REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 23.11.2015 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario relatore
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;
Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);
Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;
Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi.

Premesso

L’articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha introdotto rilevanti novità in materia di società partecipate, tra gli altri, dagli enti locali, con la finalità di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato. Al riguardo, in un quadro normativo complessivamente teso ad incrementare il livello di responsabilizzazione dei soci pubblici nella gestione delle proprie partecipate, la citata disposizione impone l’avvio, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tale da consentirne la riduzione entro il 31 dicembre 2015.

Il successivo comma 612 del medesimo articolo 1 dispone che i Sindaci definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, deve essere trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

A chiusura del processo è previsto che, entro il 31 marzo 2016, i sindaci predispongano una relazione sui risultati conseguiti, anch’essa da trasmettersi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e da pubblicarsi nel sito internet istituzionale dell’amministrazione interessata.

Infine, è previsto espressamente che la pubblicazione dei predetti piani e relazioni costituisce obbligo di pubblicità, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con particolare riferimento alle ipotesi di responsabilità contemplate dall’articolo 46.

Con nota 22202/04/2015 il comune di Alpignano (TO) ha trasmesso alla Sezione il Piano di Razionalizzazione approvato con determina del Sindaco n. 11 del 31 marzo 2015, piano che da sottoporsi all’approvazione del Consiglio comunale

Il Magistrato istruttore, ritenendo tale piano non aderente al richiamato dettato normativo, con nota 9162 del 4.11.2015 inviava all’Ente apposita segnalazione delle riscontrate criticità.

Con nota pervenuta il 17.11.2015 l’Ente forniva le proprie deduzioni da intendersi qui unitariamente richiamate e che verranno prese in considerazione nella successiva parte motiva.

Ritenendo le stesse non idonee a superare i rilievi, il Magistrato Istruttore chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l’esame e pronuncia di competenza.

RILEVATO

Con la legge n. 190/2014 il legislatore è intervenuto nel settore delle partecipate pubbliche proseguendo nella direzione intrapresa già con la legge di stabilità dell'anno precedente (la 147/2013), volta stimolare e responsabilizzare l'autonomia decisionale dell'ente (e di risulta quella operativa della società) verso la riorganizzazione e razionalizzazione delle partecipazioni.

In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 611, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, "*gli enti locali, a decorrere dal 1º gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni".

Il successivo comma 612 fissa una precisa cadenza temporale, onerando il sindaco di predisporre un piano di razionalizzazione entro il 31 marzo 2015, contenente modalità di realizzazione e risparmi attesi, corredato da apposita relazione tecnica. Tale piano, dovrà essere trasmesse alla Sezione controllo della Corte dei Conti.

Successivamente, entro il 31 marzo 2016 dovrà essere trasmessa una relazione sui risultati conseguiti.

In tema di competenza relativa agli adempimenti, il comma 612 fa riferimento al "sindaco" ed "altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza". Per quanto concerne gli enti locali, va però osservato che la lettera e) dell'articolo 42 decreto n. 267/2000 sancisce la competenza del consiglio comunale in tema di "partecipazione dell'ente locale a società di capitali", "organizzazione pubblici servizi" e "affidamento di attività o servizi mediante convenzione". Attesa la natura di legge

c.d. rinforzata del Tuel, non derogabile da normative successive se non espressamente[1], è necessaria un'interpretazione sistemica tale da coordinare le due previsioni normative.

Sul punto, l'Anci, con nota 23 marzo 2014, ha fornito una prima lettura interpretativa, affermando che "*un approccio prudenziale e sistemico porterebbe a ritenere che il succitato Piano può essere approvato dal Sindaco (ovvero da una deliberazione di approvazione della Giunta Comunale, in riferimento alle competenze detenute da quest'ultima sul Piano Esecutivo di Gestione)… Nel caso però vi siano procedure dettagliate incidenti in maniera significativa sull'ente locale anche dopo tale invio, si dovrebbe seguire il passaggio in Consiglio Comunale, per i necessari adempimenti inerenti le competenze di tale organo, ai sensi dell'articolo 42 del TUEL…Nel caso di modifiche si ritiene che le stesse potranno essere trasmesse alla Corte dei Conti regionale*".

