



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

Collegio ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi
REFERENDARIO: Marco Coiz (relatore)

Deliberazione del 24 gennaio 2024

Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova e Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà". Controllo previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti e, in particolare, gli articoli da 32 a

37;

VISTA la Legge Regionale 11 dicembre 2003, n. 19 recante il “Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia”;

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 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

VISTO il regolamento per l’organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

VISTA l’ordinanza n. 2 del 2024 con la quale è stata definita la composizione del Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate ai sensi dell’art. 5, comma 3, del d.lgs. 175 del 2016 ed è stato disposto “*che nell’ipotesi di affidamento dell’incarico di relatore ad un Consigliere diverso dal componente designato nel Collegio competente, il relatore incaricato entri a far parte del Collegio in sostituzione dell’altro magistrato nominato ai sensi dell’art. 32 del dpr n. 902 del 1975 come novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003; il medesimo criterio di sostituzione dovrà essere applicato nell’ipotesi in cui l’incarico di relatore sia affidato ad un Referendario diverso dal componente designato*”;

VISTA la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Ardito Desio” di Palmanova n. 32, del 16 dicembre 2023, avente ad oggetto “*Costituzione della società in house pluripersonale denominata PSG Servizi & Salute s.r.l. partecipata insieme all’ASP “Giovanni Chiabà” di San Giorgio di Nogaro – Approvazione della relazione predisposta ai sensi dell’art. 5, comma 3, D. Lgs. 175/2016, della correlata relazione valutativa sul progetto di costituzione predisposta dal Dipartimento di Scienze economiche e statistiche dell’Università di Udine, dello schema di Statuto e di Atto costitutivo della società e dello schema di Regolamento per il controllo analogo*”, trasmessa a questa Sezione con PEC di data 21 dicembre 2023 in attuazione a quanto previsto dall’art. 5 del decreto legislativo 175/2016, come modificato dall’art. 11 della legge 118/2022, acquisita al prot. Cdc n. 4227 del 21 dicembre 2023;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Giovanni Chiabà” di San Giorgio di Nogaro n. 32, del 12 dicembre 2023, avente ad oggetto “*Costituzione di una società in house providing denominata PSG Servizi & Salute s.r.l. partecipata assieme all’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “A. Desio” – Approvazione schema di statuto, atto costitutivo e regolamento per il controllo analogo, nonché proroga servizi in appalto alla Cooperativa Consorzio BLU*”, trasmessa a questa Sezione con

PEC di data 22 dicembre 2023 in attuazione a quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 175/2016, come modificato dall'art. 11 della legge 118/2022, acquisita al prot. Cdc n. 4245 del 22 dicembre 2023;

VISTA, altresì, l'ordinanza n. 55 del 2023 che ha affidato al Referendario Marco Coiz l'incarico relativo all'attività istruttoria inerente alle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova n. 32 del 16 dicembre 2023 e del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro n. 32 del 12 dicembre 2023 riguardanti la costituzione della società in house PSG Servizi & Salute s.r.l. partecipata da entrambe le Amministrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 16 del 27 ottobre 2022 (depositata il 3 novembre 2022), relativa alla questione di massima decisa ai sensi dell'art. 17, comma 31 del d. l. 78/2009 convertito con la L. n. 102 del 2009;

PRESO ATTO dell'istruttoria effettuata;

CONSIDERATI gli esiti della riunione in contraddittorio tenutasi congiuntamente con l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" e l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà" presso la sede della Sezione di controllo in data 12 gennaio 2024 come da verbale prot. Cdc n. 144 del 2024;

VISTA l'ordinanza n. 3 del 2024 con la quale è stata convocato il presente Collegio per il giorno 24 gennaio 2024;

UDITO il relatore Referendario Marco Coiz nella Camera di Consiglio del 24 gennaio 2024;

Considerato in fatto:

Con comunicazione pec del 21 dicembre 2023, acquisita al protocollo Cdc con il n. 4227 in pari data, l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova ha trasmesso la delibera del Consiglio di Amministrazione n. 32, del 16 dicembre 2023, avente ad oggetto *"Costituzione della società in house pluripersonale denominata PSG Servizi & Salute s.r.l. partecipata insieme all'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro - Approvazione della relazione predisposta ai sensi dell'art. 5, comma 3, D. Lgs. 175/2016, della correlata relazione valutativa sul progetto di costituzione predisposta dal Dipartimento di Scienze economiche e statistiche dell'Università di Udine, dello schema di Statuto e di Atto costitutivo della società e dello schema di Regolamento per il controllo analogo"* e con comunicazione pec del 22 dicembre 2023, acquisita al protocollo Cdc con il n. 4245 in pari data, l'Azienda

Pubblica di Servizi alla Persona “Giovanni Chiabà” di San Giorgio di Nogaro ha trasmesso la delibera del Consiglio di Amministrazione n. 32, del 12 dicembre 2023, avente ad oggetto *“Costituzione di una società in house providing denominata PSG Servizi & Salute s.r.l. partecipata assieme all’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “A. Desio” – Approvazione schema di statuto, atto costitutivo e regolamento per il controllo analogo, nonché proroga servizi in appalto alla Cooperativa Consorzio BLU”*.

Con tali provvedimenti le due Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona hanno deliberato di costituire nel 2024 una società a responsabilità limitata in house providing denominata PSG Servizi & Salute s.r.l. al fine di affidare alla stessa il servizio di assistenza della maggior parte dei nuclei di degenza della residenza protetta ed il servizio di pulizie, disinfezione e sanificazione ambientale delle “unità di vita” e degli spazi comuni delle strutture gestite dall’ASP “Ardito Desio” e il servizio di assistenza ed il servizio di pulizia per il Centro Residenziale ed i Centri semiresidenziali integrato e per soggetti affetti da Alzheimer dell’ASP “Giovanni Chiabà”.

La società PSG Servizi & Salute s.r.l. verrà costituita dalle due ASP con un capitale sociale di euro 10.000,00 con partecipazione interamente pubblica e così suddivisa:

- 42% delle quote all’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Ardito Desio”;
- 58% delle quote all’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Giovanni Chiabà”.

Contestualmente alle Deliberazioni dei Consigli di amministrazione, l’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Ardito Desio” e l’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Giovanni Chiabà” provvedevano, in allegato alle medesime, ad approvare:

1. la relazione sul progetto di costituzione sociale e sugli aspetti motivazionali richiesti dall’art. 5, comma 3, del D. Lgs. 175/2016 predisposta dal rispettivo Direttore Generale dell’ASP;
2. la relazione valutativa sui profili di sostenibilità economica – finanziaria predisposta a cura del Dipartimento di scienze economiche e statistiche dell’Università di Udine;
3. lo schema di Statuto della PSG Servizi & Salute s.r.l.;
4. l’Atto costitutivo della PSG Servizi & Salute s.r.l.;
5. lo schema di Regolamento sul funzionamento del Comitato interaziendale per il controllo analogo congiunto della società in house PSG Servizi & Salute s.r.l..

La sola Deliberazione dell’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Ardito Desio” risulta corredata del parere dell’Organo di Revisione Contabile che si è espresso in termini favorevoli.

Considerato in diritto:

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, 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. Il successivo comma 4 dell'art. 5 dispone, tra l'altro, che, 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, la competenza ad esercitare il predetto controllo sia della Sezione regionale di controllo. La novella normativa precisa ancora che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Sempre il comma 4 puntualizza che la segreteria della Sezione competente deve trasmettere il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale.

Va altresì data opportuna evidenza al fatto che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità a tali motivazioni nel proprio sito internet istituzionale.

La legge sulla concorrenza ha, quindi, introdotto una tipologia nuova e peculiare di controllo che, ai fini interpretativi, deve essere ragionevolmente e utilmente ricondotta da un lato, alla scelta del Legislatore di introdurla nell'ordinamento attraverso un'integrazione di un articolo del TUSP, dall'altro alle peculiari funzioni di controllo costituzionalmente intestate alla Corte dei conti e riconducibili, in generale nel contesto attuale, al perseguimento della sana gestione finanziaria.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione relativa alla questione di

massima n. 16 del 2022, si tratta di un controllo (e non di una forma di attività consultiva nonostante l'utilizzo legislativo del termine "parere") che si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi della procedura di acquisizione, la prima pubblicistica, volta alla determinazione della volontà di acquisire la veste di socio, e la seconda di matrice privatistica destinata a dare attuazione alla decisione attraverso gli strumenti di diritto societario, con il chiaro intento del Legislatore di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione in una fase antecedente a quella attuativa, in ragione delle rilevanti conseguenze in termini di oneri che possono scaturire dalla nascita di un nuovo soggetto societario.

È il caso di sottolineare, come evidenziato anche dalle SSRR, che gli interventi del Legislatore in materia di società partecipate possono essere inquadrati nel novero delle politiche di *spending review*, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici (Corte costituzionale sentenza n. 194/2020). Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale n. 86/2022). È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni dell'art. 5 TUSP le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto dispositivo della partecipazione, sottoponendolo all'esame della Corte dei conti prima dell'attuazione dello stesso, proprio per intercettare tempestivamente eventuali criticità, dando così maggiore incisività ed efficacia a quelle valutazioni che, diversamente, potrebbero emergere successivamente in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP.

Come sopra richiamato, l'intervento normativo delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti.

In ordine ai primi, il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi precipuamente che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione particolarmente riferita ai seguenti aspetti: a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c)

compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Tra i profili di carattere economico e finanziario che, in base all'art. 5, devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale è rivestito dal concetto di sostenibilità finanziaria.

Traslato nel campo degli investimenti societari, sempre a parere delle SSRR il concetto di sostenibilità finanziaria può assumere una duplice accezione: una di tipo oggettivo, riferita alle caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

Sotto il primo versante, più attento alla convenienza economica dell'investimento determinata dalla situazione economica positiva del soggetto societario cui si intende partecipare, 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. Nel caso delle società a partecipazione pubblica, ribadiscono le Sezioni Riunite, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampliamenti sviluppati dalla giurisprudenza contabile (ex multis Corte conti sez. controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR). Così definita, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di investimento societario sul piano oggettivo deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno che andrà a costituire il presupposto della motivazione, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. In tal senso, l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni deve ragionevolmente essere suffragato da un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. A presupposto oggettivo della motivazione risulta quindi necessario uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegua la finalità di supportare le analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria dell'investimento nella prospettiva della pianificazione aziendale.

In sostanza, nel caso di acquisto di partecipazioni, occorre fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone la prevedibile evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto). Particolare rilievo assume la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate.

Sotto il secondo profilo della sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie, la valutazione dovrà, invece, avere riguardo alla situazione finanziaria specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti da obblighi statutari, 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 (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL).

Sotto l'ulteriore profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della decisione di

acquisire una partecipazione, la motivazione analitica dell'atto deliberativo dovrà esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output e outcome*. Quanto al secondo aspetto, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

Su tutti questi aspetti risulta estremamente rilevante anche il contributo derivante dall'attività di controllo svolta in merito dall'organo di revisione in ragione dell'apporto positivo assicurato dalla particolare professionalità ed esperienza in materia economica di cui sono portatori i componenti dell'organo di revisione.

Premesse, quindi, le considerazioni generali sulle caratteristiche del modello di controllo sopra esposte appare opportuno sottolineare che, sotto il profilo della metodologia istruttoria, le caratteristiche peculiari di questo controllo, unitamente al fatto che lo stesso risulta soggetto ad un termine temporale contenuto (60 giorni), hanno indotto a ritenere ancora più opportuno il ricorso alle modalità procedurale di controllo definita come "dialogo istruttorio", già positivamente sperimentata nei settori della finanza locale e sanitaria. In questo senso tutte le eventuali necessità di integrazione istruttoria sono state illustrate tramite un contatto diretto le Amministrazioni destinatarie.

