



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza da remoto del 25 giugno 2024;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la nota prot. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0002605 del 2 maggio 2024, con cui il Comune di Livorno trasmetteva la delibera del Consiglio comunale n. 68 del 16 aprile 2024 ai sensi dell'art. 5 co. 3 T.U.S.P.;

VISTE la richiesta istruttoria prot. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0003367 del 31 maggio 2024 e la nota di risposta del Comune prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0003573 del 6 giugno 2024 e la successiva nota integrativa prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0003662 del 14 giugno 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore consigliere Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 2 maggio 2024 (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS- 0002605), il Comune di Livorno ha trasmesso a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 16 aprile 2024, avente ad oggetto *“Acquisto di partecipazioni sociali nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. (PLIS)”*. Unitamente alla delibera n. 68 del 2024 venivano trasmessi: i) il documento denominato *“Acquisto di partecipazioni sociali nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. (PLIS) – Relazione illustrativa ex art. 5 del D. Lgs. 175/2016 (T.U.S.P.)”*, formato dagli allegati A e B; ii) il parere del Collegio dei revisori sulla proposta di deliberazione CC n. 100 del 4 aprile 2024 *“Acquisto di partecipazioni sociali nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. (PLIS)”*.

Più in dettaglio, con tale atto consigliare il Comune deliberava: *“1. di approvare l'acquisto delle quote della società Provincia di Livorno Sviluppo Srl, mediante sottoscrizione di una quota pari al 3% del capitale sociale, alle condizioni di cui alla delibera di Assemblea straordinaria citata in premessa, ossia per un valore complessivo di € 30.000 di cui € 2.367,00, come valore nominale delle quote del Capitale Sociale ed € 27.633,00 come sovrapprezzo; 2. di dare atto che le motivazioni analitiche che giustificano l'acquisto della partecipazione societaria, ai sensi dell'articolo 5 del T.U.S.P., sono dettagliatamente esposte nel documento denominato “Acquisto di una partecipazione nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. - Relazione illustrativa ex articolo 5 del D.Lgs. 175/2016 (T.U.S.P.)” che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, formata dagli allegati a) e b); (omissis) 4. di trasmettere la presente deliberazione, con i relativi allegati, all'Autorità Garante per il Mercato e la Concorrenza, per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21-bis della Legge n. 287 del 10/10/1990 e alla Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 5 del T.U.S.P.; 5. di subordinare la sottoscrizione dell'aumento di capitale deliberato dalla società in data 11.03.2024 all'espressione del parere positivo della Corte dei Conti e comunque, alla decorrenza del termine di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione da parte dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti; 6. di dare mandato al Sindaco (nella sua qualità di soggetto deputato all'esercizio dei diritti sociali, ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del T.U.S.P.), o ad un suo delegato, di proporre alla competente Assemblea della società PLIS S.r.l. l'approvazione delle modifiche statutarie nonché l'eventuale predisposizione di specifici patti parasociali che si renderanno necessari in virtù dell'ingresso dell'amministrazione comunale nella compagine sociale della società; 7. Di*

dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, c. 4, del D.Lgs. 267/2000" (così, delibera CC n. 68/2024).

2. Tanto premesso, nell'intento di acquisire ogni elemento utile alla completezza del quadro istruttorio, il Magistrato istruttore formulava specifici quesiti in ordine: i) alle modalità attraverso le quali il Comune aveva effettuato la consultazione pubblica e gli esiti della stessa; ii) alle modifiche statutarie ed agli "specifici patti parasociali" cui viene fatto genericamente riferimento in delibera e rispetto ai quali viene dato mandato al Sindaco affinché ne proponga alla competente assemblea della società l'approvazione/adozione; iii) alla eventualmente ulteriore documentazione, rispetto a quella già trasmessa con nota del 2 maggio (prot. n. SC_TOS-2605/2024), in merito alla sostenibilità economico finanziaria dell'operazione, inviandone copia. Veniva altresì richiesta la trasmissione dello Statuto di PLIS nonché la decisione della Giunta comunale n. 278/2023 e relativi allegati. Nella nota istruttoria veniva precisato che doveva trattarsi di atti redatti dall'Amministrazione comunale nella fase istruttoria e propedeutica all'assunzione dell'atto consiliare n. 68 del 2024 (nota prot. n. SEZ_CON_TOS - 0002605/2024).

3. Il Comune di Livorno forniva tempestivo riscontro con nota prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0003573 del 6 giugno 2024, fornendo i chiarimenti richiesti ed allegando documentazione. In data 14 giugno 2024, l'Ente inviava ulteriore nota a chiarimento (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0003662).

4. Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Viene all'esame di questa Sezione una richiesta di parere formulata dal Comune di Livorno ai sensi dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., relativamente alla deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 16 aprile 2024, avente ad oggetto "*Acquisto di partecipazioni sociali nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. (PLIS)*", come richiamata nella parte in fatto.

Il comma 3 citato prevede quanto segue: "*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”.

La Corte dei conti, quindi, assume un ruolo incisivo nella procedura di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie dovendo rilasciare un parere che, se pur non vincolante, non può non rilevare nella volontà dell'amministrazione procedente.

Occorre premettere come l'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 (in seguito T.U.S.P.) disciplini 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.

La *ratio* della norma richiamata è chiarita dalla Relazione illustrativa del Governo al T.U.S.P.: “.... vengono legificati i Principi dettati dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, prevedendo che l'atto deliberativo, che ovviamente è diverso dall'atto costitutivo della Società (chiarimento apportato in accoglimento del Parere del Consiglio di Stato), debba essere motivato con riferimento alla necessità della Società per il perseguimento delle finalità istituzionali previste dall'art. 4, evidenziando altresì gli obiettivi gestionali cui deve tendere la Società stessa, sulla base di specifici parametri qualitativi e quantitativi, nonché le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate (non si è ritenuto di accogliere la proposta della Conferenza Unificata di espungere tale ultimo riferimento, in quanto si tratta di un'opportuna precisazione relativa al generale obbligo di motivazione), nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione, inoltre, deve dare adeguato conto della compatibilità della scelta con i Principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”.

Il primo comma dell'art. 5 individua gli aspetti di cui l'atto deliberativo di costituzione o partecipazione ad un organismo societario deve dare adeguata motivazione: “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". Il secondo comma completa il quadro motivazionale richiamando la necessità che l'atto deliberativo dia conto del rispetto dei trattati europei: "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".

Come si evince dai commi testé 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.

Nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5 pare seguire un ordine logico - ancor prima che giuridico - prevedendo anzitutto l'analitica motivazione *"con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4"*, a mente 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"*.

Sul punto la norma è *tranchant* nel momento in cui chiaramente dispone un divieto di costituzione e partecipazione in società che non perseguano i fini espressamente indicati: in tal senso l'inciso *"non possono"* non lascia margini di discrezionalità (salvo verificare, in concreto, quali attività possano essere perseguite con lo strumento societario).

Verificato il rispetto della finalità, l'ente dovrà poi motivare *"evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta"* sul piano:

- della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di

economicità dell'azione amministrativa.

Infine, l'atto deliberativo dovrà dare conto (comma 2) 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.

Tale attività motivazionale, necessaria al fine di una consapevole formazione della volontà amministrativa circa i fini da perseguire e lo strumento da utilizzare per realizzarli, viene poi sottoposta alla verifica della Corte dei conti (oltre che dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), attraverso l'espressione del parere di cui al più volte citato art. 5 T.U.S.P..

Difatti, il disegno di legge annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 (Ddl) ha modificato il "Testo unico in materia di partecipate pubbliche" sancendo che l'invio dell'atto deliberativo alla Corte dei conti, previsto dall'art. 5, comma 3, del T.U.S.P. venga effettuato ai fini dell'ottenimento di un parere e non più a fini conoscitivi. Il comma 3, dispone, quindi, l'obbligo per l'amministrazione di inviare *"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"*.

Infine, il comma 4 dell'art. 5, individua la competenza territoriale delle Sezioni della Corte dei conti, la procedura da adottare nonché le conseguenze di un parere parzialmente o interamente negativo: *"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.

Emerge, quindi, come il parere della Corte dei conti non sia vincolante e lasci libera l'amministrazione di procedere - nel senso di costituire l'organismo societario o di parteciparvi - fornendo, però, analitica motivazione circa le ragioni per le quali essa si discosta dal parere stesso.

Sul quadro giuridico appena descritto sono intervenute le Sezioni Riunite di controllo con la delibera n. 16 del 2022 con la quale hanno definito alcuni orientamenti interpretativi circa il parere da rilasciare da parte delle Sezioni della Corte dei conti, le modalità ed il contenuto dello stesso.

In primis, le Sezioni Riunite hanno individuato il momento in cui viene esercitata la funzione della Corte dei conti, all'uopo ricordando come il processo di adesione ad un organismo societario sia un procedimento che si articola in due fasi: *“la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal T.U.S.P.; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario”*. Secondo le Sezioni Riunite, pertanto, *“la funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento 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”* (con ciò che ne consegue dal punto di vista privatistico).

In tal modo possono venire intercettate in tempo utile eventuali criticità, anticipandosi valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 T.U.S.P. Per tale motivo grava sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione della società (o di acquisto di una partecipazione) e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

La delibera citata ha, poi, sciolto alcuni dubbi su vari aspetti relativi alla previsione del novellato art. 5 del T.U.S.P.

In particolare, relativamente alla natura dell'attività richiesta dall'art. 5, le Sezioni

Riunite hanno affermato che la *“pronuncia esitante nel parere previsto dall’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l’espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”*. Tale attività non può essere identificata con il controllo preventivo di legittimità (previsto espressamente dalla normativa vigente con caratteri peculiari che non si riscontrano in tale attività di controllo) ma allo stesso non è assimilabile alla tradizionale attività consultiva di cui all’art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003 (in virtù della quale gli enti territoriali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica in ordine all’interpretazione, generale e astratta, di norme contabili e finanziarie). Si pensi solo che il parere non può essere reso su atti già adottati dall’amministrazione mentre, nel caso disciplinato dall’art. 5 T.U.S.P., il parere viene richiesto su un atto perfezionato ed anche efficace.

Nonostante ciò, affermano le Sezioni Riunite, *“non può essere trascurato che l’espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale “parere” ha conferito una fisionomia atipica ad una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. Tale qualificazione dell’esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all’obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull’operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest’ultimo”*. Infatti, *“ove il parere della Corte dei conti sia “in tutto o in parte negativo”, l’Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata (“analitica”), evidenziando le puntuali ragioni che l’abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione”*

In riferimento all’atipicità del controllo, le Sezioni Riunite hanno affermato che il controllo ex art. 5, con il rilascio del relativo parere, non può essere esercitato qualora l’atto deliberativo sia stato eseguito con la costituzione della società o l’acquisto della partecipazione venendone a mancare il presupposto a fondamento.

Infine, sempre a livello procedurale, le Sezioni Riunite hanno riconosciuto la possibilità di svolgere attività istruttoria nell’arco temporale assegnato alla Corte dei conti per l’emissione del parere.

Quanto ai profili del controllo, come già ricordato, viene in rilievo, *in primis*, la verifica circa il perseguimento delle finalità istituzionali, che può verificarsi allorquando la società sia utilizzata per la produzione di un *“servizio di interesse generale”* come, ad esempio, la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (si veda art. 2, comma 1, let. h) del D. Lgs. 175/2016), la progettazione e

realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D. Lgs. 50/2016 (società pubblica di progetto), la realizzazione e gestione di un'opera pubblica, la gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D. Lgs. 50/2016, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento (le c.d. "società strumentali in house" ex art. 5 del D. Lgs. 50/2016), ed altre attività similari.

Quanto al piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, quest'ultima, in particolare, indica *"la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento"*. In campo societario, il concetto di sostenibilità finanziaria 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.

Come ricordato dalle Sezioni Riunite, sotto il primo profilo, *"la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Ossia la capacità di adottare "un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati"*.

La necessità che l'attività sia idonea a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi assume rilievo in considerazione dell'art. 14 T.U.S.P., che prevede rigidi paletti per consentire al socio pubblico interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato.

Pertanto, continuano le Sezioni Riunite, *"la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno"*, adottando, ad esempio un approfondito Business Plan (che terrà conto del tipo di società in cui si intende investire, l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; il contesto del mercato di riferimento, in modo da costruire previsioni finanziarie affidabili).

Business Plan che dovrà essere accompagnato da proiezioni economico-finanziarie con elaborazione di indicatori di bilancio che restituiscano valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento (o, nel caso della fattispecie all'esame di questa Sezione, un'analisi dei bilanci al fine di verificare il modello gestionale e i risultati dello stesso).

Sotto il secondo profilo, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la sostenibilità finanziaria dell'operazione *“deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione precedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato”*.

Rilevanti, ad esempio, ai fini della valutazione complessiva, gli accantonamenti che le amministrazioni saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 T.U.S.P., a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione.

Quanto alla convenienza economica la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario, riferite, ad esempio:

- alla *“capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito”* (art. 3, comma 1, lettera fff), Codice dei contratti pubblici);
- alla funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) ed al corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

Quest'ultimo aspetto pone in evidenza, nell'ambito della convenienza economica, anche il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della scelta con riguardo, ad esempio, ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, al confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio (comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili).

Alla luce di quanto evidenziato, le Sezioni Riunite concludono evidenziando come il

controllo esercitato dalle Sezioni sull'atto deliberativo adottato dall'Amministrazione deve tendere *"a verificare, attraverso l'esame della motivazione e della documentazione in essa richiamata per relationem, la conformità ai vincoli tipologici, finalistici e procedurali previsti dal T.U.S.P., oltre che a scrutinare il rispetto delle previsioni in materia di competenza organica ad adottare gli atti in questione"*; con particolare attenzione alla verifica dei profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione.

Ricordano le Sezioni Riunite che l'attività deliberativa si avvale dell'esercizio di discrezionalità tecnica (vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate). Il tipo di controllo esercitato dalle Sezioni, pertanto, (sulla scorta di una consolidata giurisprudenza amministrativa, civile e contabile) muoverà *"verso un modello di sindacato intrinseco, che ammette la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, distinguendo il margine di opinabilità, tipico dell'applicazione di una regola scientifica non assoluta, dal margine di opportunità, caratteristico delle scelte di merito riservate all'Amministrazione"*. La Corte dei conti non dovrà esercitare un potere amministrativo ma *"sindacare con pienezza di cognizione i fatti oggetto dell'indagine in quanto non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, ma deve poter effettuare un controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'Autorità"* (Consiglio di Stato n. 2302/2014).

Pertanto, le Sezioni della Corte dei conti, quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, valuteranno il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione in termini di completezza e adeguatezza di approfondimento (che contempli tutti gli elementi necessari alla comprensione delle scelte dell'amministrazione); affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Quanto all'accezione soggettiva della sostenibilità finanziaria, *"l'esame della Corte dei conti è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione procedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica. Nella direzione della valutazione di convenienza economica, 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".

2. Venendo alla specifica richiesta di parere, come ricordato in fatto, l'esame di questa Sezione ha ad oggetto la sottoscrizione parziale dell'aumento di capitale deliberato dalla società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. (in seguito "la società" o "PLIS"), da realizzarsi mediante conferimento del relativo ammontare. A seguito del perfezionamento dell'operazione, il comune di Livorno acquisterà una partecipazione diretta in SPIL.

2.1. PLIS è una società a capitale totalmente pubblico, attualmente partecipata dall'Amministrazione provinciale di Livorno (70 per cento del capitale sociale) e dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (30 per cento del capitale sociale).

La società ha quale oggetto sociale: a) lo svolgimento di attività connesse alla realizzazione di programmi o progetti di natura comunitaria, statale, regionale o comunque promossi da soggetti terzi in cui i Soci assumano, sia congiuntamente sia separatamente, il ruolo di enti presentatori e/o attuatori, nonché con iniziativa diretta nel caso di bandi direttamente o indirettamente emanati da Autorità estere, con riferimento alle funzioni dei Soci, in materia di sviluppo economico, servizi per il lavoro e formazione professionale, orientamento, servizi di incontro domanda/offerta di lavoro unitamente a finalità di promozione del territorio, ivi compreso lo sviluppo del sistema portuale e logistico; b) lo svolgimento di attività di supporto strumentale ai Soci nelle funzioni istituzionali; c) la promozione, la gestione ed il coordinamento di iniziative pubbliche e private per favorire lo sviluppo dell'economia, con particolare riferimento al potenziamento delle dotazioni infrastrutturali, alla crescita ed alla razionalizzazione dei trasporti e dell'intermodalità, all'aumento dell'occupazione; d) l'ideazione, la programmazione e la gestione di corsi ed iniziative attinenti alla formazione e all'aggiornamento professionale, di corsi e di iniziative di orientamento e di attività inerenti l'istruzione, la formazione e l'educazione permanente e per l'incontro domanda/offerta di lavoro (cfr. p. 2 della delibera n. 68/2024 e Statuto della società, acquisito in sede istruttoria con nota prot. n. 3573/2024). La società è qualificata come *in house* per le amministrazioni socie ed è agenzia formativa accreditata dalla Regione

Toscana.

2.1.1. In data 11 marzo 2024, l'Assemblea straordinaria di PLIS ha deliberato l'aumento del capitale societario da euro 76.500,00 fino ad euro 80.445,00, da realizzarsi mediante il conferimento del corrispondente ammontare *“al fine di dotare la società di maggiori mezzi finanziari”* (cfr. verbale assemblea straordinaria PLIS del 11/3/2024 da Telemaco Infocamere), entro il termine del 31 luglio 2024; l'aumento di capitale è scindibile e prevede il versamento di un sovrapprezzo, pari a complessivi euro 46.055,00, determinato sulla base della valutazione patrimoniale operata dall'organo amministrativo e approvato dal Collegio Sindacale. Nella seduta assembleare i soci Provincia di Livorno e Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale hanno rinunciato a sottoscrivere l'aumento di capitale deliberato; in conformità all'art. 7 dello Statuto (*“le quote sono trasferibili ai sensi di legge a soli Enti Pubblici in modo da garantire il rispetto della disciplina in house providing”*), l'offerta di aumento è stata aperta a favore di Enti pubblici con scadenza al 31 luglio 2024.

Tanto premesso e venendo agli aspetti più propriamente attinenti al merito dell'operazione, la Sezione procede all'esame dell'atto deliberativo n. 68/2024.

3. In merito ai profili *“formali”*, il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale, coerentemente a quanto prescritto dal T.U.S.P. e dal D. Lgs. n. 267/2000 (*“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*); la deliberazione è stata pubblicata sulla pagina *“Amministrazione trasparente”* del sito istituzionale del Comune.

Quanto all'onere previsto a carico dei soli Enti locali dall'art. 5, comma 2, seconda parte, l'Amministrazione dà conto in delibera di aver provveduto a sottoporre a forme di consultazione pubblica lo schema di delibera *“mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente di idoneo avviso a far data dal 02/04/2024 e per la durata di giorni dieci”* (così delibera n. 68/2024, p. 5). Al riguardo, in sede istruttoria, veniva formulato specifico quesito.

A riscontro (nota prot. n. 3573/2024), il Comune precisava le modalità seguite per sottoporre lo schema di delibera a consultazione pubblica, dando conto che nessuna osservazione era pervenuta all'Ente. Precisava altresì di non disporre di un proprio Regolamento in materia.

In ragione dei chiarimenti offerti in sede istruttoria dall'Ente, può ritenersi assolto l'onere di cui all'art. 5, comma 2, seconda parte, T.U.S.P.

4. Con riferimento ai profili *“sostanziali”*, la Sezione ritiene di seguire nell'esame

degli aspetti rilevanti, l'ordine logico giuridico già sopra evidenziato:

- verifica del perseguimento delle finalità istituzionali indicate nell'art. 4 T.U.S.P. e dei limiti dallo stesso posti;
- verifica della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione, anche con riferimento alla gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- verifica della compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale previsto dall'art. 5, commi 1, 2 e 3, T.U.S.P., l'Ente precisa che *“gli oneri di motivazione analitica previsti dal summenzionato articolo 5 del T.U.S.P. sono dettagliatamente esposti nel documento denominato “Acquisto di una partecipazione nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. - Relazione illustrativa ex articolo 5 del D. Lgs. 175/2016 (T.U.S.P.)”, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, formata dagli allegati a) e b)”* (delibera n. 68/2024, p. 5 e punto 2 del deliberato).

Sul punto, si richiama la giurisprudenza amministrativa, a mente della quale il provvedimento amministrativo può recare anche una motivazione *per relationem*, ammessa dall'art. 3, comma 3, della L. n. 241 del 1990, nelle ipotesi in cui sia preceduto e giustificato da atti istruttori in esso espressamente richiamati e resi disponibili (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 13/03/2024, n. 2438; Cons. Stato, Sez. VI, 16 novembre 2022, n. 10044; Cons. Stato, sez. II, 18 febbraio 2020, n. 1223), *“... in quanto in tal modo l'autorità emanante esplicita l'intenzione di fare propri gli esiti dell'istruttoria condotta, ponendoli a base della determinazione adottata; in tal modo, la motivazione è esaustiva perché dal complesso degli atti del procedimento sono evincibili le ragioni giuridiche che supportano la decisione, in modo da consentire ... di sindacarne la fondatezza”* (Cons. Stato, Sez. VI, Sent., 10 novembre 2023, n. 9665).

4.1. Tanto premesso, per ciò che concerne l'iter motivazionale relativo alla finalità perseguita, questa Sezione (deliberazione n. 77/2023/PASP) ha chiarito come *“... ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., la prima valutazione che grava sull'ente è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie*

finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione); successivamente, l'Ente deve verificare l'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di quei fini."

In merito, si osserva come i due aspetti sopra enucleati - quello della "funzionalizzazione" e l'altro della "indispensabilità" del modulo societario - vengano trattati congiuntamente dalla relazione illustrativa cui rinvia la delibera n. 68/2024 per l'assolvimento dell'onere motivazionale ex art. 5 T.U.S.P., ad evidente discapito della chiarezza ed esaustività del corredo motivazionale; peraltro, come si dirà meglio in seguito, l'aspetto relativo alla indispensabilità (del modello societario) non pare trattato dall'Ente, quantomeno espressamente. Il Collegio, pertanto, richiama l'attenzione sulla necessità di garantire l'applicazione dell'art. 5 T.U.S.P., dando distinta evidenza delle due tipologie di valutazioni, così come previsto dalla norma. L'analitica motivazione delle scelte assunte riveste, infatti, un ruolo di preminente centralità nell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte. Peraltro, pare di tutta evidenza come le valutazioni relative ai profili di cui all'art. 4 T.U.S.P. si pongano come pregiudiziali rispetto alle altre valutazioni previste dall'art. 5 T.U.S.P. (compatibilità dell'operazione con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione, anche con riferimento alla gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese).

4.1.1. Ciò posto, sotto il profilo della c.d. funzionalizzazione della partecipazione, a seguito dell'esame della relazione allegata alla delibera n. 68/2024, l'Amministrazione sembrerebbe ricondurre le attività svolte da PLIS nell'ambito delle proprie finalità istituzionali relative allo *"sviluppo sociale, economico, culturale della comunità locale"*. Nella delibera all'esame, tra i *"considerato"*, viene, inoltre, dato conto che *"tra le attività ritenute legittime ai fini della costituzione, acquisizione e mantenimento di una società, alla lettera d) del succitato comma 2 è ricompresa l'attività di "autoproduzione di beni o servizi strumentale all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni..."* (delibera n. 68/2024, p. 4). Sul punto, è opportuno svolgere le seguenti considerazioni.

Nella relazione illustrativa richiamata, l'ente ricorda come *"... lo Statuto del Comune di Livorno prevede espressamente che lo stesso è soggetto promotore dello sviluppo sociale, economico, culturale della comunità locale. Il Comune individua e rappresenta gli obiettivi di sviluppo dell'area territoriale interagendo nel loro perseguimento con gli Enti locali e le*

Amministrazioni dello Stato, assume la gestione diretta o indiretta dei servizi pubblici, promuove e coordina le attività dei soggetti pubblici e privati operanti sul territorio. Nell'ambito delle proprie finalità istituzionali, la salvaguardia e la promozione dello sviluppo economico del territorio è attuata anche mediante la tutela delle attività produttive ed il sostegno all'occupazione. L'art. 80 dello Statuto prevede, inoltre, che il Comune possa partecipare anche a società di capitali aventi come scopo la promozione ed il sostegno dello sviluppo economico e sociale della comunità locale o la gestione di attività strumentali per le quali sia prioritario ricercare una maggiore efficienza ed economicità.” (cfr. p. 2 della relazione).

In tale contesto, l’Ente sembra individuare due attività, in particolare, attraverso le quali attuare tali finalità: l’attività di formazione e aggiornamento professionale; l’attività di informazione e supporto (per l’acquisizione di finanziamenti europei, nazionali e regionali, da parte di privati e imprese del territorio).

Con particolare riferimento alle attività formative, l’Ente afferma che *“Nell'ambito delle proprie finalità istituzionali legate alla salvaguardia e promozione dello sviluppo economico del territorio, da attuare anche mediante la tutela delle attività produttive ed il sostegno all'occupazione, l'Amministrazione Comunale ritiene che la formazione abbia un ruolo di primo piano al fine di assicurare al territorio livelli di competenze qualitativamente adeguati alle richieste del mercato del lavoro. (omissis) Pertanto, obiettivo dell’Amministrazione Comunale è quello di promuovere la formazione professionale, con particolare attenzione ai fabbisogni formativi presenti nelle imprese livornesi, attive in particolare, nei settori strategici della nautica, automotive, meccanica, edile ed alta innovazione, nei quali si registra sul territorio la presenza di aziende leader a livello mondiale.”* (relazione – allegato A, pagine 2 e 3).

L’Ente chiarisce, inoltre, che la promozione dello sviluppo economico del territorio, quale finalità istituzionale del Comune, *“... è attuata dall'Amministrazione comunale anche mediante il sostegno alle attività produttive e all'occupazione, da realizzare anche garantendo la più ampia informazione presso la cittadinanza e le imprese del territorio delle opportunità di finanziamento e l'accesso a diverse tipologie di bando (UE, nazionali e regionali)”* (relazione – allegato A, p. 5).

Ciò posto, si ricorda che l’attività svolta per Statuto da PLIS riguarda: i) la realizzazione di programmi o progetti di natura comunitaria, statale, regionale o comunque promossa da soggetti terzi, in cui le amministrazioni socie assumano il ruolo di enti attuatori; ii) la formazione e l’aggiornamento professionale, l’orientamento e l’incontro domanda/offerta lavoro; iii) lo svolgimento di attività di supporto agli enti soci; iv) la

promozione, la gestione e il coordinamento di iniziative volte allo sviluppo dell'economia. Al riguardo, nella relazione, l'Ente dichiara che *"L'attività prevalente esercitata dalla società, come denunciata nel Repertorio Economico Amministrativo (REA) della CCIAA Maremma e Tirreno, è quella di promozione dello sviluppo economico provinciale. Risultano inoltre le seguenti attività secondarie: • consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale per attività strumentali/in house di assistenza operativa al settore pubblico; • corsi di formazione e corsi di aggiornamento professionale."*

Nel vigente ordinamento, il Comune si configura come ente a fini generali per cui, accanto ai compiti a cui deve provvedere secondo tassative prescrizioni di legge, può svolgere ulteriori attività, seppur nel rispetto di due limiti: l'uno estrinseco, rappresentato dal rispetto della competenza di altri enti; l'altro intrinseco, costituito dalla riconducibilità dell'attività agli interessi generali della comunità locale (Cons. Stato, Sez. IV, 03/03/1988, n. 125). Più in dettaglio, il Comune, ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, rappresenta la propria comunità nella cura dei suoi interessi e nella promozione del suo sviluppo; ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d. lgs. n. 267/2000, inoltre, l'ente locale svolge le funzioni amministrative *"... che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"*.

Coerentemente al dato legislativo, lo Statuto del comune di Livorno dispone *"... il Comune salvaguarda e promuove lo sviluppo sociale, culturale, economico e territoriale, esercitando nell'ambito di funzioni proprie, attribuite o delegate le potestà che lo Statuto, i regolamenti comunali o le norme attributive o di delega disciplinano"* (art. 1, comma 3).

Tanto premesso, si ricorda come la Regione Toscana, con la legge regionale n. 32 del 2002 (recante *"Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro"*), così come modificata a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014, abbia riassunto la competenza amministrativa in materia di orientamento professionale e formazione professionale (art. 28, comma 1-bis), residuando ai comuni la titolarità delle seguenti funzioni: i) in materia di servizi educativi per la prima infanzia, educazione non formale degli adolescenti, dei giovani e degli adulti; ii) in materia di destinazione ed erogazione di contributi alle

scuole non statali e di provvidenze del diritto allo studio scolastico, unitamente alla gestione dei relativi servizi scolastici (art. 30). La legge regionale n. 32/2002 riconduce, inoltre, alla competenza della Regione la definizione delle strategie e delle politiche in materia di occupazione (art. 19); per il conseguimento di tali finalità e per la gestione dei relativi servizi è istituito il sistema regionale per l'impiego, costituito dai centri per l'impiego e dall'Agenzia regionale toscana per l'impiego (artt. 20 e ss.). In particolare, la Regione *“sviluppa e promuove politiche del lavoro per prevenire e contrastare la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata, agevolare l'inserimento lavorativo, favorendo la stabilità del lavoro, la mobilità professionale e le carriere individuali, sostenendo il reinserimento nella vita professionale ...”* (art. 21).

Alla luce di quanto sopra rappresentato, nel caso di specie, l'oggetto sociale di PLIS - relativamente alle attività di formazione, aggiornamento e orientamento professionale ed ai servizi di incontro domanda/offerta - non risulta immediatamente riconducibile alle finalità istituzionali di un ente comunale, in quanto quest'ultimo non ha specifiche competenze in materia di politiche del lavoro e dello sviluppo occupazionale.

Tale conclusione è ulteriormente avvalorata dalla tipologia di attività che l'Ente intenderebbe affidare alla società nell'ambito del Patto locale di formazione ed esemplificate nella relazione in termini di *“contributo all'individuazione del fabbisogno formativo; predisposizione e realizzazione di eventi; attivazione di rapporti con altri soggetti operanti nel campo della formazione; monitoraggio delle opportunità che strumenti regionali e comunitari mettono a disposizione del territorio per lo sviluppo di progetti formativi mirati; individuazione di nuovi profili professionali da proporre nell'ambito del Repertorio regionale delle figure professionali in relazione alle esigenze territoriali; ponte operativo e tecnico con le altre Amministrazioni comunali per avanzare proposte condivise all'Amministrazione regionale sui temi dalla formazione e dell'utilizzo delle risorse ad essa dedicate”* (cfr. p. 4 della relazione - allegato A).

Per quanto concerne le attività in materia di informativa e supporto all'accesso ai finanziamenti europei, nazionali e regionali, si osserva come lo svolgimento della stessa, sia a favore dell'Ente, che dell'utenza esterna (cittadinanza e imprese), appare quantomeno astrattamente riconducibile alle attività ammesse dal TUSP, ed in particolare dall'art. 4, comma 2, lettera d).

Da quanto precede, deve quindi rilevarsi come, sotto il profilo della coerenza della partecipazione con le finalità istituzionali dell'Ente, la delibera riporti una sostanziale

motivazione ma risulta connotata dai limiti sopra evidenziati (in generale, trattazione congiunta dei profili relativi alla riconducibilità ai fini istituzionali dell'Ente e indispensabilità dello strumento societario). Difatti, come osservato, solo una parte delle attività svolte da PLIS sono riconducibili ai fini istituzionali dell'Ente.

