzano, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Borgo a Mozzano.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2019.

Il relatore
f.to Vincenzo Del Regno

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 17 ottobre 2019
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli