



# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DELLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario

**nell'adunanza tenuta in video conferenza del 12 novembre 2020  
con la partecipazione dei rappresentanti della Provincia di Savona**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14,  
che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

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

visti gli artt. 20 e 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175;

esaminato il piano di revisione periodica 2019 delle partecipazioni societarie detenute  
dalla Provincia di Savona, unitamente alla relazione sull'attuazione del piano 2018;

visti gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18,

convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;

visto il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali;

visto il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, che, in collegamento con il DPCM sopra citato, ha disposto le principali proroghe consequenziali a quella inerente allo stato di emergenza;

visto l'art. 26-ter del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del d.l. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19;

vista la delibera del Consiglio dei ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da Covid-19 alla data del 15 ottobre p.v., successivamente prorogato, con DPCM 7 ottobre 2020, alla data del 31 gennaio 2021;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n.66/2020 che, in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ha convocato in video conferenza l'odierna adunanza;

udito il relatore, consigliere dott. Donato Centrone

#### **Premesso in fatto**

A seguito dell'esame del piano di revisione 2019 delle partecipazioni societarie, approvato dalla Provincia di Savona, ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. n. 175 del 2016, con delibera n. 64 del 22 novembre 2019, nel quale è illustrato, altresì, lo stato di attuazione delle misure programmate nel precedente piano di revisione 2018, il magistrato

competente ha chiesto la convocazione della Provincia di Savona in adunanza pubblica al fine di valutare collegialmente, previa audizione dei suoi rappresentanti, le potenziali criticità gestionali e/o irregolarità emerse in sede istruttoria. All'adunanza del 12 novembre 2020 sono intervenuti, in rappresentanza della Provincia, il Presidente, avv. Pierangelo Olivieri, il Segretario generale, avv. Giulia Colangelo, il Dirigente del settore affari generali, dott.ssa Marina Ferrara, il Responsabile dei servizi finanziari, dott.ssa Barbara Pennisi ed il Presidente del Collegio dei revisori, dott. Marzio Gaio.

### **Considerato in fatto e diritto**

#### **1. Il generale quadro normativo in materia di controllo sui piani di revisione straordinaria delle società partecipate da amministrazioni pubbliche**

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito, anche Testo unico o TUSP) ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni ed alle autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lett. a), TUSP), l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, ha costituito la base di una ricognizione periodica delle ridette partecipazioni, disciplinata dall'art. 20 del medesimo Testo unico. Il processo di revisione in argomento costituisce, per gli enti locali (oltre che per regioni, università, camere di commercio e autorità del sistema portuale), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

L'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione, che vanno comunicati, fra gli altri, alla sezione della Corte dei conti competente, individuata, per gli enti locali, ai sensi del precedente art. 5, comma 4, nella Sezione regionale di controllo. Si tratta di una funzione che si inserisce nel quadro dei plurimi poteri di verifica sulle società partecipate da enti pubblici, attribuiti alla Corte dei conti dal d.lgs. n. 175 del 2016, a mente del quale vanno comunicate alla magistratura contabile le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o

degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (art. 26, commi 4 e 5), di piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa (art. 14, comma 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, comma 3), etc., alcune delle quali riproducenti pregresse disposizioni normative (per es., art. 3, commi 27 e seguenti, legge n. 244 del 2007).

Nello specifico, l'esito della ricognizione periodica va comunicato, anche in caso di assenza di partecipazioni, alla struttura di monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'art. 15 TUSP (con le modalità previste dall'articolo 17 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014) e alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

La norma non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito di tale controllo (analogo invio era previsto dal comma 612 della legge n. 190 del 2014, nonché, in similare materia, dall'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007, costituenti fonte di plurime pronunce ad opera delle Sezioni regionali di controllo). L'inciso finale contenuto nell'art. 24 del TUSP, in materia di piani di revisione straordinaria, suggerisce, tuttavia, l'attribuzione alla magistratura contabile di un controllo successivo di legittimità sul provvedimento di ricognizione straordinaria, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare *"il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*, vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dagli artt. 20 e 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4 e 5). In termini, oltre alla giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo (cfr., per esempio, C. conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 116/2019/VSG; id., Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 60/2018/VSG), con generale riferimento ai poteri attribuiti dal Testo unico sulle società pubbliche alla magistratura contabile, le pronunce dalle Sezioni riunite in speciale composizione (sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL).

Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del ridotto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non

conformità da parte della competente sezione della Corte dei conti. Il Testo unico prevede una sanzione pecuniaria (art. 20, comma 7) in caso di mancata adozione dei piani di revisione periodica, mentre nulla per le altre ipotesi di irregolarità.

Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui piani di revisione può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014 (cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; SRC Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; SRC Marche, deliberazioni n. 56/2017/VSG e n. 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento delle illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'ente socio (imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria, l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione).

Inoltre, nel caso degli enti locali (e di quelli del servizio sanitario nazionale), alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP) potrebbero essere "*suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*" e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 (o dall'art. 1, commi 3, 4 e 7, del citato d.l. n. 174 del 2012).

Infine, per gli enti locali (che, statisticamente, oltre ad essere gli enti pubblici più numerosi sul territorio nazionale, sono quelli che detengono il maggior numero di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione ai parametri normativi potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementate ai sensi degli artt. 147, e seguenti, del d.lgs. n. 267 del 2000 (fra le quali è specificamente annoverato, ex art. 147-*quater*, per le province ed i comuni aventi oltre 15.000 abitanti, il controllo sulle società partecipate non quotate). L'irregolarità in discorso potrebbe condurre all'invio della

delibera di accertamento alla competente Procura regionale della Corte dei conti per la richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, ad opera della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda (cfr. art. 148, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000). Può pensarsi, per esempio, al caso in cui la ricorrenza dei parametri posti dall'art. 20, comma 2, del TUSP (eccessivo numero di amministratori, gestione in costante perdita, costi di funzionamento sproporzionati, etc.), che imporrebbe l'adozione di un piano di revisione, sia frutto dell'assenza di un non *"idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica"* (art. 147-quater TUEL).

Naturalmente, l'accertamento della non puntuale attuazione degli obblighi posti in tema di revisione delle partecipazioni può condurre, ricorrendone gli estremi normativi (su tutti, la produzione di un danno al patrimonio pubblico), alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale (art. 52 d.lgs. n. 174 del 2016).

### **1.1 I parametri del processo di revisione**

L'art. 20 del TUSP dispone che il processo di revisione investa le seguenti tre macroclassi di società:

1) non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto. Si tratta della richiesta del requisito della stretta inerenza della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'ente pubblico socio (quale definita dalla legge o da atti di normazione secondaria da quest'ultima richiamati, in aderenza alla riserva relativa di cui all'art. 97, commi secondo e terzo, della Costituzione) e della riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai commi 2 e 3 (e successivi) del citato art. 4 (a cui si fa rinvio);

2) che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, prescriventi gli specifici obblighi motivazionali che deve contenere il provvedimento di costituzione o acquisto di una partecipazione societaria;

3) che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, disposizione in virtù della quale occorre valutare, oltre alle partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie elencate dall'art. 4 (lett. a)), le società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore (lett. b), che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (lett. c), che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (lett. d), interinalmente ridotto, fino a tutto il triennio 2017-2020, rilevante per i piani di revisione 2020, a 500 mila euro (cfr. art. 26, comma 12-*quinquies*) che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (lett. e) e sempre che si tratti di società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale), che necessitino di contenimento dei costi di funzionamento (lett. f) o di aggregazione (lett. g).

Circa la portata precettiva degli esposti parametri, facendo seguito agli orientamenti maturati in sede di esame di quelli analoghi posti dall'art. 1, comma 611, legge n. 190 del 2014 (per esempio, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazioni n. 2, 7, 18, 24, 25/2016 e n. 114/2018/VSG; Sez. reg. contr. Piemonte, n. 170/2015 e n. 5/2016; Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 4/2016; Sez. reg. contr. Puglia, n. 132/2015), la magistratura contabile ha ritenuto che la ricorrenza di uno di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socio all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale di azioni di razionalizzazione anche differenti, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, TUSP) ovvero di mantenimento. Gli esposti parametri legislativi obbligano, infatti, l'ente pubblico (*"I piani di razionalizzazione...sono adottati ove..."*) alla necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal precedente comma 1 del medesimo articolo, in un *"piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*.