4.1.2. L'Ente, ai sensi dell'art. 5 T.U.S.P., deve verificare anche l'indispensabilità della partecipazione per il conseguimento dei propri fini istituzionali (nel caso di specie, salvaguardia e promozione dello sviluppo economico del territorio). Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, deve essere inteso quale "infungibilità" dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative, ovvero, della stretta necessità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della *mission* istituzionale dell'Ente socio.

Il Collegio ricorda che l'atto deliberativo deve essere analiticamente motivato in ordine alla infungibilità dello strumento societario come sopra declinata e che l'esito di tali valutazioni deve confluire nella "motivazione rafforzata" richiesta dall'art. 5, comma 1, TUSP.

Nella delibera n. 68/2024 e nella relazione a questa allegata ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di legge non si rinvencono elementi idonei a ritenere assolto l'onere motivazionale sotto il profilo della infungibilità del modello societario. Non risulta, infatti, che l'Ente abbia esplorato modalità gestionali alternative rispetto all'acquisto di una partecipazione diretta nella società PLIS.

4.1.2.1. Nella relazione allegata alla delibera in esame, l'Ente ricorda "*la consolidata collaborazione sviluppata negli ultimi anni*" da PLIS con l'amministrazione comunale (cfr. p. 2 della relazione) nel campo della formazione professionale - soprattutto nel settore della nautica, nell'ambito del "Patto locale per la formazione professionale e l'avviamento al lavoro nel territorio di Livorno" (sottoscritto nel 2021 tra Comune di Livorno, Regione Toscana, CCIAA Maremma e Tirreno, Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, scuole superiori, sindacati dei lavoratori e associazioni di categoria del territorio) - e dell'accesso ai finanziamenti europei, nazionali e regionali, attraverso l'affidamento a PLIS dello sportello informativo denominato "Infopoint Finanziamenti e Politiche Europee", che si è affiancato all'attività informativa interna svolta dall'Ufficio Finanziamenti nei confronti dei Settori/ Assessorati dell'Ente; peraltro, nell'ambito di tale servizio, PLIS ha anche garantito l'organizzazione di eventi informativi pubblici sui Fondi Strutturali 2021-2027, con particolare riferimento al POR

Toscana FSE+ 2021-2027 e POR Toscana FESR 2021-2027.

La circostanza che il comune di Livorno abbia già usufruito dei servizi prestati dalla società non può ritenersi di per sé idonea a giustificare l'acquisto di una partecipazione societaria ma – al più – può rappresentare un elemento da tenere in considerazione nel più ampio contesto istruttorio volto a investigare le possibili scelte a disposizione dell'Ente.

Ancora in riferimento alla indispensabilità della partecipazione in PLIS, preme evidenziare come, dall'esame della documentazione acquisita agli atti, non risulti chiaro quali siano i servizi e le attività che l'Amministrazione intende affidare a PLIS.

Nella relazione allegata alla delibera, l'affidamento in regime *in house* del servizio di informazione e supporto per l'accesso a finanziamenti a favore di cittadini e imprese del territorio appare come meramente potenziale, atteso il tenore letterale della stessa relazione illustrativa: *“Una volta perfezionata l'operazione, l'Amministrazione comunale potrà valutare se disporre l'affidamento in house providing del servizio di Infopoint a PLIS (omissis). In aggiunta al servizio Infopoint nei confronti dell'esterno, quale prestazione diretta alla cittadinanza ed alle imprese, potrà essere valutato di disporre l'affidamento a PLIS di ulteriori servizi strumentali di supporto all'Amministrazione comunale per la partecipazione a bandi UE, nazionali e regionali, oltre che il supporto alla progettazione e gestione di progetti finanziati da fondi europei, inclusa la ricerca e gestione di nuove collaborazioni e partenariati, e la promozione, la gestione ed il coordinamento di iniziative pubbliche per favorire lo sviluppo dell'economia.”* (cfr. p. 5 della relazione – allegato A).

In sede istruttoria, veniva dato conto, da parte dell'Ente, di come l'Ufficio finanziamenti comunitari, sviluppo economico e Sportello Europa abbia *“operato un'analisi in ordine alle tipologie di servizio, strumentali all'amministrazione, che potrebbero essere, in futuro, affidate alla società PLIS, stante la consolidata collaborazione nella promozione dello sviluppo economico della comunità locale di cui le due strutture sono da sempre promotrici”* e che tali conclusioni *“sono state apprezzate con decisione n. 278 del 28/11/2023, con la quale la Giunta Comunale ha conferito “mandato all'ufficio affinché proceda all'acquisizione delle quote della società e di aderire alla compagine societaria”* (nota prot. n. 3573/2024). Dalla lettura degli atti richiamati e trasmessi, tuttavia, non è emersa alcuna indicazione in merito alle concrete attività che verranno affidate a PLIS, limitandosi la relazione a richiamare l'attività formativa già svolta da PLIS, in particolare nell'ambito del Patto Locale della Formazione, concludendo che *“l'acquisto di una partecipazione all'interno del capitale di PLIS potrebbe*

ragionevolmente considerarsi uno strumento per fornire continuità ai percorsi a favore della formazione professionale nati in questi anni, garantendo al Comune, in quanto proponente del Patto Locale per la Formazione, la prosecuzione di un ruolo di regia che gli riconosce il Patto Locale sottoscritto" (nota prot. n. 3573/2024: allegato 2 - Decisione n. 278/2023 della Giunta comunale).

In definitiva, dunque, l'Amministrazione comunale si accinge a diventare socia di PLIS senza avere concretamente determinato le attività ed i servizi da affidarle. In tal senso depone non solo la generica indicazione di attività e servizi da far svolgere alla società ma anche quanto rappresentato dall'Ente in sede istruttoria - seppur in riferimento alla mancata redazione di un *business plan* (per il quale v. *infra*) - ovvero che *"risultano in fase di analisi, da parte dei Settori competenti, le tipologie di servizio strumentali all'amministrazione che potrebbero essere, in futuro, affidate alla società PLIS"* (nota prot. n. 3662/2024).

In disparte ogni considerazione in merito alla esclusione dell'attività di formazione e aggiornamento professionale da quelle coerenti con le finalità istituzionali dell'Ente, di cui si è detto sopra, si osserva come l'incerta perimetrazione dei servizi e delle attività da affidare a PLIS sollevi dubbi in merito alla effettiva indispensabilità della partecipazione: ogni valutazione in merito alla infungibilità dello strumento societario - nell'accezione sopra evidenziata - non può, infatti, logicamente prescindere dalla pregressa concreta individuazione, da parte dell'Ente, delle attività e dei servizi che si intendono far svolgere alla società, per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

4.1.2.2. Ciò posto, si ritiene doveroso soffermarsi su un ulteriore profilo.

Si osserva come la scelta del comune di Livorno di sottoscrivere l'aumento di capitale sia stata almeno in parte determinata dalla possibilità di incidere sulle politiche di PLIS, così come sembrerebbe emergere dalla documentazione trasmessa e dagli atti richiamati (cfr. in particolare relazione illustrativa - allegato A, p. 2: *"L'operazione consentirebbe inoltre al Comune di contribuire a definire, insieme agli altri due soci pubblici, gli indirizzi per la gestione e l'operatività della società"*; deliberazione della Giunta comunale n. 224/2024, p. 2: *"con nota prot. 819707 del 29.11.2023 il Comune di Livorno ... ha informato il Presidente della società e i soci, dell'intenzione dell'amministrazione di aderire alla proposta di ingresso dell'amministrazione nella compagine societaria di PLIS, con la finalità di partecipare alla definizione degli indirizzi annuali per la gestione e l'operatività della Società"*).

Tuttavia, sussistono delle perplessità in riferimento alla capacità dell'amministrazione comunale di incidere sulle scelte di PLIS.

La società ha deliberato un aumento di capitale scindibile, da liberare mediante conferimenti in denaro, pari a complessivi euro 50.000,00, di cui euro 3.945,00 come valore nominale delle quote e euro 46.055,00 come sovrapprezzo. La sottoscrizione è riservata ai soli Enti pubblici ed il termine per la sottoscrizione è stato fissato al 31 luglio 2024.

Il comune di Livorno sottoscriverà un aumento di capitale pari a complessivi euro 30.000,00, di cui 2.367,00 come valore nominale delle quote e euro 27.633,00 come sovrapprezzo (si veda punto 1 del deliberato, delibera n. 68/2024). Laddove nessun altro Ente decidesse di sottoscrivere l'aumento di capitale, il Comune acquisterebbe una quota pari al 3 per cento del capitale sociale; nel caso in cui altri Enti decidessero di sottoscrivere la restante parte dell'aumento di capitale deliberato, la partecipazione del Comune di Livorno sarebbe pari al 2.94 per cento.

Dallo statuto societario e dalla visura camerale di PLIS, risulta poi che: i) il capitale sociale è attualmente diviso tra la Provincia di Livorno (70 per cento) e l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (30 per cento); ii) spetta al socio di maggioranza Provincia di Livorno la nomina dell'Amministratore unico (art. 15 Statuto), nonché di due sindaci effettivi e di un sindaco supplente (art. 24 Statuto); iii) la società è qualificata come *in house* da parte dei due soci Provincia di Livorno e Autorità di Sistema (art. 1 dello Statuto), con la conseguenza che questi esercitano sulla medesima un controllo analogo.

In tal contesto, ed in assenza di appositi presidi, si esprimono dubbi in merito alla possibilità per il comune di Livorno di poter fattivamente incidere sulle scelte di PLIS disponendo di una quota pari al 3 per cento di capitale sociale.

Strettamente connessa al punto appena trattato è la questione relativa alla modifica dello Statuto ed alla sottoscrizione di eventuali patti parasociali.

L'Ente ha infatti deliberato *“di dare mandato al Sindaco (nella sua qualità di soggetto deputato all'esercizio dei diritti sociali, ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del T.U.S.P.), o ad un suo delegato, di proporre alla competente Assemblea della società PLIS S.r.l. l'approvazione delle modifiche statutarie nonché l'eventuale predisposizione di specifici patti parasociali che si renderanno necessari in virtù dell'ingresso dell'amministrazione comunale nella compagine sociale della società”* (v. punto 6 della deliberato, delibera n. 68/2024).

Considerato che le bozze dei patti parasociali e del nuovo Statuto non risultano allegate alla delibera e trasmesse a questo ufficio di controllo, in sede istruttoria venivano

richiesti al Comune chiarimenti in merito. L'Ente rispondeva precisando che *“sono tuttora in corso le interlocuzioni con gli altri soci pubblici per le modifiche statutarie e la sottoscrizione di specifici Patti parasociali, conseguenti all'ingresso nella compagine sociale del Comune di Livorno, al fine dell'esercizio del controllo analogo da parte di quest'ultimo”* (così nota prot. 3573/2024).

Premesso che tanto le modifiche statutarie quanto i patti parasociali non assumono in questa sede rilievo con riferimento all'affidamento *in house*, preme rilevare come la sottoscrizione di patti parasociali e le previsioni statutarie costituiscano, in generale, elementi capaci di caratterizzare – attraverso il proprio contenuto – la posizione del socio all'interno della compagine sociale. Si ritiene, pertanto, che il Comune, nel corso dell'attività istruttoria svolta per l'acquisto della partecipazione in PLIS, avrebbe dovuto acquisire ogni elemento utile in merito al contenuto del nuovo Statuto societario e ai patti parasociali al fine di valutare compiutamente l'assetto societario in generale e la propria posizione di socio in particolare.

Si ritiene opportuno, pertanto, richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sull'importanza di acquisire in sede istruttoria ogni elemento potenzialmente utile a definire il proprio *status* di socio, al fine di meglio valutare l'opportunità di acquistare una partecipazione societaria.

4.2. Per ciò che concerne la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria si evidenzia quanto segue.

In particolare, quanto alla sostenibilità finanziaria oggettiva della società di cui l'Ente vorrebbe acquisire la partecipazione, nell'allegato b) *“Acquisto di una partecipazione nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. - Relazione illustrativa ex articolo 5 del D.Lgs. 175/2016 (T.U.S.P.) – Riferimento alla ‘sostenibilità finanziaria’ ed alla ‘compatibilità dell'intervento finanziario con la disciplina europea degli aiuti di Stato’* si precisa, in primo luogo, che il *“capitale sociale di Provincia di Livorno Sviluppo, pari ad Euro 76.500,00, è interamente sottoscritto e versato dai due soci Provincia di Livorno (€ 53.550,00 pari al 70%) ed Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (€ 22.950,00 pari al 30%)”*.

Dopodiché si riportano stato patrimoniale e conto economico dell'ultimo triennio (2021-2023) corredati da alcuni indicatori reddituali e di liquidità, dalla cui analisi l'Ente deriva che al *“fine della presente relazione e dunque in merito alla valutazione della ‘sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario’, rileva, in particolar*

modo, l'ultimo indice indicato in tabella, ossia il R.O.E. [utile/mezzi propri], che rappresenta la redditività del capitale di rischio immesso nella gestione dai soci. Nel caso di specie un ROE del 26,72% (annualità 2023), sta a significare che per ogni 100 euro che l'amministrazione comunale immette nella gestione come capitale di rischio, la gestione stessa 'ne ritorna', sotto forma di reddito di esercizio, euro 26". Di fatto, dai conti economici del triennio emerge che sono stati conseguiti sempre degli utili (27.181,00 euro nel 2021, 182.665,00 euro nel 2022, 20.441,00 euro nel 2023).

Si rileva, però, che in tutti e tre gli anni hanno contribuito in modo determinante alla formazione dell'utile di esercizio i contributi in conto esercizio, pari a 560.949,00 euro nel 2021, 727.347,00 euro nel 2022 e 216.508,00 euro nel 2023. L'Ente, in sede di risposta istruttoria con nota integrativa acquisita agli atti al prot. n. 3662/2024, ha inviato "i partitari suddivisi per anno 2021/2022/2023 della voce di ricavo - contributi in conto esercizio, così come trasmessi dalla società in data odierna" evidenziando, inoltre, che "gli stessi sono relativi a progetti finanziati a valere su Programmi Comunitari".

Nell'allegato b) "Acquisto di una partecipazione nella società Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. - Relazione illustrativa ex articolo 5 del D.Lgs. 175/2016 (T.U.S.P.) - Riferimento alla 'sostenibilità finanziaria" ed alla "compatibilità dell'intervento finanziario con la disciplina europea degli aiuti di Stato" non viene, invece, fornita alcuna previsione economico finanziaria sugli esercizi a venire (business plan della società in cui si intende investire o documento similare).

Nel delineato quadro, il Collegio richiama l'attenzione sulla circostanza che l'assenza integrale di previsioni economiche, finanziarie e patrimoniali della società preclude una valutazione completa circa la ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità dell'operazione sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva. La circostanza che la società di cui si intende acquisire la partecipazione abbia registrato utili negli ultimi esercizi, non esime l'Ente dall'assolvimento integrale dell'onere analitico di motivazione sulla sostenibilità finanziaria.

Quanto alla sostenibilità finanziaria soggettiva, ossia la capacità dell'Ente di supportare finanziariamente l'operazione, l'Ente, oltre all'acquisizione delle quote azionarie con le risorse di bilancio già disponibili, non sembra debba sostenere costi ulteriori rispetto a quelli riferiti ad eventuali futuri affidamenti di servizi alla società. Dall'esame dei dati di bilancio consuntivi della società negli esercizi pregressi parrebbe non esserci necessità, ad esempio, di accantonamenti. Si segnala, tuttavia, che solo la

redazione di un business plan della società in cui si intende investire o di un documento simile con i dati economico finanziari previsionali sui prossimi anni avrebbe potuto confermare tale impostazione.

Gli impatti sull'Amministrazione precedente devono essere anche ricercati nel costo opportunità della scelta di investire nella società, e quindi nel valore delle possibili alternative gestionali a cui occorre rinunciare perseguendo tale strada (a titolo meramente esemplificativo: acquisto dei servizi sul mercato, gestione con personale interno all'Ente).

Dall'esame dell'atto deliberativo e dei documenti ad esso allegati non è emerso alcun raffronto tra i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione. In sede di risposta istruttoria, inoltre, con nota integrativa acquisita agli atti al prot. n. 3662/2024 l'Ente ha precisato che tenuto conto *“che risultano in fase di analisi, da parte dei settori competenti, le tipologie di servizio strumentali all'amministrazione che potrebbero essere, in futuro, affidate alla società, non sono stati predisposti da parte della società Business Plan relativi ai progetti descritti nella “Relazione illustrativa ex art. 5 D.Lgs. 175/2016 – Allegato A”. La scelta dell'affidamento in house, rispetto al ricorso al mercato, sarà puntualmente operata dai Settori concedenti, in sede di affidamento degli stessi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 comma 2 del Codice dei Contratti, che al successivo comma 3 fa espresso rimando alle modalità di affidamento in house contenute agli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 201/2022”*.

Il Collegio rileva, pertanto, che l'atto deliberativo n. 68/2024 presenta, anche sotto profilo della convenienza economica, l'assenza del necessario supporto motivazionale.

4.3. Per quanto concerne, infine, l'onere motivazionale ex art. 5, comma 2, prima parte, e relativo alla conformità dell'intervento con le norme dei trattati europei e con la disciplina in materia di aiuti di Stato, la relazione allegata alla delibera in esame quale parte integrante della stessa, sul punto rappresenta: *“... si ritiene che l'intervento di aumento di capitale ... non costituisca una violazione delle disposizioni sancite dall'art. 107 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), in quanto il valore della partecipazione è stato valutato prendendo in considerazione i metodi generalmente utilizzati per la valutazione del capitale economico di una società, ossia il metodo del Patrimonio Netto, il metodo Patrimoniale ed il metodo Reddituale, operando una media semplice dei 3 valori. Tale valore è stato anche sottoposto ad una verifica di congruità da parte di un esperto indipendente, scelto dal Comune di Livorno a seguito di idonea procedura ad evidenza pubblica, ai sensi del D. Lgs. 165/2001. Pertanto, il valore attribuito alla quota di partecipazione ed erogato dal Comune di Livorno per*

l'ingresso nella compagine societaria di Provincia di Livorno Sviluppo srl, non risulta conferire alla società un beneficio che non avrebbe potuto ottenere da un soggetto privato, facendo venir meno l'elemento del "vantaggio economico" che qualifica un intervento distorsivo della concorrenza." (così Relazione illustrativa ex articolo 5 del D. Lgs. 175/2016 (T.U.S.P.) – Riferimento alla "sostenibilità finanziaria" ed alla "compatibilità dell'intervento finanziario con la disciplina europea degli aiuti di Stato" – Allegato B alla delibera n. 68/2024).

Sul punto, il Collegio prende atto della motivazione offerta dalla amministrazione, ritenendo l'onere motivazionale previsto dall'art. 5, comma2, prima parte, T.U.S.P. sostanzialmente assolto.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, esprime parere negativo sull'atto deliberativo del Comune di Livorno n. 68/2024, alla stregua delle considerazioni esposte in parte motiva;

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Livorno, in persona del Sindaco, e al Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

ORDINA

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 25 giugno 2024.

Il relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 28 giugno 2024.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)