

Deliberazione n. 105/2024/PASP



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 19 giugno 2024

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA – Presidente
Dott.ssa Fabia D’ANDREA – Consigliere
Dott. Renato CATALANO – Consigliere (*relatore*)
Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell’art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

COMUNE DI ASCOLI PICENO (AP)

vista la deliberazione di Consiglio comunale n. 28 del 11 aprile 2024, trasmessa dal Comune di Ascoli Piceno, avente ad oggetto “GESTIONE DELLA SOSTA PUBBLICA - DELIBERA POST CONSULTAZIONE PUBBLICA E POST PARERE DELL’ORGANO DI REVISIONE, DI APPROVAZIONE FINALE DEL MODULO GESTORIO E DELLA COSTITUZIONE DELLA RELATIVA SOCIETÀ MISTA CONCESSIONARIA DEL SERVIZIO IN ESCLUSIVA DI CUI ALLA SOSTA PUBBLICA A PAGAMENTO E RELATIVI INVESTIMENTI, CONTENENTE I RELATIVI ELEMENTI ESSENZIALI DELL’ATTO”, pervenuta con nota dell’Ente prot. 41961 in data 15 maggio 2024 e assunta, in data 16 maggio 2024, al protocollo della Sezione n. 1493;

udito il relatore Cons. Renato Catalano nella camera di consiglio del 19.06.2024;

Premesso in

FATTO

Con nota del Comune di Ascoli Piceno in data 15 maggio 2024 è stata trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell’art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia

di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la delibera di Consiglio Comunale n. 28 dell' 11 aprile 2024 avente ad oggetto "GESTIONE DELLA SOSTA PUBBLICA - DELIBERA POST CONSULTAZIONE PUBBLICA E POST PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE, DI APPROVAZIONE FINALE DEL MODULO GESTORIO E DELLA COSTITUZIONE DELLA RELATIVA SOCIETÀ MISTA CONCESSIONARIA DEL SERVIZIO IN ESCLUSIVA DI CUI ALLA SOSTA PUBBLICA A PAGAMENTO E RELATIVI INVESTIMENTI, CONTENENTE I RELATIVI ELEMENTI ESSENZIALI DELL'ATTO COSTITUTIVO", con cui il Comune di Ascoli Piceno ha deliberato *"di approvare [...] ai fini della scelta del modulo gestorio del servizio pubblico locale di rilevanza economica non a rete, settori ordinari, della sosta pubblica a pagamento in tutte le sue fasi [...] il modulo gestorio (esternalizzato) della società mista da contestualmente costituirsi, ricorrendo, tra le ipotesi di appalto o di concessione del servizio di cui trattasi (come da art. 17, c. 1, d. lgs. 175/2016), a quella in concessione, con diritto di esclusiva affidato (perfezionata la fase del riscatto del servizio e connessi beni ad esso funzionali con l'attuale concessionario) come da contratto di servizio alla società mista per la gestione del citato servizio, retta (ai sensi dell'art. 14, c. 1, del d. lgs. 201/2022 e dell'art. 3, d. lgs. 175/2016) sottoforma di società a responsabilità limitata e partecipata in via diretta e maggioritaria da questo comune e da un solo socio privato che verrà selezionato dopo la citata gara a doppio oggetto, trattandosi di un affidamento sopra soglia di rilevanza europea come da vigente codice dei contratti pubblici"*.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla delibera del Consiglio comunale di Ascoli Piceno (AP) n. 28 del 11 aprile 2024, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP).

Vengono, al riguardo, in rilievo le disposizioni dell'art. 5 TUSP, oggetto di recente novella legislativa proprio con riferimento al terzo e al quarto comma, in cui si prevede una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche

amministrazioni, di cui si dà conto come di seguito. Con le modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: *“3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e 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. 4. 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; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. 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”*.

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) le quali 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”*. Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile abbia avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un

contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti della complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Nella complessiva architettura del TUSP, il momento genetico è oggetto di particolare attenzione, avendo il legislatore imposto un rigoroso onere motivazionale alle scelte (discrezionali) del soggetto pubblico di costituzione della società.

Nell'ottica di un'efficiente gestione delle risorse pubbliche, da attuarsi (anche) mediante la razionalizzazione della spesa pubblica, la decisione dell'ente locale di costituire una società di capitali o di acquisire partecipazioni in una società già esistente è stata presidiata, a livello normativo, da un onere motivazionale rafforzato, riferito a vari parametri, tra i quali spicca quello della sostenibilità finanziaria.

L'atto deliberativo dell'ente locale deve essere "analiticamente motivato" in ordine ai seguenti profili: a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4; b) ragioni e finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica; c) sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; d) compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; e) 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.

Occorre rammentare che, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, gli oneri di motivazione analitica richiesti dall'art. 5 TUSP per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni vengono meno solo nei casi previsti dal comma 1 di questa disposizione, che infatti, esenta solo i casi in cui ciò avvenga *«in conformità a espresse previsioni legislative»*; si dovrà pertanto comunque motivare analiticamente il rispetto del vincolo di scopo pubblico *«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»*, dando conto anche *«della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione*

amministrativa». Tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere “rafforzato” di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche» (sentenza n. 100 del 2020 Corte Cost.)¹.

Il suddetto onere “rafforzato” di motivazione è coerente, del resto, con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., che implica un *favor* per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore).

Il comma 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: a) la conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5; b) la conformità a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, Sez. Riun. in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'intervenuta modifica del TUSP, come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del TUSP si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, “*trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento*” (Corte cost., sentt. n. 86/2022 e n. 194/2020).

Talché «la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del TUSP, [le cui norme configurano] parametri interposti [di coordinamento finanziario ex art. 117, terzo comma, Cost.] sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del diritto; si veda, anche, Corte cost., sent. n. 201/2022, punto 6.2. del diritto).

¹ Corte cost., sentenza 201/2022.

Il predetto inquadramento costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri di cui all'art. 5, delineati dal TUSP, novellato dalla l. n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo TUSP, come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, co. 2, lett. i), della medesima l. n. 118/2022 (*“l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'articolo 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, [tenendo conto] anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”*).

E proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della legge delega n. 118, è stato emanato il d.lgs. n. 201/2022, rubricato *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*: all'art. 17, co. 5, del d.lgs. n. 201/2022, con riferimento agli affidamenti a società *in house*, si prevede che *«5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20 [1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto- legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.], delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione»*.

Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato»

(sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

Tanto premesso, preme evidenziare, sin d'ora, come l'eventuale assunzione (o mantenimento) di partecipazioni pubbliche, vista con sfavore dal legislatore, debba avvenire nella rigorosa osservanza del principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa. In tal senso, è chiaro che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, puntualmente declinate, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (*cf.* artt. 81, 97 e 119 Costituzione; legge 24 dicembre 2012, n. 243).

2. La deliberazione del Consiglio comunale di Ascoli Piceno n. 28 del 11 aprile 2024.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio comunale di Ascoli Piceno n. 28 del 11/04/2024 (d'ora innanzi anche d.C.C. n. 28/2024) pervenuta alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP. Con tale provvedimento consiliare, il Comune di Ascoli Piceno ha deliberato:

di ritenere quanto esposto nella precedente parte narrativa quale parte integrante e sostanziale della presente parte deliberativa;

di prendere atto degli esiti della consultazione pubblica, così come riportati nella determinazione dirigenziale n. 1061 del 20/03/2024;

di prendere atto del parere favorevole del Collegio dei revisori dei conti espresso in data 05/04/2024 con verbale n. 10 e conservato in atti;

di approvare, ai fini della scelta del modulo gestorio del servizio pubblico locale di rilevanza economica non a rete, settori ordinari, della sosta pubblica a pagamento in tutte le sue fasi, attività connesse e complementari, nonché attività o servizi analoghi e/o affini affidati contestualmente (in sede di costituzione) o successivamente a detta società mista, e relativi investimenti (coperture finanziarie, progetto, realizzazione, collaudo e gestione) sui beni funzionali al servizio propri o dell'ente locale nella disponibilità del soggetto gestore di cui trattasi, nonché della relativa costituzione della società mista previa gara a doppio oggetto, il modulo gestorio (esternalizzato) della società mista da contestualmente costituirsi, ricorrendo, tra le ipotesi previste dalla normativa vigente (art. 17, c. 1, d. lgs. 175/2016), quella in concessione, con diritto di esclusiva affidato (perfezionata la fase del riscatto del servizio e connessi beni ad esso funzionali con l'attuale concessionario) con contratto di servizio alla società mista per la gestione del citato servizio, retta (ai sensi dell'art. 14, c. 1, del d. lgs. 201/2022 e dell'art. 3, d. lgs. 175/2016) sottoforma di società a responsabilità limitata e partecipata in via diretta e maggioritaria dal comune e da un solo socio privato che verrà selezionato dopo la gara a doppio oggetto, trattandosi di un affidamento sopra soglia di rilevanza europea come da vigente codice dei contratti pubblici;

di approvare i seguenti elementi dell'atto costitutivo:

come da lex specialis di gara, rientra nel ruolo di cooperazione in capo al socio privato l'erogazione di un finanziamento alla società mista (per una durata non eccedente quella del partenariato), funzionale a dare copertura agli investimenti realizzati in proprio dalla società mista (ivi compresi quelli sui cespiti funzionali al servizio posti dal Comune di Ascoli Piceno nella disponibilità della società mista), e che quest'ultima alla scadenza del partenariato devolgerà gratuitamente a questo ente locale;

il socio privato potrà sviluppare in proprio nuovi investimenti o migliorie sui beni funzionali al servizio di proprietà di questo ente locale nella disponibilità della società mista o sui beni funzionali al servizio di proprietà della società mista, che quest'ultima, alla scadenza devolgerà gratuitamente a questo ente locale, atteso che quanto previsto nel presente punto e nel precedente, costituiscono circostanze tra di loro sommabili;

la durata di tale partenariato pari a quella che emergerà in sede di approvazione degli atti di gara e dal PEF, in quanto non eccedente (così come sarebbe applicato in una procedura evidenziale esternalizzata in concessione a terzi) il periodo necessario per consentire alla società mista (e quindi anche al socio privato) di perseguire gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito da detta società mista (noto che il socio privato avrà investito sull'avviamento commerciale pro quota

