

Sezione di controllo della Corte dei Conti ed articolo 5 del TUSP. Forma o sostanza?

Pozzoli S. - 13/4/2023

È noto quanto, PNRR o meno, il Paese abbia una grande esigenza di ridurre la frammentazione dei servizi pubblici locali, ed in particolare di quelli a rete. Questo, infatti, è un passaggio fondamentale per aumentare l'intensità di investimento, per la quale non bastano le risorse finanziarie ma serve anche una capacità progettuale ed industriale adeguata.

Una necessità impellente, quindi. Eppure la normativa recente, dalla legge sulla concorrenza al decreto di riordino, sembra, più che favorire i processi di riorganizzazione dei servizi, ostacolarli con maggiori pretese di carattere amministrativo, a cui spesso sfugge la sostanza delle cose. Posso io fare velocemente, come sarebbe magari necessario, una operazione, se devo attendere 60 giorni per il parere della Corte dei Conti ed altri 60 per sottoscrivere il contratto di servizio (c.d. clausola stand still)?

Tale processi di riorganizzazione passano, inevitabilmente, anche da interventi di natura societaria in cui, data la scelta di aggregare tali servizi in ambiti territoriali ottimali, sono coinvolti comuni di varia dimensione e di diversa capacità amministrativa.

Si trovano quindi ad assumere decisioni in merito ad acquisti di quote azionarie comuni grandi e medio grandi, nei confronti dei quali le pretese possono e devono essere più elevate, e comuni di piccole dimensioni (nel caso di specie l'ente ha meno di mille abitanti), ai quali occorre certo segnalare le carenze delle procedure amministrative adottate ma non per questo è giusto spingersi a bocciare operazioni complessivamente sane.

Eppure questo non pare essere chiaro a tutte le Sezioni di Controllo della Corte dei Conti, che si trovano a "giudicare" le operazioni societarie.

Pare effettivamente questo il ragionamento seguito dalla Sezione di Controllo per la Liguria della Corte dei Conti, che, nell'esprimersi per il suo parere ex art. 5 del TUSP, con deliberazione n. 51/2023/PASP, nei confronti del Comune di Urbe (SV). Urbe sottopone alla Corte la scelta di acquisire una quota simbolica della società dei rifiuti candidata a diventare soggetto gestore dell'ambito territoriale ottimale del servizio rifiuti, secondo la modalità in house providing. Si tratta si tratta di 100 azioni della società SAT S.p.A., per la somma di euro 228,00 (corrispondenti allo 0,00181% del capitale sociale).

Chiaro che la modestia dell'importo non giustifica, di per sé, una trascuratezza nella istruttoria e nel processo decisionale seguito, ma è pur vero che il livello degli approfondimenti va commisurato ai valori, ed ai rischi connessi, in campo. Anzitutto, fermo che la decisione di procedere per l'affidamento in house è già stata effettuata in sede di assemblea dei sindaci di bacino, e che esula dall'esame della Corte tale scelta, «dato lo scarso margine di discrezionalità residuante in capo all'ente procedente (...) le argomentazioni esplicitate nell'atto deliberativo appaiono sufficienti a giustificare la scelta dell'acquisizione della partecipazione».

La Corte, apprezza, per altro, il processo di razionalizzazione territoriale: «SAT S.p.A. non è l'unica società a partecipazione pubblica operante nel settore della raccolta dei rifiuti nella Provincia di Savona, (...) nella delibera in esame si dà atto della costituzione "di un unico soggetto giuridico attraverso un aumento di capitale sociale di S.A.T. S.P.A. [...] e attraverso il conferimento da Finale Ambiente S.P.A. del ramo d'azienda igiene urbana a S.A.T. S.P.A.».

Si esprimono critiche, invece, in merito alla analisi di sostenibilità finanziaria «in quanto l'ente si limita a dare atto della circostanza che i bilanci degli ultimi sei esercizi (...) sono in attivo». Manca, però, uno studio

previsionale della fattibilità dell'attività di impresa che si intende affidare alla società. Ancora, «non si rinviene alcuna valutazione circa la sostenibilità finanziaria dell'operazione rispetto alla specifica situazione del comune. (...) tuttavia, la Sezione prende atto del fatto che l'entità della partecipazione (...) è irrisoria». Inoltre «si rileva l'assenza, nella documentazione prodotta, di qualsivoglia motivazione in merito alla convenienza economica e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità».