Pur nella difficoltà interpretativa causata dall'apparente distonia tra le due normative, la nota Anci fornisce una condivisibile chiave di lettura.

Il piano operativo di razionalizzazione, afferendo alla gestione esecutiva del settore partecipate, viene adottato dall'organo esecutivo e così trasmesso alla Sezione.

Tale lettura, d'altra parte, appare coerente con la ristrettezza dei tempi concessi dal legislatore statale, tali da poter rendere difficoltoso un previo passaggio in consiglio comunale.

Tuttavia, per il doveroso rispetto delle competenze dell'organo consiliare come sopra richiamate, potrà risultare necessario il passaggio in consiglio regionale per la ratifica e/o la modifica del piano adottato dall'organo esecutivo.

In particolare, il piano operativo di razionalizzazione approvato dal Sindaco (o dalla Giunta) dovrà inevitabilmente transitare in consiglio comunale qualora contenga decisioni rilevanti sull'*an* o sul *quantum* della partecipazione dell'ente locale a società di capitali, sulla convenzione che regola il rapporto intersoggettivo o, in genere, sulle modalità di gestione del servizio esternalizzato.

E' chiaro, peraltro, che la stessa scelta di mantenimento di una certa partecipata (ove società di capitali) rientra nelle sopra indicate attribuzioni dell'organo consiliare: ne deriva che, nella sostanza, il piano di razionalizzazione sarà quasi sempre un atto rientrante nella previsione dell'articolo 42 Tuel, con necessario passaggio in consiglio comunale.

Da ciò, naturalmente, discende il potere dell'organo consiliare di modificare tale piano e, conseguentemente, l'obbligo di trasmetterlo nuovamente alla Corte dei Conti ove modificato.

---

[1] L'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000 dispone che "Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni".

Il percorso cronologico anzi descritto, ed il riferimento ai risultati conseguiti, impone di ritenere il Piano di razionalizzazione uno strumento operativo e non meramente descrittivo di future azioni da intraprendere. Esso, detto in altri termini, deve necessariamente fondarsi su elementi certi, su analisi di costi gestionali e rendimenti tali da rendere concrete le azioni suggerite e valutabili i risultati attesi.

Occorre quindi individuare il contenuto minimo che tale piano di razionalizzazione deve necessariamente assumere per non restare limitato ad una logica adempimentale, ipotesi non coerente con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle partecipazioni detenute entro il 31.12.2015.

L'orizzonte temporale è dunque annuale (31 marzo 2015 adozione del piano, 31 marzo 2016 relazione sui risultati conseguiti), con l'evidente precisazione che in tale lasso temporale sarà necessario aver quantomeno avviato le azioni necessarie al conseguimento dei fini legislativi.

Ciò posto, vanno esaminati separatamente i criteri guida cui deve ispirarsi l'azione di razionalizzazione.

Il primo di questi (comma 611, lett. a) prevede l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali[2], anche mediante messa in liquidazione o cessione.

La disposizione non costituisce una novità, anzi riprende la disciplina posta dall'articolo 3, commi 27-28, della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007; che infatti viene espressamente richiamata e fatta salva) in tema di partecipazioni c.d. non essenziali. In particolare, mentre il comma 27 prevede che le amministrazioni non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, il successivo comma 28 rimette a carico dell'organo consiliare la valutazione di ricorrenza delle condizioni anzi esposte.

La sensibile differenza è che, mentre la norma precedente restava limitata alle partecipazioni dirette, l'attuale disciplina coinvolge sia le partecipazioni dirette che quelle indirette.

Ciò ricordato, va però rilevato che il comma 611 prevede la dismissione delle partecipazioni non indispensabili e, al contempo, fa salva la disciplina della legge 244: tale duplice riferimento impone inevitabilmente una riflessione giuridica nel senso di cogliere una differenza tra i due obblighi dismissivi.

---

[2] Per l'individuazione delle quali, ad esempio, si può utilizzare il riferimento normativo offerto dall'articolo 14, comma 27, del decreto n. 78/2010. Legge 56/2014, art. 1, commi 44 e 85.

Diversamente, essendo sempre cogente l'obbligo dismissivo di cui alla legge n. 244, la previsione del comma 611, lettera a), sarebbe ultronea.

