

**Parere negativo della Corte dei conti in merito alle iniziative di costituzione o di acquisto di partecipazioni nel capitale di società pubblica e scelta confermativa della pubblica amministrazione**

I. - In coerenza con l'obiettivo perseguito dal d.lgs. n. 175/2016 (Tusp) di tendere "all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica" (art. 1, c. 2) nonché con la regola secondo cui le amministrazioni pubbliche "non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società" (art. 4, c. 1), l'art. 5 del t.u. ha imposto oneri di motivazione analitica per le iniziative costitutive (di nuove società) e acquisitive (di interessenze in organismi societari già esistenti).

In particolare, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17 (società a partecipazione mista pubblico-privata), o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando le ragioni e le finalità della scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (c. 1).

L'atto deliberativo deve dare altresì atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese; per gli enti locali è prevista la sottoposizione dello schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica (c. 2).

L'atto deliberativo deve infine essere trasmesso (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis l. 10 ottobre 1990, n. 287) alla Corte dei conti; quest'ultima è chiamata a deliberare entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai cc. 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli artt. 4 (finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche), 7 (costituzione di società a partecipazione pubblica) e 8 (acquisto di partecipazioni in società già costituite), con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte non si pronunci entro il citato termine, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione (c. 3, come modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), n. 3, l. n. 118/2022).

Infine, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove intenda procedere egualmente nel suo proposito costitutivo o acquisitivo, l'amministrazione interessata è tenuta a "motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni" (c. 4, come modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1 e 2, l. n. 118/2022).

II. - Nel settembre 2022 la Camera di commercio del Molise aveva deliberato l'acquisto di partecipazioni in una società pubblica del sistema camerale italiano.

L'iniziativa, ritualmente sottoposta *ex art. 5, c. 3, Tusp* alla Sezione di controllo molisana, era stata da quest'ultima ritenuta priva di qualunque indicazione motivazionale in ordine ai requisiti di legge, determinando un giudizio globale di non conformità del deliberato a quanto disposto dai cc. 1 e 2 dell'art. 5 nonché dagli artt. 4, 7 e 8 Tusp e, in definitiva, la formulazione di un parere negativo (cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Molise, 2 dicembre 2022, n. 186).

A fronte di tale parere negativo, la Camera di commercio molisana inoltrava alla sezione la delibera del marzo 2023 tesa a confermare il proprio interesse a entrare nella compagine dell'organismo societario in questione, secondo le modalità e i termini già in precedenza prospettati.

Con la pronuncia in esame il collegio ha chiarito che, in caso di parere negativo, il giudice contabile non conserva il potere di esprimersi nuovamente su una deliberazione equivalente a quella originaria, ancorché emendata o integrata degli elementi dichiarati carenti; in tali casi, l'unica possibilità per la pubblica amministrazione che intenda procedere egualmente è quella di motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della Corte di dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

La sezione ha quindi formulato un giudizio di non luogo a provvedere in ordine alla nuova deliberazione camerale.

III. - La disciplina dell'art. 5, c. 4, Tusp, nel testo risultante a seguito delle modifiche intervenute nel 2022, prevede la possibilità per la pubblica amministrazione interessata di superare il parere negativo della Corte dei conti adempiendo a oneri motivazioni e di pubblicità, secondo l'approccio c.d. "*comply-or-explain*" da tempo vigente nella normativa in materia di corporate *governance* delle società quotate (cfr. art. 20 direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013).

In proposito è stato evidenziato che "La disciplina, introdotta dalla l. n. 118/2022 [...] va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche *ex art. 20 Tusp* (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria *ex art. 24 Tusp*)" (Corte conti, Sez. riun. contr., 3 novembre

2022, n. 16, in questa *Rivista*, 2022, 6, 85, con nota di P. Cosa).

Ne consegue che, esclusa – come condivisibilmente affermato dalla delibera in esame – la possibilità per il giudice contabile di pronunciarsi nuovamente, ex art. 5, c. 3, Tusp, sulla stessa iniziativa oggetto di parere negativo, la scelta della pubblica amministrazione di proseguire nella realizzazione di quell’iniziativa potrà essere scrutinata nell’ambito del diverso controllo previsto dall’art. 20 Tusp.

*In argomento v. L. De Rentiis, Il controllo della Corte dei conti sulle delibere di costituzione e di acquisizione di partecipazioni di società pubbliche è una reale o apparente novità?*, Seconda parte, in *Azienditalia*, 2023, 453, secondo cui “il controllo esercitato dalla Corte dei conti non ha effetti interdittivi: in caso di omessa pronuncia oppure di valutazione in tutto o in parte negativa, l’amministrazione può procedere ugualmente alla costituzione della società o all’acquisizione della partecipazione, purché motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi e ne dia pubblicità nel proprio sito internet istituzionale. In buona sostanza, a parere di chi scrive, la funzione di controllo in esame non si discosta dall’ottica collaborativa dei controlli sulla gestione affidati alla Corte dei conti: gli effetti della delibera non sono interdittivi sull’azione amministrativa ma, al più, solo conformativi onerando l’amministrazione di motivare l’eventuale discostamento”.

GIOVANNI NATALI

\* \* \*