Di conseguenza, la ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20, comma 2, impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni intercorrenti con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione,

alternativa, di provvedimenti di  *fusione* (coerenti al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), *“partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”*), di  *soppressione* (necessari e coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a), nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di  *liquidazione* o di  *cessione* (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell’ente, come imposto dall’art. 4, comma 1, del decreto, o di impraticabilità di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento), di differente *“razionalizzazione”* (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b, d, e ed f) ovvero di motivato mantenimento (in termini, per esempio, C. conti. Sez. reg. contr. Marche, delibera n. 21/2018/PAR; *id.* Lombardia, n. 348/2017/PAR).

La ridetta interpretazione trova conforto nel modello standard di redazione dei piani di revisione approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Nell’occasione (deliberazione n. 22/2018/INPR), è stata affermata, da un lato, l’obbligatorietà della ricognizione e, dall’altra, *“la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci”*, sottolineando, altresì, come tale processo richieda una *“riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione)”*. Anche nella delibera n. 29/2019/FRG, con cui è stato approvato apposito referto sulle società partecipate dagli enti territoriali e sanitari, la medesima Sezione delle Autonomie, facendo seguito a quanto già esposto in precedenza (cfr. deliberazioni n. 27/2017/FRG e n. 23/2018/FRG), ha sottolineato che, mentre la ricognizione annuale, incentrata sulla valutazione della ricorrenza dei parametri elencati nell’art. 20 TUSP, costituisce adempimento obbligatorio, gli esiti *“sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi sia in una misura di razionalizzazione”*. Nel medesimo referto è valorizzata, ancora una volta, la centralità della motivazione (esigenza ripresa in varie pronunce delle Sezioni regionali di controllo, per esempio, Veneto, n. 23/2019/VSGO, Umbria, n. 5/2019/VSGO, Lombardia, n. 335/2017/PAR, n.

348/2017/PAR e n. 413/2019/PAR e Puglia, n. 75/2018/PAR).), necessaria per giustificare sia la scelta discrezionale di dismettere che quella di mantenere la società, entrambe soggette, in vari momenti, a forme di controllo giurisdizionale. Anche la giurisprudenza amministrativa è giunta a conclusioni differenti in ragione della presenza o meno di una congrua motivazione, sia in ordine alla scelta del mantenimento che della dismissal. Può farsi rinvio, per esempio, a Cons. Stato, Sez. V, n. 5193/2016, che ha ritenuto legittima la scelta dello scioglimento di una società, motivata dalla gestione inefficiente, o, al contrario, a Cons. Stato Sez. V, n. 2463/2017, che ha ritenuto ingiustificata la decisione di dismettere la partecipazione, configurando un'ipotesi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, o, ancora, a Cons. Stato, Sez. V, n. 578/2019, che ha dichiarato legittimo il mantenimento di una partecipazione, ove motivato da accordi intervenuti con gli altri enti soci, capaci di dimostrare la funzionalizzazione dell'attività sociale alla missione istituzionale.

## **2. Il piano di revisione 2019 approvato dalla Provincia di Savona**

Il piano di revisione periodica 2019, unitamente alla relazione sull'attuazione delle misure programmate nel precedente piano 2018, oggetto della presente deliberazione, è stato approvato dalla Provincia di Savona, in aderenza all'art. 20 TUSP, con delibera di Consiglio n. 64 del 22 novembre 2019.

La scrivente Sezione regionale di controllo, con la deliberazione n. 26/2019/VSG, aveva formalizzato la verifica sul piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute della Provincia, approvato ai sensi dell'art. 24 TUSP.

I profili di potenziale irregolarità o criticità gestionale rilevati durante l'esame istruttorio e che hanno indotto alla convocazione della Sezione per l'esame collegiale, previa audizione dei rappresentanti della Provincia di Savona, sono i seguenti.

### **2.1 TPL Linea srl**

La società TPL Linea srl (partecipata dalla Provincia al 34,26 per cento) espleta il servizio del trasporto pubblico locale, in aderenza alla legge regionale 5 agosto 2014, n. 18, nel testo modificato dalla legge regionale 28 dicembre 2017, n. 29. Con delibera n. 71 del 5 dicembre 2017, il Consiglio provinciale aveva approvato, ai sensi dell'art. 34,

comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, la relazione giustificativa dell'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio provinciale, prevedendo di procedere, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, mediante procedura ad evidenza pubblica.

Le motivazioni che avevano indotto, in quel momento, a scegliere la ridetta procedura derivavano dal maggior favore rispetto all'affidamento *in house*, da parte del legislatore nazionale e delle competenti autorità di regolazione. Inoltre, aveva pesato il timore di dover prevedere le risorse necessarie per gli investimenti a carico dei soci (a causa della situazione di bilancio della società, che evidenziava, per l'esercizio 2016, una perdita di circa 600.000 euro), nonché la riduzione del 15 per cento del fondo nazionale per i trasporti, prevista dall'art. 27, comma 2, lettera *d*), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, qualora non si fosse proceduto all'affidamento con procedure ad evidenza pubblica entro il 31 dicembre 2017.

Tuttavia, *medio tempore*, sono intervenute alcune novità normative, da ultimo contenute nell'art. 21-bis, comma 1, del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, che ha differito al 2021 l'applicazione della sopra citata riduzione del 15 per cento delle risorse statali.

Inoltre, il bilancio della società TPL Linea srl ha registrato risultati positivi sia nell'esercizio 2017 (utile di euro 664.748) che nel 2018 (utile di euro 531.304). Inoltre, la sostenibilità del costo del personale è migliorata in conseguenza dei ricavi derivanti dalle altre attività svolte dalla società (noleggi e servizi di scuolabus).

Per le motivazioni sopra esposte, con delibere del Consiglio provinciale n. 45 del 30 luglio 2019 e n. 59 del 18 ottobre 2019, è stato espresso l'indirizzo di richiedere al CdA della società TPL Linea srl la predisposizione di un piano industriale, teso all'efficientamento del servizio, ed un piano economico-finanziario mirato ad assicurare la sostenibilità e l'economicità dell'affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale, senza ulteriori oneri a carico degli enti soci.

A tal fine, è stato stabilito, altresì, di predisporre la bozza di un nuovo statuto, che assegni alla Provincia, quale Autorità d'ambito, preposta all'affidamento del servizio e

alla gestione del relativo contratto, il c.d. controllo analogo sulla società *ex art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016*, presupposto necessario per l'affidamento *in house*.

L'attività svolta dalla società, prosegue il piano di revisione 2019, rientra tra quelle consentite dall'articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, in particolare di erogazione del servizio di trasporto pubblico nell'ambito del territorio, le cui competenze di governo sono state attribuite alla Provincia.

La Regione Liguria ha, infatti, istituito, ai sensi dell'art. 9 della legge regionale n. 33 del 2013, come modificata dalla legge n. 19 del 2016, quattro ambiti territoriali ottimali e omogenei, coincidenti col territorio della Città metropolitana di Genova e degli enti di area vasta di Imperia, La Spezia e Savona, i cui enti di governo (Città metropolitana di Genova e Province) possono partecipare o controllare società che espletano tale servizio.

In sede di controdeduzioni (nota del 10 novembre 2020), la Provincia di Savona ha ribadito, in primo luogo, che la società TPL Linea srl svolge il servizio di trasporto pubblico locale nell'Ambito territoriale ottimale e omogeneo del savonese, in cui la Provincia esercita compiti di governo (art. 9 l.r. n. 33 del 2013). La società è partecipata da 71 soci, fra cui, oltre alla Provincia (34,26 per cento del capitale), i comuni di Savona (28,91 per cento), Finale Ligure (4,33 per cento), Alassio (2,25 per cento), Albenga (2,19 per cento), Varazze (1,76 per cento), Loano (1,40 per cento), Vado Ligure (1,30 per cento), Pietra Ligure (1,27 per cento), Cairo Montenotte (1,12 per cento), oltre ad altri comuni della provincia di Savona, nonché di Alto e Caprauna della Provincia di Cuneo (detentori del 8,7 per cento). Una partecipazione significativa (12,24 per cento) è posseduta, inoltre, dalla società G.T.T. spa, interamente detenuta dal Comune di Torino, per il tramite della società finanziaria Città di Torino holding spa.

