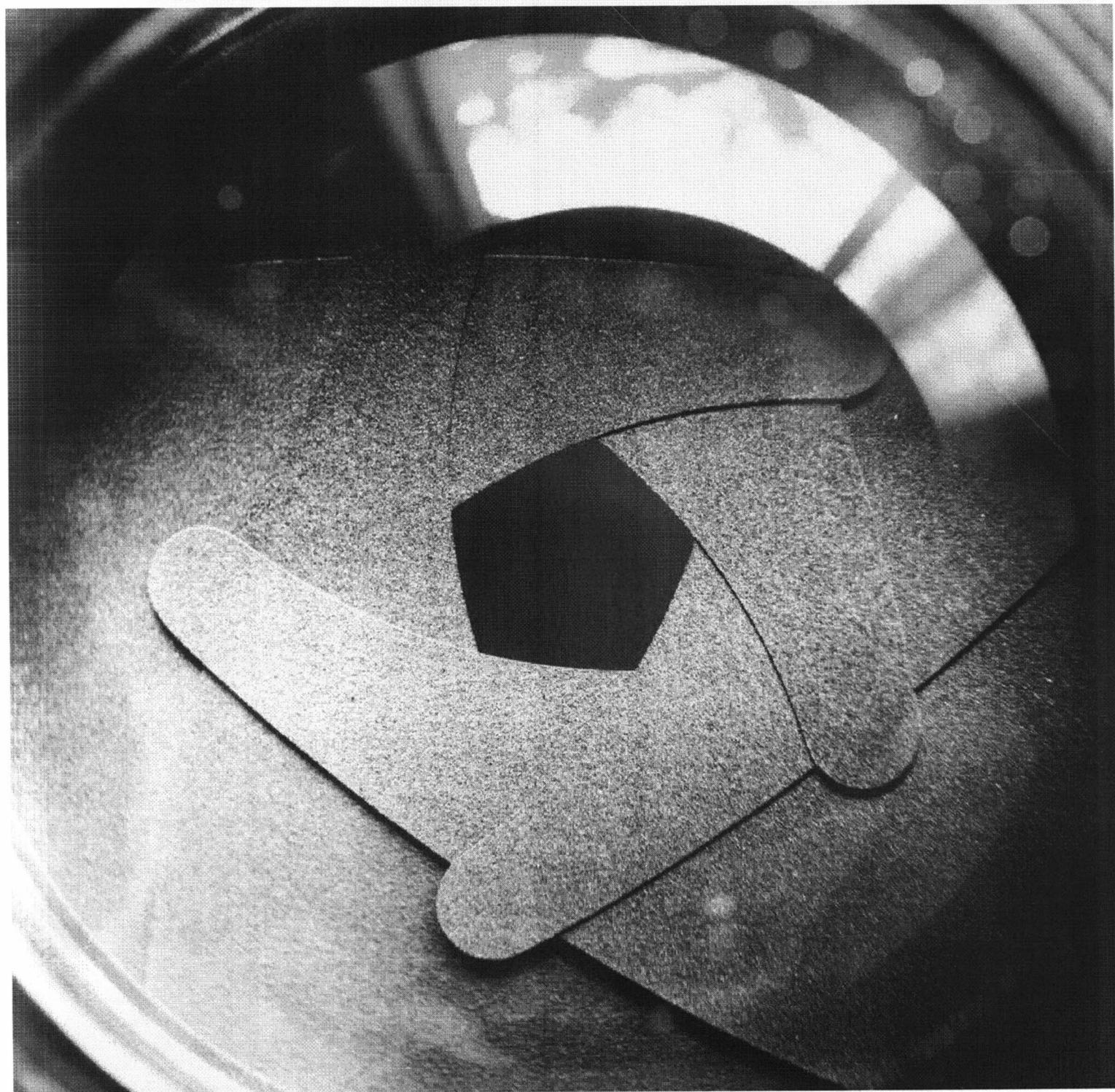
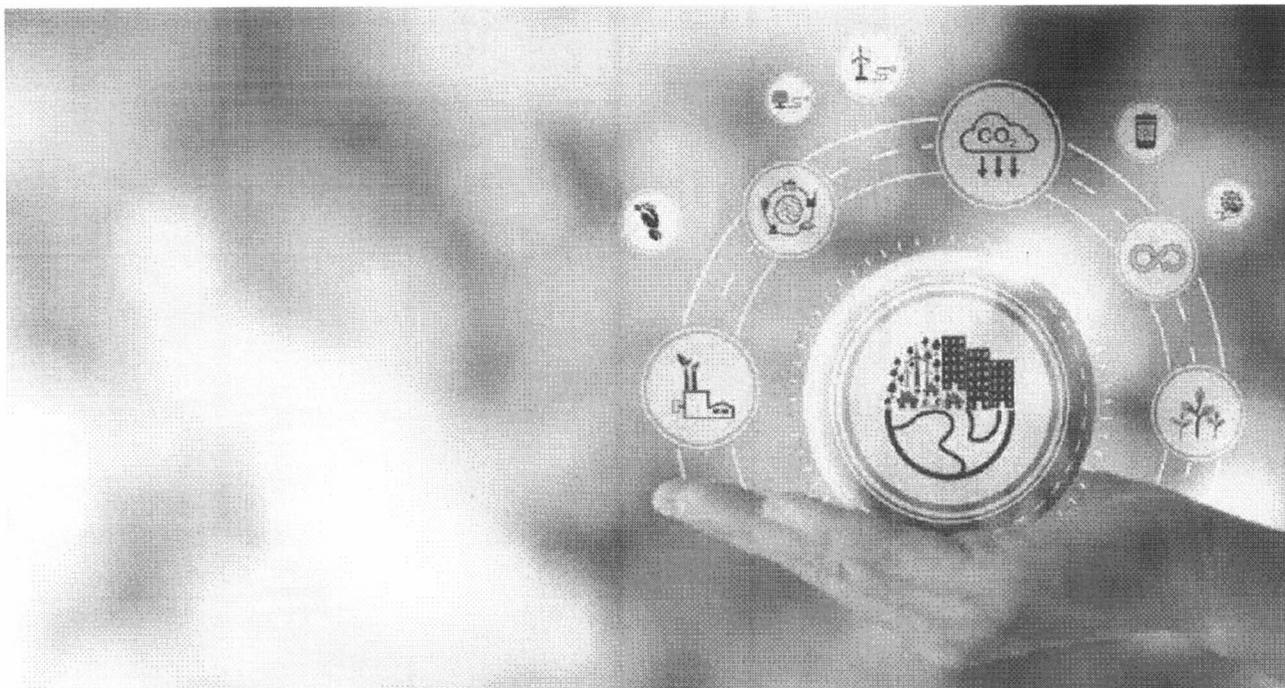


Focus

La Corte dei conti ribadisce la necessità del business plan per la valutazione della sostenibilità finanziaria

*di Ulderico Izzo**





La sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti, con la recente delibera numero 60, depositata il 31 maggio 2024, nel pronunciarsi circa la cosiddetta operazione Multiutility, cui ha aderito uno dei tanti Comuni toscani, ha posto in evidenza, in ambito di costituzione o acquisizione di partecipazioni sociali, la necessità che l'ente locale nell'atto deliberativo dia, attraverso la motivazione analitica, concretezza e pienezza della sostenibilità finanziaria oggettiva.¹

I giudici contabili pongono l'accento sull'esigenza che l'atto deliberativo sia accompagnato da un business plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività d'impresa che si intende avviare e può costituire.

Operazione Multiutility

Multiutility toscana sarà una società a capitale pubblico, attiva nei servizi idrici, energetici e ambientali, che ambisce a competere sul mercato, riducendo la frammentazione in atto sul territorio regionale. L'operazione societaria prevede, in primo luogo, la fusione in Alia Servizi Ambientali S.P.A. (la

** Dirigente S. S. N.
Revisore dei conti in EE. LL. e
società a partecipazione pubblica*

1. La Corte ha esaminato, ai sensi dell'articolo 5, del d.lgs 175/2016, la deliberazione del Consiglio comunale di Torrita di Siena del 3/4/2024, n. 22 avente ad oggetto "Delibera-quadro di approvazione dell'operazione MultiUtility. Conferimento ex art. 2343 e ss. Codice civile da parte di Intercomunale Telecomunicazioni Energia Servizi Acqua s.p.a. ("INTESA s.p.a." e/o "INTESA") a favore di Alia Servizi Ambientali s.p.a. ("Alia s.p.a." e/o "ALIA"), di 57.400.000 azioni (le "azioni") rappresentative del 25,14% del capitale sociale della società E.S.T.R.A. s.p.a. ("ESTRA s.p.a." e/o "Estra") nel contesto dell'aumento di capitale sociale di Alia approvato in data 20 ottobre 2022 da parte dell'assemblea della società e delegato al consiglio di amministrazione della stessa società a favore di enti pubblici locali toscani e marchigiani a servizio di conferimenti in natura aventi ad oggetto, in particolare, aziende, rami d'azienda e partecipazioni in società operanti nell'ambito dei servizi di pubblica utilità ai termini e condizioni di seguito indicati".