riconosciuto inizialmente al comune e proprie quote di capitale sociale), con l'obbligo in capo al socio privato di fornire le garanzie definitive e relativo obbligo di eventuale ripristino, di partecipazione alle strategie aziendali (per quanto di competenza) e alla governance e alla gestione, l'assunzione dei rischi (come da citata matrice dei rischi di fonte ANAC presente nel capitolato d'oneri allegato alla lex specialis di gara);

alla scadenza del partenariato, eventuali prestiti in essere così come l'avviamento commerciale pro quota al valore nominale riconosciuto in sede d'ingresso al Comune di Ascoli Piceno, sarà posto a carico del socio privato (se diverso dal precedente) entrante o comunque del diverso modulo gestorio, con diritto del socio privato uscente all'incasso di eventuali utili accantonati o maturati sull'ultimo esercizio oggetto di partenariato, alla liberazione delle garanzie definitive, alla revoca di eventuali deleghe gestionali operative o comunque di poteri di firma in capo agli amministratori di nomina del socio privato la cui revoca assumerà efficacia dal subentro del diverso socio privato come sopra inteso, (o del diverso modulo gestorio);

di sciogliere ogni opzione sul ruolo del partner privato in sede di delibera sugli indirizzi riferiti alla gara a doppio oggetto che il Consiglio Comunale perfezionerà (in seguito) per tali fini;

di invitare il RUP, per quanto di competenza, ad assolvere agli obblighi di pubblicità di cui al d. lgs. 267/2000 e art. 7, c. 4 del d. lgs. 175/2016, con l'invio on line di questa delibera all'AGCM e alla Corte dei conti territorialmente competente come da art. 5, c. 3 di quest'ultimo decreto.

Nel descrivere l'operazione oggetto della deliberazione consiliare in esame, il medesimo atto precisa che il "cronoprogramma [dell'operazione prevede] la procedura endoprocedimentale di cui trattasi, la celebrazione della gara a doppio oggetto, la costituzione della società mista concessionaria del servizio di cui trattasi, con in parallelo un preavviso di tre mesi per il riscatto, il relativo pagamento da parte del comune che acquista e conserva il diritto reale assoluto di tutte le componenti ricomprese nel valore di riscatto, l'efficacia della conclusione dell'attuale affidamento in concessione del servizio e costruzione dopo trenta giorni da detto pagamento, atteso che il giorno successivo sarà stipulato il contratto di servizio per la gestione del servizio pubblico locale di cui trattasi senza soluzione di continuità, comprendente (detto contratto a disciplina dei rapporti tra il Comune di Ascoli Piceno e detta società mista) il canone annuo di concessione del servizio e la disponibilità in uso delle dotazioni patrimoniali strumentali al servizio oggetto del cit. riscatto (a seguito di cessazione della precedente concessione, attualmente in atto), avendo nel frattempo la società mista approvato il proprio regolamento interno di reclutamento e selezione del personale

al fine di avviarne per tempo le relative procedure in coerenza con l'organizzazione del lavoro prefissato dall'organo istituzionale competente di cui all'organo amministrativo della stessa".

L'operazione societaria che il Comune di Ascoli Piceno intende attuare, presuppone pertanto la risoluzione anticipata della convenzione di concessione in essere con l'attuale gestore del servizio di *"costruzione [...] gestione delle aree di sosta di superficie e dei parcheggi (in struttura e in superficie, c.d. a raso) all'interno del territorio comunale"*, SABA Italia spa (c.d. riscatto, previsto dall'articolo 9.2 della Convenzione integrativa sottoscritta tra il Comune di Ascoli Piceno e la SABA Italia spa in data 16 dicembre 2021 Rep. n. 29328); passaggio che, per quanto riportato dall'atto consiliare in questione, sarebbe stata oggetto di formale parere giuridico *pro-veritate*, espresso da Notaio nel marzo 2024.

La deliberazione oggetto dell'odierno esame richiama, tra l'altro, i seguenti ulteriori atti assunti dal Comune di Ascoli Piceno:

"la deliberazione di impulso di Giunta Comunale n. 366 del 11/10/2023, in materia di gestione della locale sosta pubblica ad oggetto "Delibera d'impulso sulla gestione della sosta pubblica tra riscatto ed esplorazione dei possibili moduli gestori.", con la quale è stato deliberato: [...] punto 5 ... in ragione dell'ampiezza e della diversificazione delle materie coinvolte nella tematica in oggetto, che l'attività di valutazione dell'intera procedura venga svolta tramite il coinvolgimento di professionalità presenti nei settori dell'Ente, in modo da garantire il massimo della trasversalità ed il coinvolgimento di tutte le competenze presenti incaricando il Segretario Generale di individuare un gruppo di lavoro, composto da dirigenti e funzionari comunali; punto 6 ... di invitare il Responsabile del procedimento, ai fini dei necessari e complessi supporti amministrativi alla procedura di cui trattasi, ad affidare un incarico a società esterna esperta nel settore;"

la deliberazione di Consiglio Comunale n. 69 del 30/10/2023, con la quale, tra l'altro, è stato dato indirizzo *"[...] al Responsabile del procedimento, in collaborazione con il gruppo di lavoro espressamente costituito composto da dirigenti e funzionari comunali ed avvalendosi della società esterna esperta nel settore appositamente incaricata, di dar luogo all'esplorazione del modulo gestorio riferito alla gestione della sosta pubblica locale, e quindi, di conseguenza, di produrre la relazione illustrativa richiesta dall'art. 14, c. 3, del d. lgs. 201/2022, la quale terrà conto della specificità dei vari moduli gestori applicabili in questo contesto geoeconomico e delle finanze pubbliche [...rimettendo] ogni finale riflessione e decisione su tale scelta e modulo gestorio alle decisioni di questo Consiglio Comunale."*

la deliberazione di Consiglio Comunale n. 3 del 18/01/2024 ad oggetto *“Approvazione della Relazione Illustrativa di cui all’art.14, c. 3, d. lgs. 201/2022, comprendente la comparazione prevista dal vigente statuto comunale e, quindi, la proposta del modulo gestorio della sosta pubblica a pagamento e dello schema di atto deliberativo e indirizzi alla consultazione pubblica (così come definito dall’art. 5, c. 2 del d.lgs. 175/2016) con riferimento al modulo gestorio di detto servizio”*;

la deliberazione di Giunta Comunale n. 22 del 30/01/2024 ad oggetto *“Delibera di esecuzione di Giunta Comunale riferita allo schema di delibera consiliare di approvazione della relazione illustrativa di cui agli artt. 14, cc. 2, 3, 4 e 31, cc. 1, 2, del d. lgs. 201/2022 e degli indirizzi prodromici alla consultazione pubblica (artt. 5 e 7, del d. lgs. 175/2016)”*.

la deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 21/02/2024 ad oggetto *“Gestione della sosta pubblica - Delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 18 Gennaio 2024: determinazioni in merito”* con la quale è stata assestata la tecnica redazionale dell’analisi comparativa, della relazione illustrativa e della sopra citata deliberazione n. 3/2024, individuando il medesimo atto n. 6/2024 come lo schema di delibera oggetto della consultazione”.

Per quanto riportato dall’atto consiliare oggetto dell’odierno esame *“l’analisi comparativa prevista dal Titolo I, artt. 11, 13, 14 e 18 del vigente statuto comunale e la successiva relazione illustrativa prevista dal d. lgs. 201/2022 di cui agli artt. 14, cc. 2, 3, 4 e art. 31, cc. 1 e 2 (e 5), dello stesso decreto in vigore dal 30/12/2022, approvata da questo Consiglio Comunale con delibera n. 6 del 21/02/2024 [... avrebbero] individuato nella società mista concessionaria del servizio e investimenti in esclusiva il modulo gestorio del servizio citato”*;

Si rileva infine che la deliberazione trasmessa dal Comune di Ascoli Piceno, nella cui parte motiva è contenuto uno schema di atto costitutivo, risulta priva di uno schema di statuto relativo al costituendo nuovo strumento societario; cita il parere favorevole dell’Organo di revisione, *“espresso in data 05/04/2024 con verbale n. 10 e conservato in atti”*, menziona il *“parere favorevole di regolarità tecnica”*, il *“parere favorevole di regolarità contabile”* e il *“parere favorevole espresso dalla Commissione Consiliare Permanente Lavori Pubblici in data 8 aprile 2024”*, senza, tuttavia, allegarli all’istanza trasmessa a questa Sezione di controllo.

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

Come sopra specificato, le finalità sottese al TUSP concernono l’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la

razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni “inutili” o “irrilevanti”, secondo le finalità tipiche dell’ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell’art. 5 TUSP, come modificato dall’art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti delibera *“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.”*.

I commi 1 e 2 dell’art. 5 TUSP (rubricato “Oneri di motivazione analitica”), cui fa espresso richiamo il sopra riportato comma 3, stabiliscono quanto segue: *“1. 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. 2. 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.”*.

L’art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell’interesse pubblico. Come

si evince dai commi sopra richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; d) 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. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia: relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *"nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione."* (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). In questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della "convenienza economica" e della "sostenibilità finanziaria", pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società (o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio), poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale

controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della "*motivazione*" dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

Tanto premesso, si procede al vaglio della deliberazione n. 28 del 11 aprile 2024 del Consiglio comunale di Ascoli Piceno, provvedimento di cui nei precedenti paragrafi sono stati già riportati alcuni contenuti.

3.1 Regole di competenza per l'Amministrazione procedente (artt. 7-8 TUSP)

In ipotesi di costituzione di società a partecipazione pubblica, l'art. 7 TUSP disciplina gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso in esame, la costituzione di società mista, concessionaria del servizio in esclusiva di sosta pubblica a pagamento del Comune di Ascoli Piceno e relativi investimenti, risulta deliberato mediante provvedimento del Consiglio comunale (delibera n. 28 del 11 aprile 2024), nel rispetto, quindi, di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera c), del TUSP.

Quanto all'onere dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, c. 1, TUSP, richiamato dall'art. 7, comma 2, questo verrà vagliato in modo più dettagliato nei successivi paragrafi.

3.2 Vincoli "tipologici" (art. 3 TUSP)

Con riferimento a tale aspetto, si rileva che la deliberazione consiliare in esame ha per oggetto la costituzione di una società mista a responsabilità limitata, ricompresa tra i modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 3 del TUSP.

3.3 "Vincoli di scopo" e "vincoli di attività" (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo

istituzionale, sicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP, esige, innanzitutto, una analitica motivazione *“con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4”*. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/2022). In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un “vincolo di scopo” al comma 1 – ai sensi del quale *“le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”* – cui si accompagna al comma 2 un “vincolo di attività” in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR). L'operazione societaria promossa dal Comune di Ascoli Piceno deve pertanto risultare conforme ai vincoli finalistici di cui all'art. 4 TUSP, che pone l'espresso divieto, per le amministrazioni pubbliche, di costituire società o acquisire partecipazioni aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, elencando, inoltre, ai commi 2 e seguenti, le attività consentite.

Sul punto, come emerge dalla delibera di Consiglio n. 28/2024, ancorché in assenza di una bozza di Statuto, da cui poter analizzare più nel dettaglio le finalità e l'oggetto sociale del nuovo organismo, la costituzione di una società a responsabilità limitata - e partecipata in via diretta e maggioritaria dal Comune di Ascoli Piceno e da un solo socio privato,

selezionato previa procedura ad evidenza pubblica - è funzionale all'affidamento in concessione “[...] *del servizio pubblico locale, di rilevanza economica non a rete, settore ordinari, della sosta pubblica a pagamento in tutte le sue fasi, attività connesse e complementari, nonché attività o servizi analoghi e/o affini [...] e relativi investimenti*”.

Al riguardo si osserva che il servizio di parcheggio è un servizio che, seppure può anche essere offerto in concorrenza da un soggetto privato; tuttavia, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, “*è pacifico che, in linea generale, la gestione di un autoparcheggio su area pubblica, riguardando l'utilizzazione di un bene pubblico, anche quando non comporta il trasferimento di poteri autoritativi, costituisce attività di pubblico servizio assunto dalla pubblica amministrazione e svolta o direttamente dalla stesa o da altro soggetto ad essa collegato ed in favore della collettività indistinta (cfr. Cass., sez. un., 4 luglio 2006, n. 15217)*” (Consiglio di Stato, sez. V, n. 3250/2011).

Si aggiunga, inoltre, che nell'atto approvato dall'Amministrazione istante, il servizio che il nuovo organismo andrà ad attuare, previa risoluzione anticipata delle convenzioni di concessione in essere, viene esplicitamente ed in più punti definito quale “*servizio pubblico*”. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h) e i) del TUSP, per servizi di interesse economico generale, si intendono le attività di produzione e fornitura di beni o servizi erogati, o suscettibili di essere erogati, dietro corrispettivo economico su un mercato, che le amministrazioni pubbliche assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale.

L'art. 2, comma 1, lett. c), del D. Lgs. n. 201 del 2022, definisce i “servizi di interesse economico generale di livello locale” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica” come “i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.” In base alle definizioni date dalla succitata normativa risulta, quindi, che la natura di servizio pubblico è connaturata al soddisfacimento di bisogni o esigenze delle collettività di riferimento.

Per quanto sopra, pertanto, risulta conforme la valutazione di compatibilità dell'operazione oggetto dell'odierno esame al disposto di cui all'art. 5, comma 1, e all'art. 4 TUSP, in ordine ai "vincoli di scopo" e "vincoli di attività".

3.3 Adempimento dell'onere di motivazione sulla "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". Adempimento relativo all'indicazione, qualora l'Amministrazione sia un ente locale, che "lo schema di atto deliberativo" sia stato sottoposto "a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate" (art. 5, comma 2, TUSP).

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: "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."

Sotto il primo profilo si constata che il provvedimento consiliare esplicitamente riferisce "con riferimento al citato art. 5, c. 2, 1° periodo, del d.lgs. 175/2016, sussiste la piena compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei qui con riferimento alle direttive 2014/23/UE, (concessioni) e 2014/24/UE (settori ordinari) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in vigore dall'1/12/2009, con particolare riferimento all'assenza di aiuti di Stato alle imprese, a seguito delle procedure evidenziali sopra soglia europea come da citato codice dei contratti pubblici, a garanzia del massimo confronto concorrenziali".

In questo ambito va comunque evidenziato che la delibera dell'Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all'invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche «all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287».

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la consultazione pubblica, il dispositivo della deliberazione consiliare n. 28/2024 richiama espressamente gli "esiti della consultazione pubblica, così come riportati della determinazione dirigenziale n. 1061 del 20/03/2024". Inoltre, nella parte motiva di detta deliberazione si precisa che "ha avuto luogo la consultazione

pubblica prevista dall'art. 5, c. 2, 2° periodo riferita alla proposta di costituzione della società mista, come da d. lgs. 175/2016 in combinato disposto con il Titolo III (Istituti di partecipazioni), Capo I (Partecipazione popolare) del vigente statuto comunale, a seguito della quale, come riportato nella determinazione dirigenziale del RUP n. 1061 del 20/03/2024, non sono pervenute da parte della cittadinanza proposte e/o osservazioni in merito."

3.4 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla "sostenibilità finanziaria", alla "convenienza economica" e alla "compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, *"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"* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario, attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell'amministrazione precedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne espongano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione precedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità

per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

E', parimenti, importante verificare che la motivazione analitica dell'atto deliberativo esterni le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario. Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità) (cfr. Sezione regionale controllo Toscana, n. 227/2022/PASP; Sezione regionale controllo Molise, n. 186/2022/PASP; Sezione regionale controllo Lombardia 194/2022/PASP).

In questo ambito, è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite di questa Corte abbiano avuto modo di precisare che *"lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi"* (Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG). In tal senso, la valutazione di convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività dell'investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell'atto dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite n. 27/2022/PASP).

Ciò posto, in riferimento ai richiamati oneri motivazionali, la deliberazione consiliare in argomento, sebbene elenchi una serie di vantaggi connessi all'operazione, si muove tuttavia su ipotesi poco più che astratte ed appare del tutto priva di concreti elementi che rimandino allo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, nonché di note esplicative che ne esponano le ipotesi di sviluppo. Appare, inoltre, del tutto inesplicita ogni valutazione con riferimento ai benefici, dal punto di vista economico, *in primis*, quindi organizzativo e di qualità dei servizi prestati nell'interesse dell'Ente e della collettività che la nuova scelta organizzativa offre, anche e soprattutto rispetto all'attuale contratto di concessione in essere, trattandosi, appunto, di un servizio già da anni e fino ad oggi svolto nell'ambito del territorio comunale di Ascoli Piceno.

Sia sotto il profilo della sostenibilità finanziaria dell'operazione con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, che dal versante della capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario, la deliberazione consiliare del Comune di Ascoli Piceno non riporta alcuna organica analisi di tipo finanziario; non illustra gli effetti che la costituzione di un nuovo organismo partecipato avrebbe sul bilancio del Comune né offre chiari ed argomentati elementi conoscitivi in ordine alla sostenibilità economico finanziaria a lungo termine del nuovo strumento societario, limitandosi ad osservare che *“nessuna spesa è posta a carico dell'utenza, in quanto la società mista recupera direttamente nel mercato (attraverso la differenza tra i costi totali di funzionamento imposte sul reddito comprese ed i ricavi) tutti i costi sostenuti a diverso titolo, senza alcuna ipotesi di trasferimenti dal socio pubblico alla società mista o di utilizzo di aiuti di Stato alle imprese, consentendo (attraverso i dividendi) la ragionevole remunerazione del capitale investito dalla società mista (e quindi dal socio privato)”*. Viene infatti affermato che con il piano economico finanziario, si valuterà se taluni investimenti iniziali e/o di manutenzioni straordinarie sui parcheggi in struttura (ex Gil e Torricella) saranno a carico del socio privato e/o della società mista, con obbligo di devoluzione gratuita alla fine del PPPI a favore di questo ente locale, con canone d'uso annuale riconosciuto dalla società mista a favore del socio privato che vi ha provveduto per la durata del partenariato; che sarà cura del capitolato d'onere (quale atto della *lex specialis* di gara) approntare (anche ai fini della progettualità e non solo dell'esecuzione e/o ai fini delle condizioni da applicarsi alla scadenza del partenariato pubblico privato istituzionalizzato di cui trattasi) la matrice dei rischi come da rispettiva Linea guida ANAC riferite ai PPPI, evidenziando i rischi (e relativa natura) a carico: 1) dell'ente locale; 2) della società mista; 3) del socio privato.

Nulla, poi, viene riferito in merito ai costi di gestione del nuovo organismo societario, di cui non si conosce il numero di dipendenti che si ipotizza necessario al suo funzionamento né il relativo costo; non appaiono in alcun modo espresse, inoltre, valutazioni in ordine ai possibili rischi a carico delle finanze comunali, connessi all'operazione di risoluzione anticipata della convenzione con la attuale concessionaria del servizio comunale di sosta pubblica a pagamento limitandosi l'atto, su tale questione, a precisare di aver acquisito in merito un *“parere complesso prodotto dalla società Lothar srl, in data 18/03/2024, sulla natura dell'atto da redigersi qualora il Comune di Ascoli Piceno addivenisse all'ipotesi di riscatto della concessione di costruzione e gestione (non assistita da finanza di progetto) della sosta pubblica a*

pagamento sul proprio territorio verso l'attuale SABA Italia s.p.a.", attuale concessionario del servizio, nonché un "parere giuridico pro-veritate del notaio [...], acquisito al Protocollo Generale in data 26/03/2024 al n. 25991, su: risoluzione anticipata delle convenzioni di concessione (c.d. riscatto) [previsto dall'articolo 9.2 della Convenzione integrativa sottoscritta tra il Comune di Ascoli Piceno e la SABA ITALIA S.P.A. in data 16 dicembre 2021 Rep. n. 29328] relative alla costruzione e alla gestione delle aree di sosta di superficie e dei parcheggi (in struttura e in superficie, c.d. a raso) all'interno del territorio comunale di Ascoli Piceno e sul trasferimento dei relativi cespiti [e quindi se la conseguente devoluzione al Comune Concedente del complesso dei beni, diritti e rapporti funzionali al servizio abbia ad oggetto un "ramo d'azienda"]".

Anche per quanto attiene al profilo della convenienza economica e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, c. 1 e 3 del TUSP), l'atto deliberativo non esprime in alcun modo le ragioni della maggiore convenienza dell'opzione prescelta rispetto ad eventuali alternative né vengono esplicitate le motivazioni per cui la scelta della costituzione di una nuova società mista cui affidare la concessione del servizio sia preferibile rispetto all'attuale modalità gestionale (concessione a società privata), limitandosi, anche per tali aspetti a fornire le seguenti puntualizzazioni, che rivestono tuttavia carattere puramente ipotetico. Sostiene infatti il Comune che *"la convenienza economica è da individuarsi nell'ottimizzazione della finanza locale e quindi della correlata sostenibilità finanziaria (artt. 81, 97 e 119 Costituzione) in ragione degli oneri a carico della società mista (e quindi a carico del socio privato) tra capitale sociale sottoscritto e versato pro-quota alla società mista, avviamento commerciale pro-quota versato a questo comune dal socio privato, recupero delle spese d'impianto sostenute da questo comune e poste a carico della società mista, prestito (se così sarà) fruttifero erogato dal socio privato a favore della società mista a sostegno degli investimenti iniziali di revamping qui intesi in senso ampio e quindi di ogni altro cespiti di proprietà della società mista funzionale all'esercizio del servizio di cui trattasi". Inoltre prosegue "con riferimento all' art. 5, c. 1, 2° periodo del d.lgs. 175/2016, la compatibilità della scelta di tale modulo gestorio persegue i principi di efficienza (intesi dal d.lgs. 201/2022, come riduzione dei costi operativi o di funzionamento), potendo fruire del patrimonio esperienziale del partner privato (non ancora selezionato); di efficacia a fronte di volumi di attività compatibili con la domanda e di economicità dell'azione amministrativa a fronte di una gestione capace di creare uno stimato valore della produzione eccedente i costi totali di funzionamento lordo imposte sul reddito, qui adottandosi (comunque, per previsione espressa di atto costitutivo e di statuto sociale) il dettato dell'art. 19, c. 5,*

del d.lgs. 175/2016 e comunque di disporre di segnali di preallarme su possibili situazioni di crisi aziendale qui adottandosi (comunque, per previsione espressa di statuto sociale) il dettato degli artt. 6, c. 2 e 14, cc. 2 e ss. del d.lgs. 175/2016) in stretta simmetria informativa con il dettato del d. lgs. 14/2019 recante Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155".

Risultano infine completamente sottaciute le ragioni che inducono l'Ente alla risoluzione anticipata della convenzione in essere con SABA Italia Spa e ad individuare una soluzione alternativa ai fini della gestione del servizio.

Con specifico riguardo alla convenienza economica dell'operazione, si rinvencono, invero, diverse affermazioni, delle quali, tuttavia, non può non rilevarsi il carattere tautologico.

L'atto oggetto dell'odierno esame si limita infatti a precisare in proposito che: "[il] Consiglio Comunale ha [...] approvato la scelta della modalità di gestione del servizio di cui trattasi come da d. lgs. 201/2022, artt. 14, cc. 2, 3 e 4 e art. 31, cc. 1, 2 (e 5), e quindi la proposta di costituzione del relativo soggetto gestore retto sottoforma di società mista costituenda, col socio privato da individuarsi con gara a doppio oggetto sopra alle soglie di rilevanza europea come da codice dei contratti pubblici; che detta gara a doppio oggetto prevederà (tenendo conto delle necessità di coordinamento e vigilanza sul territorio, dell'elevata concentrazione degli abitanti residenti per chilometro quadrato) delle necessarie economie di scala correlate al ribaltamento dei costi fissi generali in rapporto alla densità degli stalli e quindi ai ricavi, della variegata geolocalizzazione di questi ultimi sul territorio, tra parcheggi a raso ed in struttura, e quindi della massa dei ricavi necessari ad assicurare l'equilibrio economico e finanziario della gestione, l'affidamento in esclusiva alla società mista del plurificato servizio, partecipato da un unico socio privato".

Inoltre si afferma, in modo generico, che "il corretto impiego delle risorse pubbliche è stato prospettato via via acquisendo la certezza, (prima del preavviso di riscatto e relativa efficacia) di ricorrere al servizio di debito (se così sarà: cdp s.p.a., istituti di credito, ecc.) o ad altre risorse interne e/o ad altre risorse esterne) atteso che il Comune diventerà il proprietario del complesso dei beni riscattati, con applicazione di un canone annuo per la concessione del servizio di cui trattasi a carico della società mista, dalla quale percepirà il dividendo, come da stimate ipotesi di PEF (ottica dell'efficienza e dell'economicità); che detto canone potrà essere fisso, solo variabile, fisso e variabile, sulla base di quanto emergerà dal citato PEF; che sotto il profilo oggettivo della sostenibilità finanziaria, l'ente locale iscriverà nel proprio conto del patrimonio, immobilizzazioni finanziarie, il capitale sociale da esso sottoscritto e versato."

Allo stesso modo, risulta citato l'art. 14, c. 2, d. lgs. 201/2022, circa la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, senza fornire dettagliata motivazione su tale scelta, limitandosi a puntualizzare che *"l'oggetto dell'affidamento è quello dell'esercizio della sosta pubblica a pagamento, attività complementari e connesse, nonché le attività o servizi analoghi e/o affini [...] che la scelta del modulo gestorio, ai sensi del Titolo I, del vigente statuto comunale, è stata quindi anticipata da una specifica analisi comparativa (in rapporto di "causa/effetto" con la relazione illustrativa di cui al pluricitato art. 14, c. 3, d. lgs. 201/2022) che motivatamente propende per la società mista; che, sempre, con riferimento alla scelta del modulo gestorio, la relazione illustrativa (di cui all'art. 14, c. 3, d.lgs. 201/2022), motivatamente propende (in questo contesto geoeconomico e tenendo conto delle finanze pubbliche di questo ente locale, tempo e luogo), per la gestione tramite società mista, con gara a doppio oggetto, la quale prevederà la ricerca dell'unico socio privato gestore operativo non stabile e l'affidamento (a detta società mista) in via esclusiva del servizio così come anzi precisato (nel rispetto del cronoprogramma per pervenire all'efficacia del riscatto dell'attuale concessione a terzi di gestione e costruzione così come nel seguito meglio dettagliato), e relativi investimenti (copertura finanziaria, progetto, realizzazione, collaudo e gestione) ricorrendo (non all'appalto ma) alla concessione di servizio (art. 17, c. 1, del d.lgs. 175/2016), come da codice dei contratti pubblici"*.

In relazione a tutto quanto precede - ferme le osservazioni già svolte nei precedenti paragrafi - la Sezione rileva la non conformità della deliberazione consiliare in argomento all'art. 5 del TUSP, con riguardo ai profili di seguito rappresentati:

1. La deliberazione consiliare non fornisce una motivazione analitica della decisione assunta ai sensi dell'art. 5 TUSP, ma appare indirizzata, più che altro, ad approvare valutazioni istruttorie generiche, rinviando in più punti ad analisi e valutazioni svolte da altri soggetti ed in altra sede. Al riguardo, si fa presente invece che *"l'amministrazione sia tenuta a svolgere una sua istruttoria preliminare alla sottoposizione alla Sezione sui singoli parametri del "controllo", fornendone in modo esaustivo gli elementi, evitando cioè superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di parametri dal tenore sicuramente elastico."* (cfr. Deliberazione n. 137/2023/PASP Sezione controllo regionale per l'Emilia Romagna).
2. La deliberazione consiliare in oggetto, poi, non fornisce specifiche argomentazioni in punto di sostenibilità finanziaria dell'operazione da parte l'Amministrazione comunale né si esprime compiutamente su aspetti di assoluta

rilevanza economico-finanziaria e patrimoniale per l'Ente locale (a cominciare dagli stessi costi connessi alla creazione e al mantenimento di un ulteriore veicolo societario in mano pubblica, oltre che a quelli afferenti ai rischi derivanti dalla risoluzione anticipata della convenzione in concessione attualmente vigente).

3. La deliberazione consiliare non fornisce informazioni, neppure sommarie, sulla situazione prospettica (economica, patrimoniale e finanziaria) e sui costi di gestione della costituenda società;

4. Nella deliberazione consiliare non viene dato atto che, con la costituzione della nuova società, risulti rispettato il divieto di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP, ma viene citata la norma in maniera descrittiva;

5. L'atto consiliare in parola, nell'aderire al descritto modello organizzativo e gestionale, non fa riferimento, neanche in modo succinto, all'impatto economico-finanziario e patrimoniale sul bilancio del Comune, del modello prescelto.

In conclusione, alla luce di tutto quanto precede, la Sezione rileva la non conformità del provvedimento consiliare in argomento alle norme del decreto legislativo n. 175/2016 osservando come dalla delibera consiliare all'esame non emergano chiari e documentati elementi che possano giustificare il ricorso a questo ulteriore nuovo organismo societario a partecipazione pubblica di cui l'Amministrazione comunale approva la costituzione. Del resto, si ribadisce che la costituzione di nuove società (o l'acquisizione di partecipazioni societarie, anche indirette) da parte delle amministrazioni locali deve ritenersi fortemente circoscritta ad esigenze eccezionali, in coerenza con il principio costituzionale del buon andamento e con i principi dettati dallo stesso TUSP, con particolare riguardo *“all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”* (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 175/2016)

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni e le valutazioni riportate nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3

e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Ascoli Piceno n. 28 del 11 aprile 2024, avente ad oggetto "GESTIONE DELLA SOSTA PUBBLICA - DELIBERA POST CONSULTAZIONE PUBBLICA E POST PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE, DI APPROVAZIONE FINALE DEL MODULO GESTORIO E DELLA COSTITUZIONE DELLA RELATIVA SOCIETÀ MISTA CONCESSIONARIA DEL SERVIZIO IN ESCLUSIVA DI CUI ALLA SOSTA PUBBLICA A PAGAMENTO E RELATIVI INVESTIMENTI, CONTENENTE I RELATIVI ELEMENTI ESSENZIALI DELL'ATTO COSTITUTIVO", con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 e all'art. 148 *bis*, comma 2, del d. lgs n. 267/2000 e di cui all'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 175/2016.

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Renato Catalano

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 21 giugno 2024

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente