



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa

dott. Gianluca Braghò

dott.ssa Laura De Rentiis

dott. Donato Centrone

dott. Andrea Luberti

dott. Paolo Bertozzi

dott. Giovanni Guida

Presidente

Consigliere

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario

Referendario (relatore)



nell'adunanza pubblica del 15 novembre 2016 e nelle camere di consiglio del 14 dicembre 2016 e del 18 gennaio 2017 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti i Piani di razionalizzazione delle società partecipate e le relative relazioni conclusive predisposti dagli Enti soci dell'organismo partecipato Brianzacque spa, inviati alla Sezione ai sensi dell'art. 1, commi 611 e ss., della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

visti i chiarimenti acquisiti in fase istruttoria dal Magistrato istruttore;

vista la relazione con la quale il Magistrato istruttore ha formulato osservazioni su alcune possibili criticità gestionali, relative al predetto Organismo partecipato, emergenti dai suddetti Piani;

udito, nel corso dell'adunanza del 15 novembre 2016, il relatore, dott. Giovanni Guida;

uditi, nel corso dell'adunanza del 15 novembre 2016, i Rappresentanti degli Enti deferiti, ovvero i Componenti del Comitato tecnico di controllo analogo di Brianzacque srl, il Comune di Monza e la società Brianzacque srl, che hanno, altresì, depositato documentazione di supporto integrativa delle memorie presentate in data 14 novembre 2016;

64

vista la nota del 21 novembre 2016, prot. n. 25692, della società Brianzacque srl inviata ai sensi dell'art. 26, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016, con la quale si informa questa Sezione della deliberazione del Cda della società adottata in data 7 luglio 2016, finalizzata all'emissione di strumenti obbligazionari in mercati regolamentati;

ritenuto nell'adunanza del 14 dicembre 2016 di dover assumere ulteriore documentazione e di provvedere a tale incumbente con l'ordinanza n. 118/2016;

vista la documentazione trasmessa dagli Enti deferiti in adempimento della predetta ordinanza istruttoria;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza in camera di consiglio;

Uditi nuovamente il relatore, dott. Giovanni Guida

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

I. Il quadro normativo di riferimento

Giova preliminarmente ricordare come già l'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007 ha disposto che "al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza".

Il successivo comma 28 ha specificato che "l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti".

In particolare, il comma 29 ha prescritto che entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge le amministrazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del precedente comma 27.

Tale ultimo precetto normativo risulta poi integrato dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013, che, nella formulazione attualmente vigente, prevede che il termine sopra indicato è prorogato di



64

dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in discorso, “decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all’articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile”.

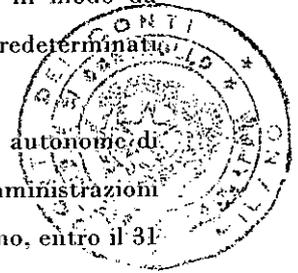
Successivamente, l’art. 1, comma 611, della legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014, ha imposto, fermo restando quanto previsto dagli illustrati articoli 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007 e l, comma 569, della legge n. 147 del 2013, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell’azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, che le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviino un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto di predeterminati criteri (in seguito specificati).

Il successivo comma 612 ha poi disposto che i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l’esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Tale piano, corredato di un’apposita relazione tecnica, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito internet dell’amministrazione interessata (secondo le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

Entro il 31 marzo 2016, infine, gli organi ora indicati hanno dovuto predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere nuovamente alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (e pubblicare nel sito internet istituzionale dell’amministrazione interessata).

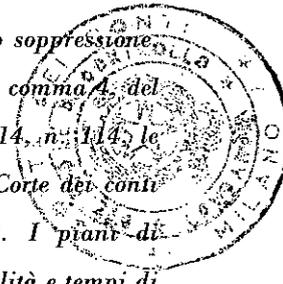
Con tali disposizioni, il legislatore ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una specifica funzione, da un lato, di verifica della conformità della costituzione o dell’adesione ad una società al perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente pubblico socio (art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007) e, più di recente, di esame dei processi di contenimento delle società partecipate, sia in fase di predisposizione del piano di razionalizzazione che di verifica dei risultati conseguiti (art. 1, comma 612, legge n. 190 del 2014). La verifica affidata alla Corte dei conti, come sottolineato dalla scrivente Sezione nelle pronunce di valutazione dell’inerenza della partecipazione societaria posseduta o acquisita alle finalità istituzionali dell’ente (cfr., per citarne solo alcune, le deliberazioni n. 263, 365 e 485 del 2011



44

e n. 44, 78, 82 del 2012) non si traduce in un'attività invasiva dell'autonomia delle amministrazioni ma è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità amministrata, a rappresentare agli organi di governo le irregolarità o anomalie riscontrate, in modo che gli stessi possano responsabilmente indirizzare gli organi gestionali, promuovendo eventualmente misure correttive nell'interesse dello stesso ente amministrato e della comunità di riferimento.

Da ultimo va ricordato come il recente intervento legislativo, a carattere sistematico, recato dal D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (T.U. Società a partecipazione pubblica), oltre a prevedere una disciplina vincolistica generale relativa al mantenimento e all'acquisizione di partecipazioni in società da parte delle amministrazioni pubbliche, per quanto qui maggiormente interessa, ha reso ordinario e periodico l'obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, introdotto, come intervento eccezionale, dalla richiamata Legge n. 190/2014. In particolare, l'art. 20 del T.U. sulle Società a partecipazione pubblica espressamente prevede che *«1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15. 2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevano: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4. 3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4. 4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano,*



44

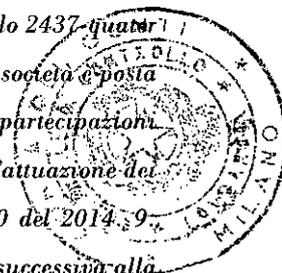
evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4. 5. I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati, salvo quanto diversamente disposto nel presente decreto, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione. 6. Resta ferma la disposizione dell'articolo 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. 7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9. 8. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 115 e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. 9. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione. Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma».

Ancor più significativo appare il disposto del successivo art. 24 del suddetto T.U., che, nel prevedere una revisione straordinaria delle partecipazioni, così statuisce: «1. le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con



14

modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15. 2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti. 3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo. 4. L'alienazione, da effettuare ai sensi dell'articolo 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1. 5. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile. 6. Nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'articolo 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione. 7. Gli obblighi di alienazione di cui al comma 1 valgono anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali. 8. Per l'attuazione dei provvedimenti di cui al comma 1, si applica l'articolo 1, commi 613 e 614, della legge n. 190 del 2014. 9. All'esclusivo fine di favorire i processi di cui al presente articolo, in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile».



Va, infine, evidenziato come l'effettivo perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione sia stato ora presidiato dal Legislatore con la determinazione di specifiche sanzioni a carico delle Amministrazioni inadempienti. Il T.U. Società a partecipazione pubblica prevede, infatti, che:

1. la mancata adozione dei piani di razionalizzazione comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (art. 20, comma 7);
2. la mancata adozione determina, altresì, le conseguenze previste dai commi 5-9 dell'art. 24, sopra riportati;
3. il conservatore del registro delle imprese sia tenuto a cancellare d'ufficio dal registro delle imprese le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione, previa comunicazione dell'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono,

entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle p.a. socie.

II. Gli orientamenti generali della Sezione sulla normativa di razionalizzazione delle partecipazioni societarie

II.1) Gli obblighi posti dall'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007

Il fenomeno delle esternalizzazioni e della gestione di funzioni e servizi mediante società partecipate è stato affrontato da questa Sezione già nelle deliberazioni n. 10/2008/PRSE, n. 23/2008/PAR, n. 270/2008/PRSE, in specifici referti sulla gestione, adottati ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 (deliberazione n. 34/2013/COMP), e nei pertinenti capitoli della relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione Lombardia.

Nelle citate delibere, in particolare, sono stati delineati i principi alla base della scelta organizzativa, rimessa ai competenti organi delle amministrazioni pubbliche, di costituire società di capitali o mantenerne quote di partecipazione, alla luce del quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento. Infatti, la possibilità di ricorrere allo strumento societario è stato correlato, dalla legge, ai fini dell'ente pubblico ed all'inerenza allo svolgimento di attività di competenza dell'ente medesimo (come da principio desumibile dall'art. 97 della Carta costituzionale), anche per evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere normative di finanza pubblica o le procedure che devono presiedere l'attività contrattuale delle amministrazioni o l'assunzione di personale (peraltro, oggetto, di progressiva attrazione alla disciplina pubblicistica, cfr. art. 4, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012; art. 3-bis, comma 6, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011; art. 18, commi 1, 2 e 2-bis del decreto-legge n. 118 del 2008, convertito dalla legge n. 122 del 2008).

L'art. 3, commi da 27 a 33, della legge finanziaria n. 244 del 2007 ha posto una disciplina vincolistica, di tipo formale e sostanziale, alla costituzione di società e al mantenimento delle partecipazioni, a tenore della quale, accertata l'esistenza di requisiti ostativi, le pubbliche amministrazioni devono cedere a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società o le partecipazioni vietate (in origine entro il termine del 31 dicembre 2010).

Circa i presupposti necessari al mantenimento delle partecipazioni, la Sezione, nella deliberazione n. 124/2011/PAR (confermata da successive pronunce), ha precisato che se l'attività riguarda la produzione di beni e servizi, "non inerenti" (ossia non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali) la partecipazione è interdetta, con conseguente obbligo di alienazione a terzi secondo procedure di evidenza pubblica. Laddove, invece, si tratti di società aventi quale oggetto sociale la produzione di servizi di interesse generale o funzioni di committenza ai sensi del d.lgs. n. 163 del 2006



44

(eccezioni normativamente previste), la partecipazione è consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente.

Pertanto, la più volte citata valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi da parte delle società pubbliche con il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni socie è stata limitata, nella sostanza, alle c.d. "società strumentali" (che erogano attività rivolta agli stessi enti azionisti, con funzione di supporto alle amministrazioni; si rinvia, per tutte, a Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2010, n. 1282 e sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766; oltre che, per esempio, alle deliberazioni di questa Sezione n. 147/2012/PAR e n. 531/2012/PAR).

La trasmissione delle delibere ricognitive delle partecipazioni alle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti (precepto presente anche nel comma 612 della legge n. 190 del 2014) deve, pertanto, ritenersi strumentale al loro esame e ad un eventuale pronuncia. In proposito, il controllo della Corte dei conti è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dovendosi assumere a parametro i limiti normativi di settore e, in particolare, da un lato, quelli delineati dall'art. 3, commi da 27 a 33 della legge n. 244 del 2007 (come integrati dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013) e, dall'altro, quelli prescritti dal comma 611 della legge n. 190 del 2014 per i piani di razionalizzazione.

È da rimarcare che, sebbene né l'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007, né l'art. 1, comma 612 della legge n. 190 del 2014, prevedano un termine esplicito per l'adempimento in questione, si ritiene che le citate disposizioni contengano un precepto necessariamente funzionalizzato, ossia mirato al tempestivo controllo magistratuale, al fine di evidenziare agli enti le irregolarità ed anomalie eventualmente riscontrate (come già sottolineato dalla scrivente Sezione, solo per citarne alcune, nelle deliberazioni n. 488, 503, 519 e 520 del 2011). In ossequio a tali prescrizioni normative, gli enti sono tenuti a trasmettere senza ritardo le singole delibere ricognitive delle partecipazioni o gli atti di approvazione dei piani di razionalizzazione alla competente Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti.

La Sezione, nelle deliberazioni n. 975/2009/PRSE, n. 830/2010/PRSE e n. 520/2011/PRSE, ha evidenziato come l'amministrazione pubblica, in sede di costituzione o partecipazione ad una società, deve prestare particolare attenzione al suo oggetto sociale, al fine di evitare l'assunzione di rischi in attività puramente imprenditoriali o non conformi alla propria missione istituzionale.

Il Collegio ha rammentato, inoltre, come le delibere di assunzione o mantenimento di partecipazioni devono comunque tenere conto (e, conseguentemente, dare atto nelle motivazioni) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa. È chiaro, infatti, che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per



44

tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 Costituzione come novellati dalla legge n. 1 del 2012).

Sul punto, la giurisprudenza della Sezione ha precisato che l'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi (cfr., per esempio, deliberazione n. 263/2011/PRSE), principio rafforzato alla luce dell'introduzione dei divieti di finanziamento posti dall'art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, che, precludendo alle amministrazioni pubbliche il sovvenzionamento di società in perdita strutturale (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 19/2012/PAR e n. 220/2012/PAR), impone, a monte, una valutazione di convenienza economica al mantenimento della partecipazione.

Infine, è stata sottolineata la necessità di un'adeguata motivazione. Ogni decisione amministrativa, infatti, deve essere debitamente motivata (art. 1 legge n. 241 del 1990). Il precetto è chiaramente esposto anche nell'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007 ("l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27"). Pertanto, la Sezione ha avuto modo di precisare come la delibera di ricognizione delle società partecipate deve contenere adeguata motivazione non essendo rispettose di tale parametro quelle contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica di siffatte pseudo-motivazioni. Al contrario, può ritenersi assolto l'obbligo della motivazione anche nel caso in cui quest'ultima sia sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale atto ad inquadrare la fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr., solo per citarne alcune, le deliberazioni della Sezione n. 975/2009, n. 830/2010 e 831/2010).

II.2) Le novità introdotte dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013

L'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), ha previsto che "il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile" (il comma risulta modificato, in punto di termine di proroga, dall' art. 2, comma 1, lett. b), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68).

La norma permette la cessazione degli effetti della partecipazione ritenuta (anche implicitamente) non inerente in caso di assenza di acquirenti, producendo per legge l'inefficacia del rapporto sociale di partecipazione dell'ente pubblico, ed il conseguente diritto di ottenere, nei dodici mesi successivi, la



44

liquidazione del valore della quota di proprietà (secondo criteri di valorizzazione predeterminati, aventi fonte nell'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile).

L'introduzione della disposizione permette al socio pubblico di dismettere le quota societarie di minoranza anche contro il volere degli altri soci. Infatti, come noto, al fine di procedere allo scioglimento della società occorre possedere la maggioranza delle azioni o delle quote (cfr. artt. 2484 cod. civ.). Inoltre, sempre il codice civile prevede dei limiti al recesso del socio dalle società di capitali (cfr. artt. 2347 e 2473 cod. civ.), i cui presupposti concreti (elencati dalla legge, ed ampliabili dallo statuto) potrebbero non permettere al socio pubblico di recedere da una società anche se ritenuta, in base alla norma di finanza pubblica del 2007, richiamata dalla legge di stabilità per il 2015, non inerente al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

La ridetta disposizione è stata, tuttavia, precisata, e, in parte, limitata, con l'art. 8-bis del decreto-legge n. 78 del 2015, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 125 del 2015, che ha inserito nella legge n. 147 del 2013 un nuovo comma 569-bis, che recita quanto segue: "Le disposizioni di cui al comma 569, relativamente alla cessazione della partecipazione societaria non alienata entro il termine ivi indicato, si interpretano nel senso che esse non si applicano agli enti che, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, abbiano mantenuto la propria partecipazione, mediante approvazione di apposito piano operativo di razionalizzazione, in società ed altri organismi aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d'impresa, e che la competenza relativa all'approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartiene, in ogni caso, all'assemblea dei soci. Qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace".

II.3) La conformità ai parametri dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014

Il percorso di razionalizzazione, imposto dalla legge di stabilità per il 2015, deve tener conto, in base alla lettera della disposizione normativa, dei seguenti criteri operativi:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Occorre quindi individuare il contenuto minimo che ogni piano di razionalizzazione deve contenere per non restare limitato ad una mera logica di adempimento, ipotesi non coerente con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle partecipazioni detenute entro il 31 dicembre 2015.

L'orizzonte temporale è annuale (31 marzo 2015 per l'adozione del piano, 31 marzo 2016 per la relazione sui risultati conseguiti), con l'evidente precisazione che in tale lasso temporale sarà necessario aver avviato le azioni necessarie, restando la concreta realizzazione legata a molteplici fattori.

Vanno esaminati separatamente i criteri guida cui deve ispirarsi l'azione di razionalizzazione.

Il primo di questi (comma 611, lett. a) prevede l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione. La disposizione non costituisce una novità, anzi riprende l'esaminata disciplina posta dall'articolo 3, commi 27-28, della legge n. 244 del 2007 (infatti, espressamente richiamata in tema di partecipazioni c.d. non essenziali).

La sensibile differenza è che, mentre la norma precedente restava limitata alle partecipazioni dirette, l'attuale disciplina coinvolge sia le partecipazioni dirette che quelle indirette.

Inoltre, con la nuova norma il legislatore va oltre, imponendo la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento. Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione.

Il secondo criterio indicato dal legislatore prevede la "soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti". In presenza di società in cui si verifica il presupposto normativo appare evidente che, con elevata probabilità, si tratta di società non efficiente, posto che il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.

Va comunque osservato che il dato del numero degli amministratori potrebbe anche non essere decisivo, ad esempio in assenza di compenso (se l'ottica normativa è quella di razionalizzazione la spesa) o di amministratori a cui siano attribuiti anche compiti operativi analoghi a quelli svolti dai dipendenti (per evitare l'assunzione di personale).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, deve indicare il numero di amministratori e di dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata). Inoltre, qualora tale numero non risulti in linea con la previsione normativa, fornire le



44

eventuali giustificazioni che consentano di non procedere alla soppressione o alienazione della società partecipata (o al recesso).

Il terzo criterio indicato dal comma 611 prevede l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni.

Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali. Il confronto, pertanto, deve essere effettuato non solo con le altre partecipazioni societarie, ma anche con consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio.

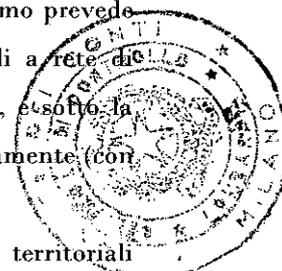
In virtù del principio normativo, che impone l'eliminazione delle società "doppione", è necessario che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall'ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte e sulle ragioni dell'eventuale mantenimento.

Il quarto criterio del comma 611 dispone l'aggregazione delle società eroganti servizi pubblici locali di rilevanza economica. La previsione in esame va letta assieme al precedente comma 609, che modifica l'articolo 3-bis del decreto legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, in tema di ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali. Quest'ultimo prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica debba avvenire in ambiti territoriali ottimali, stabiliti dalla Regione, e sotto la supervisione di un'autorità d'ambito (c.d. ATO), a cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente (con termine al 1 marzo 2015).

Appare evidente come occorra conciliare tale previsione con la disciplina degli ambiti territoriali ottimali, verificando, per ciascun settore e ambito territoriale, quali soggetti siano operanti e la conformità di tale scelta all'esposto articolo 3-bis (i livelli ottimali di aggregazione sono quantomeno provinciali, salvo eccezioni legate a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, dovrà comunicare, per le società di gestione dei servizi pubblici locali, l'ambito territoriale ottimale, l'ente di governo e l'adesione allo stesso, le modalità di affidamento del servizio ed il rispetto degli obblighi di legge sul punto (si ricorda, ad esempio, che l'articolo 34, comma 20, del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012).

L'ultimo criterio offerto dal comma 611, imponendo il contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni, costituisce la direttiva che deve ispirare l'intervento dell'ente pubblico. L'obiettivo finale del processo di razionalizzazione, infatti, è quello di semplificare il sistema rendendolo più efficiente. Il piano, pertanto, deve esporre un'analisi dei costi di funzionamento del soggetto societario e delle azioni di contenimento suggerite. Non è sufficiente



44

prevedere l'avvio di un'attività di *spending review*, occorrendo invece un'analisi comparativa delle differenti opzioni percorribili attraverso l'applicazione di metodologie e criteri economico-finanziari volti alla minimizzazione dei costi di funzionamento. Naturalmente, presupposto necessario è costituito dal rispetto di eventuali norme di coordinamento della finanza pubblica (per esempio, commi 4 e 5 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012).

Infine, va rammentato che nei casi in cui l'ente pubblico decide di procedere alla soppressione di una società ovvero al recesso dalla stessa, alla dismissione della partecipazione o alla fusione, è doveroso che il piano fornisca concreti elementi circa la tempistica, ed i presumibili effetti, delle azioni poste in essere o da intraprendere (posto che i risultati conseguiti vanno relazionati entro il 31 marzo del 2016).

La relazione tecnica, allegata al piano, deve fornire un quadro analitico per ciascuna società, fornendo tutti i dati tecnici necessari per comprendere il percorso motivazionale esposto nel piano di razionalizzazione. Diversamente opinando, infatti, una scelta di mantenimento o di dismissione non potrà ritenersi ponderata.

Alla chiusura del processo di razionalizzazione, è previsto che, entro il 31 marzo 2016, i legali rappresentanti degli enti sopra evidenziati predispongano una relazione sui risultati conseguiti, anch'essa da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e da pubblicare nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

III. I parametri previsti dal T.U. sulle società a partecipazione pubblica

In chiave prospettica, occorre ricordare come sulla materia in analisi, è tornato nuovamente il Legislatore con un intervento di più ampio respiro sistematico, contenuto nel T.U. sulle società a partecipazione pubblica, volto a trasformare il processo di razionalizzazione in un processo ordinario, a cadenza annuale (art. 20). Per quanto qui maggiormente interessa, va evidenziato che i nuovi piani di razionalizzazione devono essere adottati annualmente dalle Amministrazioni pubbliche ove, in sede di analisi dell'assetto complessivo delle partecipate, si rilevino:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art.4 (produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma; realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato; autoproduzione di beni o servizi strumentali; servizi di committenza);

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;



d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Merita, altresì, di essere evidenziato il comma 8 dell'art. 20 del T.U. in esame - ove si tiene "fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190" - con la conseguenza che gli obblighi di razionalizzazione nascenti dalle predette disposizioni permangono in capo alle Amministrazioni interessate e i correlati obiettivi di razionalizzazione devono essere perseguiti anche con i nuovi piani. L'effettivo perseguimento delle finalità di razionalizzazione in analisi risulta, altresì, presidiato, in fase di prima applicazione, dalla previsione, contenuta nell'art. 24, di una revisione straordinaria delle partecipate in essere, nonché da un precipuo apparato sanzionatorio, profili entrambi già sopra richiamati. In merito alla revisione straordinaria, di cui all'art. 24, appare opportuno ricordare come per le partecipazioni che non rientrano nei parametri sopra riportati, le Amministrazioni pubbliche debbano provvedere o ad alienarle entro un anno dalla conclusione della ricognizione o a sottoporle alle misure di razionalizzazione previste dall'art. 20.

La novella in esame, dunque, nel confermare e mettere a sistema gli obiettivi di razionalizzazione delle partecipate pubbliche già in vigore, delinea in modo netto le fattispecie - fissate nell'art. 20 del nuovo T.U. e sopra riportate - al cui verificarsi l'Amministrazione socia è tenuta ad intervenire per porre in essere gli interventi ora ricordati.

Dal complessivo quadro normativo di riferimento appare, dunque, evincersi come l'acquisto e il mantenimento di una partecipazione in una società da parte di una Amministrazione pubblica sia preliminarmente subordinato ad un duplice ordine di vincoli. In primo luogo, rileva la stretta necessità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione (art. 4, comma 1 T.U.). In secondo luogo, il Legislatore individua un preciso vincolo relativo alle attività perseguibili mediante lo strumento societario, attraverso la puntuale tassonomia contenuta nell'art. 4, commi 2 e segg. Il rispetto di questi due presupposti non appare, però, *ex se*, sufficiente a giustificare il mantenimento di una partecipazione, in quanto, come sopra più volte ricordato, l'Amministrazione è tenuta, in base al disposto degli artt. 20 e 24, a verificare che la società partecipata, pur avendo come oggetto sociale l'attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e operando nei settori indicati dall'art. 4, commi 2 e segg., non risulti:



44

- priva di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- svolgere attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- aver, nel triennio precedente, conseguito un fatturato medio inferiore a un milione di euro;
- nel caso non gestisca un servizio d'interesse generale, aver prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessaria di interventi di contenimento dei costi di funzionamento o di aggregazione con altre società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 T.U.

Precipitato fondamentale di tale rinnovato quadro normativo appare l'eliminazione di qualsivoglia discrezionalità, in merito al mantenimento di una partecipazione societaria, in capo all'Amministrazione partecipante, ogni volta che non sia possibile riscontrare la presenza dei requisiti ora ricordati e tassativamente previsti dal Legislatore.

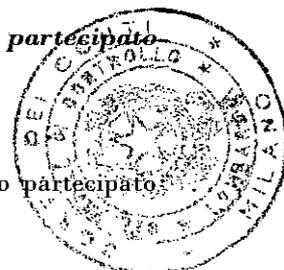
IV. La valutazione della Sezione sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e sulle relative relazione conclusive approvati dagli Enti soci dell'organismo partecipato

Brianzacque spa

IV.1) L'istruttoria svolta

1. Dall'esame dei Piani di razionalizzazione predisposti dagli Enti soci dell'organismo partecipato Brianzacque spa sono emerse le seguenti possibili criticità relative alla suddetta società:

- a) *trend* in costante aumento, in valore assoluto, della spesa di personale, che passa da € 11.479.623,00 del 2012 a € 17.426.692 del 2015, con un incremento di circa il 51%, a fronte di un incremento del valore della produzione nel medesimo periodo pari a circa il 30%;
- b) significativo importo relativo ai costi per servizi di consulenza/collaborazioni, pari ad € 552.106,00 per il 2015, con una previsione di budget 2016 in aumento pari ad € 645.000,00, a fronte, peraltro, di importi pressochè analoghi a partire dal 2012, tenuto conto, in particolare, della consistenza dell'organico attualmente dipendente, costantemente incrementatosi negli ultimi anni, che dovrebbe *ex se* determinare una riduzione dell'affidamento all'esterno di tale tipologia di incarichi;
- c) non conformità del "Regolamento interno per il reclutamento del personale", approvato dal Cda di Brianzacque spa nella seduta del 18 gennaio 2016, ai principi pubblicistici vigenti in *subiecta materia* (cfr. *ex plurimis* deliberazione Corte dei conti sez. regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 135/2015/VSGO), per quanto attiene, in via esemplificativa, alle modalità di selezione del personale a tempo determinato (con durata inferiore ai 12 mesi) per il quale si



44

“potrà provvedere alla selezione senza l’attivazione della procedura prevista dal presente Regolamento, ricorrendo alla banca dati dei curricula pervenuti spontaneamente in Azienda” (art. 14), nonché per quanto riguarda le modalità di selezione del personale, specie quello dirigenziale (artt. 6 e 13), per il quale è previsto un generale ricorso a società esterne esperte in ricerca del personale;

- d) modalità di selezione e di affidamento degli incarichi di Patrocinio legale e degli incarichi di consulenza/collaborazioni di cui alla lettera b).

2. In merito alle predette possibili criticità è stato chiesto l’avviso, mediante apposita istruttoria, del Comune di Monza che detiene la partecipazione più rilevante nel suddetto Organismo partecipato. Nella propria risposta istruttoria l’Ente ha preliminarmente evidenziato che *«il Comune di Monza non ha ... alcuna delle prerogative di cui alle ... lettere da a) a c) [dell’art. 2359 c.c.], ed infatti la società, partecipata da 50 enti pubblici, è statutariamente sottoposta alla vigilanza di un organismo denominato “Comitato Tecnico per il Controllo Analogo” ... Il controllo sulla società è esercitato congiuntamente da tutti i soci per il tramite del menzionato Comitato Tecnico per il Controllo Analogo, e la partecipazione del Comune di Monza, ancorché “rilevante”, non consente alcun controllo senza il concorso degli altri Comuni soci. Probabilmente l’influenza maggiore è esercitata dalla Provincia di Monza e Brianza la quale controlla l’Ufficio d’Ambito dell’ATO provinciale, titolare del Servizio e sottoscrittore del Contratto per la gestione del servizio Idrico integrato provinciale con la società, anche se l’ATO stesso è sottoposto, per le decisioni di maggior rilievo, all’obbligo di consultazione di un organo collegiale partecipato da tutti i comuni ricadenti nell’ambito: la Conferenza d’Ambito»*. Nel merito delle possibili criticità sopra evidenziate – oltre a trasmettere una relazione predisposta dall’organismo partecipato – si è evidenziato che *«le disposizioni regolamentari appaiono rispondenti ai principi generali in materia di assunzione di personale. L’intervento di società specializzate nella ricerca di personale non pare possa minare l’applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità, pubblicità e trasparenza. L’intervento di tali organismi di diritto privato, peraltro, pare coerente con la specifica natura giuridica della società, soggetto che, nonostante la specialità di talune previsioni legislative di cui è destinataria, deve continuare a qualificarsi “di diritto privato” (cfr. art. 1, comma 3, e art. 19, D.lgs. n. 175/2016)»*.

3. Nelle ampie relazioni predisposte dall’organismo partecipato si rappresenta, in particolare che:

- *«la crescita del costo del personale tra il 2012 e il 2015 pari ad € 5.767.069 è quasi totalmente da ascrivere a processi di aggregazione e solo per una piccola percentuale stimabile intorno al 2% agli aumenti contrattuali derivanti dagli incrementi contrattuali del CCNL. Si sottolinea che il confronto tra l’aumento del costo del personale per il periodo 2012/2015 e l’incremento del valore della produzione misurato sempre tra il 2012 e il 2015 non è attendibile in quanto per avere un dato raffrontabile risulta necessario rapportare le medesime grandezze ma nel periodo 2010 – 2015.*



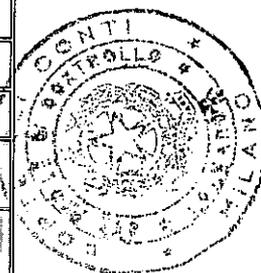
44

	31/12/2010	31/12/2015	Incremento € 2010-2015	Incremento % 2010-2015
Valore della Produzione	39.966.128	81.581.959	41.615.831	104,13%
Costo del Personale	10.074.261	17.246.692	7.172.431	71,20%

Tabella dalla quale si ravvisa come l'intero processo aggregativo ha portato ad un netto miglioramento della situazione economica della società a beneficio ultimo dell'utente, effetto che peraltro si ravvisa anche dalla sostanziale invarianza tariffaria predisposta dall'Autorità d'Ambito della Provincia di Monza e Brianza per gli anni 2016 – 2019 nonostante un importante programma di investimenti che riguarderà le infrastrutture idriche del territorio nel medesimo periodo pari ad oltre 97 milioni di euro.

Passando ora ad analizzare la voce di costo delle consulenze/collaborazioni e ricordato tutto quanto sopra riportato riguardo alle operazioni straordinarie espletate si riporta l'andamento delle stesse tra il 2012 ed il 2015:

Andamento consulenze 2012-2015				
	2012	2013	2014	2015
Consulenze €	589.458	624.775	571.655	552.106
Valore della Produzione €	62.347.323	75.821.493	72.518.574	81.581.959
Costi della produzione €	61.480.934	72.599.070	63.070.031	73.790.827
Incidenza % Consulenze/VdP	0,95%	0,82%	0,79%	0,68%
Incidenza % Consulenze/CdP	0,96%	0,86%	0,91%	0,75%



Come si evince dallo schema precedente le consulenze risultano in riduzione sia rispetto al Valore della Produzione sia rispetto ai Costi della Produzione e considerata anche la notevole crescita delle attività gestite risulta ancora più apprezzabile lo sforzo dell'azienda di internalizzare tali costi per quanto possibile. L'incremento dei costi per consulenze previsto dal dato di Budget 2016 rispetto al dato di consuntivo 2015 è da ascrivere, da un lato alla necessità di far fronte all'ingente mole di investimenti (v. schema sotto riportato) che richiederanno l'attivazione di collaborazioni esterne nonchè di studi e indagini tecniche da commissionare a terzi, dall'altro al prevedibile incremento delle spese legali e notarili a fronte tanto del crescente numero di contenziosi legati agli episodi di esondazione che delle operazioni straordinarie previste nel corso dell'esercizio»;

44

Trend Piano Investimenti Brianzacque 2013-2016 riferiti al SII				
	2013	2014	2015	2016
Acquedotto	775.007	1.935.606	3.949.160	4.343.180
Fognatura	725.452	3.381.656	12.316.913	7.918.213
Depurazione	-	-	1.921.944	9.709.581
Altro			464.000	2.034.383
	1.500.459	5.317.262	18.652.017	24.005.358

- «il c.d. principio di imparzialità, in base al quale “è necessario il ricorso ad una procedura comparativa, finalizzata a selezionare il migliore tra gli aspiranti all’incarico” ... viene ritualmente e rigorosamente rispettato dalla scrivente Società, anche ai fini della selezione del proprio personale»;
- «va rilevato che il Regolamento adottato dalla Società, in relazione al reclutamento del personale con qualifica dirigenziale, prevede una assai articolata fase procedurale di selezione espressamente delimitata agli artt. 6 e 13, in base al predetto Regolamento, la selezione del personale - soprattutto con qualifica dirigenziale - avviene da parte di Brianzacque S.r.l. attraverso le seguenti modalità (pienamente rispettose dei criteri di cui all’art. 35, c. 3 cit.):



1) pubblicazione di un avviso pubblico con cui viene identificata la figura che si intende selezionare e vengono delineati i requisiti di partecipazione;

2) valutazione, da parte di una “struttura esterna specializzata in ricerca del personale, con la quale la Società sarà tenuta a stipulare apposito contratto, contenente clausole negoziali volte al rispetto delle disposizioni di cui al D.lgs. 231/2001 e all’articolo 35, comma 3 del D.lgs. n. 165/2001” dei curricula pervenuti, e ciò ai fini dell’individuazione di una rosa di candidati ritenuti idonei;

3) nomina di una commissione giudicatrice, composta da soggetti esterni alla Società, muniti di comprovata esperienza nel settore della selezione, chiamata a valutare - anche nel corso di un colloquio - i candidati ammessi, con contestuale formazione di una graduatoria provvisoria da sottoporre al Consiglio di Amministrazione della Società;

4) approvazione, da parte della Consiglio di Amministrazione della Società, della graduatoria in cui attingere il nominativo del candidato prescelto.

Trattasi, pertanto, di una procedura che rispetta i principi enunciati dall’art. 35, c. 3 del d.lg. n. 165/2001, e che risulta peraltro analoga a quanto avviene, nella comune prassi, per la scelta di soggetti dotati di ruolo dirigenziale, con cui instaurare un rapporto connotato da profili di innegabile fiduciarità».

44

- *«infine, quanto alle procedure di selezione di personale con cui instaurare un rapporto di lavoro di durata assai limitata (inferiore ai 12 mesi), si segnala che il vigente Regolamento aziendale, attesa la natura temporanea del rapporto e delle specifiche necessità (e della conseguente urgenza, spesso determinate da sostituzioni per maternità o malattia) sottese a tali incarichi, consente sì di procedere senza l'esperimento di apposita procedura, ma sempre previa attenta valutazione dei curricula pervenuti alla Società, il tutto con la precisazione che il medesimo rapporto potrà assumere forma duratura solo laddove l'incaricato sia stato individuato mediante apposita selezione operata nel rispetto dei principi concorsuali enunciati dal medesimo».*

4. In vista dell'adunanza del 15 novembre 2016, anche i Componenti del comitato tecnico di controllo analogo hanno presentato una propria memoria, nella quale, in particolare, dopo aver ricordato come il Comitato si sia attivato diligentemente per verificare il corretto svolgimento degli indirizzi avuti dall'assemblea dei soci, sollecitando gli organi di gestione sul miglioramento dei controlli interni ed in un caso particolare richiedendo il supporto di professionisti esterni, incaricati dal CDA, per il controllo di alcuni atti, hanno rappresentato:

- *«l'impegno del comitato di controllo analogo a sottoporre all'assemblea dei soci di Brianzacque tutte le criticità evidenziate dalla eccellentissima Corte e di chiedere all'assemblea stessa di assumere decisioni tali da predisporre azioni correttive atte ad eliminare le criticità evidenziate».*
- *«sarà chiesto all'assemblea dei soci di definire indirizzi più appropriati, anche in tema di personale, atti ad escludere scelte discrezionali tali da garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa».*

5. Nel corso dell'adunanza pubblica del 15 novembre 2016 i Rappresentanti degli Organismi deferiti hanno ribadito quanto già rappresentato nelle proprie memorie, nonché hanno provveduto a depositare ulteriore documentazione inerente i singoli profili oggetto di deferimento; a seguito dell'esame della predetta documentazione, il Collegio, con l'ordinanza istruttoria sopra richiamata, ha chiesto l'acquisizione di ulteriore documentazione e di chiarimenti inerenti i seguenti aspetti:

- in relazione al personale in servizio presso Brianzacque srl, di fornire una relazione concernente l'organigramma della società, l'assegnazione del personale in servizio ai diversi uffici/servizi, l'inquadramento e le specializzazioni dello stesso, dando conto delle successive modifiche derivanti dall'inserimento del personale delle società progressivamente assorbite;
- in riferimento agli incarichi (prestazioni e consulenze professionali) - conferiti da Brianzacque srl negli anni 2012-2016 e di cui sono stati acquisiti i relativi ordinativi e/o disciplinari/contratti individuali - di chiarire se le relative procedure di affidamento diretto siano state precedute da una preventiva valutazione dell'impossibilità di utilizzare risorse interne e da una preventiva pubblicità, nonché accompagnate da una valutazione di proporzionalità del compenso



44

riconosciuto; in caso affermativo si prega di trasmettere i relativi atti a completamento della documentazione già trasmessa;

- in merito a quanto affermato nella memoria presentata dalla società riguardo al coinvolgimento di una “struttura esterna specializzata in ricerca del personale” nelle procedure selettive propedeutiche all’assunzione del personale della società in analisi, di chiarire, preliminarmente, come la stessa possa essere espressione del principio del “decentramento delle procedure di reclutamento”, di cui all’art. 35, comma 3, d.lgs. n. 165/01, atteso che tale principio si riferisce esclusivamente al decentramento delle sedi di svolgimento delle prove selettive; si chiede, altresì, di indicare, considerato il ridotto numero di concorrenti partecipanti alla singola procedura concorsuale, le motivazioni che rendono necessario il coinvolgimento di tali strutture in aggiunta alla commissione giudicatrice esterna e giustificano l’ulteriore aggravio di costi della complessiva procedura concorsuale, chiarendo, infine, le modalità attraverso le quali si è proceduto ai relativi affidamenti diretti a tali strutture esterne;
- in riferimento a quanto comunicato con la nota del 21 novembre 2016 sopra richiamata, di relazionare sulla prospettata operazione di emissione di strumenti obbligazionari in mercati regolamentati, deliberata dal Cda della società in esame successivamente alla data considerata dall’art. 26, comma 5, D.lgs. n. 175/2016, tenuto conto anche dei rilievi formulati nel relativo verbale del Cda da un Componente del Collegio Sindacale, che ha evidenziato che “l’attuale struttura amministrativa non è organizzata per effettuare questi adempimenti, occorre mettere in preventivo un investimento di risorse”.

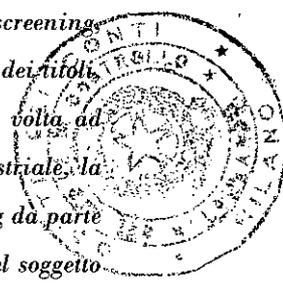


6. La società ha adempiuto ai richiesti incumbenti istruttori, trasmettendo la richiesta documentazione e una memoria nella quale si rappresenta che:

- in merito al coinvolgimento di una struttura esterna specializzata in ricerca di personale, oltre a rinviare al contenuto di un allegato parere legale, «*il Consiglio d’Amministrazione nella seduta del 6 dicembre u.s. ha approvato l’adeguamento del Regolamento interno per il reclutamento del personale disponendo che le assunzioni di personale a tempo determinato di cui all’art. 14 avvengono esclusivamente mediante selezione con avviso pubblico, così come previsto per il personale a tempo indeterminato*»;
- in riferimento a quanto comunicato con nota 21 novembre 2016 inviata ai sensi dell’art. 26 comma 5 D. Lgs. 175/2016, «*alla scrivente società, gestore unico affidatario del servizio idrico integrato nella Provincia di Monza e Brianza, l’Ente di Governo dell’Ambito ha approvato nel mese di giugno 2016 la proposta tariffaria per il periodo 2016-2019 corredata da un Piano d’Ambito decisamente considerevole che prevede la realizzazione, nel quadriennio in esame, di investimenti per oltre 98 milioni di Euro. La copertura finanziaria del suddetto Piano, al netto dei*

14

contributi a fondo perduto già concessi alla scrivente e pari a circa 22 milioni di Euro e da effettuarsi tanto a mezzo dei flussi di cassa che la società è in grado di generare che mediante l'accesso al credito. In merito all'accesso a finanziamenti di terzi il Consiglio di Amministrazione della società intende procedere sia attraverso il ricorso a finanziamenti a medio-lungo termine sul mercato creditizio, che attraverso l'emissione di titoli di debito a norma dell'art. 2483 c.c. e delle disposizioni statutarie in materia. Si segnala, a tale proposito che a seguito delle recenti modifiche statutarie, la competenza all'emissione di titoli di debito è riservata all'Assemblea dei Soci che quindi ne valuterà opportunità e convenienza. Nello specifico si tratterà, in ogni caso, di titoli di debito ammessi alle negoziazioni in un mercato regolamentato che a norma di statuto e di c.c. siano sottoscritti solo da Investitori professionali, soggetti a vigilanza prudenziale a norma delle leggi speciali. Per la natura stessa dell'operazione, l'emittente ha la necessità di avvalersi di alcune figure specifiche volte alla prestazione di servizi legali, finanziari e di intermediazione strumentali e funzionali all'emissione di titoli di debito quali Advisor finanziario, SGR, Agenzia di rating. L'emissione dei titoli di debito di che trattasi prevede, infatti, di norma una fase di screening ovvero di accertamento dei requisiti minimi per la società per poter accedere all'emissione dei titoli, una fase di pre-istruttoria e di istruttoria finalizzate all'emissione della Due diligence volta ad individuare oltre alla dimensione dell'emittente la solidità del business, il rischio industriale, la qualità contabile etc..., fasi svolte di norma da una SGR, nonché l'assegnazione del rating da parte di una Agenzia di rating qualificata e indipendente. L'advisor finanziario, infine, è quel soggetto professionale che supporta l'azienda nell'iniziativa di emissione del titolo a partire dall'analisi dei requisiti di base per la presentazione del progetto di sviluppo industriale sino al supporto nelle attività legate alla quotazione dello strumento ed alla sottoscrizione. Le succitate risorse esterne cui è necessario ricorrere, rappresentano, pertanto, l' "investimento di risorse necessario" riportato nel verbale del CdA del 7 luglio 2016 secondo le indicazioni di un componente del Collegio sindacale».



IV.2) Significativo ammontare della spesa per consulenze e incarichi esterni

1. Alla luce della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria e sopra sommariamente richiamata, si può procedere, ora, ad affrontare la prima criticità emersa, inerente il permanere di un rilevante ammontare della spesa per consulenze e incarichi esterni, pur a fronte di un sensibile incremento del personale dipendente, a seguito delle intervenute riorganizzazioni societarie. La tabella di seguito riportata fornisce un quadro completo delle relative voci di spesa a partire dal 2012:

46

2012	2013	2014	2015	2016 (dati parziali)
------	------	------	------	----------------------

					GEN-DUC)
PRESTAZIONI PROFESSIONALI AMMINISTRATIVE	€ 293.566,78	€ 339.217,20	€ 295.631,50	€ 222.526,57	€ 135.588,54
PRESTAZIONI PROFESSIONALI TECNICHE	€ 85.680,23	€ 78.908,11	€ 53.690,87	€ 127.813,43	€ 73.607,45
SPESE LEGALI, NOTARILI E CONTRATTUALI	€ 95.217,95	€ 127.506,23	€ 175.562,26	€ 195.762,46	€ 5.239,23
PRESTAZIONI OCCASIONALI	€ 8.712,00	€ 2.500,00	€ 2.500,00	=	=
COLLABORATORI	€ 106.280,63	€ 94.331,61	€ 6.937,61	€ 5.003,60	€ 2.500
TOTALE	€ 589.457,59	€ 642.463,15	€ 534.322,24	€ 551.106,06	€ 282.518,17
					€ 645.000,00 previsione budget
N. VEDRE DELLA PRODUZIONE ANNUO	€ 62.347,328	€ 75.821,498	€ 72.518,571	€ 31.531,959	
<i>Incidenza Cons.ille. Totale Annuo/Notizi. delle Produzione annuo</i>	0,25%	0,32%	0,79%	0,81%	

Nella successiva tabella è, invece, riportata l'evoluzione della forza lavoro dell'organismo partecipato e dei correlati costi, distinti per qualifica (2011-2015):

	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015
N. Figure Apicali	5,00	5,00	4,92	5,00	4,83
Retribuzione Media Figure Apicali	21.730,00	21.730,00	20.503,00	20.463,00	17.207,00
Retribuzione Massima Figure Apicali	37.800,00	37.800,00	22.077,00	47.833,00	42.334,00
Figura interessata	Presidente Cda	Presidente Cda	Vice Presidente Cda	Vice Pres. Cda/Amm. Delegato	Amm. Delegato/Presidente Cda
Nota: non è compreso il compenso al DG Dott. Bratta Saverio per il quale si rimanda ai contratti di incarico inviati quali: rep. N. 29 del 27/12/2011 - rep. N. 45 del 21/12/2012 - rep. n. 31 del 27/12/2013 - rep. del 6/2/2015					
N. Dirigenti	4,00	4,83	4,42	4,58	5,00
Retribuzione Media Dirigenti	115.149,00	109.488,00	108.665,00	108.566,00	108.472,00
Retribuzione Massima Dirigenti	153.260,00	151.592,00	137.386,00	145.221,00	134.436,00
Figura interessata	Direttore Area Tecnica	Direttore Area Tecnica	Direttore Area Tecnica	Direttore Area Tecnica	Direttore Area Tecnica

N.Quadri	11,00	11,83	12,50	15,90	22,00
Retribuzione Media Quadri	60.810,00	65.845,00	61.156,00	63.421,00	67.387,00
Retribuzione Massima Quadri	81.754,00	83.198,00	87.806,00	85.684,00	90.628,00
Figura interessata	Responsabile Settore Commerciale	Responsabile Settore GCTAI	Responsabile Settore GCTAI	Responsabile Settore Commerciale	Assistente Direzione Tecnica
N.Persone con altro inquadramento	176,17	194,75	200,50	221,66	271,08
Retribuzione Media Altro Personale	34.520,00	34.664,00	34.611,00	36.757,00	37.642,00
Retribuzione Massima Altro Personale	56.256,00	52.126,00	53.227,00	57.011,00	57.522,00
Figura interessata	Assisten.Lavori Man.Imp.e Gest.Mag.Monza	Resp.Ufficio Gestione Risorse Umane	Responsabile Gestione Impianto	Responsabile Gestione Impianto	Responsabile Gestione Impianto

Per meglio comprendere le dinamiche che hanno determinato l'evoluzione del personale ora rappresentata, deve ricordarsi come nel periodo 2012 - 2016 la società in esame ha intrapreso un percorso di aggregazione con le Società operanti sul territorio, al fine di essere la società unica dell'idrico per la Provincia di Monza e Brianza, con una riduzione allo stato da 11 a 3 soggetti operanti, in tale ambito territoriale, nel settore idrico, con una prospettiva di ulteriore semplificazione. Tali significativi processi di aggregazione hanno, come evidente, determinato, come si legge in una delle memorie presentate dalla società, «forti variazioni alle attività gestite dalla scrivente sia da un punto di vista quantitativo (n. crescente di Comuni gestiti e di servizi del SII gestiti) che qualitativo (precedentemente l'attività si limitava alla semplice gestione mentre ora viene svolta anche l'attività di investimento ed implementazione delle immobilizzazioni prima di competenza delle due Società patrimoniali di riferimento, Alsi S.p.A e Idra Patrimonio S.p.A, inglobate nel corso del 2014)». Risulta, altresì, evidente che le suddette operazioni societarie abbiano determinato l'incremento del personale della società, attraverso il trasferimento di quello operante presso le società progressivamente assorbite, come sopra rappresentato e come emerge ancor più chiaramente, per quanto qui maggiormente interessa, dalle seguenti tabelle:



DATA DI AGGIORNAMENTO	SOCIETÀ DI RIFERIMENTO	NUMERO DI OPERAI	NUMERO DI OPERAI
01/01/2012	GELSIA	3	
01/01/2012	AEBSPA	2	1
01/02/2012	IDRA PATRIMONIO SPA	13	
01/07/2012	METANO ARCORE SPA	2	
01/09/2012	ASSPSA	4	

46

01/06/2014	ALSI SPA	36	
01/07/2014	IDRA PATRIMONIO SPA	9	
01/01/2015	ACSM-AGAM RETI GAS ACQUA SPA	39	1
01/03/2015	ASPES SRL	2	
01/01/2016	AMI ACQUE	2	
01/01/2016	CAP HOLDING	2	
	TOTALE	114	2

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Dirigenti	5	4	5	5
Quadri	12	12	19	22
Impiegati	129	136	170	193
Operai	65	66	69	81
Totale Dipendenti	211	218	263	301
Collaboratori	2	2	1	0
Totale Collaboratori	2	2	1	0

Ad avviso della Sezione, il progressivo innesto di nuovo personale – specie per quanto riguarda quello con profilo amministrativo (quadri, impiegati), incrementatosi in maniera significativa nel periodo considerato – dovrebbe determinare a regime una sensibile diminuzione della necessità di affidare all'esterno determinati servizi. In questo senso, in vero, appaiono significativi i risultati conseguiti in relazione al contenimento delle consulenze tecniche, alla luce dell'andamento degli investimenti, come emerge dalla seguente tabella:

	2012	2013	2014	2015	2016
Acquedotto		775.007	1.935.606	3.949.160	4.343.180
Fognatura		725.452	3.381.656	12.316.913	7.918.213
Depurazione		-	-	1.921.944	9.709.581
Altro				464.000	2.034.383
TOTALE	2.319.971	1.500.459	5.317.262	18.652.017	24.005.358
Consulenze tecniche	€ 85.680	€ 78.908	€ 61.135	€ 127.813	€ 73.607
Incidenza su Investimenti	3,71%	5,25%	1,15%	0,69%	0,31%

Alcune criticità sembrano, invece, in via esemplificativa, riguardare la materia dei servizi legali, i cui costi sono rappresentati nella seguente tabella:



44

	2012	2013	2014	2015	Geniale 2016
CONSULENZE LEGALI NOTARILI CONTRATTUALI	€ 95.218	€ 127.506	€ 91.438	€ 195.762	€ 70.822
Di cui:					
RICORSI	48.723,55	71.353,65	122.763,54	120.009,62	63.675,91
NOTARILI	11.112,98	27.147,64	21.966,00	17.080,12	1.907,34
ALTRO	35.381,42	29.004,94	60.185,04	58.672,72	5.239,23

Giova, al riguardo, ricordare, infatti, come, almeno dal 2014, come emerge dalla tabella che segue, la società è dotata di un ufficio legale, a cui risultano assegnate le seguenti risorse:

DATA TRASFERIMENTO ASSUNZIONE	SOCIETA' PROVENIENZA	ODG	Q.	DIR.	DATA TRASFERIMENTO ASSUNZIONE	DATA CASSAZIONE/ TRASFERIMENTO
		3102 LEGALE	Q	Q	AVVOCATO	
01/04/12	ASSUNZIONE	3102 LEGALE	1	3	ADDETTO AMMINISTRATIVO	
01/06/14	ALSI SPA	3102 LEGALE	Q	Q	ESPERTO LEGALE	
01/06/14	ALSI SPA	3102 LEGALE	D	Dir	DIRIGENTE UFFICIO LEGALE	

Pur dovendosi prendere atto di quanto, al riguardo, rappresentato dalla società, ovvero che la relativa voce di costo «sia in continuo aumento a causa del numero sempre maggiori di contenziosi da parte di *partecipanti a procedure di gara e/o per richieste di danni in seguito ad allagamenti dovuti alle forti piogge che negli ultimi anni si stanno registrando nei Comuni serviti*», deve rilevarsi come l'implementazione della suddetta struttura all'interno della società avrebbe dovuto concorrere nel 2015 almeno ad un contenimento delle suddette spese, che, invece, rimangono costanti rispetto al 2014. Se si considerano, in via esemplificativa, le sole spese inerenti la gestione del contenzioso nel 2015, può rilevarsi che la gestione esternalizzata di un contenzioso, numericamente non particolarmente significativo, abbia comportato rilevanti oneri, con una spesa media per singola controversia di circa € 9.000.



Ragione Sociale / Firmatario	Oggetto / Delinea	Importo Totale
Avv. Davide Angelucci	Incarico legale per ricorso Ingegneria Ambiente vs Brianzacque	4.186,00
STUDIO LEGALE GALBIATI, SACCHI E ASSOCIATI	Incarico professionale per l'assistenza legale nella causa Ina Assitalia /Arienti Desio	4.466,60
STUDIO LEGALE MUSUMECI, ALTARA, DESANA E ASSOCIATI	INCARICO DI ASSISTENZA LEGALE NEL RICORSO BRIANZACQUE/RTI PUTIGNANO S.R.L.	15.548,00

44

TRIFIRO' & PARTNERS AVVOCATI	INCARICO DI ASSISTENZA LEGALE NELLA CAUSA BRIANZACQUE E MICHAELA FADONI/ ACS DOBFAR, STEFANO MARONI E RENATO BROGGI (AVV. ANGELO DI GIOIA)	3.148,68
STUDIO LEGALE AVV. FRANCESCO FERRARI	BRIANZACQUE/AGENZIA DELLE ENTRATE/DR. ZANGOBBI - INCARICO DI ASSISTENZA LEGALE PER COSTITUZIONE IN GIUDIZIO NEL RICORSO PROMOSSO AVANTI LA CORTE DI CASSAZIONE (ORDINE INTERNO-Vedi lett. incarico ns. prot. n. 10846 del 14/05/2015 - IMPORTO STIMATO)	15.483,42
STUDIO LEGALE GALBIATI, SACCHI E ASSOCIATI	Incarico professionale per l'assistenza legale per la costituzione e difesa nel giudizio nella causa Comune di Nova Milanese	3.346,60
TRIFIRO' & PARTNERS AVVOCATI	BRIANZACQUE/AGENZIA DELLE ENTRATE/DR. ZANGOBBI - INCARICO DI ASSIST. LEGALE PER PROCEDIMENTO MONITORIO (RICORSO PER DECRETO INGIUNTIVO) E SUCCESSIVO GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE (ORDINE INTERNO-Vedi lett. incarico ns. prot. 10855 del 14/05/15-IMPORTO STIMATO)	2.553,46
LEAD CARTENI & VERSACI	assistenza legale per ricorso contro n. 4 ingiunzioni di pagamento della Provincia di Monza e Brianza	2.652,80
GRELLA AVV. UMBERTO	ricorso TAR Lombardia avverso PGT Brugherio	23.660,00
Avv. Marco Mariano	RICORSO PER ACCERTAMENTO CON ADESIONE - VERBALE AGENZIA ENTRATE	14.352,00
	TOTALE	89.397,56

2. Ne deriva, dunque, sul piano più generale che, in chiave prospettica, le misure organizzative e di efficientamento in corso di adozione devono mirare ad un processo di più marcata reinternalizzazione dei servizi in analisi, considerato il progressivo sviluppo delle strutture societarie interne, con una spesa del personale che, per il 2015, ha registrato un valore pari al 21% circa del valore della produzione. La piena valorizzazione delle risorse interne appare, dunque, un obiettivo da perseguire in maniera netta, considerato anche il costo di tali risorse. Al fine di poter meglio apprezzare quest'ultimo aspetto, riprendendo dei dati già oggetto di attenzione da parte della Sezione, in riferimento all'analisi condotta in relazione alla parificazione del bilancio 2015 di Regione Lombardia (cfr. Relazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia 2015 la gestione amministrativa e finanziaria: Enti del sistema regionale-Sireg, ove è possibile fare un confronto anche con i dati relativi agli enti componenti il Sireg), appare utile un confronto omogeneo, a parità di qualifiche, tra il personale della società in esame e quello di Regione Lombardia:

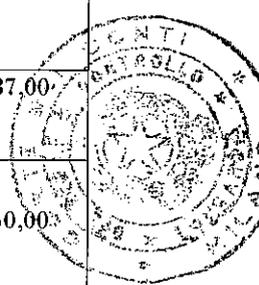


44

	2011	2012	2013	2014	2015
Retribuzione media Dirigenti Straniero	€ 115.149,00	€ 109.488,00	€ 108.665,00	€ 108.566,00	€ 108.472,00
Retribuzione media Dirigenti Regione Lombardia	€ 104.947,00	€ 112.355,00	€ 97.765,00	€ 94.027,00	€ 100.829,00

	2011	2012	2013	2014	2015
Retribuzione massima Dirigenti Straniero	€ 153.260,00	€ 151.592,00	€ 137.386,00	€ 145.221,00	€ 134.436,00
Retribuzione massima Dirigenti Regione Lombardia	€ 112.553,00	€ 115.992,00	€ 110.995,00	€ 115.078,00	€ 108.977,00

	2011	2012	2013	2014	2015
Retribuzione massima Dirigenti Straniero	€ 81.754,00	€ 83.198,00	€ 87.806,00	€ 85.684,00	€ 90.628,00
Retribuzione media Dirigenti Straniero	€ 60.810,00	€ 65.845,00	€ 61.156,00	€ 63.421,00	€ 67.387,00
Retribuzione media Dirigenti Regione Lombardia	€ 46.479,00	€ 45.702,00	€ 43.908,00	€ 43.942,00	€ 44.750,00



	2011	2012	2013	2014	2015
Retribuzione massima per Dirigenti	€ 34.520,00	€ 34.664,00	€ 34.611,00	€ 36.757,00	€ 37.642,00
Retribuzione massima altri personale Dirigenti	€ 56.256,00	€ 52.126,00	€ 53.227,00	€ 57.011,00	€ 57.522,00
Retribuzione massima altri personale Dirigenti	€ 33.059,00	€ 36.247,00	€ 30.679,00	€ 30.770,00	€ 31.374,00

Dal confronto dei dati in tabella emerge chiaramente come, specie per le qualifiche dei quadri e dei dirigenti, le relative retribuzioni - sia medie che massime - si collocano ben al di sopra di quelle percepite dal personale regionale, che, nell'ambito del settore pubblico di riferimento, appare essere un valido

44

parametro di valutazione. Appare, altresì, interessante evidenziare come, per quanto attiene in particolare i quadri, in un periodo segnato dalla generale stabilità delle retribuzioni, se non da un loro lieve calo (la retribuzione media dei pari qualifica regionali passa da € 46.479 a € 44.750), la loro retribuzione media si sia incrementata dal 2011 al 2015 di circa il 10,8%. Ne consegue che le politiche societarie non sembrano poter prescindere da un'efficace utilizzo delle predette risorse, che si è ritenuto di assorbire, nel corso delle operazioni societarie sopra ricordate, evitando ogni duplicazione di costo, che può derivare dall'affidamento all'esterno di servizi che potrebbero essere gestiti dalle strutture interne, a cui risulta assegnato il predetto personale.

IV.3) Modalità di conferimento delle consulenze e degli incarichi esterni

1. Un secondo ordine di possibili criticità, in relazione ai predetti incarichi di consulenza ed esterni conferiti nel periodo considerato 2012-2015 attiene alle modalità di conferimento degli stessi. Dalla documentazione acquisita, infatti, è emerso un ricorso praticamente esclusivo ad affidamenti diretti. Al riguardo la società ha avuto modo di precisare, nella propria memoria, che *«si attiene a quanto stabilito all'art. 36, comma 2 lett. a) del D.Lgs n. 50/2016 che consente, in presenza di affidamenti di importo inferiore a 40.000,00 euro l'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture. In relazione ai servizi di architettura e ingegneria, le linee guida n. 1 dell'ANAC, recanti "indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", confermando che l'obbligo di esperire una procedura concorsuale per l'affidamento di tali incarichi professionali sussiste solo per quelli di importo superiore a 40.000,00 euro. Il D.lgs n. 163/2006, art. 125, comma 11 ultimo periodo, consentiva l'affidamento diretto di servizi e forniture inferiori a 40.000,00 euro. L'ANAC, con parere del 16.11.2011, aveva chiarito che il legislatore, con le modifiche introdotte al D.Lgs. n. 163/2006, dall'art. 4. Del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (così convertito con legge 12 luglio 2011, n. 106), era intenzionato ad assoggettare l'intero ambito dei servizi di cui all'art 252 del D.P.R. n. 270/2010 (Servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria) alla disciplina prevista dal citato art. 125 comma 11, che prevede, come detto la possibilità di affidare direttamente servizi di importo inferiore a 40.000,00».* Viene, altresì, fornita la seguente tabella delle consulenze suddivise per fasce d'importi:

Dati affidamenti suddivisi per importo	2012	2013	2014	2015	2016
Inferiori/uguali a 5.000	31	46	37	34	22
Tra 5.000 e 10.000	13	9	13	9	13
Tra 10.000 e 20.000	8	14	15	16	11
Tra 20.000 e 40.000	5	5	3	9	12

Oltre 40.000	2	1	2	1	0
Totale	59	75	70	69	58

2. Quanto rilevato dalla società in riferimento al profilo delle modalità di scelta dei contraenti in relazione ai predetti incarichi non appare esauriente. Giova, infatti, ricordare come già l'art. 18 del d.l. n. 112/2008 - recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la cui disciplina, ancora direttamente applicabile alle fattispecie esaminate, è, di recente, confluita nel TU Società partecipate - avesse previsto che le società a partecipazione pubblica totale o di controllo, non quotate su mercati regolamentati, adottassero, con propri provvedimenti, "criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità". Tale vincolo appare, in vero, ancor più netto per le società - come quella in esame - qualificabili come *in house*, in quanto, come chiaramente affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione, tali società *«hanno della società solo la forma esteriore ma ... costituiscono in realtà delle articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non dei soggetti giuridici ad essa esterni e da essa autonomi»* (sentenza n. 26283/2013). Con la conseguenza che, come era stato già rilevato da questa Sezione, *«le società in house debbono osservare i principi e gli obblighi fissati in materia per gli enti cui appartengono nonchè criteri per il controllo dell'Ente locale sull'osservanza delle regole da parte delle Società partecipate»* (deliberazione n. 37/2009/INPR). Ne deriva, per quanto qui maggiormente interessa, che tali società, prima di procedere all'affidamento di un incarico, devono verificare la sussistenza dei seguenti presupposti:

- **impossibilità di utilizzare risorse interne** - è necessario accertare che all'interno della società non vi siano dipendenti in possesso delle professionalità richieste, oppure, in presenza di tali professionalità, occorre appurare che, anche in ragione del proprio carico di lavoro, i dipendenti non possano essere adibiti allo svolgimento dell'incarico;
- **funzionalità dell'incarico** - deve essere, sempre preventivamente, valutata l'effettiva utilità dell'incarico professionale esterno che si intende affidare;
- **proporzionalità del compenso riconosciuto** - il compenso non può che essere commisurato tenendo conto dell'oggetto dell'incarico e della professionalità richiesta;
- **principio di pubblicità** - la società deve adeguatamente e preventivamente rendere noto alla generalità dei soggetti potenzialmente interessati, mediante mezzi idonei, l'intenzione di procedere all'affidamento di un incarico;
- **principio di trasparenza** - deve essere prevista la pubblicazione, sul sito istituzionale *internet* della società, degli atti con i quali vengono conferiti incarichi a collaboratori esterni, in



44

parallelo con quanto prescritto dal legislatore statale a carico delle pubbliche amministrazioni;

- **principio di imparzialità** – presuppone il ricorso ad una procedura comparativa, che, a sua volta, richiede la predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri sulla base dei quali i candidati saranno valutati.

2.1. Dalla documentazione acquisita è emerso il non completo rispetto dei suddetti principi. La quasi totalità degli incarichi appaiono essere stati conferiti in modo fiduciario e diretto, senza alcuna forma di pubblicità preventiva, né di valutazione comparativa tra diverse offerte pervenute. Una riprova in questo senso si ha, in via esemplificativa, considerando gli incarichi conferiti nel 2015. Su 69 incarichi conferiti, soltanto in 7 casi si è provveduto ad una valutazione comparativa e all'acquisizione di diversi preventivi da comparare.

IV.4) Modalità di assunzione del personale dipendente

1. Un diverso ordine di possibili criticità sono emerse nel corso dell'istruttoria per quanto riguarda le modalità di selezione del personale in servizio. E' stato oggetto, in particolare, di precipuo approfondimento la conformità della disciplina contenuta nel "Regolamento interno per il reclutamento del personale", approvato dal Cda di Brianzacque srl nella seduta del 18 gennaio 2016 con i principi di cui al combinato disposto del comma 3 dell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016, per quanto attiene, in particolare, le seguenti previsioni:

- **art. 6 - Modalità di selezione – Principi generali**

Le assunzioni e il reclutamento del personale da parte della Società sono operate nel rispetto delle seguenti modalità:

DIRIGENTI

La selezione del personale con qualifica dirigenziale avviene, di norma, tramite affidamento di uno specifico incarico ad una struttura esterna specializzata in ricerca del personale, con la quale la Società sarà tenuta a stipulare apposito contratto, contenente clausole negoziali volte al rispetto delle disposizioni di cui al D.lgs. 231/2001 e all'articolo 35, comma 3 del D.lgs. n. 165/2001, nonché della normativa vigente in materia di "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e di quella in materia di "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico".

Resta peraltro inteso che, ad esito della selezione preliminare del personale operata dalla predetta struttura esterna specializzata in ricerca del personale, la fase finale della procedura di reclutamento del personale con qualifica dirigenziale verrà comunque gestita dalla Società, la quale potrà procedere, se del caso, anche attraverso la valutazione dei candidati ammessi da parte di una specifica commissione giudicatrice appositamente nominata da Brianzacque.

PERSONALE DI ALTRE QUALIFICHE



46

La selezione del personale con qualifica diversa da quella dirigenziale avviene nel rispetto di una delle seguenti modalità:

a) di norma, mediante una selezione interna curata dall'Ufficio Gestione Risorse Umane in collaborazione con il Responsabile di Area/Settore/Ufficio interessato al percorso di selezione, mediante prove e/o esercitazioni pratiche e/o test attitudinali e colloqui;

b) in particolari casi in cui sia richiesto l'intervento di struttura esterna, incaricata di operare una preliminare valutazione dei potenziali candidati, la selezione avviene tramite affidamento di incarico ad una struttura esterna specializzata in ricerca di personale, fermo restando che, in ogni caso, la fase finale della procedura di reclutamento verrà gestita dalla Società, anche attraverso una specifica commissione giudicatrice appositamente nominata da Brianzacque.

[...]

- **Art. 13 – Personale dirigenziale**

Fermo restando quanto stabilito al precedente articolo 6, e fatta salva la possibilità di selezione tra le professionalità presenti in azienda, il ricorso alla società esterna esperta in ricerca del personale, rappresenta l'ordinaria procedura di selezione dei Dirigenti, la cui assunzione rientra nelle competenze del Consiglio d'Amministrazione.

Quando si ricorre a società esterna, questa deve garantire la pubblicità dell'avviso di ricerca e selezione secondo i canali previsti dall'art. 7 del presente Regolamento. Si rimanda a quanto previsto dall'art. 12 del presente Regolamento per la scelta ed i rapporti intercorrenti con la società esterna.

La raccolta delle candidature e dei curricula vengono effettuate da Brianzacque e la preliminare istruttoria viene effettuata dall'Agenzia individuata. Quest'ultima, a conclusione della procedura di selezione esperita e idoneamente formalizzata, sottopone al Direttore Generale o, in assenza di tale figura, all'Amministratore Delegato, ovvero al Presidente del Consiglio d'Amministrazione, una rosa selezionata di candidati idonei.

L'individuazione del candidato viene operata dal Consiglio d'Amministrazione, sulla base di apposita relazione redatta dal Direttore Generale, ovvero dall'Amministratore Delegato o dal Presidente, relativamente all'esito dei colloqui conoscitivi effettuati, anche per il tramite di apposita commissione giudicatrice nominata dalla Società, con riferimento alle caratteristiche, attitudini e qualifiche professionali degli stessi candidati ammessi alla successiva fase procedurale, con la precisazione che la predetta relazione dovrà essere corredata dalle schede di dettaglio della valutazione effettuata, contenenti anche la valutazione finale del candidato e le motivazioni della stessa. Il Direttore Generale, o chi per esso, provvede, inoltre, alla definizione puntuale delle condizioni contrattuali.

Compete al Consiglio d'Amministrazione l'adozione del provvedimento di approvazione della procedura esperita.

- **Art. 14 – Personale a tempo determinato**

Per il reclutamento del personale a tempo determinato, con durata non superiore a 12 mesi, si potrà provvedere alla selezione senza l'attivazione della procedura prevista dal presente Regolamento, ricorrendo alla banca dati dei curricula pervenuti spontaneamente in Azienda. Gli interessati ad assunzioni temporanee possono presentare domanda e trasmettere il proprio curriculum in qualunque momento, inviandolo con qualsiasi mezzo (posta, fax, mail, via web), all'ufficio Gestione Risorse Umane.



44

La Società si riserva, nel rispetto della normativa vigente in materia di lavoro a tempo determinato, sussistendone le esigenze e le necessità organizzative aziendali, di valutare l'eventuale trasformazione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, qualora sia stata esperita la procedura di selezione di cui al presente Regolamento.

La Società si riserva, altresì, tale facoltà anche per assunzione a tempo determinato, attingendo alle graduatorie di precedenti procedure di selezione esperite nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza. Per far fronte alle medesime esigenze di fabbisogno temporaneo di risorse umane, la Società, in luogo di assunzioni dirette a tempo determinato, potrà disporre, nel rispetto del CCNL, del ricorso a contratti di somministrazione con Agenzie regolarmente autorizzate ai sensi del D. Lgs. 276/2003 e Decreto M.L.P.S. 23/12/2003.

In tale caso l'Ufficio Gestione Risorse Umane invierà il profilo professionale di interesse all'Agenzia prescelta con le modalità indicate nel presente regolamento. L'Agenzia dovrà assicurare la tracciabilità della procedura di selezione adottata. La Società può riservarsi di eseguire all'interno la valutazione dei candidati proposti dall'Agenzia.

2. La disciplina ora richiamata è stata così ricostruita nella memoria presentata dalla Società, che ha rappresentato come

«con riferimento alle procedure di selezione del personale (anche di livello dirigenziale) previste dalla disciplina regolamentare adottata dalla Società, si ritiene che, anche alla luce delle considerazioni che seguono, Brianzacque S.r.l. abbia rispettato i principi fissati, pure nell'ottica della nuova normativa applicabile, in relazione alle modalità di reclutamento dei dipendenti delle società in controllo pubblico. ... proprio in considerazione della normativa regolamentare adottata da Brianzacque s.r.l., deve ritenersi che il principio [d'imparzialità] ... venga ritualmente e rigorosamente rispettato da codesta Società, e ciò anche ai fini della selezione del proprio personale. In particolare, nel ricostruire il quadro normativo applicabile, ai fini di cui trattasi, all'attività di Brianzacque s.r.l., impresa che eroga un servizio pubblico locale e che, in quanto operante secondo il modello dell'in house providing, è sottoposta al controllo analogo della pluralità dei suoi soci pubblici, mediante il "Comitato Tecnico per il Controllo Analogo", va evidenziato che dall'art. 18 ("Reclutamento del personale delle società pubbliche"), c. 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», vigente alla data di adozione del regolamento per il reclutamento del personale approvato da codesta Società - ove era stabilito che "le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"- nonché dall'art. 25 ("Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali"), c. 6 del d.l. n. 1/2012 e s.m.i. - laddove è previsto che "Le medesime società [vale a dire: le società affidatarie in house] adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori" - emergeva con palmare evidenza la necessità, per le imprese aventi caratteristiche analoghe a quelle di Brianzacque s.r.l., di rispettare i principi di cui all'art. 35, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001.

44

Tale prospettazione risulta peraltro confermata anche dal nuovo quadro normativo applicabile a Brianzacque S.r.l.: da ultimo, infatti, l'art. 19, co. 2, del d.lgs. n. 175/2016 (recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"), al quale si deve l'abrogazione del sopra richiamato art. 18 del d.l. n. 112/2008, conferma che "Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Operata tale doverosa precisazione, va quindi segnalato che il più volte richiamato art. 35, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001, a sua volta chiarisce che "Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

- a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- d) decentramento delle procedure di reclutamento;
- e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali";

Ebbene, fra i principi da rispettare - anche nell'attuale contesto normativo - ai fini della selezione del personale da parte delle società a partecipazione pubblica v'è quello del "decentramento delle procedure di reclutamento" (consistente nell'assegnazione a soggetti terzi, estranei alla compagine della società o dell'ente interessato/al reclutamento, del compito di procedere alla preliminare selezione dei candidati), nozione, questa, chiarita dal Consiglio di Stato, Sez. V, 13 aprile 2012, n. 2104, che ha avuto modo di precisare che la "ratio" della disposizione in parola risiede, da una parte, nell'esigenza di difendere a spada tratta il buon andamento e l'imparzialità della procedura concorsuale, facendo in modo che non si verifichino ingerenze degli organi politici, conoscenze personali e pericoli di contiguità, e, dall'altra, nell'esigenza di assicurare l'osservanza del principio di separazione tra politica ed amministrazione, in ossequio al quale gli organi di governo esercitano unicamente le funzioni di indirizzo politico-amministrativo.

In altre parole, è evidente che, in base al predetto Regolamento, la selezione del personale - soprattutto con qualifica dirigenziale - avviene da parte di Brianzacque s.r.l. attraverso le seguenti modalità (da ritenersi pienamente rispettose dei criteri di cui all'art. 35, c. 3 cit., ivi incluso quello del "decentramento della procedura"):

- 1) pubblicazione di un avviso pubblico con cui viene identificata la figura che si intende selezionare e vengono delineati i requisiti di partecipazione; (cfr. allegato avviso pubblico, nota ai Comuni Soci di pubblicazione presso albo pretorio, inserzione su il Sole 24 ore);
- 2) valutazione, da parte di una "struttura esterna specializzata in ricerca del personale, con la quale la Società sarà tenuta a stipulare apposito contratto, contenente clausole negoziali volte al rispetto delle disposizioni di cui al D.lgs. 231/2001 e all'articolo 35, comma 3 del D.lgs. n. 165/2001" dei curricula pervenuti, e ciò ai fini dell'individuazione di una rosa di candidati ritenuti idonei;
- 3) nomina di una commissione giudicatrice, composta da soggetti esterni alla Società, muniti di comprovata esperienza nel settore della selezione, chiamata a valutare - anche nel corso di un colloquio - i

candidati ammessi, con contestuale formazione di una graduatoria provvisoria da sottoporre al Consiglio di Amministrazione della Società; (cfr allegati profili professionali);

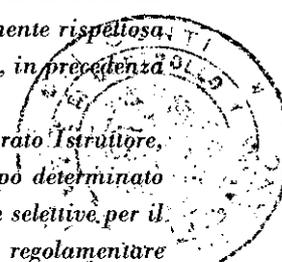
4) approvazione, da parte della Consiglio di Amministrazione della Società, della graduatoria in cui attingere il nominativo del candidato prescelto.

In tale prospettiva, si può affermare che tale procedura sia senz'altro in grado di rispettare i principi enunciati dall'art. 35, c. 3, del d.lgs. n. 165/2001, ivi compresi quelli indicati sub lett. a), b) ed e) del medesimo comma, dato che, in particolare: i. la previa pubblicazione dell'avviso con cui si indice la selezione e con cui sono prefigurati, in modo oggettivo, i requisiti di partecipazione alla procedura e i criteri di selezione, garantisce la pubblicità e la trasparenza della procedura stessa ed è tale da assicurare la parità di trattamento tra gli aspiranti partecipanti alla medesima; il coinvolgimento della struttura esterna di ricerca del personale, come riconosciuto dalla richiamata giurisprudenza, assicura un livello ancora più elevato di imparzialità nella gestione della selezione, anche considerato che la valutazione dei curricula avviene nel rispetto dei criteri fissati "a monte" dall'avviso pubblico; Hi. il costante ricorso a commissioni giudicatrici, invariabilmente osservanti dei principi (anche di imparzialità) dettati per loro composizione, determina una ulteriore espressione dei vincoli fissati dalla normativa applicabile a codesta Società.

Quella sin qui delineata, peraltro, rappresenta una procedura selettiva strutturata in modo analogo a quanto avviene, nella comune prassi, per la scelta di soggetti dotati di ruolo dirigenziale, con cui instaurare un rapporto connotato da profili di innegabile fiduciarità.

Ciò detto, va quindi rilevato che, all'interno di codesta Società, la selezione del personale - con particolare riferimento a quello con qualifica dirigenziale - non viene operata esclusivamente attraverso il ricorso a società esterne bensì attraverso il ricorso ad una articolata procedura "a più fasi", da ritenersi pienamente rispettosa dei principi di imparzialità e di decentramento enunciati dall'art. 35, c. 3 del d.lg. n. 165/2001, in precedenza analiticamente delineati.

Venendo, poi, ai profili critici evidenziati al paragrafo 4, punto IV, della relazione del Magistrato Istruttore, con riferimento all'asserita non piena conformità ai principi pubblicistici dei contratti a tempo determinato sottoscritti da Brianzacque s.r.l., va doverosamente rappresentato che l'esperimento di procedure selettive per il reclutamento del personale della Società trova, all'interno della relativa disciplina regolamentare appositamente adottata, un temperamento nelle sole e circoscritte ipotesi della conclusione di contratti a tempo determinato della durata massima assai limitata - 12 mesi, come previsto dall'art. 1 del "Regolamento interno per il reclutamento del personale" vigente a partire dall'anno in corso, e 9 mesi, ai sensi dell'art. 1 del corrispondente Regolamento interno in vigore dal 2010 al 2015 - e delle assunzioni obbligatorie aventi ad oggetto lavoratori appartenenti alle categorie protette, ai sensi della l. 12 marzo 1999, n. 68, come previsto dall'art. 4 del predetto Regolamento interno. Si tratta, pertanto, di fattispecie residuali (alcune delle quali imposte da normative specifiche), soventemente riconducibili, per quanto rappresentati, ad esigenze aziendali indifferibili, che in alcun modo mettono in dubbio l'imparzialità e la correttezza della condotta della Società. Inoltre - e quanto alla prospettata circostanza per la quale su dodici nuovi rapporti contrattuali a tempo indeterminato attivati successivamente al 2012, otto sarebbero stati conclusi con soggetti già assunti dalla Società a tempo determinato - che ben quattro di tali contratti sono stati conclusi, inizialmente a tempo determinato, sì in assenza di procedura selettiva, ma con lavoratori da ricondurre alle categorie protette di cui alla già menzionata l. n. 68/1999, e quindi, nel rispetto della disciplina delle assunzioni obbligatorie. In aggiunta a quanto sin qui delineato, e per le restanti quattro figure assunte con contratto a tempo indeterminato, la stipula di tali contratti è stata preceduta da apposita procedura selettiva e, nell'ambito della stessa, da adeguata e motivata valutazione comparativa da parte delle Commissioni giudicatrici appositamente nominate».



44

3. Come si evince dall'ampia memoria ora riprodotta, nonché da quanto sopra anticipato, i rilievi emersi in fase istruttoria attengono prevalentemente a due diversi profili, ovvero la non piena conformità ai principi pubblicistici applicabili *in subiecta materia* delle assunzioni a tempo determinato, in quanto operate senza una previa procedura selettiva, e il coinvolgimento, per quanto attiene le procedure selettive per le assunzioni a tempo indeterminato, di una società esterna, oltre la nomina di un'apposita commissione esaminatrice.

3.1. In merito al primo profilo ora richiamato deve darsi, preliminarmente, conto della circostanza che, nel corso della presente procedura di controllo, come rappresentato nella memoria del 3 gennaio 2017, la società abbia ritenuto di modificare la disposizione regolamentare relativa alle assunzioni del personale a tempo determinato, prevedendosi che le stesse «*avvengano esclusivamente mediante selezione con avviso pubblico, così come previsto per il personale a tempo indeterminato*». Fermo quanto rilevato in ordine alla possibile interferenza di alcuni rapporti a tempo determinato in essere sulle successive procedure selettive a tempo indeterminato, la Sezione prende atto della modifica posta in essere, che appare consentire il pieno rispetto dei principi sopra richiamati e che debbono presiedere lo svolgimento di qualsivoglia procedura di assunzione.

3.2. Per quanto attiene il secondo profilo ed, in particolare, la riconducibilità dell'attività svolta dalla società esterna al principio del "decentramento delle procedure di reclutamento" di cui al comma 3 dell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001, la Società ha ritenuto necessario far pervenire, allegato all'ultima memoria ora richiamata, un parere legale. Più nello specifico viene evidenziato come

«l'affermazione del rispetto del principio di "decentramento" (anch'esso previsto dall'art. 35, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001) nell'attribuzione di una fase - tra l'altro, nel caso di specie, come si dirà, preliminare e prodromica alla selezione vera e propria - della procedura di reclutamento del personale dipendente della Società a strutture esterne, a ciò istituzionalmente dedite, risulta tutt'altro che inconferente.

Infatti, se il "decentramento" viene primariamente inteso, in senso "geografico", come distribuzione sul territorio delle sedi deputate allo svolgimento di una procedura comparativa e, dunque, al di fuori della sede centrale dell'ente titolare della selezione, è dato rilevare che l'attribuzione di una fase delle suddette procedure a società esterne, pur senza far venire meno la responsabilità unitaria della procedura in capo al soggetto che la indice, realizza a fortiori tale principio, nella misura in cui coinvolge - seppure in attività che richiedono l'esperienza di adempimenti istruttori e di supporto - strutture munite di soggettività "esterna" rispetto all'ente titolare della selezione, che tuttavia operano nel rispetto dei principi e delle modalità esecutive fissate dalla Società.

Ebbene, è proprio nell'osservanza di tale ulteriore portato semantico del principio in esame che Brianzacaue s.r.l. struttura le proprie procedure di selezione del personale, con particolare riferimento ai profili dirigenziali secondo una prassi del tutto consolidata nella disciplina regolamentare delle società che operano secondo il modello in house o, comunque, a partecipazione pubblica.

In altri termini, non si ravvisa alcun vulnus del principio di "decentramento", che, anzi, la Società rispetta nel suo significato più ampio e garantista.



46

In tal modo, va rilevato che Brianzacque S.r.l. persegue la finalità di assicurare l'osservanza del principio di "decentramento", senza tuttavia spogliarsi delle competenze valutative vere e proprie, rimesse per Regolamento a una commissione giudicatrice composta da esperti e nominata dalla Società».

Incidentalmente la Sezione deve preliminarmente rilevare come tale ricostruzione non appare condivisibile, in quanto il ricorso a tale tipologia di società, più che essere espressione del principio del decentramento delle procedure di selezione che non può che essere inteso in senso geografico-organizzativo, può essere astrattamente ammissibile come strumento di ulteriore verifica del possesso dei requisiti attitudinali e professionali in relazione alla posizione da ricoprire. Ciò premesso, le criticità che s'intende evidenziare non attengono, dunque, all'astratto ricorso a tale strumento di selezione, ma al generale ricorso allo stesso previsto nel regolamento in esame - per le figure dirigenziali e che, sulla base dei dati acquisiti nel corso dell'istruttoria, è stato utilizzato anche per la selezione di profili non dirigenziali - in aggiunta alla nomina di commissioni formate da esperti esterni. Più nello specifico si ricorda come, oltre a dare effettività al principio di imparzialità nella scelta dei candidati, le predette selezioni devono, altresì, assicurare l'economicità e la celerità di espletamento. Tenuto conto del numero ridotto di concorrenti partecipanti alle diverse procedure esaminate, appare, dunque, da valutare attentamente il ricorso a tale strumento di selezione iniziale, in quanto appare sovrapporsi con i compiti che dovrebbero essere svolti dalla commissione giudicatrice, appositamente nominata. Allo stesso tempo quest'ulteriore passaggio, lungi dal consentire un effettivo snellimento della procedura ed una sua maggiore efficacia, rischia di rendere più complesso l'effettivo rispetto del principio di imparzialità e di oggettiva e trasparente valutazione dei candidati, intersecandosi valutazioni compiute da una pluralità di diversi soggetti, che concorrono alla scelta, con rischi in ordine anche alla coerenza e alla sostenibilità dell'intero iter selettivo. Non è, naturalmente, questa la sede per porre in essere una valutazione sulla legittimità degli atti di selezione posti in essere e acquisiti nel corso della presente istruttoria, ma quanto ora rilevato in termini generali trova, in via esemplificativa conferma nella recente selezione relativa alla nomina del nuovo Direttore generale avvenuta nel corso del 2016.

3.3. Pur alla luce dell'importanza dell'incarico posto a selezione, le domande pervenute sono risultate in numero non elevato, pari a 18. Di queste sono state ritenute, dalla società esterna incaricata di porre in essere la valutazione preliminare, "non adeguate" 10 candidature, sulla base di valutazioni essenzialmente incentrate sulla mera mancanza di esperienza nel settore specifico di attività della società o la mancanza di esperienza in società di analoghe dimensioni. La successiva fase di selezione è stata posta in essere da una commissione esterna, nominata dal cda e composta da cinque esperti, sulla base di questi criteri, adottati dalla commissione stessa prima di procedere alla valutazione dei candidati:

- a) valutazione del curriculum in rapporto alla posizione di Direttore Generale della Società;
- b) valutazione delle conoscenze, di ciascun candidato, in rapporto ai seguenti ambiti:

- gestionale e di conoscenza delle norme applicabili ai rapporti di lavoro;
- economico-finanziario;
- affidamento di servizi, forniture e lavori;
- gestione del servizio Idrico;

c) valutazione sintetica complessiva, che tenga anche conto delle attitudini mostrate da ciascun candidato durante il colloquio.

All'esito dei lavori della commissione è stato predisposto un giudizio analitico dei singoli candidati e una *short list* dei candidati idonei successivamente trasmessi al cda della società per la nomina del nuovo Direttore Generale. Ciò che preme evidenziare in questa sede è la sovrapposibilità tra valutazione posta in essere dalla società esterna e quella poi compiuta dalla commissione giudicatrice esterna, come emerge dai criteri applicati e sopra riportati, con una possibile duplicazione dei costi della procedura. Conclusivamente sul punto, impregiudicata ogni valutazione sulla legittimità degli atti posti in essere, la cui valutazione non compete a questa Sezione, si deve rilevare come le procedure concorsuali/selettive debbano non solo essere idonee a garantire l'imparzialità e la corretta valutazione dei candidati, ma devono, altresì, essere rispondenti ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità, dovendosi contenere, ove possibile, l'impiego di risorse pubbliche, altrimenti utilizzabili.



IV.5) Comunicazione inviata dalla società Brianzacque ai sensi dell'art. 26, comma 5, del D. Lgs. n. 175/2016.

1. Successivamente all'adunanza del 15 novembre 2016, la società ha fatto pervenire una nota (del 21 novembre 2016, prot. n. 25692), con la quale si informa questa Sezione della deliberazione del Cda della società adottata in data 7 luglio 2016, finalizzata all'emissione di strumenti obbligazionari in mercati regolamentati. Tenuto anche conto che il rappresentante del Collegio Sindacale aveva evidenziato nel verbale della predetta riunione del Cda che *"l'attuale struttura amministrativa non è organizzata per effettuare questi adempimenti, occorre[ndo] mettere in preventivo un investimento di risorse"*, con l'ordinanza istruttoria sopra richiamata la Sezione ha chiesto alla società di produrre una relazione in merito alla prospettata operazione di emissione di strumenti obbligazionari in mercati regolamentati.

2. Nella propria memoria, la Società ha, al riguardo, rappresentato che *«alla scrivente società, gestore unico affidatario del servizio idrico integrato nella Provincia di Monza e Brianza, l'Ente di Governo dell'Ambito ha approvato nel mese di giugno 2016 la proposta tariffaria per il periodo 2016-2019 corredata da un Piano d'Ambito decisamente considerevole che prevede la realizzazione, nel quadriennio in esame, di investimenti per oltre 98 milioni di Euro. La copertura finanziaria del suddetto Piano, al netto dei contributi a fondo perduto già concessi alla scrivente e pari a circa 22 milioni di Euro è da effettuarsi tanto a mezzo dei flussi di cassa che la società è in grado di generare che mediante l'accesso al credito. In merito all'accesso a finanziamenti di terzi il Consiglio di Amministrazione della società intende procedere sia attraverso il ricorso a finanziamenti a medio-lungo termine sul mercato creditizio, che attraverso*

64

l'emissione di titoli di debito a norma dell'art. 2483 c.c. e delle disposizioni statutarie in materia. Si segnala, a tale proposito che a seguito delle recenti modifiche statutarie, la competenza all'emissione di titoli di debito è riservata all'Assemblea dei Soci che quindi ne valuterà opportunità e convenienza. Nello specifico si tratterà, in ogni caso, di titoli di debito ammessi alle negoziazioni in un mercato regolamentato che a norma di statuto e di c.c. siano sottoscritti solo da Investitori professionali soggetti a vigilanza prudenziale a norma delle leggi speciali. Per la natura stessa dell'operazione, l'emittente ha la necessità di avvalersi di alcune figure specifiche volte alla prestazione di servizi legali, finanziari e di intermediazione strumentali e funzionali all'emissione di titoli di debito quali Advisor finanziario, SGR, Agenzia di rating. L'emissione dei titoli di debito di che trattasi prevede, infatti, di norma una fase di screening, ovvero di accertamento dei requisiti minimi per la società per poter accedere all'emissione dei titoli, una fase di pre-istruttoria e di istruttoria finalizzate all'emissione della Due diligence volta ad individuare oltre alla dimensione dell'emittente la solidità del business, il rischio industriale, la qualità contabile etc..., fasi svolte di norma da una SGR, nonché l'assegnazione del rating da parte di una Agenzia di rating qualificata e indipendente. L'advisor finanziario, infine, è quel soggetto professionale che supporta l'azienda nell'iniziativa di emissione del titolo a partire dall'analisi dei requisiti di base per la presentazione del progetto di sviluppo industriale sino al supporto nelle attività legate alla quotazione dello strumento ed alla sottoscrizione. Le succitate risorse esterne cui è necessario ricorrere, rappresentano, pertanto, "l'investimento di risorse necessario" riportato nel verbale del CdA del 7 luglio 2016 secondo le indicazioni di un componente del Collegio sindacale».

3. La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dalla società in merito alla predetta operazione di emissione di titoli obbligazionari e la cui valutazione ed approvazione è rimessa ai competenti organi societari, ricorda come l'art. 26, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016, così statutaria: *nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'articolo 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto".* La disposizione, di natura eccezionale e situata, non a caso, tra le disposizioni transitorie, prevede espressamente che il TU Società partecipate non si applichi, per i dodici mesi successivi all'entrata in vigore del testo normativo in esame, alle società che abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, entro la data del 30 giugno 2016. Considerato che la predetta deliberazione è stata adottata dal Cda di Brianzaque nella seduta del 7 luglio 2016 e facendo applicazione degli ordinari criteri ermeneutici, non può non rilevarsi l'inidoneità, ai sensi della richiamata disposizione, dell'atto adottato e successivamente comunicato a questa Sezione ad attivare la deroga in esame, essendo la deliberazione in esame stata assunta successivamente al termine legislativamente previsto del 30 giugno 2016.



IV.6) Il nuovo processo di razionalizzazione previsto dal D.Lgs. n. 175/2016.

1. Come sopra già ampiamente rilevato, deve conclusivamente ricordarsi come il recente legislatore abbia posto particolare attenzione al ruolo degli enti soci nel perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione delle proprie partecipate e di riduzione e di efficientamento delle relative strutture. Non può, in particolare, non richiamarsi l'attenzione sul disposto dei commi 5 e 6 dell'art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016, che così statuiscano: *"le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. 6. Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello"*. Allo stesso tempo il profilo in esame, ovvero il contenimento dei costi di funzionamento, dovrà costituire oggetto di precipuo approfondimento da parte degli Enti soci sia a regime in sede di predisposizione dei piani annuali di razionalizzazione delle proprie partecipate, di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, sia, più a breve, nel nuovo procedimento di razionalizzazione straordinaria previsto dall'art. 24 del menzionato TU.

2. L'analisi cursoria condotta ha evidenziato, infatti, la necessità che gli Enti soci procedano ancor più incisivamente nell'attuazione degli indirizzi di efficientamento dei costi di gestione della propria partecipata, attuando, altresì, un più diretto controllo sul pieno rispetto da parte della società della disciplina pubblicistica in tema di assunzione del personale e di selezione dei consulenti e dei collaboratori. Nell'attuale contesto di necessario contenimento della spesa pubblica, infatti, occorre garantire che la società partecipata non diventi strumento per operare assunzioni e per conferire incarichi preclusi agli enti soci. Tale controllo deve essere, in vero, ancor più stringente nei confronti di una società qualificata *in house*, come Brianzacque, date le peculiari caratteristiche che connotano tale modello organizzativo, che ne fanno una mera proiezione o *longa manus* degli Enti soci, con l'immediato precipitato che quest'ultima deve assicurare il pieno rispetto dei principi pubblici sopra esaminati, non solo per quanto attiene alle selezioni del personale, ma anche per quanto riguarda il conferimento delle consulenze e degli incarichi professionali.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia



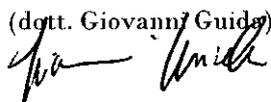
14

INVITA

ad adottare, in chiave prospettica e, in particolare, in relazione al processo di razionalizzazione *ex art. 24* del D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (T.U. Società a partecipazione pubblica), le opportune azioni correttive che tengano conto delle osservazioni sopra formulate

DISPONE

- 1) la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, perché ne informi l'organo consiliare, e all'organo di revisione del Comune di Monza, nonché ai componenti il "Comitato Tecnico per controllo analogo" della Brianzacque srl;
- 2) la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell'Amministrazione.

Il Magistrato relatore
(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in segreteria
19 GEN 2017

Il Direttore della segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)