Dunque, fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le proprie finalità istituzionali (principio della funzionalizzazione), il legislatore va oltre imponendo la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento.

Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, ancora, all'indispensabilità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali.

L'indispensabilità richiede una seria analisi in presenza di partecipazioni c.d. polvere: simili partecipazioni, non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio.

La partecipazione minima, specie in materia di pubblici servizi, potrebbe talora spiegarsi con la necessità (spesso prevista dallo stesso Statuto) di aderire al capitale sociale per fruire dei servizi erogati dal soggetto societario.

Fuori da tali casi, peraltro, queste partecipazioni non possono giustificarsi neppure nell'ottica della canalizzazione delle risorse pubbliche. A tal fine, infatti, la detenzione di partecipazioni "polvere" non è né necessaria (esistono altri strumenti contrattuali per perseguire analogo risultato) né utile (non consente un'effettiva azione di controllo dall'interno).

Ciò posto, è evidente che la prima valutazione che un ente deve compiere è quella attinente la coerenza della partecipazione detenuta: solo dopo aver effettuato questa valutazione l'Ente procederà a verificare l'indispensabilità della partecipazione per il conseguimento di quei fini.

Va ancora ricordato, sempre in ordine alla scelta di mantenimento o meno di una certa partecipazione, che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni impone anche una valutazione di economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione come novellati dalla legge costituzionale n. 1/2012). L'andamento della società, detto in altri termini, non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi, principio rafforzato alla luce dell'introduzione dei divieti di finanziamento, da parte dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, che precludendo il sovvenzionamento di società in perdita strutturale,

impone, a monte, una valutazione di convenienza economica sul mantenimenti della partecipazione.

Detto in altri termini, l'esercizio di attività in costante perdita è incompatibile con lo strumento societario, come tale ispirato alla logica del profitto o, quantomeno, dell'economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi.

Dunque, il primo contenuto di un corretto piano di razionalizzazione deve essere quello afferente la scelta di mantenimento o meno della partecipazione, scelta che non può essere meramente affermata ma deve fondarsi sugli elementi sopra descritti.

L'Ente, detto in altri termini, dovrà riferire in ordine alla riconducibilità ai suoi fini istituzionali dell'attività svolta da un certo soggetto societario, quindi motivare l'indispensabilità della partecipazione, sotto i plurimi profili dell'esternalizzazione rispetto all'internalizzazione, dell'utilizzo della forma giuridica "società" rispetto ad altri strumenti, dell'utilizzo di quel particolare soggetto societario perché ritenuto efficiente, dell'economicità e della significatività della partecipazione.

E' chiaro, infine, che in presenza di partecipazioni minoritarie l'ente socio potrebbe non essere in condizioni di determinare le scelte fondamentali della società: ciò nondimeno, l'ente resta il *dominus* della propria partecipazione e in ordine a questa deve motivatamente riferire il suo intendimento.

Il secondo criterio indicato dal legislatore prevede la "*soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti*".

La previsione normativa è chiara: la società in cui si verifica il presupposto normativo è, con elevata probabilità, una società autoreferenziale e non efficiente, con necessità di una rapida valutazione sulla stessa. Lo scioglimento (oppure, ove ciò non fosse possibile, il recesso dalla compagine sociale) di società in cui l'organo di amministrazione/controllo è superiore al numero stesso dei dipendenti costituisce, nella larghissima maggioranza dei casi, atto di sana amministrazione: è ragionevole pensare, infatti, che si tratti di società autoreferenziali, ormai prive di una reale utilità, oppure di società in cui il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.

Peraltro, la previsione del comma 611 può essere rispettata aggregando le società (e, conseguentemente, aumentando il numero di dipendenti) ovvero, all'opposto, riducendo il numero di amministratori (spesso con l'ipotizzata trasformazione societaria). Tali operazioni, dirette a rientrare nel limiti di legge, dovranno essere valutate con rigorosa attenzione, evitando di mantenere in vita soggetti che, per espressa scelta del legislatore, avrebbero dovuto venire soppressi.

Ciò posto, il piano di razionalizzazione, al fine di valutare il rispetto del disposto normativo, dovrà necessariamente indicare il numero di amministratori e dipendenti della

società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata, anche in outsourcing).

Il terzo criterio indicato dal comma 611 prevede l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni.