1. Ambito soggettivo del controllo:

Il D. Lgs. 175 del 2016, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "*le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale*".

Ai fini dell'espressione di un giudizio positivo in ordine all'estensione dell'ambito

soggettivo del controllo operato dalla Corte dei conti sulle operazioni di costituzione ed acquisizioni societarie alle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, appare risolutivo il richiamo al disposto dell'art. 3, comma 1, della L.R. n. 19 del 2003, rubricata *“Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia”*, il quale prevede che *“le aziende pubbliche di servizi alla persona, di seguito denominate aziende, non hanno fini di lucro, hanno personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica e operano con criteri imprenditoriali. Esse informano la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate, comprendendo in queste i trasferimenti.”*

Risulta, pertanto, che l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Ardito Desio” di Palmanova e l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona “Giovanni Chiabà” di San Giorgio di Nogaro sono assoggettate alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sono tenute ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 del medesimo D. Lgs. 175/2016, ai fini della costituzione di società o dell'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

2. Ambito oggettivo del controllo:

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia in modo puntuale le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei Conti, ossia quelli aventi ad oggetto la *“costituzione di una società a partecipazione pubblica”* (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e quelli di *“acquisto di partecipazioni, anche indirette”* da parte di Amministrazioni pubbliche (per *“partecipazione”* deve intendersi *“la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”*, come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo D. Lgs. n. 175 del 2016).

L'art. 5, comma 3, del TUSP, ha quindi limitato, in modo espresso, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

Nel caso in esame alla Sezione risulta che le due Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona “Ardito Desio” di Palmanova e “Giovanni Chiabà” di San Giorgio di Nogare hanno statuito mediante le apposite deliberazioni dei rispettivi Consigli di Amministrazioni di pervenire alla costituzione di una nuova compagine sociale denominata PSG Servizi e

Salute s.r.l. interamente partecipata dalle medesime ASP. In particolare, la nuova società, con capitale sociale iniziale di Euro 10.000,00, sarà partecipata al 58% dall'ASP "Giovanni Chiabà" e al 42% dall'ASP "Ardito Desio" e alla stessa, secondo il modulo dell'in house, verranno affidati attività strumentali delle due ASP riguardanti i servizi di assistenza e di pulizia.

Risulta, quindi, come la scelta di costituzione della nuova società PSG Servizi & Salute s.r.l. operata con la Deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'ASP "Ardito Desio" n. 32 del 2023 e con la Deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'ASP "Giovanni Chiabà" n. 32 del 2023 rientri nelle fattispecie sottoposte al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5 del TUSP.

3. Conformità dell'atto sottoposto al controllo alle modalità previste dall'art. 7 del D. Lgs. n. 175 del 2016:

Ai sensi dell'art. 7 del TUSP "la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: (...) d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche".

Nel caso sottoposto all'esame della Sezione, si tratta di Delibere assunte dai Consigli di amministrazione dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova e dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà" riguardanti la comune volontà di costituzione di una nuova società in house providing a cui affidare la gestione di servizi strumentali.

Le delibere sono state, sotto tale profilo, correttamente adottate dal Consiglio di amministrazione quale organo competente a deliberare in materia di partecipazione o costituzione di società ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. g), della L.R. n. 19 del 2003.

In considerazione della specifica disciplina normativa di settore che regola le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, ancorché qualificate come enti pubblici soggetti ad un potere di nomina degli organi e di controllo o vigilanza da parte dei Comuni nei quali hanno sede, in assenza di un puntuale richiamo normativo al D. Lgs. n. 267/2000, si deve escludere la loro soggezione alle disposizioni proprie degli Enti Locali. Ne consegue, per quel che qui rileva, la non obbligatorietà a corredo della Deliberazione del Consiglio di amministrazione che dispone la costituzione di una compagine societaria, dei pareri di regolarità tecnica e contabile cui all'art. 49 del TUEL e del parere dell'Organo di Revisione Contabile di cui all'art. 239 del TUEL.

Entrambe le delibere assunte dall'ASP "Ardito Desio" e dall'ASP "Giovanni Chiabà"

risultano, comunque, corredate da una ampia ed articolata relazione a firma del relativo Direttore Generale che esprime un parere positivo alla costituzione della società, sia con riguardo al profilo tecnico, sia con riguardo a quello contabile economico e finanziario. La sola delibera dell'ASP "Ardito Desio", invece, risulta corredata dal parere positivo dell'Organo di Revisione Contabile. La L.R. n. 19/2003, nell'ambito delle previsioni contenute all'art. 6, comma 5-bis e all'art. 9, comma 10-quater, nel delineare le funzioni attribuite all'Organo di Revisione non attribuisce allo stesso l'obbligo di esprimersi anche in materia di costituzione o partecipazione a società. Tale obbligo non risulta neppure sussistere nell'ambito della disciplina statutaria e regolamentare interna all'ASP "Giovanni Chiabà. La Sezione, comunque, non può esimersi dal segnalare che nell'ambito delle importanti scelte gestionali dell'Ente, come quella della costituzione di una società in house a cui affidare direttamente la gestione di servizi strumentali, per i riflessi che tale scelta può determinare sotto il profilo economico e finanziario e, quindi, sul bilancio, il parere dell'Organo di Revisione, per il suo apporto collaborativo, risulta essere un passaggio imprescindibile utile al ragionevole perseguimento e mantenimento di una sana gestione.

4. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 del D. Lgs. n. 175 del 2016) e finalistici (art. 4 del D. Lgs. 175 del 2016):

L'art. 3 del D. Lgs. n. 175 del 2016 dispone che *"le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"* e, il successivo art. 4, che *"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"*.

Le due ASP intendono costituire la PSG Servizi & Salute s.r.l. che è una società a responsabilità limitata ad intera partecipazione pubblica, organizzata secondo il modello dell'in house providing, rientrante, quindi, nella tipologia di società ammesse ai sensi dell'art. 3 del TUSP. Peraltro, la possibilità di costituzione o partecipazione a società delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, al fine di svolgere attività strumentali al conseguimento dei fini istituzionali, è specificamente prevista dall'art. 3, comma 3, della L.R. 19/2003.

La costituzione di tale società ha la finalità di consentire il successivo affidamento diretto

di attività strumentali da svolgersi presso le residenze protette delle ASP socie fondatrici. Tali servizi strumentali consisteranno, in particolare, in prestazioni ad alta intensità di manodopera nel settore socio assistenziale e nel settore della pulizia ed igiene ambientale. L'oggetto sociale dettagliato dall'art. 5 dello schema di Statuto societario allegato alle deliberazioni trasmesse alla Sezione, oltre che i sopra indicati servizi strumentali oggetto di affidamento, risultano coerenti con le finalità delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona "Ardito Desio" e "Giovanni Chiaba" in quanto rientranti nell'ambito degli scopi perseguiti dalle stesse sulla base della normativa di settore e dei relativi Statuti.

Risultano quindi rispettati i vincoli tipologici e finalistici di cui agli artt. 3 e 4 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

5. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa:

Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova e "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro in allegato alle rispettive delibere dei Consigli di Amministrazione hanno provveduto ad allegare una dettagliata e completa relazione atta a sorreggere la scelta della costituzione della società PSG Servizi & Salute s.r.l. dal punto di vista della sostenibilità finanziaria, della convenienza economica, oltre che della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità.

