



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Al Sindaco del Comune
di Gropello Cairoli (PV)

Al Consiglio Comunale
di Gropello Cairoli (PV)

All'Organo di revisione del Comune
di Gropello Cairoli (PV)

Si trasmette la deliberazione n. 221 del 26 luglio 2016 emessa da questa Sezione Regionale di Controllo con richiesta di far pervenire copia della presente agli organi di indirizzo.

Il funzionario
Anna Maria Andreis





REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:	
dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (Relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario



nell'Adunanza del 10 maggio 2016

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Gropello Cairoli (PV)** sui rendiconti degli esercizi 2013 e 2014, pervenute a questa Sezione regionale;

viste le richieste istruttorie trasmesse in data 24 settembre 2015 e 27 novembre 2015;
viste le risposte dell'Organo di revisione, trasmesse con note del 6 ottobre 2015 e del 14 dicembre 2015;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 50/2016 del 26 aprile 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 10 maggio 2016;
esaminata la memoria depositata dall'ente in data 9 maggio 2016;
udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;
uditi, in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il Sindaco, Giuseppe Chiari, il Segretario comunale, dott. Mariano Cingolani e il Revisore dei conti, dott. Filippo Fornari.

Premesso in fatto

Dall'esame delle relazioni dell'Organo di Revisione del Comune Gropello Cairoli sui rendiconti degli esercizi finanziari 2013 e 2014, trasmesse a questa Sezione ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e della documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emersi alcuni profili di criticità nella gestione finanziaria dell'ente con particolare riferimento all'esercizio dei servizi pubblici a mezzo delle società partecipate.

- Il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani affidato alla Società ASM ISA Spa, partecipata di secondo livello del Comune, per il periodo dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2016, in mancanza dei requisiti di controllo analogo richiesti per la legittimità dell'affidamento diretto;
- Il servizio di depurazione delle acque reflue, già affidato alla Società ASM Vigevano e Lomellina Spa dal 1 gennaio 2008 e rinnovato fino al subentro della Società Pavia Acque Scarl, con affidamenti diretti frazionati di durata semestrale.

Si osserva inoltre che nel piano di razionalizzazione delle società partecipate, approvato con delibera consiliare n. 8 del 23 aprile 2015 e nella successiva relazione conclusiva del processo, oltre a non essere comprese le società partecipate indirettamente dal Comune, non risultano chiaramente esplicitate le ragioni del mantenimento della partecipazione nella Società ASM Vigevano e Lomellina Spa in particolare sotto il profilo della stretta inerenza della partecipazione rispetto ai fini istituzionali dell'ente locale.

In data 9 maggio 2016, dopo la trasmissione dell'ordinanza di convocazione, il Comune ha depositato una memoria con la quale sono stati forniti alcuni chiarimenti in merito ai rilievi contestati.

Nell'adunanza, dopo la relazione del magistrato istruttore, sono intervenuti il Sindaco e il Segretario comunale che hanno confermato il contenuto della memoria, fornendo alcune ulteriori precisazioni.

Considerato in diritto

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a

carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato dall'amministrazione comunale nella memoria depositata, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità indicate, sulla base e nei limiti delle seguenti considerazioni.

1. Affidamento di servizio pubblico secondo il modello dell'"in house providing". Configurabilità del "controllo analogo" nei confronti delle società partecipate dal Comune.

Il Comune di Gropello Cairoli, con la deliberazione della Giunta comunale n. 132 del 22 dicembre 2006, ha affidato il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2016, alla società ASM – Impianti servizi ambientali Spa.

Quest'ultima è una società interamente partecipata dalla ASM Vigevano e Lomellina Spa, società a totale partecipazione pubblica, di cui il Comune di Gropello Cairoli detiene una quota azionaria del 1,91 per cento.

Si ricorda che, nell'attuale panorama legislativo, l'affidamento diretto di un servizio pubblico ad un soggetto (formalmente) esterno all'amministrazione, in alternativa alle procedure di evidenza pubblica per l'individuazione del contraente, è consentito esclusivamente ove ricorra il modello dell' "in house providing".

Tale modello, di derivazione comunitaria e recepito dalla legislazione nazionale, richiede che l'affidamento avvenga a favore di una società:

- a) a capitale interamente pubblico;
- b) che eserciti l'attività prevalente a favore dell'ente pubblico;
- c) soggetta a "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" da parte del socio pubblico.