Tale indicazione, che non richiede particolari spiegazioni, mira colpire la proliferazione di organismi strumentali dell'amministrazione, limitando la propria previsione agli organismi con funzione analoga a quella di altre società o enti pubblici.

Il confronto, pertanto, non riguarda solo le partecipazioni societarie ma anche queste rispetto all'attività svolta da consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio. Inoltre, poiché le attività svolte possono essere non solo analoghe ma anche semplicemente similari, si deve ritenere che possano essere sovrapponibili anche attività di soggetti operanti in settori differenti.

Proprio in virtù della cogenza del precetto normativo, che impone l'eliminazione delle società "doppione", è imperativo che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall'ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte (e dunque non può ritenersi esauriente la mera trasposizione dell'oggetto sociale contenuto nello Statuto) dalle varie partecipate e sulle ragioni dell'eventuale mantenimento.

Con la lettera d) il comma 611 dispone l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La previsione in esame va coordinata al precedente comma 609 che modifica l'articolo 3 bis del decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 148/2011, prevedendo (comma 1 bis) che lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica debba avvenire in ambiti territoriali ottimali stabiliti dalla Regione e sotto la supervisione di un'autorità d'ambito (c.d. ATO), cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente.

Ciò posto, è evidente che laddove il comma 611 dispone l'aggregazione sopra menzionata occorre conciliare tale previsione con la disciplina degli ambiti territoriali ottimali, verificando in primo luogo, per ciascun settore e ambito territoriale, quali soggetti siano operanti e la conformità di tale scelta all'articolo 3 bis (i livelli ottimali di aggregazione sono quantomeno provinciali, salvo eccezioni legate a criteri "di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio").

Tali indicazioni dovranno essere offerte dal piano di razionalizzazione, fermo restando che le funzioni di governo degli ATO sono in capo all'autorità di gestione e, pertanto, l'ente pubblico responsabile dell'aggregazione di società che erogano lo stesso servizio nel

medesimo ambito territoriale, suggerita dal legislatore con la lettera D del comma 611, non potrà che essere un compito dell'ente di governo dell'ATO.

Il piano di razionalizzazione, pertanto, dovrà comunicare, per le società di gestione SPL, l'ambito territoriale ottimale, l'ente di governo e l'adesione allo stesso, le modalità di affidamento del servizio ed il rispetto degli obblighi di legge sul punto.

L'ultimo criterio previsto dal comma 611, impone "*il contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni*".

Il piano di razionalizzazione, pertanto, dovrà necessariamente esporre un'analisi dei costi di funzionamento di un certo soggetto societario, analisi imprescindibile per la valutazione degli interventi diretti alla riduzione dei costi. D'altra parte, lo stesso legislatore, nell'imporre una valutazione dei risultati conseguiti, da per presupposta l'esistenza di una quantificazione e analisi degli attuali costi di gestione nonché delle azioni suggerite.

Non è assolutamente sufficiente che il piano preveda laconicamente l'avvio di un'attività di spending review (che, infatti, simile attività dovrebbe essere propria di qualunque avveduta gestione, specie laddove si utilizzino risorse derivanti dalla fiscalità e non capitali di rischio), occorrendo invece un'analisi comparativa delle differenti opzioni percorribili attraverso l'applicazione di metodologie e criteri economico-finanziari volti alla minimizzazione dei costi di funzionamento, così da garantire, per lo meno, i medesimi risultati in termini di benefici sociali. Occorre, detto in altri termini, la descrizione di scenari alternativi che permettano di individuare la migliore scelta adottabile, descrivendo, per ciascuna azione saranno delineate le modalità operative per l'attuazione, i tempi e i risparmi da conseguire.

In ordine ai costi dell'organo di amministrazione, ferma la necessaria indicazione analitica, il piano dovrà dare conto del rispetto delle normative in materia di organo di amministrazione, da ultimo i commi 4 e 5 dell'articolo 4 decreto n. 95/2012.