Le singole relazioni, a firma dei rispettivi Direttori Generali, evidenziano come le due ASP intendono, mediante una puntuale analisi di contesto esterno ed interno oltre che economico-finanziaria, individuare la migliore forma di gestione dei servizi di assistenza degli ospiti e dei servizi di pulizia e sanificazione ambientale nelle strutture residenziali, in luogo della tradizionale forma esternalizzata di gestione mediante ricorso al mercato con appalto di servizi. Infatti, allo stato attuale, le due ASP provengono da una gestione dei servizi socio assistenziale e di pulizia ed igiene ambientale operata mediante appalti, di cui evidenziano, sotto il profilo del modulo organizzativo, alcune disfunzioni a discapito della qualità del servizio; quali, in particolare: la necessità di periodico subentro nel servizio da parte degli appaltatori in servizi caratterizzati dalla prevalenza di prestazioni lavorative; i tempi ed il rischio di contenzioso correlato alle procedure di evidenza pubblica per la scelta dell'appaltatore; l'elevato turnover e bassa motivazione del personale inserito nelle cooperative appaltatrici strettamente correlato alla disciplina contrattuale di lavoro applicata; il costo elevato dei servizi in appalto determinato,

nell'ambito dei servizi ad alta intensità di manodopera, da una definizione dell'offerta che tiene conto di tassi di assenteismo cautelativi superiori all'effettiva realtà.

Le relazioni allegate alle delibere dei Consigli di amministrazione, al fine di individuare soluzioni alternative all'appalto di servizi, nell'analizzare lo stato del mercato, escludono prioritariamente la possibilità di acquisizione di partecipazioni in società in house già esistenti a cui affidare successivamente le attività strumentali. Tale opzione viene scartata sulla base della considerazione che, per i servizi socio assistenziali, un aumento del numero dei posti letto gestiti dalle attuali società in house presenti nel territorio, conseguente all'ingresso di nuovi soci nelle società già costituite, potrebbe comportare l'effetto di non garantire il giusto livello qualitativo e di parcellizzare eccessivamente la governance, determinando una situazione gestoria simile a quella dell'appalto di servizi. Le due ASP pongono a confronto della modalità gestoria mediante affidamento alla società PSG Servizi & Salute s.r.l., anche la produzione interna con conseguente assunzione del personale necessario presso le medesime Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona. Nelle relazioni allegate alle delibere viene evidenziato come tale opzione inciderebbe in modo rilevante e in termini negativi sull'equilibrio economico di entrambe le ASP. Infatti, viene esplicitato come, l'applicazione del contratto collettivo Enti Locali o della Sanità pubblica al personale assunto per far fronte ai servizi, determinerebbe un insostenibile aumento ed irrigidimento dei costi, incidendo in modo rilevante sull'equilibrio economico.

La scelta inerente alla costituzione della PSG Servizi & Sanità s.r.l. viene supportata nell'ambito delle relazioni allegate alle delibere delle ASP da una puntuale analisi economico e finanziaria. In particolare, entrambe le relazioni presentano: lo sviluppo di un conto economico previsionale della costituenda società con un orizzonte triennale; lo sviluppo di uno stato patrimoniale previsionale con orizzonte triennale; il calcolo del Valore Netto Attuale su un orizzonte temporale di sette anni; il calcolo del punto di pareggio (break even point) in relazione alle attività per ciascuna ASP. La relazione allegata alla delibera del Consiglio di amministrazione dell'ASP "Ardito Desio", inoltre, provvede a presentare anche il margine di sicurezza in relazione alle attività di tale Azienda Pubblica di Servizi alla Persona.

Per la determinazione dei costi, la valutazione economica, anche ai fini della relativa comparazione con le modalità di gestione mediante appalto e con l'assunzione diretta del personale, ha tenuto conto in via prudenziale dell'applicazione presso la PSG Servizi &

Sanità s.r.l. del CCNL UNEBA, essendo il contratto più oneroso tra quelli applicabili. Inoltre, sempre sotto il profilo dei costi, le relazioni supportano la scelta di ricorrere allo strumento societario in house in forza: a) dell'agevolazione IRAP prevista dall'art. 7 della L.R. 3/2015 che determina l'azzeramento dell'imposta per i primi tre anni e la successiva applicazione per il quarto e quinto anno dell'aliquota agevolata del 2,9%; b) dell'esenzione soggettiva IVA ai sensi dell'art. 10, comma 1, num. 27-ter, del D.R.R. 633/1972, trattandosi di servizio giuridicamente erogato ai soci pubblici da un organismo avente carattere sociale.

Da rilevare come la determinazione dei costi per la costruzione del conto economico previsionale sia stata realizzata mediante l'ausilio di due appositi pareri resi da avvocati esperti nel settore, richiamati oltre che nelle relazioni anche nelle delibere assunte dai Consigli di amministrazione: uno inerente alla questione dell'esenzione IVA e l'altro riguardante il CCNL applicabile con la relativa quantificazione economica.

Dall'analisi fornita nelle relazioni emerge un quadro nel quale la costituenda PSG Servizi & Salute s.r.l. si prefigge di conseguire già nel primo triennio un minimo margine di redditività positiva tale da assicurare una economicità della gestione, garantendo nel contempo di coprire integralmente gli oneri di gestione esclusivamente con le proprie fonti di ricavo. Sotto il profilo soggettivo, inoltre, le relazioni evidenziano una riduzione dei costi rispetto all'accesso al mercato con l'appalto di servizi, dovuto ad una congrua determinazione del costo del lavoro necessario alla resa del servizio richiesto. Al riguardo, inoltre, l'analisi effettuata dalle ASP evidenzia come l'utilizzo del modulo dell'affidamento alla società in house, rispetto all'assunzione diretta del personale, consente ulteriori risparmi interni nel caso di assenze di personale, la cui copertura economica dei costi graverà sull'INPS e non sull'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (come, ad esempio, nel caso della malattia o maternità).

Le relazioni allegare alle delibere, anche sotto il profilo dei ricavi evidenziano, inoltre, la possibilità per la costituenda società di poter beneficiare, rispetto ad una gestione diretta dei servizi da parte delle ASP, oltre che dei proventi derivanti dalla gestione caratteristica, anche di componenti attive a titolo contributivo provenienti da risorse che a livello regionale e nazionale vengono stanziare in favore di nuove attività.

Le relazioni hanno in modo compiuto e dettagliato affrontato anche la valutazione della creazione della PSG Servizi & Salute s.r.l. sotto il punto di vista finanziario. La sostenibilità finanziaria, infatti, è stata indagata sia sotto il profilo soggettivo inerente alla

capacità di garantire un equilibrio finanziario tra i flussi di cassa operativi in entrata e uscita, sia sotto il profilo soggettivo inerente alla capacità di autofinanziamento della società senza, quindi, trasferimenti da parte delle ASP socie. Le conclusioni rappresentate pervengono ad un costante equilibrio finanziario della società, con una previsione di flussi di cassa operativi in grado di coprire costantemente tutti gli impegni a breve e medio termine e, pertanto, ad un perdurante equilibrio tale da escludere la necessità di interventi esterni dei soci.

Le analisi condotte sul versante economico e finanziario per la creazione della PSG Servizi & Salute s.r.l., sono state validamente supportate dalle ASP con una *“Relazione valutativa su progetto di costituzione società in house”* predisposta dal Dipartimento di Scienze economiche e statistiche dell’Università di Udine. In tale relazione, allegata alle delibere dei Consigli di amministrazione, viene dato atto che *“conclusivamente si ritiene che: a) le relazioni previste da art. 5 del D. Lgs. 175/2016 siano caratterizzate da uno sviluppo logico consequenziale e internamente coerente; b) le elaborazioni quantitative siano adeguatamente supportate da ipotesi esplicite ed attendibili; c) gli elementi presi a base degli sviluppi argomentativi siano completi.”*

Le relazioni hanno, inoltre, ampiamente e diffusamente esplicitato gli aspetti che sotto il profilo dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità consentono di individuare la scelta ottimale nella creazione della società in house per l’affidamento delle attività strumentali inerenti al servizio socio assistenziale e alle pulizie e all’igiene ambientale. Infatti, sotto il profilo dell’efficienza hanno individuato nella società in house lo strumento migliore per combinare, nell’ambito di prestazioni ad alta intensità di manodopera, i fattori produttivi in modo ottimale e flessibile tale da consentire di costruire, anche sinergicamente nell’ambito dello scambio di conoscenze e nella diversificazione delle prestazioni, un know how specifico da mantenere, in un’ottica di sviluppo della qualità del servizio, all’interno della società in house e, quindi, delle stesse Aziende Pubbliche di Servizio alla Persona.

Sotto il profilo dell’efficacia, le due ASP hanno rimarcato che il modulo gestionale mediante la costituzione e l’affidamento dei servizi alla partecipata in house garantirà, anche mediante il costante apporto reso dal controllo analogo disciplinato nell’apposito *“Regolamento sul funzionamento del Comitato interaziendale per il controllo analogo congiunto della società in house PSG Servizi & Salute s.r.l.”* allegato alle delibere dei Consigli di Amministrazione, un miglioramento delle prestazioni rese agli ospiti delle

Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona rispetto all'attuale servizio reso in appalto.

L'economicità della scelta è supportata dalla riduzione dei costi dell'affidamento dei servizi alla società partecipata rispetto sia all'appalto di servizi, che alla loro gestione diretta mediante assunzione del personale da parte delle ASP. La dettagliata e puntuale analisi economica compiuta, infatti, ha permesso di evidenziare i fattori di convenienza economica del modulo gestionale prescelto, oltre che sotto il profilo delle possibili maggiori entrate derivanti da contribuzioni pubbliche esterne alle ASP, in particolare sotto il profilo del risparmio di spesa, concentrandosi sulla più adeguata quantificazione del costo del lavoro e sul minore costo di imposta ai fini IRAP e IVA.

L'analisi condotta dalle due ASP, inoltre, in una ottica di analisi complessiva non ha mancato di rilevare anche le ricadute positive nel territorio di riferimento che la scelta della creazione della società potrà determinare sia in termini occupazionali, sia di servizio futuro ad altri Enti pubblici e privati, seppur nell'ambito del regime che connota le società in house. L'aspetto occupazionale, oltre per la rilevanza in sé per il tessuto sociale e territoriale nel quale la società opererà, è stato rimarcato dalle due ASP in termini positivi per l'impatto di stabilità che la tipologia contrattuale di lavoro determinerà sul servizio. Infatti, l'aspettativa conseguente all'assunzione del personale da parte della società partecipata è quella di un miglioramento delle condizioni dei lavoratori rispetto all'attuale che sussiste nelle cooperative appaltatrici presenti nel mercato, con la conseguenza di un minor turnover degli operatori ed un loro maggiore senso di appartenenza. Inoltre, le due ASP hanno evidenziato come l'apertura a futuri ingressi pubblici nella compagine sociale potrà favorire il raggiungimento di economie di scala ad ulteriore beneficio dell'economicità già rappresentata che, nella generazione di utili societari, consente il loro diretto reinvestimento per il miglioramento dei servizi.

6. Compatibilità con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese:

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 175 del 2016 "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."

Le delibere delle due Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona contengono l'espressa indicazione che l'operazione di costituzione societaria non prevede alcun contributo pubblico, diretto od indiretto, risultando quindi estranea al tema degli aiuti di Stato.

In conclusione, considerati tutti gli elementi e i presupposti della motivazione apposta a

supporto della decisione di costituzione da parte dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova e dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro della società PSG Servizi & Salute s.r.l.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia valutata la conformità degli atti deliberativi in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016, alla luce delle osservazioni e dei richiami formulati in parte motiva, non ravvisa allo stato elementi ostativi alla costituzione della società PSG Servizi & Salute s.r.l. partecipata al 58% dall'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro e al 42% dall'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova.

DISPONE

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, all'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro e all'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova e di curare, altresì, gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in Trieste nella Camera di Consiglio del 24 gennaio 2024.

Il Relatore

Marco Coiz

Il Presidente

Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 25 gennaio 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian