

Deliberazione n. 14/2023/PASP/Roverè Veronese (VR)



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 gennaio 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale di Roverè Veronese n. 35 del 17 novembre 2022, e relativi atti allegati, acquisiti al prot. Cdc n. 8901 del 5 dicembre 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI il Presidente e il Consigliere Brandolini, relatori;

FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione il 5 dicembre 2022, per il tramite del sistema Fitnet-Conte, prot. C.d.c. n. 8901, il Comune di Roverè Veronese ha trasmesso l'atto deliberativo del Consiglio comunale n. 35 del 17 novembre 2022 (unitamente a relativi allegati, di cui si darà conto nel prosieguo), con il quale è stato deciso:

1) *di approvare l'acquisizione della quota parte di partecipazione nella Società SER.I.T. S.r.l. detenuta dalla disciolta Unione dei Comuni di Roverè, Velo e San Mauro, per un valore nominale di € 809,75 pari allo 0,0395% del capitale sociale della stessa SER.I.T. S.r.l.;*

2) *di dare atto che la spesa complessiva prevista per l'acquisizione è pari a € 1.408,07 di cui € 809,75 quale valore nominale ed € 598,32 come sovrapprezzo calcolato in percentuale sull'ammontare del capitale netto di SER.I.T. S.r.l. risultante dal Bilancio approvato dell'esercizio anno 2020 e che la stessa è stata prevista nel Bilancio di Previsione Pluriennale EE.FF. 2022-2024;*

3) *di stabilire che ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del D.Lgs., n. 175/2016 e ss.mm.ii., l'acquisizione della quota partecipativa nella suddetta Società SER.I.T. S.r.l., che risulta di limitato valore, sostenibile e conveniente da un punto di vista economico in quanto poco rilevante per il bilancio dell'Ente, è strettamente necessaria al conseguimento delle finalità istituzionale del Comune, di interesse pubblico per la cittadinanza e risponde pienamente i principi comunitari di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;*

4) *di precisare, che per quanto disposto dall'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii., il presente schema di deliberazione consiliare approvato con atto di Giunta, è stato sottoposto tramite avviso alle forme di conoscenza e di consultazione pubblica;*

5) *di autorizzare il Sindaco, a compiere il necessario per addivenire al perfezionamento dell'acquisto della sopra citata quota sociale a favore del Comune di Roverè Veronese, tramite la sottoscrizione del rogito notarile;*

6) *di dare mandato ai competenti Responsabili dei servizi, di provvedere con tutti gli adempimenti inerenti e conseguenti l'adozione del presente atto ed in particolare di iscrivere la quota societaria al patrimonio comunale e impegnare nel Bilancio di Previsione EE.FF. 2022-2024, la necessaria somma per l'acquisto.*

La delibera è stata dichiarata *immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000 e s.m.i., stante l'urgenza di provvedere agli adempimenti inerenti e conseguenti.*

Nell'atto deliberativo è stato specificato che con deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni di Roverè, Velo e S. Mauro (di cui l'Ente faceva parte), n. 2 del 26/02/2002, veniva acquisita una partecipazione alla *Società di capitale SER.I.T. S.r.l. con sede in Cavaion Veronese (VR), a prevalente capitale pubblico di AMIA VERONA S.P.A., per una quota pari a € 516,45* e che con deliberazioni del Consiglio dell'Unione dei Comuni, n. 3 del 26/02/2002 e n. 4 del 26/02/2002, veniva approvata una convenzione con la stessa

SER.I.T. S.r.l. relativa all'affidamento diretto dei servizi collegati alla gestione ambientale del territorio e affidato il servizio di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti (del. 4 cit.).

Peraltro, con provvedimento di Consiglio dell'Unione Comuni n. 6 del 19/11/2020, esecutivo, veniva deliberato, a far data dal 01/01/2021, lo scioglimento consensuale dell'Ente e si procedeva, con deliberazione di Giunta dell'Unione Comuni n. 19 del 19/12/2020, alla nomina del Commissario liquidatore.

Per il rispetto dell'onere di motivazione, riguardato sotto i diversi aspetti contemplati dall'art. 5 del TUSP come novellato (convenienza economica e sostenibilità finanziaria, nonché per la compatibilità con i principi di efficienza e di efficacia economica dell'azione amministrativa), dall'atto deliberativo è dato desumere quanto segue:

a) a seguito dello scioglimento della Unione dei Comuni, si sarebbe reso necessario acquisire i rispettivi valori sulla quota societaria precedentemente detenuta dalla medesima Unione, *al fine di assicurare una continuità nella gestione del servizio di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti solidi urbani* (svolto dalla SER.I.T. S.r.l.), *fondamentale per la realizzazione delle finalità istituzionali degli enti, con evidente e rilevante interesse economico e funzionale;*

b) il corrispettivo della cessione delle quote è stato rideterminato dal Commissario liquidatore, per una somma complessiva di € 2.317,08, *parametrato sull'ammontare del capitale netto di SER.I.T. S.r.l. risultante dal Bilancio approvato dell'esercizio anno 2020 e così ripartito tra i tre Enti partecipanti all'Unione: - Comune di Roverè Veronese € 1.408,07; - Comune di Velo Veronese € 516,89; - Comune di San Mauro di Saline € 392,12;*

c) l'acquisto della quota societaria, per una somma complessiva pari a € 1.408,07, consentirebbe all'Ente *di perseguire la propria finalità istituzionale finalizzata alla "produzione di un servizio di interesse generale" e a beneficio della collettività;*

d) posto che la Società già svolge per il Comune il servizio di nettezza urbana (in particolare la raccolta, il trasporto e il conferimento dei rifiuti solidi urbani), *la scelta motivata di acquistare una quota societaria, risulta compatibile, ragionevole, giustificata, strategica e fondamentale per garantire la continuità di gestione del servizio ed il mantenimento della componente pubblica tra i soci in relazione all'oggetto, nonché sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria trattandosi di una spesa poco rilevante per il bilancio ed infine risponde pienamente i principi comunitari di efficienza, efficacia dell'azione amministrativa.*

In ragione delle espresse considerazioni, l'Ente è conclusivamente addivenuto alla decisione, ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii., di procedere *all'acquisizione della suddetta partecipazione societaria in SERIT. S.r.l., pari allo 0,0395% del capitale sociale che risulta di limitato valore e verificata la convenienza economica dell'operazione, tenuto conto del procedimento da ponderare con la circostanza che la partecipazione rimarrebbe detenuta da Enti pubblici e con la valenza territoriale della cessione.*

Alla delibera, i cui contenuti sono stati sommariamente riportati, risultano allegati lo

Statuto della società e i pareri di regolarità tecnica e contabile, che peraltro non recano alcun elemento idoneo a concretizzare *l'onere di analitica motivazione*.

Poiché dal complesso degli atti trasmessi non è emersa in maniera inequivoca la previa e puntuale valutazione dei presupposti di cui all'art. 5, co. 1 e 2 del TUSP, non essendo stato offerto alcun dato finanziario o economico a supporto dell'operazione (con riferimento alla parte finanziaria l'ente si è limitato ad affermare in premessa che l'importo, esiguo, è stato stanziato nel bilancio di previsione 2022-2024 e che è stata *verificata la convenienza economica dell'operazione*, senza l'indicazione dei parametri utilizzati), con nota istruttoria prot. 63 del 9 gennaio 2023 è stato chiesto al Comune di *fornire gli atti analitici riepilogativi che l'amministrazione ha utilizzato a supporto della decisione di acquisto della partecipazione e di aumento di capitale da cui si evincano: a) la risultanza dell'analisi dei costi e benefici, idonea a dimostrare che l'acquisto e il successivo perseguimento della finalità istituzionale, adottando la partecipazione, è economicamente più vantaggioso rispetto alla decisione di non acquisto con, a supporto, la dimostrazione delle componenti economiche positive e negative sia dello scenario make (ovvero servizio svolto in proprio), che dello scenario buy (ossia il ricorso al soggetto esterno); b) la imputazione contabile della spesa ai fini della valutazione della sostenibilità finanziaria*.

È stato, altresì richiesto se, a seguito della *Deliberazione del Consiglio n. 35 del 17 novembre 2022 di acquisto partecipazione nella società SER.I.T. S.r.l.*, l'ente abbia già *stipulato il contratto di acquisto e, eventualmente, attivato l'iter di pubblicazione presso il registro delle imprese*.

Con nota del 18 gennaio 2023, acquisita in pari data al prot. C.d.c. n. 266, il Sindaco ha reso noto che il Comune non ha ancora proceduto all'acquisto in attesa del controllo della Sezione, ed ha evidenziato, preliminarmente, che l'Ente, *facendo parte della disciolta Unione dei Comuni di Roverè, Velo e San Mauro deteneva già in quota parte la partecipazione di SER.I.T. Conseguentemente, l'analisi dei costi e benefici dimostrante il vantaggio economico dell'acquisto ed il perseguimento delle finalità istituzionali è stata effettuata in proprio dagli uffici dell'Ente nella fase procedimentale di elaborazione di proposta dell'atto deliberativo, considerata anche l'esiguità del valore economico della stessa quota e trattandosi di una spesa poco rilevante per il bilancio finanziario*.

Per quanto riguarda invece gli scenari *make* e *buy*, ha rappresentato che *il servizio non potrebbe esser svolto in proprio per la carente struttura organizzativa di questo Comune (mancanza di personale, mezzi e attrezzature) e lo stesso è stato affidato dal Consorzio di Bacino Verona Due del Quadrilatero, che gestisce i contratti integrati dei rifiuti urbani, alla Ditta SER.I.T. che lo svolge per i 58 Comuni della Provincia di Verona*.

Infine, ha specificato che l'imputazione contabile è *stata prevista nel Bilancio di Previsione EE.FF. 2023-2025 approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 38 del 22/12/2022 con il seguente codice: MISSIONE 1 - PROGRAMMA 3 - PIANO DEI CONTI: 3.01.01.03.003*.

DIRITTO

1. L'art. 5. del TUSP, nel testo vigente dal 27 agosto 2022, recita espressamente:

A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (comma 1);

L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate (comma 2);

L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, 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. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo (comma 3);

Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; 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, è competente la Sezione regionale di controllo..... La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni (comma 4).

La disposizione normativa, quindi, che delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti, impone alle Amministrazioni procedenti un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in questione.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nell'esaminare la nuova funzione, ne hanno individuato la ratio nell'esigenza "di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta

dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili".

Nell'espletare detto scrutinio, è consentito anche il ricorso alla documentazione resa disponibile da altra amministrazione partecipante alla stessa società (cfr. per tutte: SSRRCO, del. 34/2022/PASP).

La medesima pronuncia nomofilattica ha qualificato la funzione in discorso come una *"peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine l'amministrazione può procedere autonomamente.

Quanto ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga l'analitica motivazione di cui al disposto normativo, rendendo effettivamente ostensive le ragioni legate: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1 D.lgs. 19/08/2016, n. 175); d) alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5 comma 2).

Va, inoltre, verificato che, a monte, l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Infine, in relazione agli esiti del controllo, come espressamente stabilito dall'art. 5, comma 4, TUSP la pronuncia adottata assume la veste formale di un parere e, qualora quest'ultimo sia "in tutto o in parte negativo", l'amministrazione pubblica interessata può comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, va scrutinato, nel merito, l'atto trasmesso dal Comune Roverè Veronese ai sensi dell'art. 5 del TUSP, procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'amministrazione procedente, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché alla verifica dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici che a quelli economico-finanziari.

1.1 Osservanza delle regole sulla competenza e sul contenuto motivazionale (art. 8 TUSP)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie l'art. 8 TUSP impone che l'operazione

sia deliberata “secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2”. Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso sottoposto ad esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica delibera del Consiglio comunale nelle cui premesse viene dichiarato che lo schema di deliberazione (approvato con atto di Giunta comunale 49 del 27/10/2022) è stato pubblicato per un periodo di 15 (quindici) giorni all'Albo pretorio on-line e nell'apposita sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale del Comune, ai fini della generale conoscenza e di consultazione pubblica e che entro il predetto termine non sono pervenute osservazioni in merito.

L'atto deliberativo contiene altresì motivazioni in relazione alle necessità che hanno determinato l'Ente all'acquisto delle quote, salvo quanto si dirà in appresso in merito *alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, nonché sulla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa* (cfr. art. 8 in combinato disposto col comma 2 dell'art. 7 che, a sua volta, richiama l'art. 5 comma 1 del TUSP).

1.2 Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)

Quanto al requisito dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, comma 1, TUSP, richiamato dall'art. 8, comma 1, del medesimo TUSP, per il tramite dell'art. 7, comma 2, l'atto deliberativo in esame espone le ragioni che sorreggono la scelta di fare ricorso all'acquisto di quote con riferimento ai vari parametri imposti dal legislatore, più in dettaglio analizzati nei successivi paragrafi.

Con riferimento specifico al duplice vincolo finalistico, prescritto dall'art. 4, ovvero quello generale di scopo, di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali e quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4, l'atto deliberativo specifica che la società *SER.I.T. incaricata direttamente dal Consiglio di Bacino Verona Nord, quale Ente di diritto pubblico che organizza e controlla il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per 58 Comuni della Provincia di Verona, svolge il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Roverè Veronese e opera nei seguenti ambiti:*

- servizi di nettezza urbana, raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti urbani di qualunque natura e tipo, ed in particolare pericolosi e non pericolosi, inerti ed ingombranti, raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali di qualunque natura e tipo, ed in particolare pericolosi e non pericolosi, inerti ed ingombranti, assimilabili agli urbani, raccolta, trasporto, stoccaggio e trattamento dei materiali provenienti da raccolte differenziate quali a titolo esemplificativo e non esaustivo: carta, vetro, plastica, legno e materiali ferrosi in genere, raccolta e trasporto di ogni altro tipo di rifiuto e spurgo pozzi neri, servizi di pulizia di ambienti civili e industriali, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione;

- raccolta, trasporto e lo smaltimento dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi,

residuati da processi di qualsiasi natura;

- progettazione, realizzazione e gestione di impianti di trattamento, stoccaggio, selezione, recupero, trasferimento e smaltimento dei rifiuti nonché' la prestazione di consulenza e/o la direzione tecnica nella gestione dei medesimi impianti gestiti da terzi;

- autotrasporto di cose per conto terzi;

essa potrà inoltre compiere tutte le operazioni immobiliari, mobiliari, industriali, commerciali e finanziarie aventi natura e funzione ausiliaria e complementare al conseguimento dell'oggetto; in tali operazioni accessorie che non possono comunque essere svolte nei confronti del pubblico, si intendono comprese a titolo esemplificativo: - assunzione, anche mediante accollo di mutui e finanziamenti sotto qualsiasi forma da parte di banche o istituzioni creditizie; - acquisizione, detenzione e gestione - non finalizzate all'alienazione ne' esercitate nei confronti di terzi con carattere di professionalità - di diritti rappresentati o meno da titoli sul capitale di altre imprese; - prestazione di garanzie reali o personali anche a favore di terzi, mentre sono invece escluse dall'oggetto e non possono essere esercitate, neppure in via non prevalente, le attività riservate a sensi di legge agli intermediari finanziari ed in particolare l'erogazione del credito al consumo, la locazione finanziaria e le attività di factoring (tali attività corrispondono all'art. 2 dello Statuto societario, recante l'oggetto sociale).

Ne consegue che entrambi i requisiti appaiono soddisfatti.

1.3 L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP).

In merito al parametro della “sostenibilità finanziaria” le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto “assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le 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, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia suffragato dallo sviluppo di un pertinente *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità corredato da note esplicative e indicatori di bilancio) che deve soddisfare i requisiti di affidabilità, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione usato, e dell'attendibilità, sotto il profilo della coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

Nel caso di specie, pur non rinvenendosi elaborati specifici in merito, nell'atto deliberativo si dà conto dell'avvenuta verifica dei bilanci della SER.I.T. e della circostanza che *negli ultimi tre esercizi la Società è sempre risultata in utile di esercizio.*

Sotto il profilo soggettivo, invece, si riferisce alla sostenibilità dell'operazione con

riguardo alla situazione finanziaria specifica dell'Amministrazione precedente e deve dare conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio. In altri termini, devono essere verificati la copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione precedente, e il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

Fermo restando ciò, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza (desumibile dall'istruttoria condotta dall'Amministrazione, che deve contenere tutti gli elementi informativi per la comprensione dell'operazione) e l'adeguatezza di approfondimento, il cui parametro deve essere valutato in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

Nel caso all'esame, la motivazione dell'atto deliberativo appare, in merito, carente. Con riferimento alla sostenibilità finanziaria l'ente si limita ad affermare in premessa che la scelta risulta con essa compatibile *trattandosi di una spesa poco rilevante per il bilancio* e che il corrispondente importo è stato stanziato nel bilancio di previsione 2022-2024. In risposta all'istruttoria, è stato precisato che l'imputazione contabile è *stata prevista nel Bilancio di Previsione EE.FF. 2023-2025 approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 38 del 22/12/2022 con il seguente codice: MISSIONE 1 - PROGRAMMA 3 - PIANO DEI CONTI: 3.01.01.03.003.*

Pur nell'assenza di analitiche valutazioni sul punto ad opera del Comune, la Sezione ritiene di dover dare rilievo ai pareri di regolarità tecnica e contabile rilasciati dai Responsabili dei servizi, con il richiamo all'avvertenza, già espressa in sede di rilascio del parere di regolarità contabile, *di porre attenzione anche in avvenire alle proprie partecipazioni al fine di escludere che i servizi in argomento siano svolti anche da altri organismi partecipati anche diversi da quelli societari*, di talché l'acquisto deliberato può ritenersi finanziariamente sostenibile.

Rimane all'evidenza in capo al Comune medesimo, affinché l'acquisto di quote mantenga la sua sostenibilità finanziaria, il compito di monitorare l'evolversi della situazione economica della società, anche al fine di intraprendere, ove necessario, tempestive azioni a tutela e salvaguardia dell'equilibrio di bilancio.

Del pari, va ricordato che la missione svolta dall'ente locale, per il tramite della propria partecipata pubblica, dovrà essere orientata a garantire il servizio senza l'obiettivo precipuo di ricavarne un diretto e esclusivo vantaggio economico, ma piuttosto avendo ben chiaro che la natura pubblica della gestione societaria deve assolvere alla missione affidata all'ente locale dall'ordinamento ed essere primariamente orientata a garantire alla comunità di cittadini amministrata, un accesso etico ai servizi offerti, in linea con le disposizioni di cui all'art. 3, co. 2 della Costituzione.

1.4 L'adempimento dell'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

L'Art. 5, commi 1 e 3, TUSP impone l'onere di motivazione circa la convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed

economicità. Ciò implica che la motivazione deve dare conto della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione, del corretto utilizzo delle risorse e delle risultanze del confronto con altre soluzioni gestionali (diretta o esternalizzata) con comparazione dei benefici e dei costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

In altre parole, la convenienza economica di un fatto gestionale implica necessariamente una comparazione rispetto ad un fatto alternativo, ossia tenere conto dell'onere da sostenere a fronte del possibile beneficio realizzabile.

La convenienza economica dunque (della pubblica amministrazione acquirente) riguarda a monte la valutazione tra due alternativi scenari adottabili per il perseguimento delle finalità in cui l'uno quantifica il valore economico della scelta *make* (l'amministrazione persegue autonomamente la finalità) e l'altro quello della scelta *buy* in cui l'amministrazione acquista fattori produttivi al fine di perseguire la finalità.

In merito a tali profili valutativi, l'atto deliberativo afferma in premessa di aver “(...) verificata la convenienza economica dell'operazione” senza peraltro dare alcun parametro quantitativo in tal senso e, pertanto, appare carente anche se, nella risposta alla nota istruttoria, è stato chiarito che *il servizio non potrebbe esser svolto in proprio per la carente struttura organizzativa di questo Comune (mancanza di personale, mezzi e attrezzature) e lo stesso è stato affidato dal Consorzio di Bacino Verona Due del Quadrilatero, che gestisce i contratti integrati dei rifiuti urbani, alla Ditta SER.I.T. che lo svolge per i 58 Comuni della Provincia di Verona, presupponendo un beneficio maggiore di quello che si otterrebbero adottando decisioni alternative.*

E' stato ulteriormente precisato (nota del 18 gennaio 2023, acquisita in pari data al prot. C.d.c. n. 266) che *l'analisi dei costi e benefici dimostrante il vantaggio economico dell'acquisto ed il perseguimento delle finalità istituzionali è stata effettuata in proprio dagli uffici dell'Ente nella fase procedimentale di elaborazione di proposta dell'atto deliberativo, considerata anche l'esiguità del valore economico della stessa quota e trattandosi di una spesa poco rilevante per il bilancio finanziario.*

Vi è da premettere che la sola esiguità dell'investimento non vale, automaticamente, a ritenere verificata la convenienza finanziaria; peraltro, la risposta da ultimo fornita dà una giustificazione in merito alla scelta ed assume rilievo anche ai fini della compatibilità della scelta stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, data la impossibilità del Comune di svolgere in proprio il servizio relativo alla gestione dei rifiuti; la dedotta circostanza trova conferma nel fatto che con deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni di Roverè, Velo e San Mauro n. 11 del 28/12/2019, esecutiva, *veniva approvato lo schema di convenzione con il Consorzio di Bacino Verona Due del Quadrilatero per l'esecuzione di tutti i contratti inerenti la gestione integrata dei rifiuti urbani, diversi dalla raccolta e dal trasporto (per una durata limitata al periodo transitorio rappresentato dalla vigenza del contratto “ponte” di cui alla procedura indetta ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b) punto 2 e lett. c) del D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.), e che con deliberazione di Giunta comunale n. 3 del 26/01/2021, esecutiva, veniva approvato lo schema di convenzione per delegare al Consorzio di Bacino Verona Due del Quadrilatero, la conduzione di tutti i contratti inerenti i servizi*

di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani (RSU) del Comune di Roverè Veronese, diversi dalla raccolta e dal trasporto; l'accordo è stato sottoscritto in data 11 e 25 febbraio 2021.

Va, inoltre, ricordato che l'affidamento diretto dei servizi collegati alla gestione ambientale del territorio e il servizio di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti erano stati affidati alla SER.I.T. fin dal 2002 (delibere n. 3 del 26/02/2002 e n. 4 del 26/02/2002).

Vi è, infine, da considerare che, sulla base degli atti trasmessi (valutato anche l'importo, esiguo, destinato all'operazione, e la circostanza che già in precedenza la disciolta Unione dei comuni deteneva le quote poi riacquistate dagli enti partecipanti), la conformità economica può trovare conforto nel fatto che il prezzo di acquisto della partecipazione è supportato dal parere favorevole dell'Organo di revisione dell'Ente e che il corrispettivo della cessione delle quote è stato rideterminato dal Commissario liquidatore e parametrato al *capitale netto di SER.I.T. S.r.l.* in base all'ammontare risultante dal bilancio 2020 approvato.

Conclusivamente, anche se per tale aspetto si delineano profili di non perfetta aderenza al dato normativo, poiché manca una analisi su dati comparabili, tuttavia in una valutazione proporzionale al livello di complessità ed alle dimensioni finanziarie dell'iniziativa, per le motivazioni di cui al punto precedente, si può ritenere comunque assolto l'obbligo motivazionale e le ragioni di convenienza addotte possono ritenersi congrue.

1.5 Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP).

Al riguardo, la Sezione prende atto della mancata valutazione nella motivazione dell'atto deliberativo. Va però considerato che la società, SER.I.T. S.r.l. è soggetta ad attività di direzione e coordinamento di AGSM AIM S.p.A tramite la Società pubblica "AMIA VERONA SPA", per il 99,74%. A sua volta la AGSM AIM Spa è società posseduta dai Comuni di Verona e di Vicenza. Inoltre, per quanto più sopra argomentato, può ritenersi che essa svolga (e nei fatti ha svolto) un servizio che rientra tra le finalità che lo stesso TUSP annovera come perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche (cfr. art.4 comma 2, lettera a) *produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi*). Va, peraltro, osservato che, in deroga a quanto stabilito dall'art. 11, co. 2 del TUSP, la società è amministrata da un consiglio di Amministrazione, anziché da un amministratore unico.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, valutata la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3, D.lgs. n. 175 del 2016, con le osservazioni in parte motiva, non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società SER.I.T. S.r.l. da parte del Comune Roverè Veronese.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Roverè Veronese, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016

ORDINA

al Comune di Roverè Veronese di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

I RELATORI

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 30 gennaio 2023

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA f.f

f.to digitalmente Alessia Boldrin