Ancora, va rammentato che in tutti i casi in cui l'Ente pubblico decide di procedere alla soppressione di una società ovvero al recesso dalla stessa, alla dismissione della partecipazione o alla fusione di distinti soggetti è necessario che il piano fornisca concreti elementi circa la tempistica – ed i presumibili effetti – delle azioni poste in essere o da intraprendere. Tale considerazione è imposta dal predicato di effettività che deve caratterizzare il piano e dalla circostanza che i risultati attesi dovranno poi essere confrontati con i risultati conseguiti come da relazione al 31 marzo del 2016.

Da ultimo, va ancora ricordato che le informazioni sopra descritte devono trovare composizione non solo nel piano di razionalizzazione ma anche, e soprattutto, nella relazione tecnica che lo deve corredare ai sensi del comma 612.

Mentre il piano dovrebbe contenere una sintetica descrizione del contesto di riferimento, degli obiettivi perseguiti, dei risultati attesi, delle scelte di cessione, dismissione

o liquidazione con indicazione delle motivazioni e delle tempistiche, delle azioni di contenimento dei costi, la relazione tecnica deve fornire tutte le informazioni analitiche a sostegno del piano stesso. Deve rappresentarne, in altri termini, la chiave di lettura tecnica.

La relazione tecnica deve fornire un quadro analitico per ciascuna società, fornendo tutti i dati tecnici necessari (attività svolta, quota di partecipazione, altri soci, principali dati economici in un significativo arco temporale, natura della società, numero di amministratori e numero di dipendenti, modalità di esercizio del controllo, modalità di affidamento dei servizi, analisi dei principali fattori di costo, sistema di amministrazione e relativo costo, analisi comparativa delle diverse opzioni prese in considerazione) per comprendere il percorso motivazionale esposto nel piano di razionalizzazione. Diversamente opinando, infatti, una scelta di mantenimento o di dismissione, un'azione di contenimento dei costi, non potranno mai ritenersi una scelta ponderata, che tale può essere solo se fondata su analisi analitiche e comparative.

E' chiaro, infine, che l'analiticità della relazione andrà poi ponderata in relazione alla quota di partecipazione, non potendosi pretendere che partecipazioni irrisorie (lo 0,…) possano imporre il medesimo livello di approfondimento tecnico richiedibile in caso di partecipazioni significative. E così, per comprendere tale considerazione, nel caso di partecipazione minima l'ente dovrà dare atto dell'attività svolta, dei principali indici economici e della motivata scelta di mantenimento o dismissione. Di contro, il caso di partecipazioni maggioritaria sarà richiesto un livello di approfondimento significativamente maggiore.

*** *** ***

Alla luce delle superiori indicazioni può essere esaminato il piano di razionalizzazione adottato dal comune Alpignano.

In primo luogo, va rilevato che il piano risulta approvato con decreto n. 11/2015 dal Sindaco il quale dà atto che lo stesso verrà sottoposto alla prima seduta utile del consiglio comunale.

Considerato che il piano adottato dal comune di Alpignano contiene indicazioni in ordine al mantenimento della partecipazione in società di capitali (alcune, come vedremo infra, con possibile sovrapposizione di competenze), lo stesso rientrava pacificamente nelle competenze del consiglio comunale. Dunque, se appare corretta la predisposizione da parte del Sindaco e la successiva approvazione del consiglio comunale, va rilevato come il puntuale rispetto delle competenze imponesse la trasmissione alla Sezione solo dopo l'approvazione consiliare, organo legittimato ad apporre variazioni alla proposta proveniente dal Sindaco. Solo con l'approvazione ad opera del consiglio comunale, infatti, il piano può considerarsi definitivo.

Entrando nel merito dell'analisi contenutistica del piano, si rileva in primo luogo la mancanza della Relazione tecnica allegata, documento espressamente previsto dal comma

612 a mente del quale il piano deve essere "corredato di un'apposita relazione tecnica". Tale documento, come sopra ricordato, costituisce il fulcro del piano di razionalizzazione, costituendo il substrato tecnico su cui dovrebbero basarsi le scelte espresse nel piano.

Con la nota 17.11.2015 l'Ente riferisce di trovarsi nell'impossibilità di predisporre la relazione tecnica per tutte quelle società in cui riveste la qualifica di socio minoritario.

L'osservazione è del tutto inaccettabile, conducendo all'evidente elusione (per la stragrande maggioranza dei comuni italiani) del disposto normativo.

D'altra parte, pur senza scomodare il diritto di accesso informativo assicurato a tutti i soci dall'articolo 2476 c.c., è agevole osservare che il materiale tecnico (bilanci e, spesso, relazioni allegate) sono ormai resi pubblici in virtù della normativa sulla trasparenza (decreto legislativo n. 33/2013): non vi è dubbio, pertanto, che il comune, estrapolando i dati necessari (o, come sopra ricordato, facendone espressa richiesta come socio), sia nelle condizioni di compilare la relazione tecnica normativamente prescritta.

Nella fattispecie in esame, la mancanza di tale relazione rende quest'ultimo parzialmente lacunoso. Esso, infatti, per ciascuna delle 4 partecipazioni dirette detenute contiene alcune sommarie informazioni (quota di partecipazione, oggetto sociale, funzioni svolte, n. amministratori e dipendenti, risultato di esercizio, patrimonio netto, indebitamento e scelta di mantenimento) senza però un'analisi delle stesse. Non è sufficiente, per le ragioni anzi esposte, un mero elenco di dati numerici se poi non viene fornita una lettura degli stessi che giustifichi le opzioni possibili e indirizzi verso la più conveniente.

Si consideri, ad esempio, la società SAP srl di cui il Comune detiene il 68%: i dati esposti evidenziano un numero di dipendenti pressochè identico a quello degli amministratori (5-4), un indebitamento in crescita nel triennio che è 200 volte superiore il risultato di esercizio e 10 volte superiore il patrimonio netto. Ora, seppure vero che la legge impone lo scioglimento delle società in cui il numero di amministratori è superiore al numero di dipendenti, qui il rapporto è comunque sbilanciato e certamente imponeva informazioni supplementari (compenso amministratori) e maggiore valutazione.

Parimenti, i dati economico finanziari avrebbero imposto un analitico approfondimento in ordine alla scelta di mantenimento.

La valutazione di genericità, pertanto, investe l'intero piano di razionalizzazione del comune di Alpignano il quale dovrà essere integrato con apposita Relazione tecnica nei termini descritti in parte motiva.

Sempre con riferimento alla SAP s.r.l., con la scheda di sintesi trasmessa all'Ente si è rilevata la sostanziale coincidenza dell'oggetto sociale di questa società e della SMAT s.p.a., indizio di possibile analogia di funzioni e conseguente duplicazione dei costi.

Dai documenti acquisiti è emerso che l'Autorità d'ambito torinese - ATO 3 con nota 08.01.2015 avente ad oggetto del servizio idrico di acquedotto nel comune di Alpignano, invitava il Sindaco dell'Ente a provvedere in ordine al subentro di SMAT s.p.a. (gestore del

servizio individuato dall'autorità d'ambito nell'area di ambito ottimale) a SAP s.r.l. nella gestione del servizio acquedotto, anche considerato che la convenzione con SAP s.r.l. risulta scaduta il 31.12.2012.

In risposta a tale richiesta, il comune di Alpignano nel febbraio 2015 trasmetteva all'Ato la delibera CC n. 70/2014 con la quale, in sostanza, l'organo consiliare dava mandato al Sindaco ed alla Giunta di porre in essere tutte le iniziative necessarie per il mantenimento della gestione del servizio di acquedotto in capo alla SAP s.r.l., ritenuta società di eccellenza e patrimonio storico del comune di Alpignano.

Sul punto, va ricordato che a mente dell'articolo 147 del decreto n. 152/2006 "I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36" e che "Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito".

Inoltre, il successivo comma 1 bis disciplina il potere sostitutivo in capo al Presidente della Regione nel caso, come nella fattispecie, di inadempimento dell'ente locale.

All'interno dell'ambito territoriale ottimale, è l'autorità dei governo che individua la forma di gestione ed il soggetto gestore (art. 149 bis, comma 1), cui sono affidate in concessione d'uso gratuita le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali (art. 153): nel caso in esame si tratta proprio di SMAT s.p.a. cui, pertanto, il comune di Alpignano è tenuto conferire la gestione del servizio.

D'altra parte, oltre ad essere *contra legem*, appare del tutto contrario al canone di efficienza il mantenimento di una struttura societaria per la gestione del medesimo servizio assicurato già da altra società partecipata dall'ente.

La circostanza, comunicata dall'Ente, secondo cui le attività gestite da Sap s.r.l. sarebbero differenti da quelle gestite dalla Smat s.p.a. non appare conferente: si tratta, infatti, di fasi del medesimo ciclo di gestione delle acque che, come sopra ampiamente motivato, dovrebbero essere svolte dal gestore scelto dall'autorità d'ambito. A riprova, si richiama quanto esposto in ordine alle richieste formulate da Smat. La circostanza che la Smat abbia previsto, con il nuovo piano industriale, l'assorbimento delle attività svolte da Sap s.r.l. conferma l'irregolarità dell'attuale situazione.

La partecipazione in SAP s.r.l. appare, in sostanza, illegittima e ingiustificata.

Sempre con riferimento alla SAP, emerge un altro aspetto di criticità del piano di razionalizzazione: nelle direttive relative a tale società si fa riferimento ad "azioni di contenimento dei costi di gestione". Tale sintetica osservazione si pone in contrasto con l'essenza del piano di razionalizzazione e del criterio di contenimento dei costi sopra descritta: in mancanza di indicazioni analitiche, l'affermazione contenuta nel piano si pone alla stregua di mero proposito "elettorale", privo di qualunque contenuto concreto e certamente non in linea con la concezione del piano (e della relativa relazione) come strumento strettamente operativo.

Con la nota richiamata in premessa l'Ente ha riferito che tali azioni, in realtà, sarebbero già state esperite negli anni scorsi e sarebbero consistite nel dimezzamento del numero di amministratori (da 8 a 4), nella rideterminazione dei gettoni di presenza (da € 300,00 ad € 100,00), nella riduzione del numero delle riunioni, nel mancato rinnovo dell'appalto per la manutenzione delle aree di pertinenza dei pozzi: l'osservazione dell'Ente non risulta idonea a superare il rilievo della Sezione. L'operazione di contenimento dei costi, infatti, impone la descrizione dei principali costi attuali, l'indicazione delle azioni possibili e, infine, dei risultati attesi.

Nel caso in esame, qualora tali azioni fossero state già poste in essere, l'Ente avrebbe comunque dovuto valutare gli aspetti sopra indicati, fornire una descrizione dei principali costi di gestione, descrivere le azioni già intraprese e, infine, valutare se fosse possibile incidere altrimenti.

Neppure a posteriori la Sezione viene posta in condizioni di valutare in modo pertinente la situazione della Sap s.r.l.

L'esame della partecipazione nella Zona Ovest di Torino s.r.l., di cui il comune di Alpignano, detiene una partecipazione del 7,5%, evidenzia un'altra criticità generale del piano di razionalizzazione. L'oggetto sociale di tale società è genericamente indicato nella "promozione dell'area metropolitana di Torino ovest".

Sulla base di queste informazioni non è in alcun modo possibile effettuare alcuna valutazione sulla coerenza o l'indispensabilità della partecipazione che, come ampiamente illustrato nella parte generale della presente delibera, costituiscono il primo step delle valutazioni in capo al comune. Si ribadisce, dunque, che l'Ente deve illustrare i suo i compiti istituzionali (ritenuti tali) e l'attività concretamente svolta dalla partecipata al fine di stabilirne la coerenza. In via successiva, deve valutare se la partecipazione, pur coerente con quei fini, è indispensabile per il loro perseguimento e se costituisce la forma più efficiente a tal fine.

Il piano di razionalizzazione adottato dal comune di Alpignano non contiene le informazioni fondamentali necessarie a renderlo uno strumento analisi e di effettiva razionalizzazione, così impedendo all'organo consiliare una ponderata scelta e alla Sezione un'adeguata verifica.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte

a) Accerta le sopra descritte irregolarità del piano operativo di razionalizzazione e della relativa relazione tecnica approvato, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dal comune di Alpignano;

b) Invita conseguentemente l'Ente ad adeguare il piano in relazione alle indicazioni fornite.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune.

Così deliberato nella camera di consiglio del 23.11.2015.

Il Magistrato Estensore	Il Presidente
F.to (dott. Cristiano Baldi)	F.to (dott. Mario Pischedda)

Depositata in Segreteria
il **2/12/2015**

Il Direttore della Segreteria
F.to (dott. Federico Sola)