Ove non ricorra anche uno solo dei predetti requisiti, che la giurisprudenza, sia comunitaria che interna, ha contribuito ulteriormente a specificare, l'affidamento diretto deve ritenersi illegittimo.

Con nota del 14 dicembre 2015 l'Organo di revisione del Comune di Gropello Cairoli, richiesto di fornire informazioni sulle partecipazioni societarie dell'ente che non emergevano dal questionario Si.Qu.EL., ha fornito l'elenco delle società partecipate direttamente e indirettamente, precisando in ordine a queste ultime che "il Comune non si trova nella fattispecie del controllo analogo".

Nel piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 8 del 23 aprile 2015, con riferimento ai criteri indicati dall'art. 1, comma 611, lettera e) della legge n. 190/2014 (contenimento costi di funzionamento razionalizzazione organi amministrativi/ di controllo) si afferma inoltre che, rispetto alla società ASM Vigevano e Lomellina Spa, "Considerato l'esigua quota societaria, questo ente non ha

influenza tale da esercitare interventi sulla razionalizzazione dei costi tali e determinare politiche finanziarie e gestionali".

Il Comune di Gropello Cairoli, successivamente alla richiesta di deferimento con cui, in ragione di tali segnalazioni, è stato contestato il difetto del requisito del "controllo analogo" sulla società affidataria del servizio, ha depositato una memoria nella quale si ribadisce la legittimità dell'affidamento in quanto conforme al modello dell' *"in house providing"*.

Si conferma inoltre l'esistenza del controllo analogo nei confronti della società ASM Vigevano e Lomellina Spa.

Si richiama al riguardo l'art. 18 dello Statuto riconosce la gestione dell'impresa agli amministratori che però la esercitano *"in ossequio degli indirizzi degli enti locali che la controllano"*.

I patti parasociali prevedendo quindi che:

- comuni partecipanti, anche se titolari di quote di minoranza, hanno comunque collettivamente diritto a designare un membro del C.d.A. di ASM Vigevano e Lomellina Spa;
- il Comune di Vigevano, il quale è socio di maggioranza di ASM, si impegna a fornire ai comuni partecipanti idonea informativa circa l'andamento della società, i relativi piani operativi e di sviluppo, nonché le problematiche di interesse dei Comuni partecipanti in aggiunta agli obblighi di informazione previsti per legge in favore dei soci;
- l'eventuale trasferimento a terzi, a qualsiasi titolo, delle azioni o dei relativi diritti partecipativi da parte di ognuno dei comuni partecipanti, dovrà essere preventivamente comunicato agli altri Comuni, almeno 60 giorni prima della data del trasferimento.

Confermata la sussistenza, nei termini sopra indicati, di poteri di indirizzo e controllo nei confronti della società ASM Vigevano e Lomellina spa nulla osta, a detta del Comune, che il servizio sia esercitato di fatto tramite la partecipata di secondo livello ASM ISA Spa.

Si cita infine il contratto di servizio con quest'ultima che riconosce all'amministrazione comunale affidataria poteri di controllo *"vigilanza sulla conformità della gestione del servizio alle norme convenzionali, legislative e regolamentari, con ogni più ampia facoltà e nei modi ritenuti più idonei, segnalando alla società eventuali anomalie"*.

I rappresentanti dell'amministrazione comunale intervenuti nella pubblica adunanza, su richiesta del magistrato istruttore, hanno confermato che il sistema di controllo analogo, che il comune ritiene soddisfatto dalle previsioni statutarie e dai patti parasociali descritti nella memoria, si riferisce alla sola società ASM Vigevano e Lomellina Spa e non anche alla partecipata di secondo livello.

Gli stessi rappresentanti hanno dichiarato altresì di non avere notizia che tale sistema di controllo abbia consentito, in concreto, ai comuni controllanti di formulare (anche congiuntamente) direttive per orientare la gestione della società affidataria soprattutto a fronte dello stato di perdita registrato dalla stessa anche all'atto del rinnovo dell'affidamento.

Si ritiene opportuno richiamare, in via preliminare, il quadro giurisprudenziale e normativo attualmente vigente in materia di "in house providing" ed in particolare del requisito del "controllo analogo".