Per di più, ci si «limita ad affermare (...) la sussistenza dei presupposti necessari ai fini della possibilità di affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti secondo il modello dell'in house providing, in assenza di specifica motivazione».

Infine, «nessuna argomentazione è spesa dalla delibera in esame con riferimento alla compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato».

Nonostante le criticità, e si condivide pienamente la scelta, la Sezione non conclude con un parere negativo, consentendo di fatto una operazione meritevole anche se lacunosamente motivata.

Diversamente, al contrario, sembra ragionare la Sezione per la Campania, territorio in cui la necessità di riorganizzazione dei servizi è certo più stringente di quanto non lo sia in Liguria. È noto che Campania e Sicilia sono le uniche due regioni che non sono ad oggi riuscite a regolarizzare gli affidamenti del Servizio Idrico Integrato (SII). Tra le varie motivazioni vi è certo quella delle difficoltà in cui versano, sotto il profilo amministrativo e finanziario, molti dei comuni del territorio.

Resta la necessità, comunque, anche sotto il profilo degli impegni assunti nel quadro del PNRR, di regolarizzare il SII. Da qui la decisione dei comuni dell'ambito distrettuale Napoli nord APNN di costituire una società tutta pubblica, denominata Acqua Pubblica Napoli Nord Spa, per poi procedere, finalmente, all'affidamento del servizio.

Il Comune di Bacoli procede a chiedere alla Sezione di Controllo della Corte dei Conti il dovuto parere, Sezione che si esprime con deliberazione n. 99/2023/PASP, con parere negativo.

Anzitutto la Corte contesta che l'affermazione del comune che «nel caso di specie, non vi è uno specifico obbligo motivazionale di cui all'art. 5, comma 1 TUSP, in quanto "l'obbligo di motivazione che deve assistere la costituzione di una nuova società pubblica o l'acquisto di partecipazione societarie in soggetti già costituiti, non è dovuto "quando la costituzione o l'acquisto...avvenga in conformità a espresse previsioni legislative", come nel caso di specie (...). Difatti la deliberazione C.C. n. 5 del 27 gennaio 2023 non evidenzia alcun riferimento alla motivazione analitica prevista dall'art. 5». Ovvio che, a questo proposito, abbia ragione la Corte.

La Sezione, ancora, rileva che la delibera comunale non motiva la «compatibilità eurounitaria dell'intervento» e non «si sofferma sulle ragioni e sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento diretto ... né offre prova dell'intervenuta previa consultazione pubblica posta a garanzia della democrazia partecipativa (art.1 Cost.). L'onere di motivazione analitica non risulta, pertanto, soddisfatto anche sotto tali profili».

Infine, la Corte critica l'organizzazione del controllo analogo, in primo luogo per il fatto che lo Statuto In particolare perché «"la Società è soggetta all'indirizzo e al controllo analogo congiunto degli Enti soci, direttamente ed indirettamente rappresentativi e controllati dagli Enti Locali dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, nonché dell'Ente Idrico Campano"». La lettera effettivamente non è chiara, anche se l'EIC non ci risulta sia socio. Per la Sezione, però, «la disposizione (...) si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 6, comma 1, del D. lgs. 201/2022». In realtà, successivamente si chiarisce che al controllo analogo partecipano solo gli enti locali. Anche questo, però, curiosamente, non va bene alla Corte, nonostante che la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale siano chiarissime a questo proposito. Per la Sezione «Il Comitato previsto (...), non è composto da rappresentanti di ciascun ente territoriale rientrante nell'Ambito bensì da un numero non meglio precisato di membri nominati dall'Assemblea dei Soci» e «non sembra risolutiva al riguardo la previsione (...) di raggruppamenti comunali (distinti per popolazione ovvero per interessi omogenei), riuniti in conferenza, per la designazione a maggioranza del proprio rappresentante, in quanto tale criterio non soddisfa comunque l'esigenza che "ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante e che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità"».

Viene da chiedersi come pensa, la Corte, possa essere gestito il controllo analogo in società con centinaia di soci. Lasciamo perdere, comunque, la questione tecnica. Il punto è comprendere quale debba essere il ruolo della Corte, ovvero se quello di indirizzare e di migliorare la qualità delle delibere amministrative, magari tollerandone alcune lacune (cfr. Sezione di Controllo per la Liguria, del n. 51/2023/PASP) oppure quello di ergersi ad arcigno censore, con il risultato di ostacolare processi che, sul piano territoriale, si rendono necessari.