Come precisato nel Piano di revisione 2019, con la delibera n. 59 del 18 ottobre 2019, il Consiglio provinciale ha stabilito di revocare la citata precedente delibera n. 71 del 5 dicembre 2017, con la quale era stata approvata la relazione giustificativa per l'attribuzione del servizio di trasporto pubblico locale mediante procedura ad evidenza pubblica, confermando l'indirizzo, già espresso con la delibera n. 45 del 30 luglio 2019, di verificare la sussistenza dei presupposti per l'affidamento *in house*.

Con determina del dirigente del servizio trasporti n. 4113 del 24 ottobre 2019, è stata revocata la determinazione n. 3994 del 11 dicembre 2017, con la quale era stata disposta la procedura di gara. Il medesimo dirigente, con atto n. 4901 del 18 dicembre 2019, ha determinato la prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale svolto dalla società TPL Linea alle medesime disposizioni contrattuali del vigente contratto di servizio (n. 10255 del 24 giugno 2003, confermato dal successivo e suppletivo n. 12996 del 25 giugno 2012), fino alla conclusione del procedimento per il nuovo affidamento.

Il 17 dicembre 2019 è stata avviata la procedura per l'affidamento *in house* (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 150 del 23 dicembre 2019).

Su richiesta della Provincia, il CdA della società ha predisposto un piano industriale, teso ad assicurare la sostenibilità e l'economicità dell'affidamento del servizio, senza ulteriori oneri a carico degli enti soci, poi approvato in assemblea nella seduta del 19 dicembre 2019. E' ancora in corso l'esame del nuovo statuto, che assegni alla Provincia, quale Autorità d'ambito preposta all'affidamento del servizio e alla gestione del contratto di servizio, il controllo sulle decisioni strategiche e significative della società, presupposti necessari per l'affidamento *in house* (una prima bozza dello statuto e dei patti parasociali è stata trasmessa dalla Provincia, con note del 3 e 6 dicembre 2019, alla società e ai comuni con una partecipazione superiore al 1 per cento).

La sopravvenuta emergenza sanitaria ha inciso profondamente sul trasporto pubblico locale, sia per il lungo periodo di, totale o parziale, *lockdown*, che ha ridotto i ricavi da bigliettazione, che per il permanere delle regole di distanziamento sociale, che impediscono il normale utilizzo dei mezzi. Per consentire il completamento degli adempimenti per il nuovo affidamento, tenendo conto degli sviluppi dell'emergenza sanitaria e delle sue ripercussioni a regime sull'organizzazione del servizio, il Consiglio provinciale, con delibera n. 42 del 22 ottobre 2020, ha formulato l'indirizzo di prorogare il contratto in essere con la società TPL Linea srl alle vigenti condizioni contrattuali (poi formalizzata con atto dirigenziale n. 2543 del 26 ottobre 2020).

Nell'assemblea dei soci del 25 giugno 2020 è stato approvato il bilancio di TPL Linea srl relativo all'esercizio 2019, che ha fatto emergere un utile di euro 816.686, proseguendo il *trend* di risultati positivi, del 2018 (euro 531.304) e del 2017 (euro

664.748). Invece, l'emergenza sanitaria sta incidendo negativamente, come accennato, sugli introiti da bigliettazione, fattore, che, presumibilmente, comporterà, per l'esercizio in corso, una perdita ante imposte pari a 500.000 euro (come da preconsuntivo pervenuto in data 4 novembre 2020, prot. n. 51343).

**2.1.1** La Sezione prende atto delle esposte motivazioni alla base della decisione del mantenimento della partecipazione nella società TPL Linea srl, funzionale, in particolare, all'affidamento diretto a quest'ultima, da parte degli enti soci, dell'erogazione del trasporto pubblico locale sul territorio provinciale, in aderenza alla legge regionale che ha individuato gli ambiti ottimali e omogenei del ridetto servizio.