società dei rifiuti della Toscana centrale, 100% dei Comuni) di tre holding di partecipazioni pubbliche² e successivamente ci saranno conferimenti in natura da parte dei comuni interessati.

Nel caso di specie, il Comune di Torrita di Siena intende partecipare, indirettamente, alla Multiutility attraverso Intesa - Intercomunale Telecomunicazioni Energia Servizi Acqua S.P.A. (cui il comune partecipa, unitamente ad altri n. 47 Comuni della Provincia di Siena, Arezzo e Grosseto); quest'ultima, che detiene il 25,14% del capitale sociale di Estra S.p.A., conferirà tale pacchetto azionario ad Alia Servizi Ambientali S.P.A. che cambierà nome, da Alia a Multiutility Toscana 1, e sarà al 100% pubblica.³

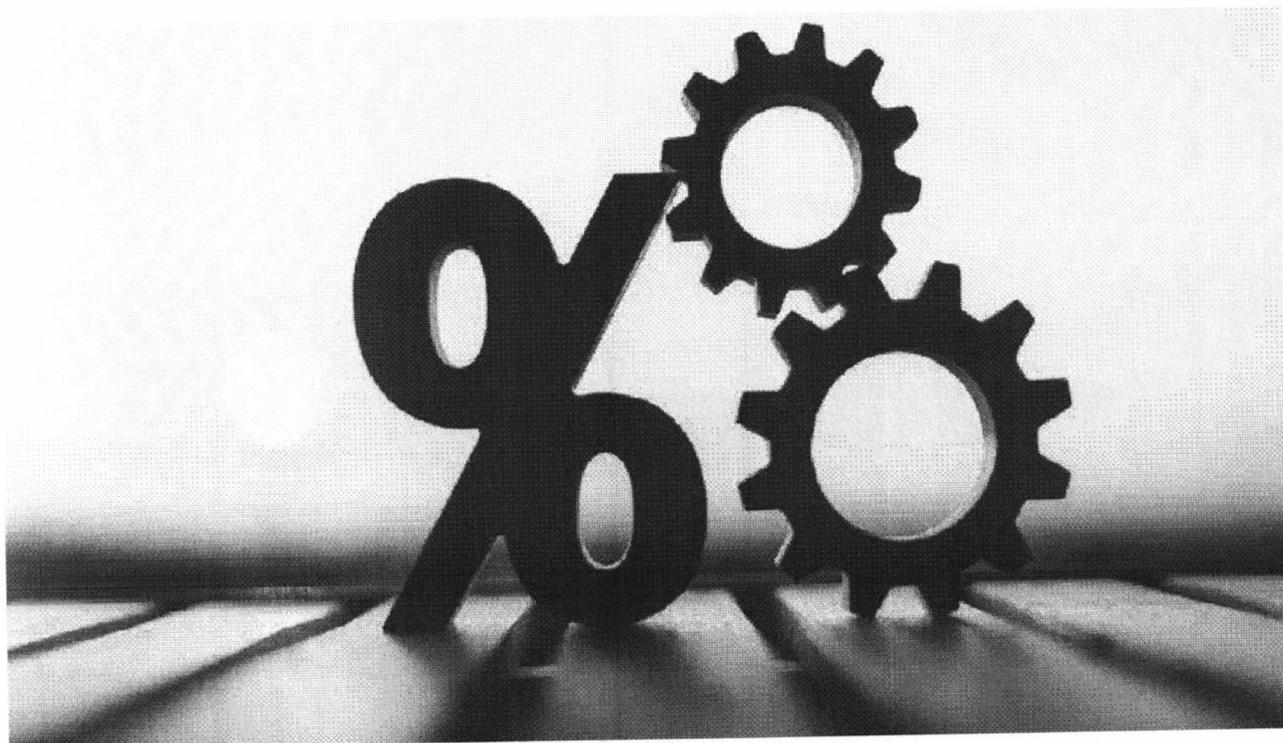
Il controllo della Corte dei conti in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche

Le società partecipate da amministrazioni pubbliche rappresentano ormai da diversi anni argomento di interesse trasversale e di grande rilevanza, sia per i riflessi che questo fenomeno ha sulle finanze del socio pubblico (e, quindi, della collettività), sia per le possibili implicazioni nel settore dei contratti pubblici e della concorrenza. Partendo dall'analisi degli aspetti patologici del fenomeno, si darà conto della reazione dell'ordinamento per fronteggiarli.⁴

Nell'originario disegno di legge, l'art. 5, c. 3, Tusp prevedeva: «Prima dell'adozione, l'amministrazione che costituisce la società o acquista la partecipazione diretta o indiretta invia lo schema di atto deliberativo alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi del comma 4. La Corte dei conti può formulare rilievi sul rispetto delle disposizioni di cui al comma 1, nonché sulla coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'art. 20, ove adottato, entro il termine perentorio di 30 giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo la Sezione può chiedere, per una sola volta, chiarimenti all'amministrazione pubblica interessata, con conseguente interruzione del suddetto termine. L'atto deliberativo deve essere motivato con

Le società partecipate da amministrazioni pubbliche rappresentano ormai da diversi anni argomento di interesse trasversale e di grande rilevanza, sia per i riflessi che questo fenomeno ha sulle finanze del socio pubblico (e, quindi, della collettività), sia per le possibili implicazioni nel settore dei contratti pubblici e della concorrenza.

2. Acqua Toscana, che possiede il 53% di Publiacqua; Consiag di Prato e Publiservizi di Empoli, che detengono quote in Estra, Acque spa, Toscana Energia e Publiacqua.
3. <https://t24.ilssole24ore.com/art/ecco-chi-controllera-per-ora-la-nascente-multiutility-toscana-spa>: Gli azionisti di riferimento saranno i Comuni di Firenze col 37% e di Prato col 18%) e per adesso consoliderà (solo) due business, i rifiuti (controllerà il 100% della newco operativa Alia OpCo) e l'acqua (avrà il 57,6% di Publiacqua), per un totale di 685 milioni di ricavi e 171 milioni di margine operativo lordo (ebitda). Tra le partecipazioni non consolidate figureranno invece il 39,6% di Estra (apportato da Consiag), il 19,3% della pisana Acque (apportato da Publiservizi), e il 31% di Toscana Energia (apportato dal Comune di Firenze e da Publiservizi).
4. B. Innocenti, *società partecipate e controlli della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5 tusp: un'analisi ragionata della giurisprudenza*, in Rivista Corte dei conti n.6/2023.



specifico riferimento ai rilievi formulati dalla Corte dei conti». Il controllo, che richiamava lo schema del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato, fu oggetto di aspre critiche in ragione della possibile sovrapposizione tra il controllo intestato al giudice contabile dall'art. 5 Tusp e le funzioni esercitate dagli organi consiliari. In considerazione dei suddetti rilievi, la formulazione definitivamente approvata dell'art. 5, c. 3, Tusp prevedeva la trasmissione, da parte dell'amministrazione procedente, dell'atto deliberativo di costituzione ex novo di una società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, in una società già costituita alla Corte dei conti "a fini conoscitivi".

Il controllo della magistratura contabile sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, quindi, veniva di fatto limitato all'analisi dei piani di razionalizzazione di cui agli artt. 20 e 24 Tusp.

L'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) ha modificato l'art. 5, c. 3 del TUSP, attribuendo alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche (come definite dall'art. 2, c. 1, lett. a) TUSP).

Il novellato art. 5, c. 3, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (sia diretta che indiretta) sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente 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 art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna decisione entro il termine previsto, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere in tutto o in parte negativo, l'amministrazione interessata può procedere ma, in questo caso, viene espressamente richiesta dal c. 4 dell'art. 5 una motivazione rafforzata che espliciti analiticamente le ragioni per le quali l'ente intende discostarsi dal parere. Non discende, pertanto, un effetto interdittivo da un'eventuale pronuncia negativa della Corte dei conti, essendo l'amministrazione precedente chiamata – ove ritenga di non conformarsi a quanto rilevato dalla Sezione competente – a motivare analiticamente le ragioni a sostegno della propria scelta.

Sul punto si sono pronunciate anche le SS.RR. della Corte dei conti, le quali con la delibera n.19/2023 hanno osservato che la ratio della rivisitata funzione assegnata al giudice della contabilità, è individuata nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa di costituire un nuovo soggetto societario o di acquisire la partecipazione in una società già esistente, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili.

Nel procedimento specificato dall'articolo 5 del TUSP, la Corte dei conti è chiamata a verificare che la delibera consiliare contenga un'analitica motivazione in ordine a diversi aspetti. In particolare: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); ii) 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; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle

Sul punto si sono pronunciate anche le SS.RR. della Corte dei conti, le quali con la delibera n.19/2023 hanno osservato che la ratio della rivisitata funzione assegnata al giudice della contabilità, è individuata nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa di costituire un nuovo soggetto societario o di acquisire la partecipazione in una società già esistente, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato



imprese. Inoltre, la verifica si estende anche al rispetto della procedura per l'adozione della deliberazione e al contenuto dell'atto deliberativo, così come disciplinati dagli artt. 7 e 8 TUSP.

L'adempimento dell'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria

Nel caso di cui ci si occupa, la sezione regionale ritiene che l'assenza integrale di un business plan (o di altra documentazione simile) sulla specifica operazione oggetto di deliberazione comunale, anche in ragione della complessità dell'intero progetto Multiutility, ne precluda ogni valutazione di ragionevolezza, completezza ed attendibilità, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva.

Le SS.RR., con la delibera n.16/2022 oltre ad aver specificato che l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti quale "parere" conferisce una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento la qualificazione di parere è funzionale all'obiettivo di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi al vaglio stesso ritengono, altresì, che la 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"*.

Il concetto di "sostenibilità finanziaria" non si limita all'iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell'ottica della gestione dell'organismo societario onde evitare che non solo quell'iniziale apporto di capitale da parte dell'Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l'Amministrazione socia a "soccorrere" finanziariamente la propria società.

La delibera n.60/2024, di fatto, tipizza la documentazione che deve essere allegata alla deliberazione ai fini dell'espressione del parere ex articolo 5, come già evidenziato da attenta dottrina in seguito alla deliberazione n. 32/2023/INPR della sezione dell'Emilia-Romagna.

Le scienze economiche aziendalistiche specificano che il business plan è il documento che rappresenta, in ottica prospettica, i contenuti e le caratteristiche di un progetto imprenditoriale allo scopo di valutarne la fattibilità.



L'avvio di un progetto richiede un'accurata e completa programmazione di tutti gli aspetti e problemi gestionali: quali obiettivi perseguire, quale tipo di organizzazione allestire, come attuare le principali funzioni operative. In pratica occorre costruire un piano aziendale, cioè un documento complesso di programmazione che deve tratteggiare anticipatamente il nuovo disegno di gestione, valutandone la reale fattibilità in termini organizzativi, economici e finanziari. Assume un grande rilievo la stima delle risorse umane e finanziarie necessarie per realizzare il progetto con soddisfacenti prospettive di successo.

I business plan svolge almeno tre principali funzioni:

- a) è uno strumento di pianificazione e controllo, che, fornisce un'utile base di raffronto per valutare la bontà dei risultati conseguiti;
- b) rappresenta un'occasione di riflessione per l'imprenditore, che è chiamato ad analizzare criticamente le proprie intuizioni relative all'opportunità imprenditoriale intravista;
- c) è uno strumento di comunicazione esterna, con cui l'imprenditore può presentare la sua idea imprenditoriale a diverse categorie di interlocutori e persuaderli della bontà del progetto per ottenerne il coinvolgimento e le risorse.

Il giudice contabile si sofferma molto sulla natura della nuova funzione qualificandola come *“una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”* e continua ad osannare la necessità del business plan, che al massimo non è un onere che cede sull'Amministrazione comunale, ma grava sull'organismo societario.

Si resta molto dubbiosi, però, sulla opportunità che i magistrati contabili debbano vestire i panni degli economisti di azienda, avendo ovviamente un profilo giuridico e non gestionale.⁵

L'avvio di un progetto richiede un'accurata e completa programmazione di tutti gli aspetti e problemi gestionali: quali obiettivi perseguire, quale tipo di organizzazione allestire, come attuare le principali funzioni operative

5. S. Pozzoli, *Partecipate, la Corte dei conti «tipizza» la documentazione necessaria per il parere su costituzione o acquisto*, in <https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>.