La giurisprudenza comunitaria ha più volte ribadito che per essere definito "analogo" agli effetti della legittimo ricorso all'affidamento secondo il modello dell' "in house providing" il controllo esercitato da una amministrazione pubblica su una società interamente partecipata, deve tradursi nella possibilità d'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni principali della stessa (Corte di giustizia, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03 Parking Brixen).

Tale controllo, in particolare, non può esaurirsi nei poteri di indirizzo e di controllo esercitabili dal socio (o dai soci) secondo le regole civilistiche, ma richiede il riconoscimento in capo al socio (o ai soci) pubblico di di più penetranti poteri sulla gestione societaria assimilabili ai controlli autoritativi sugli organi e sugli atti di un ente pubblico.

L'Autonomia gestionale della società deve risultare pertanto limitata rispetto al modello civilistico, a vantaggio del socio pubblico chiamato a partecipare attivamente alle principali scelte strategiche della compagine sociale, riservandosi il potere di approvare i principali atti societari.

Si può altrimenti affermare che il controllo analogo cumula un controllo di tipo proprietario con un controllo di tipo manageriale.

Questa setta Sezione, con la deliberazione n. 15/2015/PRESE, ha affermato in tal senso che *"poiché l'organismo in house costituisce un'articolazione sostanziale dell'ente proprietario, sia pure organizzata nelle forme del diritto privato, le sue decisioni amministrative presuppongono una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., ovvero il rispetto del principio della "legalità finanziaria". È evidente che la strutturale perdita, per di più in settori tipicamente economici e non sociali, non risponde al richiamato principio di buon andamento e legalità finanziaria. Infatti, anche in presenza di una direttiva di gestione generica da parte dell'ente proprietario, gli obblighi discendenti dal principio di legalità finanziaria dovrebbero orientare gli organi sociali nel senso di decisioni amministrative che valorizzino l'equilibrio economico, al lordo degli oneri di servizio verso l'ente proprietario e dei corrispettivi previsti"*.

La stessa giurisprudenza comunitaria ha ammesso, peraltro, che il controllo analogo nel senso sopra precisato possa sussistere anche nel caso in cui una società sia partecipata da una pluralità di enti pubblici.

In tal caso, si esige che il controllo esercitato sull'entità partecipata non si fondi soltanto sulla posizione dominante dell'autorità pubblica che detiene una partecipazione di maggioranza del capitale sociale. È necessario, infatti, che anche il singolo socio possa vantare una posizione più che simbolica, idonea, per quanto minoritaria, a garantirgli una possibilità effettiva di partecipazione alla gestione dell'organismo del quale è parte; sicché, una presenza puramente formale nella compagine partecipata o in un organo comune incaricato della direzione della

stessa, non risulterebbe sufficiente. (Corte di Giustizia, Sez. III, 29 novembre 2012 C-182/11 e C-183/11, Econord; Corte di Giustizia, Sezione III, 10 settembre 2009 C-573/07, Sea).

Si sottolinea, sotto questo profilo, la necessità che detto controllo analogo si espliciti sotto forma di partecipazione sia al capitale, sia agli organi direttivi dell'organismo controllato.

I predetti principi in tema di controllo analogo "congiunto", condivisi dalla giurisprudenza amministrativa e trasfusi nella direttiva appalti 2014/24/UE, sono stati recentemente recepiti sul piano nazionale dall'art. 5 decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che provvede a regolare nel dettaglio i casi in cui è configurabile il requisito del "controllo analogo" ai fini della legittimità dell'affidamento diretto di un servizio pubblico secondo il modello dell' "in house providing".

Il comma 4 stabilisce che *"un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto"*.

Il successivo comma 5 precisa che ricorre il controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*
- b) *tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
- c) *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.*

Il requisito del controllo analogo (singolo o congiunto) è richiesto anche nel caso di affidamento ad una società partecipata dall'ente pubblico indirettamente, ossia per il tramite di altra società a capitale interamente pubblico (Corte di Giustizia, 11 maggio 2006, causa C-340/04 - Carbotermo).

Secondo la Corte di giustizia per valutare tale condizione è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che la società aggiudicataria è soggetta a un controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di influenzarne le decisioni ("possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni").

Lo stesso art. 5 del nuovo codice dei contratti pubblici, in conformità all'art. 12 della direttiva 2014/24/UE provvede a recepire il predetto principio.

Il comma 2, dopo aver affermato che *"un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata"*, precisa espressamente che *"tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica"*

diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore".

Tutto ciò presso e richiamato, non sembra che il sistema di controllo del Comune di Gropello Cairoli nei confronti delle società ASM Vigevano e Lomellina Spa e ASM - Impianti servizi ambientali Spa, per quanto risulta dalla documentazione trasmessa e dalle precisazioni fornite, sia pienamente conferme ai i requisiti del "controllo analogo", così come sopra specificati dalla legislazione e dalla giurisprudenza sopra indicate.

In particolare, il controllo nei confronti di ASM Vigevano e Lomellina Spa, partecipata di primo livello, sembra limitato alla possibilità di formulare generici indirizzi alla società stessa ed alla possibilità di nominare, congiuntamente ai comuni che detengono la minoranza del capitale sociale, un membro del Consiglio di amministrazione.

Non si riscontrano dunque, allo stato degli atti, quei più penetranti poteri pubblicistici che consentano di determinare gli obiettivi strategici della compagine sociale e concorrere alle principali decisioni.

Non si ravvisa, in particolare, alcun strumento che consenta di sottoporre al preventivo vaglio dei soci pubblici i principali atti in cui si estrinseca la gestione della società, consentendo agli stessi soci di concorrere in maniera effettiva alle scelte sociali.

Nei confronti della società partecipata di secondo livello, titolare dell'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, non appare configurabile un controllo analogo, nei termini sopra descritti, né da parte del Comune di Gropello, né da parte della stessa società controllante, posto che, per quanto risulta dai rispettivi statuti, il rapporto tra le due società è improntato esclusivamente alle regole di controllo dettate dal codice civile.

L'art. 5, comma 2, del nuovo codice dei contratti, sopra citato, ammette che il controllo analogo su una società controllata possa essere esercitato anche da una società diversa, a sua volta controllata allo "stesso modo".

Si richiede pertanto ai fini della sussistenza del requisito che l'ente pubblico eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative di una società che, a sua volta, eserciti la medesima influenza sulla società da questa partecipata assegnataria del servizio.

Tutto ciò considerato, si invita il Comune di Gropello Cairoli a verificare, in concreto, la sussistenza del requisito del controllo analogo nei confronti della società ASM Vigevano e Lomellina Spa e della società di secondo livello ASM - Impianti e servizi ambientali Spa anche ai fini del dell'adeguamento degli affidamenti in essere, richiesto dall'art. 34, commi 20 e seguenti, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 79, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 121.

2. Rinnovo di affidamento di servizio pubblico nei confronti della società partecipata dal Comune.

E' stato ulteriormente rilevato che il Comune di Gropello Cairoli ha provveduto a rinnovare l'affidamento del servizio di depurazione delle acque reflue a favore società ASM Vigevano e

Lomellina Spa con affidamenti diretti di durata semestrale, fino al subentro della società Pavia acque Scarl individuata dalla Provincia di Pavia quale soggetto gestore del servizio idrico ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006.

I rappresentanti dell'amministrazione comunale hanno precisato sul punto che il servizio è stato affidato con scadenze semestrali, nelle more del subentro del gestore unico, assumendò in ogni caso la legittimità dell'affidamento in house.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato, deve rilevare che nessuno dei provvedimenti adottati contiene un'espressa motivazione sulla necessità di un affidamento limitato nel tempo, in ragione della necessità di assicurare il servizio sino al subentro del nuovo gestore. Sembra, al contrario, che l'amministrazione si sia voluta avvalere dello strumento dell'affidamento diretto di servizi per importi inferiori ai 40.000 euro secondo il sistema previsto dall'art. 125 del decreto legislativo n. 163/2006, in vigore sino al 18 aprile 2016, per l'acquisizione di servizi in economia.

Si rimanda alle considerazioni sopra svolte per quel che riguarda la necessaria verifica dei requisiti per l' "in house providing" a giustificazione degli affidamenti diretti.

3. Il piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie.

Il Comune di Gropello Cairoli, con la deliberazione consiliare n. 8 del 23 aprile 2015, ha approvato "il piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dall'ente", prescritto dall'art. 1, comma 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, tramettendolo a questa sezione regionale di controllo.

Dall'esame della documentazione acquisita sono emersi alcuni profili di criticità riguardanti la coerenza del piano di razionalizzazione predisposto con i parametri stabiliti dalla legge.

Si è rilevato, in particolare:

- la genericità delle motivazioni addotte a sostegno del mantenimento della partecipazione nella società ASM Vigevano e Lomellina Spa senza che sia indicato il carattere di indispensabilità della stessa nel senso richiesto dalla legge e nella prospettiva di una reale razionalizzazione;
- l'assenza di qualsiasi misura di razionalizzazione delle partecipazioni indirette.

L'amministrazione comunale, nella memoria depositata, ha precisato al riguardo che le ragioni fondanti del mantenimento della partecipazione in ASM Vigevano Lomellina Spa sono ravvisabili nelle finalità della predetta società deputata all'erogazione di servizi di interesse generale nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente locale. Tali ragioni devono considerarsi pertanto "in re ipsa".

Si riferisce inoltre che non è stata fatta menzione delle partecipate di secondo livello in quanto ritenuta assorbita dalla partecipazione diretta in ASM Vigevano Lomellina Spa.

Il Comune si riserva di sanare entrambe le imprecisioni.

La Sezione, esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di dover confermare i rilievi formulati nella relazione di deferimento.

Per come obiettivamente redatto il piano approvato si configura infatti come un mero atto di ricognizione della partecipazione esistente volto a giustificarne il mantenimento anziché costituire uno strumento di reale razionalizzazione diretto a conseguire una più efficiente gestione delle funzioni e dei servizi demandati all'ente locale.

L'ente ha evidentemente ritenuto che nessuno dei criteri di razionalizzazione indicati dall'art. 1, comma 611, della legge finanziaria per il 2015, possa applicarsi alla partecipazione attualmente detenuta nella società Vigevano e Lomellina Spa.

Si afferma in particolare che il collegamento societario risulta *"strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico"*.

Si tratta, a ben guardare, di motivazioni assolutamente generiche che si risolvono in una vaga affermazione sulla necessità della partecipazione rispetto i fini dell'ente senza che ne emerga il carattere indispensabile nel senso voluto dalla legge nella prospettiva di una reale razionalizzazione.

Il giudizio di indispensabilità, correttamente inteso, richiede viceversa di dimostrare non solo che l'attività della società partecipata sia necessaria per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente, ma anche che questa stessa attività possa essere efficacemente esercitata solo mediante il ricorso allo strumento societario.

L'ente è chiamato pertanto a verificare l'indispensabilità della società rispetto ad altre forme organizzative, oppure alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione al mercato, dimostrando in concreto, sulla base di valutazioni tecniche documentabili, l'imprescindibilità della forma societaria.

Il che comporta la necessità di procedere ad analisi comparative finalizzate a raffrontare le diverse opzioni praticabili in modo tale da evidenziare il modulo organizzativo che consenta la gestione più efficiente ed efficace dell'attività.

Del raffronto tra forme alternative di gestione dei servizi pubblici attualmente affidati alle società non vi è traccia nella relazione predisposta con il risultato di rendere inattendibili i motivi adottati a sostegno del carattere indispensabile della partecipazione detenuta.

Si ricorda infine la necessità che il piano di razionalizzazione comprenda anche le partecipazioni indirette in società di secondo livello come espressamente previsto dalla legge.

Necessità tanto più evidente nel caso di specie, posto che, come illustrato in precedenza, il Comune ha affidato la gestione di un pubblico servizio proprio ad una società di secondo livello.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Gropello Cairoli, quale emersa dalla documentazione esaminata, pur non presentando irregolarità di gravità tale da dar luogo all'intervento sanzionatorio di cui all'art. 148 bis, terzo comma, del TUEL, rivela tuttavia profili di criticità in relazione agli atti gestionali indicati che meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Alla verifica delle predette misure la Sezione provvederà nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

INVITA

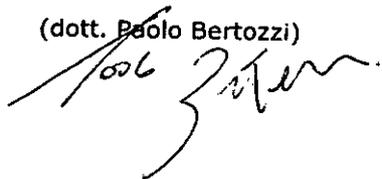
il Comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate, dandone comunicazione a questa Sezione.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema Si.Qu.EL., all'Organo di revisione dell'ente;
che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 10 maggio 2016.

Il relatore
(dott. Paolo Bertozzi)



Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria
26 LUG 2016

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