Il mantenimento della partecipazione, valutata come inerente alle finalità istituzionali attribuite dalla legge, nazionale e regionale, alla Provincia (cfr. art. 4 TUSP), appare collegata, pertanto, come peraltro usualmente accade, alla legittimità dell'affidamento diretto del contratto di servizio, che, in generale, deve essere conforme ai parametri prescritti dagli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50 del 2016. Sotto questo profilo, le modalità di attribuzione del servizio di trasporto pubblico trovano autonoma disciplina nella normativa comunitaria, in particolare nell'art. 5 del Regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370 (come modificato e integrato Regolamento UE 14 dicembre 2016, n. 2338), che prevede presupposti differenti, maggiormente favorevoli all'affidamento diretto, rispetto a quelli previsti, in generale, dalle Direttive UE 26 febbraio 2014, n. 23 (c.d. *concessioni*, cfr. art. 17), n. 24 (c.d. *appalti*, cfr. art. 12) e n. 25 (c.d. *settori speciali*, cfr. art. 28).

Nello specifico, il comma 2 del ridetto art. 5 consente di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, "*almeno una di esse*" (invece che, necessariamente, congiunto), esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi. Inoltre, la lett. *a*) del medesimo comma 2 dispone che la proprietà al 100 per cento da parte dell'autorità pubblica competente, in particolare in caso di partenariato pubblico-privato, non è un requisito obbligatorio per stabilire il controllo, a condizione che vi sia un'influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri. Infine, la lett. *b*) dell'esposto comma 2

precisa che l'affidamento diretto presuppone che l'operatore interno, e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima, esercitino le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, *"pur con eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine"*. Si rinvia, per approfondimenti, a Corte di Giustizia UE, sentenza 24 ottobre 2019, causa C-515/18, nonché a TAR Liguria, sentenza n. 683/2020, e Consiglio di Stato, sentenza n. 4310/2020.

Maggiormente rilevante appare, invece, la rivisitazione del piano industriale approvato a fine 2019. Quest'ultimo, infatti, come da direttive degli enti soci, non prevede ulteriori oneri a loro carico in caso di affidamento diretto del servizio alla società, ma risulta elaborato e adottato in un momento in cui la stima dei ricavi da bigliettazione (come esposto, sensibilmente ridottisi nel 2020) non era influenzata dalla sopraggiunta pandemia. Risulta, pertanto, necessario, prima di procedere al nuovo affidamento del contratto, valutare nuovamente le condizioni di gestione del servizio in complessivo equilibrio economico.

## **2.2. Società di Promozione degli Enti savonesi per l'Università, SPES scpa**

Nel piano di revisione 2019 è stato esplicitato che la Provincia intende mantenere e promuovere il Campus universitario nella città di Savona, funzionale allo sviluppo culturale, economico e sociale del territorio e della sua popolazione. Pertanto, la partecipazione detenuta nella società SPES scpa (al 25 per cento) è stata dichiarata necessaria per le proprie finalità istituzionali, volte alla promozione della crescita formativa ed economica della comunità.

Tuttavia, posto che la Provincia non può contribuire finanziariamente, la partecipazione è stata mantenuta solo a condizione che non venga richiesta alcuna contribuzione. In caso contrario, prosegue il provvedimento, sarebbe confermata la decisione di dismissione assunta in sede di revisione straordinaria, con conseguente diritto alla liquidazione del valore della partecipazione, ai sensi dell'articolo 24, comma

5, del d.lgs. n. 175 del 2016 (che richiama i criteri stabiliti dall'art. 2437-ter, secondo comma, ed il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile).

Si è ritenuto opportuno il deferimento in adunanza collegiale al fine di valutare collegialmente le motivazioni, contenute nel piano di revisione 2019, a supporto della decisione di mantenere la partecipazione. Nella memoria del 10 novembre 2020, la Provincia di Savona ha confermato quanto indicato nel piano di razionalizzazione 2019.

**2.2.1** La Sezione prende atto delle motivazioni alla base della scelta del mutamento di orientamento rispetto al precedente piano di revisione straordinaria (nel quale era stata programmata la dismissione della partecipazione), fondata sull'assenza di oneri a carico dell'Amministrazione provinciale. La decisione, tuttavia, sembra necessitare di ulteriori approfondimenti alla luce del presupposto della stretta inerenza delle partecipazioni societarie alle finalità istituzionali dell'ente socio, prescritta dall'art. 4 del TUSP. Sotto questo profilo, se è vero che l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 contiene una definizione ampia ed elastica delle funzioni delle province (*"La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo"*), sia l'art. 19 del medesimo TUEL, che i commi 85 e seguenti della legge di riforma 7 aprile 2014, n. 56, non comprendono, fra le *"funzioni"* e le *"funzioni fondamentali"* delle province, la gestione di infrastrutture destinate all'istruzione o alla ricerca universitaria. Appare, pertanto, necessario, in occasione dei prossimi piani di revisione periodica, approfondire tale profilo.

### **3. L'articolazione degli organi di amministrazione e controllo**

L'art. 11, comma 3, d.lgs. 175 del 2016 prevede che l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, possa prevedere un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri ovvero l'adozione di uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo indicati ai paragrafi 5 e 6 del libro V, titolo V, capo V, sezione VI-bis del codice civile. La delibera in discorso va trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi

dell'articolo 5, comma 4, del medesimo testo unico (nonché alla struttura del Ministero dell'economia e delle finanze, individuata ai sensi dell'articolo 15 TUSP).

Anche in questo caso, il legislatore prescrive l'invio dell'atto decisionale (di cui è direttamente onerata l'assemblea della società a controllo pubblico) alla competente sezione della Corte dei conti, ma non precisa natura, parametri ed esiti del controllo. Trattandosi di un atto puntuale (di opzione per l'organo collegiale di amministrazione societaria), si ritiene che, anche in questo caso, la norma attribuisca alla Corte dei conti un potere di controllo successivo di legittimità, avente come parametro i presupposti motivazionali espressamente previsti (*"specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi"*), nonché, nei limiti della compatibilità, quelli generali propri degli atti amministrativi (incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge) e, come esito, l'accertamento dell'eventuale illegittimità della delibera assembleare, con invito ad adottare le conseguenti misure correttive ed eventuale segnalazione, in caso di inerzia o omissione, alla competente Procura regionale della Corte dei conti (ai fini dell'attivazione, ove sussistano i presupposti, fra cui quelli prescritti dall'art. 12 del TUSP, di un giudizio di responsabilità amministrativa).

Si tratta di un accertamento che ha attivato numerose pronunce da parte di sezioni regionali di controllo (in particolare, può farsi rinvio a Corte conti, Sez. reg. contr. Marche, deliberazioni n. 39/2018/VSG; n. 61/2018 VSG, n. 68/2018VSG, etc.) che hanno costituito anche l'occasione per precisare i presupposti per la ricorrenza di una società definibile, ai fini del d.lgs. n. 175/2016 (cfr. art. 2, lett. *b* ed *m*) come *"a controllo pubblico"* (che costituisce il perimetro di applicazione soggettiva della norma, cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/2019/QMIG), nonché delle condizioni (in particolare, sotto il profilo della legittimazione e dell'interesse a ricorrere) per ammettere l'impugnabilità delle deliberazioni adottate in materia dalle sezioni della Corte dei conti (Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL).

### 3.1 TPL Linea srl

La società TPL Linea srl risulta gestita da un consiglio di amministrazione a cinque membri e controllata da un collegio sindacale con medesimo numero di componenti, rinnovati, da ultimo, in data 31 luglio 2019. Il sistema di *governance* risponde a quanto prescritto dall'art. 3 del d.lgs. n. 175 del 2016 (che prevede, per le società a controllo pubblico a responsabilità limitata, la presenza di un organo sindacale o di un revisore). Tuttavia, per l'articolazione dell'organo di amministrazione, l'art. 11 impone, di norma, un amministratore unico, anche se (comma 3) l'assemblea, con delibera motivata, può disporre che la società sia gestita da un consiglio composto da tre o cinque membri.

Il Comune, nella memoria del 10 novembre 2020, ha precisato che lo statuto, che prevede la composizione a cinque membri, è da tempo oggetto di esame da parte dei soci, prima al fine di poter partecipare alla gara pubblica, ora per renderlo conforme a quello di una società affidataria *in house* del servizio. La discussione all'interno della compagine societaria non ha consentito, fino ad ora, di pervenire ad una figura unica di amministratore. Infatti, come si legge nel verbale dell'assemblea del 31 luglio 2019, i soci hanno deliberato di mantenere i membri del consiglio di amministrazione in numero di cinque (da statuto), per dare rappresentanza a tutto il territorio provinciale, come più volte richiesto dai vari, e numerosi, soci di TPL Linea srl, anche in ragione della particolare configurazione geografica (che copre, oltre alla Città di Savona, i territori di ponente e levante della Provincia, nonché l'entroterra della Val Bormida), a cui si affianca il socio GTT spa, controllato indirettamente dal Comune di Torino.

Si prende atto delle motivazioni esposte in sede di interlocuzione istruttoria, rilevando, tuttavia, che queste ultime devono essere analiticamente esposte nella delibera assembleare della società che opta per l'organo di amministrazione collegiale (con riferimento ai parametri contenuti nell'art. 11, comma 3, TUSP) e che il ridetto atto, in conformità alla previsione normativa, sia tempestivamente inviato a questa Sezione regionale di controllo.

### 3.2 SPES scpa

Anche la società SPES scpa risulta gestita da un consiglio di amministrazione a cinque membri. Come già esposto, l'art. 11 del TUSP impone, invece, di norma,

l'amministratore unico, anche se l'assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre la presenza di un consiglio composto da tre o cinque membri.

Nella memoria pre-adunanza, la Provincia ha precisato che lo statuto, che prevede che il consiglio di amministrazione debba essere costituito da un minimo di cinque (e fino a un massimo di sette) membri, è da tempo oggetto di discussione da parte dei soci, da ultimo nell'assemblea del 29 giugno 2020, durante la quale è stato, tra l'altro, stabilito di convocare un tavolo tecnico in materia. In precedenza, nel verbale dell'assemblea dei soci del 14 luglio 2017 era stata evidenziata la necessità di mantenere la nomina di un consiglio di amministrazione, composto da cinque componenti, in quanto le finalità e gli interessi di ciascun socio pubblico, in particolare di quelli degli enti locali savonesi, da un lato, e dell'Università di Genova, dall'altro, non sono necessariamente coincidenti (da una parte, prevale l'obiettivo di perseguire l'interesse generale del territorio, dall'altra l'esigenza di effettuare attività di formazione e ricerca). In merito, la Provincia ha riferito che, comunque, come palesato anche dal verbale dell'assemblea dei soci del 29 luglio 2020, a seguito dell'entrata in vigore del Testo unico, i consiglieri di amministrazione non percepiscono alcuna remunerazione.

Si prende atto delle motivazioni esposte in sede di interlocuzione istruttoria, ribadendo che queste ultime devono essere analiticamente esposte nella delibera assembleare della società (con riferimento ai parametri contenuti nell'art. 11, comma 3, TUSP) e che il ridetto atto sia tempestivamente inviato a questa Sezione regionale di controllo (che, per inciso, si è già pronunciata, circa l'assoggettamento della società SPES scpa alle regole dettate dall'art. 11 del TUSP con deliberazione n. 3/2018/PAR).

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base dell'esame del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2019, approvato dalla Provincia di Savona, nonché della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2018 e della successiva attività istruttoria

**accerta**

nei termini di cui in motivazione

- la necessità di esplicitare in maniera maggiormente puntuale la decisione di mantenimento della partecipazione nella società SPES scpa, in particolare sotto il profilo della stretta inerenza alla missione istituzionale della Provincia;
- l'omesso tempestivo invio, da parte delle società TPL Linea srl e SPES scpa, della delibera assembleare di opzione per l'organo di amministrazione collegiale, nonché la necessità di adottare motivazioni aderenti ai prescritti parametri normativi

**dispone**

la trasmissione della presente pronuncia al Presidente della Provincia di Savona e, attraverso il sistema CON.TE., all'Organo di revisione, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet dell'Amministrazione.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del 12 novembre 2020

Il magistrato istruttore

Il Presidente

Depositato in segreteria il **21 dicembre 2020**

Il funzionario preposto



??

??

c.a. Amministrazione provinciale di Savona

Su disposizione del Magistrato istruttore, dott. Donato Centrone, si anticipa in allegato, la delibera in oggetto adottata dal collegio nella Camera di consiglio del 12 novembre 2020

La stessa documentazione sarà trasmessa tramite sistema CONTE.

Cordiali saluti

*La Segreteria della Sezione regionale di controllo*

*per la Liguria*

??