

## Sezioni regionali di controllo

### Abruzzo

305 – Sezione controllo Regione Abruzzo; deliberazione 12 dicembre 2022; Pres. Siragusa, Rel. Guida; Comune di Guardiagrele.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Bilancio – Disavanzo di amministrazione – Ripiano – Corretta individuazione fra lo strumento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la dichiarazione di dissesto finanziario – Competenza dell'ente locale – Sussiste.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 1; l. 23 dicembre 2005, n. 266, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), art. 1, c. 166; d.lgs. 23 giugno 2011,

de imposte dalla realizzazione del Pnrr. La Sezione ha enucleato, altresì, alcuni criteri di analisi dell'attuazione degli interventi programmati nel Pnrr di tipo *swot* che si avvalgono delle tre indicate direttrici, tra loro correlate, ovvero la capacità di realizzazione della spesa, la verifica della sussistenza di margini correnti e l'analisi della *performance*.

Gli esiti delle anzidette analisi dovrebbero consentire la catalogazione di enti virtuosi che presentano elevato margine corrente e alta capacità di realizzazione della spesa e che dovrebbero meglio di altri dare attuazione agli investimenti programmati con il Pnrr e garantirne la sostenibilità. In posizione speculare e antinomica, dovrebbero potersi evidenziare gli enti con maggiori criticità potenziali, sui quali deve essere adeguatamente concentrato lo sforzo di assistenza e monitoraggio da parte delle istituzioni. Alle due anzidette categorie devono aggiungersi gli enti con basso margine corrente e buona capacità di realizzazione, che si dovrebbero orientare su progetti con basso impatto sulle spese correnti strutturali e quelli che necessitano di assistenza per migliorare la capacità di organizzazione e possono attivare anche progetti con ricaduta sulla spesa corrente, disponendo di adeguati margini.

La Sezione delle autonomie ha evidenziato, infine, anche gli aggiornamenti della banca dati fornita dalla Pcm-Dipe, nella quale sono presenti 161.811 Cup, che al netto dei duplicati, si riducono a 124.368 Cup univoci. Il *dataset* è stato importato nel sistema conoscitivo "Conosco" e utilizzato per creare degli specifici "dossier" allo scopo di ottenere un ausilio nella mappatura e nel monitoraggio dei progetti. In ogni singolo *dossier* sono presenti i dati riferibili agli enti di competenza di ciascuna sezione regionale con possibilità di modifica delle visualizzazioni come in un fascicolo interattivo in grado di consentire l'esplorazione in autonomia delle informazioni ivi contenute, l'esportazione dei dati in formato *excel* o in pdf e, eventualmente, di inserire nuovi dati utili alle elaborazioni. Il *dataset* è stato in un secondo momento arricchito con l'inserimento, per ognuno dei soggetti attuatori (eccetto per quelli in contabilità economico-patrimoniale), di alcuni dei principali indicatori sopra individuati.

In materia v. M. Castellani, A. Formentini, *Attuazione dei progetti del Pnrr: bene il coordinamento dei controlli, ma non trascuriamo la questione del metodo*, rubrica a cura di Ancrel, 11 novembre 2022; Mef, 11 agosto 2022 Circolare n. 30 sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure Pnrr, *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*. [P. COSA]

n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, art. 3.

*Qualora, a seguito della due diligence posta in essere dall'ente locale, stimolata anche dalle segnalazioni della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sia emersa una situazione di grave tensione finanziaria, con un disavanzo latente occultato, nei pregressi esercizi, attraverso il mancato rispetto del principio di prudenza, con una protratta sovrastima delle entrate, che ha generato il progressivo accumulo negli anni di residui insussistenti, fenomeno accompagnato da una costante sottostima del Fondo crediti di dubbia esigibilità, l'ente medesimo, con valutazione congrua e non travalicante i limiti riservati al merito della scelta discrezionale, alla luce degli elementi emersi, può ritenere non ripianabile, mediante lo strumento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, il significativo disavanzo accertato, con conseguente dichiarazione di dissesto finanziario; tale valutazione risulta in piena coerenza con i principi costituzionali affermati in materia, anche al fine di ristabilire la certezza delle scritture contabili con una imprescindibile cesura rispetto alle gestioni precedenti, nonché di poter ripristinare, in chiave prospettica, un effettivo equilibrio di bilancio e il corretto assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili. (1)*

(1) Attraverso la pronuncia in commento, i giudici contabili abruzzesi, nell'ambito dell'esame dei rendiconti della gestione del Comune di Guardiagrele relativi agli esercizi 2019 e 2020, affrontano la questione, delicata, della corretta individuazione fra lo strumento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la dichiarazione di dissesto finanziario rientrando nella valutazione spettante all'ente locale che si trovi a dover ripianare un significativo disavanzo di amministrazione.

In particolare, con riguardo alla fattispecie concreta oggetto di esame, il Comune di Guardiagrele, a seguito delle molteplici irregolarità contabili riscontrate dalla Sezione abruzzese e della conseguente emersione di una situazione di grave tensione finanziaria, aveva deliberato il dissesto finanziario, non ritenendo sostenibile finanziariamente il percorso, alternativo, del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, data la significativa consistenza del disavanzo da ripianare.

Nella pronuncia in commento si fa, poi, riferimento alla circostanza che tale delibera del consiglio comunale era stata oggetto di impugnativa al Tar Abruzzo, Pescara, 29 luglio 2022, n. 325, in questa *Rivista*, 2022, 4, 236, il giudice amministrativo accoglieva il ricorso nella sola parte in cui veniva lamentato il difetto di motivazione circa l'impercorsibilità della procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis Tuel ai soli fini del riesame della motivazione relativa al mancato ricorso a tale procedura.

Il comune, pertanto, procedeva al riesame, confermando, tuttavia, la propria valutazione in relazione alla decisione di

## Calabria

86 – Sezione controllo Regione Calabria; deliberazione 25 novembre 2022; Pres. Scerbo, Rel. Pinto; Comune di Soverato.

### **Corte dei conti – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – Nuova amministrazione subentrante prima dell’approvazione del piano di riequilibrio – Sospensione del giudizio davanti alla competente sezione di controllo per rimodulazione del piano – Configurabilità.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, artt. 243-bis ss.; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1.

*In caso di subentro dell’amministrazione di un ente locale in pendenza del procedimento di risanamento mediante lo strumento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, qualora il piano medesimo sia già stato adottato ma non ancora approvato dalla competente sezione regionale di controllo, l’amministrazione subentrante può rimodulare il piano presentando la relativa deliberazione nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato; in tal caso, qualora nel frattempo sia già pervenuta presso la sezione regionale di controllo la relazione finale della commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali per quanto concerne il piano originariamente approvato dall’ente, la sezione medesima sospende il relativo giudizio rinviando ogni determinazione di propria competenza all’esito della*

deliberare il dissesto finanziario, in quanto non finanziariamente sostenibile lo strumento del piano di riequilibrio finanziario.

Sul punto, i giudici contabili abruzzesi, premesso che il comune in parola, invece di procedere al riesame della propria deliberazione, ben avrebbe potuto esperire i rimedi previsti avverso la pronuncia del Tar sopra citata, che appare viziata da un palese difetto di giurisdizione – rientrando nel sindacato del giudice amministrativo esclusivamente il “verificare se le doglianze prospettate nel ricorso concernono la materia della contabilità pubblica, rientrante nella giurisdizione esclusiva di questa Corte, o attengono a vizi propri ed autonomi del provvedimento impugnato, che in questa eventualità andrà rimesso depurato dalle eventuali illegittimità procedurali” (v. Corte conti, Sez. riun., spec. comp., 12 novembre 2020, n. 32, *ivi*, 2020, 6, 209; Tar Lombardia, 11 maggio 2022, n. 1088), hanno ritenuto congrua e non travalicante i limiti riservati al merito della scelta discrezionale amministrativa la valutazione posta in essere dall’ente sulla base di tutti gli elementi emersi anche a seguito delle segnalazioni della stessa sezione regionale di controllo, relativa all’individuazione una situazione di dissesto “per ragioni finanziarie” rilevante ai sensi dell’art. 244 Tuel, considerata l’impossibilità di attivare la procedura di riequilibrio finanziario, di cui agli artt. 243-bis ss., come emerso dalla documentazione in atti; tale valutazione, infatti, risulta in piena coerenza con i principi costituzionali affermati in materia in relazione all’esigenza, di fronte all’impossibilità di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, di non procrastinare in modo irragionevole la procedura del predissesto. [L. ALESIANI]

*procedura di cui all’art. 243-quater, c. 1, per il piano di riequilibrio rimodulato. (1)*

(1) La fattispecie esaminata dai giudici contabili calabresi nell’ambito della pronuncia in commento è quella, prevista dall’art. 243-bis, c. 5, secondo periodo, Tuel; in particolare, ai sensi di tale articolo: “Il consiglio dell’ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell’organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all’art. 243-quater, c. 3, l’amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all’art. 4-bis, c. 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149”.

In relazione alla facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio così prevista, come ha ben evidenziato, di recente, la Corte costituzionale con sent. 11 marzo 2021, n. 34, in questa *Rivista*, 2021, 2, 241, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della disposizione in parola nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio di cui all’art. 243-bis, c. 5, primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa deliberazione nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, “il legislatore ha tenuto presente la complessa interrelazione delle vicende temporali inerenti al procedimento di riequilibrio e alla successione nell’esercizio del mandato elettorale per le amministrazioni che intendono rimodulare il piano precedentemente approvato”; si tratta della situazione di nuovo ingresso in pendenza del procedimento di risanamento e della correlata presa in carico della gestione amministrativo-contabile, con riguardo alla quale si pone l’esigenza di acquisire un’ apprezzabile conoscenza della reale situazione finanziaria e patrimoniale dell’ente locale, nonché della misura del relativo indebitamento – elementi indefettibili per costruire un’ipotesi di risanamento affidabile e credibile, coerente con la disciplina funzionale del predissesto – soddisfatta attraverso la previsione, a favore dell’amministrazione subentrante, di un termine per rimodulare il piano già deliberato e, ad oggi, a seguito dell’intervento della Consulta, anche per formularlo *ex novo*, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione.

In tal senso, del resto, la Corte costituzionale, nella sopra citata sentenza, ha affermato che la pronuncia adottata “consente di collegare – in ragione del principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria – l’eventuale redazione del Prfp con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell’effettiva assunzione del mandato realizzando la doverosa tensione verso un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo, in ossequio al principio dell’equilibrio tendenziale”.

In argomento v. R. Scerbo, *La Corte Costituzionale interviene ancora sui piani di riequilibrio dei comuni*. Commento alla sentenza della Corte cost. n. 34/2021, in <www.dirittoconti.it>, 28 marzo 2021, a parere della quale, con la pronuncia in parola, “rimane confermata, nel segno della continuità con le precedenti pronunce, la visione del piano di riequilibrio quale strumento volto ad impedire che gli squilibri finanziari si traducano in dissesto, garantendo in un contesto di legalità finanziaria la continuità della gestione amministrativa e dei servizi dell’ente (sent. n. 115/2020), ma anche come strumento volto ad esternare le decisioni in materia di acquisi-

### Emilia-Romagna

177 – Sezione controllo Regione Emilia-Romagna; deliberazione 6 dicembre 2022; Pres. Pieroni; Rel. Scognamiglio; Regione Emilia-Romagna.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Regione – Rendiconto esercizio 2021 e bilancio di previsione 2022-2024 – Relazione al consiglio regionale – Ciclo dei controlli – Finalità.**

Cost., art. 100, c. 2; l. 23 dicembre 2005, n. 266, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), art. 1, cc. 166 ss.; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, art. 1.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Regione – Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – Rendiconto esercizio 2022 e bilancio preventivo 2023-2025 – Utilizzo applicativo ReGiS – Criticità.**

L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, cc. 166 ss.; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 22; d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, misure urgenti relative al fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti, art. 1; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 7.

*Conformemente ai principi stabiliti dall'art. 100, c. 2, Cost., il vigente sistema dei controlli della Corte dei conti sul ciclo del bilancio delle regioni è articolato in più fasi interdipendenti che, intersecandosi con gli esiti del giudizio di parificazione, consentono, secondo una logica circolare, da un lato, attraverso il controllo sul rendiconto, una valutazione sull'accoglimento o meno da parte del consiglio regionale dei rilievi e delle osservazioni formulati in occasione del giudizio di parificazione, valorizzando il rapporto di ausiliarità della Corte dei conti con gli organi regionali, dall'altro lato, attraverso il control-*

*lo sul bilancio preventivo, l'individuazione anticipata di programmi di spesa privi di copertura o di sostenibilità finanziaria prima che gli stessi si traducano in provvedimenti i cui effetti, una volta intercettata in sede di parifica l'illegittimità costituzionale della legge fondativa dell'appostazione in bilancio, non potranno essere incisi retroattivamente laddove intesi a disciplinare rapporti oramai esauriti. Più in generale, tale forma di controllo è finalizzata a verificare che la programmazione regionale, come tradotta nei documenti contabili, si conformi al principio costituzionale del buon andamento e dunque a criteri di efficienza, efficacia, economicità e sana gestione, consentendo gli opportuni interventi correttivi da parte dell'organo ausiliato prima che le criticità rilevate dalla Corte dei conti trovino riscontro e manifestazione in occasione del giudizio di parificazione.*

*In merito all'attività di controllo e rendicontazione degli interventi Pnrr, la sezione rileva che la regione ha riscontrato alcune criticità nell'utilizzo dell'applicativo ReGiS, che, in base alle regole vigenti, rappresenta la modalità unica attraverso cui le amministrazioni interessate, a livello centrale e territoriale, potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Pnrr. In particolare, sono stati rilevati mancanze, rallentamenti e alcune lacune dell'applicativo in termini di funzionalità di analisi ed esportazione dei dati, non risultando possibile effettuare estrazioni circa i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti. La Sezione osserva in ogni caso che, per quanto riguarda gli interventi afferenti alle missioni 1 e 5 e quelli finanziati con le risorse del Piano nazionale complementare (Pnc), in istruttoria sono state fornite informazioni non puntuali in merito allo stato di attuazione degli interventi per i quali la Regione è soggetto attuatore. La sezione rileva inoltre che anche l'apposita sezione del Defr per il triennio 2023-2025, dedicata al Pnrr, si limita a fornire pochi elementi descrittivi aggregati di contesto oltre ad una sintetica (e parziale) elencazione degli interventi. Dall'esame dei dati forniti in merito ai capitoli di bilancio, con esclusione di quelli afferenti il perimetro sanitario, specificamente istituiti per la contabilizzazione delle risorse relative al Pnrr e al Pnc, la sezione ha osservato che alcuni non sono stati ancora finanziati e, anche nei casi in cui risultano finanziamenti consistenti (come per gli interventi della Missione 5), le risorse sono state solo in minima parte impegnate. La sezione raccomanda conclusivamente alla Regione di adottare, con tempestività, ogni misura di monitoraggio volta a predisporre un quadro regolamentare ed operativo capace di favorire la migliore realizzazione delle misure del Piano.*

*zioni di entrate e di gestione delle spese, al fine di garantire i servizi ai cittadini (sent. n. 181/2016)"; v., altresì, F.A. Cancilla, Corte costituzionale – sentenza n. 34 del 2021: la deliberazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della nuova amministrazione, in <www.ratioiuris.it>, 18 marzo 2021. [L. ALESIANI]*

178 – Sezione controllo Regione Emilia-Romagna; deliberazione 6 dicembre 2022; Pres. Pieroni, Rel. Pantalone; Referto.

**Enti territoriali – Opere pubbliche – Monitoraggio – Opere incompiute – Criticità.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3; l. 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica, art. 13; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, art. 44-bis; d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 229, attuazione dell'art. 30, c. 9, lett. e), f), g), l. 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti, art. 1; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, codice dei contratti pubblici, art. 21; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 41.

*Con la deliberazione in esame, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha approvato il referto sugli esiti dell'indagine sulle opere pubbliche in corso di realizzazione in Emilia-Romagna con particolare attenzione sulle opere avviate da più di un decennio e non ancora concluse al 31 dicembre 2021, nonché sullo stato di attuazione delle opere concernenti le infrastrutture dei trasporti avviate nel biennio 2020-2021.*

*Le risultanze del lavoro hanno evidenziato che l'Emilia-Romagna si colloca tra le regioni con il minor numero di opere incompiute (sette per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e sei nel 2021), peraltro parzialmente già fruibili dalla collettività.*

*Pur tuttavia la sezione ha rilevato talune criticità concernenti le opere da completare e incidenti sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.*

*Tra queste si segnalano l'inattualità e l'incoerenza dei dati presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche-Monitoraggio delle opere pubbliche (Bdap-Mop), che, configurando un mancato o parziale adempimento dell'obbligo informativo previsto dalla legge, privano l'amministrazione di un utile strumento di conoscenza dell'andamento pluriennale della spesa anche ai fini delle future programmazioni.*

*Vengono poi in rilievo i lunghi tempi di esecuzione delle opere che vanno oltre le previsioni iniziali, trattandosi di una problematica che assume grande rilievo e attualità considerato l'impegno delle amministrazioni pubbliche nella tempestiva realizzazione degli interventi finanziati dal Pnrr per i quali il fattore tempo assume un ruolo determinante.*

*Le cause dei ritardi si rinvergono nelle medesime difficoltà amministrative e procedurali riscontrabili a livello nazionale: i numerosi contenziosi legati alle procedure di scelta del contraente e di affidamento dei lavori, le difficoltà connesse alla fase di collaudo,*

*le numerose varianti che intervengono nella fase esecutiva a causa di progettazioni affrettate e poco approfondite.*

*A tale ultimo riguardo la sezione ha sottolineato come le varianti dei progetti e le correlate modifiche contrattuali, ammesse dal nuovo codice dei contratti pubblici, in conformità agli indirizzi espressi dall'Anac, vadano ricondotte nel ristretto alveo delle ipotesi normativamente previste e non derivare da errori di progettazione.*

*Infine, la sezione ha rilevato che il ciclo economico del progetto dura più a lungo di quello procedurale per la presenza di risorse non spese, pur a fronte di lavori conclusi e opere fruibili dalla collettività. In merito, la sezione ha posto l'accento sulla necessità di una stretta correlazione tra le competenze tecniche, amministrative e contabili deputate alla gestione dell'intervento pubblico in corso di realizzazione, richiamando gli orientamenti della giurisprudenza contabile secondo cui, ai fini della corretta gestione della spesa ed in particolare delle spese per investimento, che, per loro natura, coinvolgono più esercizi finanziari, è necessario uno stretto coordinamento operativo tra gli uffici tecnici e quelli del servizio economico-finanziario.*

189 – Sezione controllo Regione Emilia-Romagna; deliberazione 14 dicembre 2022; Pres. Pieroni, Rel. Borelli; Referto.

**Contabilità regionale e degli enti locali – Regione – Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – Servizio sanitario regionale.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; l. 4 marzo 2009, n. 15, delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, art. 11; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 22; d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, misure urgenti relative al fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti, art. 1; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 7.

*Con la pronuncia in esame, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha approvato il referto sugli esiti dell'indagine concernente lo stato di attuazione degli interventi riconducibili alla missione 6 del Pnrr e la corretta gestione finanziaria delle risorse assegnate a valere su Pnrr e Piano nazionale com-*

plementare, assumendo come parametri di riferimento l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, la regolarità, la legittimità delle procedure, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dal Pnrr.

Delineato il contesto nazionale, anche relativamente alla missione 6 del Pnrr, in cui sono comprese riforme e investimenti destinati alla tutela della salute, il referto dà atto dei controlli svolti sulla prima implementazione degli interventi da parte della Regione Emilia-Romagna e degli enti del servizio sanitario regionale, in qualità, rispettivamente, di soggetto attuatore e di soggetti attuatori esterni, procedendo all'individuazione degli interventi medesimi, tramite identificazione dei Rup, delle linee di investimento e della loro localizzazione.

Pur non essendo state evidenziate carenze, ritardi o rilievi, che richiedano l'avvio di percorsi auto-correctivi, la sezione ha comunque invitato la regione entro il 15 febbraio 2022:

1) ad adottare gli atti organizzativi interni per la definitiva implementazione dell'area monitoraggio attuazione interventi Pnrr;

2) a favorire la circolarità delle informazioni non solo tra i soggetti attuatori esterni e la regione ma anche tra le stesse strutture regionali al fine di addivenire ad una gestione maggiormente condivisa degli aspetti tecnico-gestionali ed economico-finanziari;

3) ad implementare azioni volte a maturare una visione gestionale unitaria degli interventi realizzati nell'ambito dei diversi programmi finanziati con risorse dell'Unione europea;

4) ad adottare provvedimenti volti a risolvere le criticità già evidenziate nella relazione sul rendiconto generale della regione, esercizio 2021, relativamente ai ritardi nella realizzazione degli interventi rispetto alla programmazione effettuata dagli enti del Servizio sanitario regionale, operando la contestuale ricognizione delle opere non realizzate;

5) ad intensificare le attività di coordinamento e monitoraggio degli enti delegati del servizio sanitario regionale.

192 – Sezione controllo Regione Emilia-Romagna; deliberazione 21 dicembre 2022; Pres. Pieroni, Rel. Scognamiglio; Relazione sullo stato di attuazione degli interventi di edilizia scolastica.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – Edilizia – Scuola.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; l. 4 marzo 2009, n. 15, delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, art. 11; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modifi-

cazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 7.

Con la pronuncia in esame, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha approvato una relazione riguardante gli interventi di edilizia scolastica dei nove comuni di maggiore dimensione demografica, già ammessi a linee di finanziamento ministeriali prima dell'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), ovvero successivamente in questo ricompresi e finanziati dalle risorse del Piano stesso (c.d. "progetti nativi" e "progetti non nativi").

In particolare, gli enti oggetto dell'indagine hanno richiesto contributi per un importo complessivo di 199,08 milioni di euro, di cui, ad ottobre 2022, risultavano utilizzati per il finanziamento di interventi 85,06 milioni di euro (pari a circa il 43 per cento del fabbisogno) e in fase di valutazione o in graduatoria provvisoria interventi per 27,47 milioni di euro, e non finanziati interventi per 86,55 milioni di euro.

In relazione alle criticità riscontrate nella realizzazione degli interventi finanziati con il Pnrr, le amministrazioni hanno evidenziato problematiche comuni come di seguito riassunte: a) le tempistiche incerte dei decreti di ammissione al finanziamento, che possono ritardare le procedure amministrative per l'affidamento di lavori e servizi di progettazione e comportare, quindi, il rischio di non potere rispettare il termine di avvio dei lavori; b) i forti aumenti dei prezzi dei materiali e delle lavorazioni, cui consegue la necessità di effettuare una puntuale e costante analisi dei fabbisogni finanziari legati ai quadri economici degli interventi e la necessità di dover reperire ulteriori risorse finanziarie per assicurare il completamento dei progetti; c) l'impatto del rispetto dei parametri previsti dal principio del Dnsh (Do not significant harm principle) e in generale dei principi trasversali al Pnrr (quali quelli di pari opportunità, di genere e generazionali) sulle procedure di selezione dei soggetti attuatori già espletate ovvero su lavori già avviati o addirittura in via di conclusione, esponendo le amministrazioni a potenziali inadempienze e a rischi di contenzioso; d) la difficoltà di individuare professionisti esterni disponibili al forte impegno necessario per le progettazioni e per il rispetto delle tempistiche, vista la forte complessità di questi interventi.

È emerso inoltre un generalizzato ritardo nella implementazione della banca dati ReGis, che rappresenta la modalità unica attraverso cui le amministrazioni interessate, a livello centrale e territoriale, possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Pnrr.

La sezione ha, quindi, auspicato che i vari livelli di governo coinvolti possano coadiuvare il territorio supportando le amministrazioni locali, attraverso: a) la raccolta delle informazioni indispensabili, da rendere accessibili per l'esercizio delle attività di con-

trollo e monitoraggio; b) una più fluida comunicazione tra il centro e la periferia, per garantire il rispetto dei cronoprogrammi e superare le criticità specifiche di ogni realtà locale.

\* \* \*

## Friuli-Venezia Giulia

### I

64 – Sezione controllo Regione Friuli-Venezia Giulia; deliberazione 24 novembre 2022; Pres. Pesel, Rel. Lollis, Bertuzzi; Regione Friuli-Venezia Giulia.

**Società – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni in conformità a espresse previsioni legislative – Controllo della Corte dei conti – Non sussiste.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. delle società a partecipazione pubblica, art. 5; l. reg. Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2022, n. 2, Fvg Plus s.p.a., art. 1; l. 5 agosto 2022, n. 118, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1), 2) e 3).

*Le nuove disposizioni del Tusp (art. 5), contemplanti il controllo della Corte dei conti con riferimento alla costituzione di società a partecipazione pubblica o all'acquisto di partecipazioni in società già costituite da parte di amministrazioni pubbliche, devono essere interpretate, da un lato, in senso stretto, trattandosi di un potere delimitato quanto a tempi, parametri di riferimento ed esiti, e, dall'altro, in modo sistematico con quelle che, per le stessa ipotesi di costituzione o acquisto, pongono oneri di motivazione analitica in capo all'amministrazione; ne consegue che i casi – integranti un'espressa eccezione ai citati oneri motivazionali – in cui la costituzione o l'acquisto, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative non sono scrutinabili da parte del giudice contabile. (1)*

### II

65 – Sezione controllo Regione Friuli-Venezia Giulia; deliberazione 24 novembre 2022; Pres. Pesel, Rel. Lollis; Comune di Tramonti di Sopra.

**Società – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni antecedenti all'entrata in vigore delle norme che hanno introdotto il controllo degli oneri di motivazione analitica – Controllo della Corte dei conti – Non sussiste.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 5; l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1), 2) e 3).

*In ragione dello stretto ambito di competenza della nuova peculiare tipologia di controllo affidata dal Tusp (art. 5) alla Corte dei conti e stante l'assenza di diverse indicazioni normative sotto il profilo dell'applicazione temporale, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o*

*di acquisto di partecipazioni in società già costituite da parte di amministrazioni pubbliche – intervenuto anteriormente alla data di entrata in vigore delle modifiche che hanno introdotto il citato controllo ma trasmesso al competente ufficio della Corte dei conti in epoca successiva a quella data – è, da un lato, sottratto alle nuove verifiche del giudice contabile e, dall'altro, non scrutinabile dallo stesso giudice “a fini conoscitivi” secondo la previgente e ormai caducata formulazione del Tusp. (2)*

**(1-2) Limiti oggettivi e temporali del nuovo controllo della Corte dei conti in materia di costituzione di società pubbliche o di acquisto di partecipazioni in società già costituite**

I. - L'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 175/2016 (Tusp, recentemente modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1) e 2), l. n. 118/2022), impone che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta, sia 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, 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 (art. 5, c. 3, Tusp).

Il riparto di attribuzioni ai fini delle verifiche intestate al giudice contabile è operato dal c. 4 dell'art. 5 (modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), n. 3), l. n. 118/2022), che prevede la competenza: i) delle Sezioni riunite in sede di controllo, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali; ii) delle sezioni regionali di controllo, per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione; iii); della Sezione del controllo sugli enti, per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della l. 21 marzo 1958, n. 259.

In base al medesimo comma il parere del competente ufficio della Corte dei conti deve essere trasmesso, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale; in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente 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.

II. - Come chiaramente argomentato dalla Sezione di controllo friulana con le deliberazioni in esame, le modifiche introdotte dalla l. n. 118/2022 “si inseriscono nel solco del processo di riforma in materia di società a partecipazione pubblica, di cui costituiscono uno sviluppo, volto a ridimensionare il ricorso, divenuto nel tempo sempre più ricorrente, da parte delle pubbliche amministrazioni al modello organizzativo societario per lo svolgimento di attività a connotazione pubblicistica o per finalità istituzionali nell'ottica della salvaguardia della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e sana gestione finanziaria”.

## I

Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, 24 novembre 2022, n. 64

In tale ottica, la logica del Tusp risiede nel “rafforzamento dell’iter procedurale della scelta in particolare attraverso la valorizzazione del compendio argomentativo e motivazionale sia in ordine alla sussistenza dei vincoli di scopo e di attività, sia in ordine alla conformità della dinamica societaria a criteri di economicità, convenienza e sostenibilità finanziaria. Alla luce di tale quadro si comprende il significato delle (nuove) disposizioni dell’art. 5 del Tusp che impongono un rigoroso onere di motivazione sul presupposto che l’opzione dell’amministrazione verso il modello organizzativo di tipo societario rappresenta l’esito di una scelta discrezionale. Ne deriva che il provvedimento deliberativo finisce per acquistare rilevanza centrale in ordine alla valida operazione societaria anche sotto il profilo della corretta gestione finanziaria”.

Secondo il collegio friulano, la modifica legislativa mira a rendere più efficace e/o effettivo il controllo, non più a fini conoscitivi, sulla adeguatezza dell’analisi tecnico economica a dimostrazione della sussistenza delle condizioni che sorreggono la scelta dell’ente, suffragata da dati ed elementi conoscitivi che presentino i requisiti della completezza, affidabilità e attendibilità della valutazione analitica, anche in chiave prospettica e dinamica, che esita dagli approfondimenti istruttori svolti.

III. - Per quanto concerne la deliberazione n. 64/2022/Pasp, la l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2/2022 ha:

- autorizzato l’amministrazione regionale a promuovere la costituzione di una società per azioni, denominata Fvg Plus s.p.a. (dotata dei requisiti per la sua qualificazione quale società *in house*), nonché a partecipare al suo capitale, al fine di attuare le politiche regionali nei confronti di imprese e persone fisiche, ottimizzando la gestione dei vari strumenti agevolativi in sinergia con un altro organismo societario (Friulia s.p.a.) (art. 1, cc. 1 e 2);

- previsto che, con deliberazione della giunta regionale, Friulia s.p.a. può essere autorizzata a procedere alla costituzione della nuova società a condizione di prevedere, già in sede di costituzione, un aumento di capitale riservato alla regione al valore nominale, in modo da garantire il rispetto dei requisiti per la sua qualificazione quale società *in house* (art. 1, c. 3);

- autorizzato la spesa di euro 3.000.000 per il 2022 per la sottoscrizione delle quote del capitale della costituenda società (art. 3, c. 1).

In attuazione del dettato normativo, con delibera di giunta del settembre 2022 è stata autorizzata la partecipazione della regione all’aumento del capitale di Fvg Plus s.p.a. per euro 5.000.000 mediante emissione di massime 5.000.000 nuove azioni nominali da euro 1 ciascuna riservate in sottoscrizione alla regione nel limite massimo della disponibilità di bilancio e, quindi, per la sottoscrizione di massime n. 3.000.000 azioni di nuova emissione del valore nominale di euro 1 ciascuna.

In proposito la sezione, acclarate la sussumibilità della fattispecie nella competenza della sezione (trattandosi di deliberazione di ente territoriale), la legittimazione soggettiva riferita sia all’ente che ha adottato l’atto di acquisizione societaria, sia a quello partecipando (entrambi rientranti nell’ambito di applicazione del Tusp) nonché la ricorrenza dei requisiti *ex artt. 7 e 8 Tusp* per quanto concerne l’organo deliberante, ha nondimeno ritenuto non scrutinabile la citata delibera di giunta regionale.

A tale esito il collegio friulano è condivisibilmente pervenuto sulla base: *i*) da un lato, della fisionomia particolare della funzione di controllo attribuita in materia alla Corte dei conti che, postulando l’espletamento di un potere peculiare, “non può che essere di stretta interpretazione e applicazione entro i limiti del perimetro legislativamente definito”; *ii*) dall’altro, dell’interpretazione sistematica dei cc. 1 e 3 art. 5 Tusp e, in particolare, ritenendo che l’ipotesi derogatoria codificata con riferimento agli oneri motivazionali previsti dal c. 1 (casi in cui la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione,

*Considerato in diritto* – 1. L’art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall’art. 1, c. 1, lett. a), l. n. 118/2022, prevede che l’atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta, sia trasmesso al vaglio della Corte dei conti e all’Autorità garante della concorrenza e del mercato che può esercitare, quest’ultima, i poteri di cui all’art. 21-bis della l. n. 287/1990.

Quanto alla Corte dei conti, la nuova previsione dell’art. 5 dispone che la stessa deliberi “entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto a quanto disposto dai cc. 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e

anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative) abbia attitudine a riverberarsi, in senso preclusivo, sulle verifiche intestate alla Corte dei conti dal c. 3.

IV. - Per quanto concerne la deliberazione n. 65/2022/Pasp, la sezione – acclamate anche in tal caso la sussumibilità della fattispecie nella competenza della sezione (trattandosi di deliberazione di ente locale), la legittimazione soggettiva riferita sia all’ente che ha adottato l’atto di acquisizione societaria, sia a quello partecipando (entrambi rientranti nell’ambito di applicazione del Tusp) nonché la ricorrenza dei requisiti *ex artt. 7 e 8 Tusp* per quanto concerne la tipologia di atto deliberativo – ha rilevato che la delibera consiliare con cui il comune istante ha determinato di partecipare a un organismo societario già esistente è stata adottata in epoca (giugno 2022) anteriore alla data di decorrenza (27 agosto 2022) delle modifiche che hanno interessato l’art. 5 Tusp, pur essendo stata inoltrata alla sezione successivamente a tale data.

Tenuto conto dello stretto ambito di competenza del nuovo controllo affidato in materia alla Corte dei conti e preso atto che la novella di cui alla l. n. 118/2022 non dispone diversamente sotto il profilo temporale, il collegio ha ritenuto l’atto trasmesso sottratto al vaglio del giudice contabile tanto alla stregua delle disposizioni sopravvenute quanto in base alla precedente formulazione (che prevedeva un invio degli atti deliberativi in questione alla Corte dei conti a meri “fatti conoscitivi”), ormai venuta meno.

V. - In argomento v. Corte conti, Sez. riun. contr., 3 novembre 2022, n. 16/Qmig, in questo fascicolo, 85, con nota di P. Cosa), con cui sono state risolte alcune questioni di massima connesse con il riparto di competenza fra gli uffici della Corte dei conti nonché con la natura e l’ambito delle verifiche intestate al giudice contabile in materia.

VI. - Per alcuni primi commenti sulle nuove attribuzioni di controllo della Corte dei conti derivanti dalla modifica dell’art. 5 Tusp, v. A. Guiducci, *Partecipate, controlli in tre mosse sugli atti di costituzione o di acquisto di partecipazioni*, in <nplu-sentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>, 28 dicembre 2022; E. Jorio, *Partecipate, anche le fusioni sotto esame della Corte dei conti*, *ivi*, 1 dicembre 2022; A. Giordano, *Nuovi controlli contabili per le partecipazioni pubbliche*, in <ilsole24ore.it>, 21 novembre 2022; R. Mininno, *La neo-introdotta attività di controllo della Corte dei conti sulle società a partecipazione pubblica*, in <nplu-diritto.ilsole24ore.com>, 15 novembre 2022. [G. NATALI]

*alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*"

In punto di riparto di competenza territoriale tra le sezioni di controllo il successivo comma 4 del su richiamato art. 5 prevede che *"per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della l. 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi."*

1.1. Sotto il profilo dei tempi e degli esiti delle nuove attribuzioni intestate alla Corte dei conti l'ultimo periodo del terzo comma del più volte citato art. 5 recita espressamente che *"Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo."* Al riguardo il quarto comma, nel precisare che la segreteria della sezione competente trasmette all'amministrazione pubblica interessata il parere entro cinque giorni dal deposito, aggiunge che *"In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente 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"*. Va ricordato che l'obbligo di pubblicità da parte dell'amministrazione è previsto in ogni caso anche già in sede di trasmissione del parere che deve pubblicarsi entro cinque giorni dalla sua ricezione sul sito internet istituzionale.

1.2. La modifica apportata all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, oltre a precisare termini ed esiti della funzione di controllo, investe l'oggetto dell'esame della Corte dei conti che riguarda gli atti costitutivi di nuove società e gli atti di acquisto di una partecipazione in una società già costituita, quando il soggetto partecipante ricade nell'ambito di applicazione del Tusp e sia qualificabile come organismo ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. 1, d.lgs. n. 175/2016.

L'intervento normativo investe, quindi, anche il contenuto della nuova funzione di controllo delineandone i parametri di riferimento laddove prevede all'art. 5, c. 3, richiamando il contenuto dei precedenti commi 1 e 2 del medesimo articolo, che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento dell'amministrazione contenga un'analitica motivazione particolarmente riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall'art. 4 Tusp;

- alle ragioni e finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della

sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o externalizzata del servizio affidato;

- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

2. Le modifiche di cui trattasi si inseriscono nel solco del processo di riforma in materia di società a partecipazione pubblica, di cui costituiscono uno sviluppo, volto a ridimensionare il ricorso, divenuto nel tempo sempre più ricorrente, da parte delle pubbliche amministrazioni al modello organizzativo societario per lo svolgimento di attività a connotazione pubblicitica o per finalità istituzionali nell'ottica della salvaguardia della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e sana gestione finanziaria.

2.1. In estrema sintesi è sufficiente rilevare che, in tale ottica, la logica normativa del Tusp risiede nel rafforzamento dell'iter procedurale della scelta in particolare attraverso la valorizzazione del compendio argomentativo e motivazionale sia in ordine alla sussistenza dei vincoli di scopo e di attività, sia in ordine alla conformità della dinamica societaria a criteri di economicità, convenienza e sostenibilità finanziaria. Alla luce di tale quadro si comprende il significato delle (nuove) disposizioni dell'art. 5 del Tusp che impongono un rigoroso onere di motivazione sul presupposto che l'opzione dell'amministrazione verso il modello organizzativo di tipo societario rappresenta l'esito di una scelta discrezionale. Ne deriva che il provvedimento deliberativo finisce per acquistare rilevanza centrale in ordine alla valida operazione societaria anche sotto il profilo della corretta gestione finanziaria.

2.2. In tale prospettiva la modifica legislativa ha la finalità di rendere più incisivo e, in definitiva, più efficace e/o effettivo il controllo, non più a fini conoscitivi, sulla adeguatezza dell'analisi tecnico economica a dimostrazione della sussistenza delle condizioni che sorreggono la scelta dell'ente, suffragata da dati ed elementi conoscitivi che presentino i requisiti, come ricordato dalle Sezioni riunite nella su citata deliberazione n. 16/2022/Qmig, della completezza, affidabilità e attendibilità della valutazione analitica, anche in chiave prospettica e dinamica, che esita dagli approfondimenti istruttori svolti.

2.3. In definitiva, la nuova funzione di controllo intestata alla Corte dei conti assume una sua fisionomia particolare di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti e, proprio perché postula l'espletamento di un'attività e di un potere peculiare, essa non può che essere di stretta interpretazione e applicazione entro i limiti del perimetro legislativamente definito.

3. Passando all'esame del provvedimento della Regione Friuli-Venezia Giulia la fattispecie ricadrebbe pienamente nella competenza di questa sezione di controllo trattandosi di deliberazione di ente territoriale. Parimenti vi sarebbe la legittimazione soggettiva

riferita sia all'ente che ha adottato l'atto di acquisizione societaria, sia a quello partecipando in quanto entrambi rientrano nell'ambito di applicazione del Tusp. Altrettanto a dirsi per i requisiti di cui all'art. 7 e 8 del Tusp per quanto concerne, sotto il profilo formale, l'organo deliberante.

3.1. Nondimeno, come già rilevato, dalla documentazione trasmessa alla sezione emerge che la dgr n. 1431/2022 è stata adottata in attuazione delle disposizioni della l. reg. n. 2/2022, rubricata Fvg Plus s.p.a., laddove prevedono, in particolare, all'art. 1, c. 1, che *“L'Amministrazione regionale è autorizzata a promuovere la costituzione di una società per azioni, denominata Fvg Plus s.p.a., e a partecipare al capitale della medesima, al fine di gestire e attuare le politiche regionali, sia nei confronti delle imprese, sia dei privati cittadini, ottimizzando la gestione dei vari strumenti agevolativi in sinergia con Friulia s.p.a.”*.

Al riguardo si osserva che l'art. 5 del più volte citato Tusp recita al comma 1 *“A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso l'aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo [...] deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale 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”*.

A sua volta il terzo comma del suddetto art. 5, che ha introdotto la nuova funzione di controllo della Corte dei conti, richiede che l'atto deliberativo sia inviato per l'esame e la successiva pronuncia in merito da parte della Corte che è, quindi, chiamata a verificare, come già diffusamente detto sopra, l'adeguatezza delle valutazioni dell'amministrazione sulla scorta dei prescritti parametri.

Ne consegue, tenuto conto della lettura sistematica della normativa come novellata dalla l. n. 118/2022 e in ragione dello stretto ambito di competenza di tale nuova peculiare tipologia di controllo affidata alla Corte dei conti, la delibera della giunta regionale n. 1431/2022 non è scrutinabile dalla sezione esulando dall'oggetto di controllo ex art. 5, c. 3, d.lgs. n. 175/2016.

3.2. Giova tuttavia rilevare che, sulla scorta delle considerazioni svolte dalle Sezioni riunite nella citata deliberazione di massima n. 16/2022/Qmig, l'esame degli atti di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, ove questi non siano scrutinabili per eventuali ragioni ai sensi dell'art. 5 Tusp, potrà comunque avvenire nell'esercizio di altre funzioni di controllo attribuite dalla legge, in primo luogo quella vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie prevista dall'art. 20. L'esame

successivo di tali atti, inoltre, può essere effettuato in sede di referto annuale, di controllo di legalità finanziaria sui bilanci e rendiconti degli enti locali o ancora in sede di giudizio di parifica.

*P.q.m.*, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia dichiara che la delibera della giunta regionale n. 1431/2022 avente ad oggetto *“L. reg. n. 2/2022 art. 1, c. 1. Fvg Plus s.p.a. Aumento di capitale riservato. Ingresso nella compagine sociale. Società in house: individuazione della Direzione centrale competente in materia di controllo analogo e aggiornamento delle dgr n. 409/2017 e n. 917/2019”* non è soggetta al controllo ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 come novellato dalla l. n. 118/2022 per i motivi e nei termini di cui in motivazione.

## II

Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, 24 novembre 2022, n. 65

*Considerato in diritto – (Omissis)* 1. L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 1, c. 1, lett. a), l. n. 118/2022, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta, sia trasmesso al vaglio della Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può esercitare, quest'ultima, i poteri di cui all'art. 21-bis della l. n. 287/1990.

Quanto alla Corte dei conti, la nuova previsione dell'art. 5 dispone che la stessa deliberi *“entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.”*

In punto di riparto di competenza territoriale tra le Sezioni di controllo il successivo comma 4 del su richiamato art. 5 prevede che *“per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi”*.

1.1. Sotto il profilo dei tempi e degli esiti delle nuove attribuzioni intestate alla Corte dei conti l'ultimo periodo del terzo comma del più volte citato art. 5 recita espressamente che *“Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui*

*al presente articolo.*”. Al riguardo il quarto comma, nel precisare che la segreteria della Sezione competente trasmette all’Amministrazione pubblica interessata il parere entro cinque giorni dal deposito, aggiunge che “In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l’amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente 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”. Va ricordato che l’obbligo di pubblicità da parte dell’Amministrazione è previsto in ogni caso anche già in sede di trasmissione del parere che deve pubblicarsi entro cinque giorni dalla sua ricezione sul sito internet istituzionale.

1.2. La modifica apportata all’art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 oltre a precisare termini ed esiti della funzione di controllo investe l’oggetto dell’esame della Corte dei conti che riguarda gli atti costitutivi di nuove società e gli atti di acquisto di una partecipazione in una società già costituita, quando il soggetto partecipante ricade nell’ambito di applicazione del Tusp e sia qualificabile come organismo ai sensi dell’art. 2, c. 1, lett. 1, d.lgs. n. 175/2016.

L’intervento normativo investe, quindi, anche il contenuto della nuova funzione di controllo delineandone i parametri di riferimento laddove prevede all’art. 5, c. 3, richiamando il contenuto dei precedenti commi 1 e 2 del medesimo articolo, che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento dell’Amministrazione contenga un’analisi motivazione particolarmente riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall’art. 4 del Tusp;

- alle ragioni e finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa.

2. Le modifiche di cui trattasi si inseriscono nel solco del processo di riforma in materia di società a partecipazione pubblica, di cui costituiscono uno sviluppo, volto a ridimensionare il ricorso, divenuto nel tempo sempre più ricorrente, da parte delle pubbliche amministrazioni al modello organizzativo societario per lo svolgimento di attività a connotazione pubblicitica o per finalità istituzionali nell’ottica della salvaguardia della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e sana gestione finanziaria.

2.1. In estrema sintesi è sufficiente rilevare che, in tale ottica, la logica normativa del Tusp risiede nel rafforzamento dell’iter procedurale della scelta in particolare attraverso la valorizzazione del compendio argomentativo e motivazionale sia in ordine alla sussistenza dei vincoli di scopo e di attività, sia in ordine alla conformità della dinamica societaria a criteri di economicità, convenienza e sostenibilità finanziaria.

Alla luce di tale quadro si comprende il significato delle (nuove) disposizioni dell’art. 5 del TUSP che impongono un rigoroso onere di motivazione sul presupposto che l’opzione dell’amministrazione verso il modello organizzativo di tipo societario rappresenta l’esito di una scelta discrezionale. Ne deriva che il provvedimento deliberativo finisce per acquistare rilevanza centrale in ordine alla valida operazione societaria anche sotto il profilo della corretta gestione finanziaria.

2.2. In tale prospettiva la modifica legislativa ha la finalità di rendere più incisivo e, in definitiva, più efficace e/o effettivo il controllo, non più a fini conoscitivi, sulla adeguatezza dell’analisi tecnico economica a dimostrazione della sussistenza delle condizioni che sorreggono la scelta dell’ente, suffragata da dati ed elementi conoscitivi che presentino i requisiti, come ricordato dalle Sezioni riunite nella su citata deliberazione n. 16/2022/Qmig, della completezza, affidabilità e attendibilità della valutazione analitica, anche in chiave prospettica e dinamica, che esita dagli approfondimenti istruttori svolti.

2.3. In definitiva, la nuova funzione di controllo intestata alla Corte dei conti assume una sua fisionomia particolare di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti e, proprio perché postula l’espletamento di un’attività e di un potere peculiare, essa non può che essere di stretta interpretazione e applicazione entro i limiti del perimetro legislativamente definito.

3. Passando all’esame del provvedimento del Comune di Tramonti di Sopra la fattispecie ricade pienamente nella competenza di questa sezione di controllo trattandosi di deliberazione di ente locale. Parimenti si riscontra la legittimazione soggettiva riferita sia all’ente che ha adottato l’atto di acquisizione societaria, sia a quello partecipando in quanto entrambi rientrano nell’ambito di applicazione del Tusp. Altrettanto a dirsi per i requisiti di cui all’art. 7 e 8 del Tusp per quanto concerne, sotto il profilo formale, la tipologia di atto deliberativo.

3.1. Nondimeno, come già rilevato, dalla documentazione trasmessa alla Sezione emerge che la deliberazione consiliare è stata adottata in data 13 giugno 2022 anteriormente alla decorrenza della modifica normativa che ha interessato l’art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, entrata in vigore il 27 agosto 2022, pur essendo stata inoltrata alla Sezione successivamente (24 ottobre 2022). Ne consegue, in ragione dello stretto ambito di competenza di tale nuova peculiare tipologia di controllo affidata alla Corte dei conti e preso atto che l’intervento normativo non dispone diversamente sotto il profilo dell’applicazione temporale, il presente atto non può essere oggetto del potere di verifica ex art. 5 novellato. Parimenti, per il suo tardivo invio l’atto non può più ritenersi scrutinabile a fini conoscitivi secondo la previgente formulazione dell’art. 5 del Tusp caducata con l’intervenuta entrata in vigore della modifica introdotta dalla l. n. 118/2022.

3.2. Giova tuttavia rilevare, come osservato dalle Sezioni riunite nella citata deliberazione di massima n. 16/2022/Qmig, che l'esame degli atti di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, ove non scrutinabili per eventuali ragioni ai sensi dell'art. 5 del Tusp, potrà comunque essere oggetto dell'esercizio di altre funzioni di controllo attribuite dalla legge, in primo luogo quella vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie prevista dall'art. 20. L'esame successivo di tali atti, inoltre, può essere effettuato in sede di referto annuale, di controllo di legalità finanziaria sui bilanci e rendiconti degli enti locali o ancora in sede di giudizio di parificata.

4. In considerazione di ciò nonché della novità della verifica ex art. 5, la sezione ritiene, comunque, opportuno, in via del tutto incidentale e generale, restando assorbente e pregiudiziale all'esame nel merito il profilo temporale della deliberazione, soffermare l'attenzione su alcuni aspetti che interessano la corretta configurazione dell'azione amministrativa ai sensi delle disposizioni del Tusp che sono pur sempre valide anche indipendentemente dallo specifico controllo ex art. 5 del d.lgs. n. 175/2016. Deve, infatti, rilevarsi che le carenze dal lato della motivazione si pongono in contraddizione rispetto al Tusp, il quale richiede che la stessa sia analitica sottolineando in tal modo l'esigenza di suffragare in modo accurato i presupposti della scelta e della sua ragionevolezza in termini di attendibilità delle analisi economico/finanziarie e della loro affidabilità quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo nonché di adeguatezza dell'attività istruttoria.

4.1. In altri termini, il compendio motivazionale non può prescindere dalla presenza di dati, elementi informativi e valutazioni economiche la cui inadeguatezza (nel caso di specie, a mero titolo incidentale, gli elementi informativi sull'offerta economica presentata da Gsm s.p.a., sul piano finanziario con relative analisi su costi e ricavi, domanda potenziale, tariffe ecc. si presentavano incompleti), si riverbera sulla comprensione dell'effettiva portata dell'operazione societaria sul piano della sana gestione finanziaria come pure la sua necessità per il miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico e delle finalità istituzionali cui la stessa dovrebbe essere preordinata. Ciò a maggior ragione quando la scelta dell'acquisizione societaria sia strumentale ad un affidamento diretto *in house* e, quindi, funzionalmente diretta a legittimare un affidamento senza gara di servizi (gestione dei parcheggi pubblici) che possono essere erogati dietro corrispettivo sul mercato e, in special modo, quando l'esiguità della partecipazione pulviscolare tra diversi enti potrebbe porre problemi circa la capacità dell'amministrazione di esercitare un effettivo controllo analogo congiunto ciò che qualifica l'affidamento *in house* nel rispetto dei principi della tutela della concorrenza.

*P.q.m.*, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia dichiara che la

deliberazione n. 13/2022 del Consiglio comunale del Comune di Tramonti di Sopra avente ad oggetto "Acquisizione di azioni di gestione servizi mobilità s.p.a. di Pordenone ed affidamento *in house* del servizio relativo alla gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia nel Comune di Tramonti di Sopra" non è soggetta al controllo ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 come novellato dalla l. n. 118/2022 per i motivi e nei termini di cui in motivazione.

\* \* \*

### Lombardia

208 – Sezione controllo Regione Lombardia; deliberazione 12 dicembre 2022; Pres. (f.f.) Degni, Rel. Cerasi; Comune di Milano.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – Relazione sui progetti del Comune di Milano.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; l. 4 marzo 2009, n. 15, delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, art. 11; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 22.

*In ottemperanza alle linee programmatiche per l'anno 2022, la sezione ha approvato la relazione di ricognizione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale complementare (Pnc) che vedono il Comune di Milano in qualità di soggetto attuatore. Il quadro offerto dalla relazione evidenzia, in sintesi, che: i) il Comune di Milano, alla data di ricognizione del 26 ottobre 2022, risultava attuatore di 21 interventi, suddivisi in 68 progetti, per un ammontare complessivo di risorse finanziarie di 889 milioni; ii) gli interventi erano concentrati, per oltre il 50 per cento delle risorse, nelle missioni M2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e M5 "Inclusione e coesione"; iii) per una quota rilevante di fondi, viene fatto ricorso agli enti strumentali Azienda Trasporti Milanese s.p.a. e Metropolitana Milanese s.p.a.; la governance scelta dal Comune di Milano per i progetti del Pnrr fa capo alla Direzione generale, organo politico delle scelte comunali. Inoltre, dall'indagine svolta sono emerse alcune discrasie tra i dati comunicati alla Corte dei conti e quelli tratti dalla piattaforma Regis, delle quali viene raccomandata la correzione a sistema, al fine di garantire le attività di monitoraggio, da parte delle Am-*

*ministrazioni centrali titolari degli interventi e da parte della Corte dei conti.* (1)

### 1. Premessa e quadro normativo di riferimento

I controlli della Corte dei conti sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) sono disciplinati dall'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 e dall'art. 7 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

L'art. 22 ha previsto il controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale *“sui principali piani, programmi e progetti”*, stabilendo che *“L'eventuale accertamento di gravi irregolarità ge-*

(1) I. - Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

II. - Con la deliberazione massimata la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha avviato le attività legate alla verifica dell'attuazione dei progetti del Pnrr e del Pnc a livello territoriale. In linea con la programmazione per il 2022, la sezione ha proceduto ad una ricognizione degli interventi rispetto ai quali il Comune di Milano assume la veste di soggetto attuatore. Nel quadro della *governance* del Pnrr, così come definito dal d.l. n. 77/2021, tale qualifica è assunta dal *“soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento/progetto finanziato dal Pnrr”*; può trattarsi di enti pubblici o privati. Le responsabilità dei soggetti attuatori consistono in: accesso ai finanziamenti partecipando ai bandi/avvisi emanati dai ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto; ricezione, di norma, direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze delle risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già presenti sui capitoli di bilancio dei ministeri; esecuzione degli adempimenti amministrativi connessi alla realizzazione dei progetti, compresi, ad esempio, l'espletamento delle procedure di gara (bandi di gara) inclusi gli affidamenti diretti nei confronti di enti *in house*; realizzazione degli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il Pnrr (ad esempio il perseguimento del principio Dnsh e *tagging* climatico e ambientale, pena la possibilità di sospensione oppure di revoca del finanziamento nel caso di accertamento della violazione di tali principi generali); effettuazione delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione. Agli stessi spetta prevenire e correggere eventuali irregolarità, oltre che restituire risorse indebitamente utilizzate.

Ai fini dell'indagine ricognitiva, sono stati censiti nella Relazione solamente i progetti che producano effetti finanziari sul bilancio comunale, quale destinatario dei finanziamenti, e la cui gestione ricada sotto il diretto controllo dell'ente. È stata altresì verificata la corrispondenza tra le informazioni finanziarie acquisite in via istruttoria e quelle desumibili dal sistema gestionale Regis.

III. - In via generale, sullo stato di attuazione complessivo del Pnrr v. Corte conti, Sez. riun. contr., 29 marzo 2022, n. 4, in questa *Rivista*, 2022, 2, 133, con la quale è stata approvata la relazione che dà l'avvio all'attività di controllo sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e sul Piano nazionale complementare (Pnc), ai sensi dell'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, nonché Corte conti, Sez. centr. contr. gest., 1 agosto 2022, n. 47, *ibidem*, 4, 103, con la quale è stata approvata la relazione sullo stato di attuazione del Pnrr primo semestre 2022. [A.M. QUAGLINI]

*stionali ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165”*.

Ai sensi del c. 2 dello stesso art. 22, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, avvalendosi della propria potestà regolamentare, con delib., 10 novembre 2021, n. 272, dopo aver istituito con l'art. 1, c. 1, il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, al c. 2, ha stabilito che *“ove l'attuazione di piani, programmi e progetti sia rimessa a Regioni/Province autonome o ad altri enti o a organi operanti esclusivamente in ambito regionale, le suddette funzioni vengono svolte dalla competente sezione regionale di controllo.”*

L'art. 7 del d.l. n. 77/2021, riguardante *“Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza”*, al c. 7 stabilisce che *“La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dell'art. 287, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20”*.

Da ultimo, con la l. 23 dicembre 2021, n. 238 *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2019-2020”*, l'art. 46 ha disciplinato lo *“Sviluppo della funzione consultiva”*, introducendo, al c. 2, la possibilità per le amministrazioni centrali e per gli organismi di diritto pubblico nazionali *“di chiedere pareri alle Sezioni riunite della Corte dei conti, nella materia di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro, limitatamente alle risorse stanziato dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr”*. Lo stesso comma stabilisce anche che *“I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziato dal Pnrr e con i fondi complementari al Pnrr”*.

Ciò premesso, le Sezioni riunite con delib. n. 21/2021/Inpr hanno definito i criteri e le procedure per il monitoraggio sulla realizzazione del Pnrr.

La citata deliberazione ha previsto una strutturale interazione con le sezioni regionali di controllo che dovranno riportare periodicamente i risultati di una indagine campionaria: *“Giovandosi della rete delle sezioni regionali si punterà a condurre un sondaggio*

*coniunturale che coinvolge un campione dei principali soggetti economici pubblici operanti sul territorio. Da svolgere in due momenti dell'anno (nell'ultima decade di gennaio e nella prima di luglio), l'indagine mira a evidenziare le difficoltà registrate nella gestione dei progetti di investimento distinguendo quelle riconducibili a tre distinte aree critiche per il procedere del Piano e, in generale, degli investimenti: la gestione amministrativa dei progetti; quella progettuale e quella collegata alle disponibilità di personale [...]. Le informazioni richieste avranno natura prevalentemente qualitativa e si baseranno su un questionario a risposta multipla predefinita. L'obiettivo dell'analisi è quello di monitorare caratteristiche e diffusione delle difficoltà che possono incidere sul rispetto dei tempi previsti per la realizzazione degli interventi e fornire, anche per area territoriale, indicazioni per eventuali misure correttive”.*

Questa sezione con la delibera di programmazione dell'attività annuale della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 24/2022/Inpr, nel dare seguito alle indicazioni delle Sezioni riunite n. 21/2021/Inpr, ha stabilito di procedere in primo luogo, nel corso del 2022, alla ricognizione dei piani, programmi e progetti riguardanti la Regione Lombardia, il Comune di Milano e la città metropolitana, i comuni capoluoghi di provincia.

Com'è noto, affinché un ente locale, come, nel caso di specie, il Comune di Milano, possa dare attuazione ad un progetto del Pnrr, è necessario l'impulso di una amministrazione centrale in quanto l'attuazione del Pnrr si articola attraverso una programmazione di tipo “*top down*”. Infatti, è l'amministrazione centrale che deve procedere con un atto di riparto dei finanziamenti o più spesso avviando una procedura di selezione pubblica in cui invita gli enti locali a candidare progetti per uno specifico intervento del Pnrr. Il Ministero competente, quindi, seleziona i beneficiari dei finanziamenti che possono così partecipare all'attuazione del piano.

Il comune diventa pertanto “soggetto attuatore” di uno o più progetti nell'ambito di specifici interventi finanziati dal Pnrr, se risulta vincitore al termine di una procedura selettiva oppure se destinatario nominale di un atto di riparto da parte di una amministrazione centrale.

Prima di individuare l'insieme dei progetti di cui il Comune di Milano è soggetto attuatore, è utile richiamare la definizione di progetto o intervento e di soggetto responsabile dell'intervento nell'ambito del Pnrr.

La definizione di Progetto o Intervento così come la troviamo nel d.p.c.m. 15 settembre 2021 (decreto di approvazione del Piano nazionale complementare) è data da “*l'insieme di attività e/o procedure selezionato e finanziato nell'ambito di una misura del piano e identificato attraverso un Codice unico di progetto (Cup). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rileva-*

*zione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica”.*

Il soggetto attuatore del Progetto o Intervento è invece il “soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento/progetto finanziato dal Pnrr”. In particolare, l'art. 1, c. 4, lett. o), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, indica che i soggetti attuatori sono “soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr”. L'art. 9, c. 1, dello stesso decreto legge, specifica che “*alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr provvedono le amministrazioni centrali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel Pnrr) attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel Pnrr ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”.*

In particolare, i soggetti attuatori assumono la responsabilità della gestione dei singoli progetti, sulla base degli specifici criteri e modalità già stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi, secondo quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento.

Riassumendo, i soggetti attuatori:

- accedono ai finanziamenti partecipando ai bandi/avvisi emanati dai ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto;

- ricevono, di norma, direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già presenti sui capitoli di bilancio dei ministeri;

- sono responsabili degli adempimenti amministrativi connessi alla realizzazione dei progetti, compresi, ad esempio, l'espletamento delle procedure di gara (bandi di gara) inclusi gli affidamenti diretti nei confronti di enti *in house*;

- devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il Pnrr (ad esempio il perseguimento del principio Dnsh (1) e *tagging* climatico e ambientale, pena la possibilità di sospensione oppure di revoca del finanziamento nel caso di accertamento della violazione di tali principi generali);

- sono responsabili delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione; agli stessi spetta prevenire e correggere eventuali irregolarità, oltre che restituire risorse indebitamente utilizzate.

(1) L'acronimo Dnsh abbrevia la frase “*Do not significantly harm*” e rappresenta criteri compatibili con la sostenibilità ambientale così come definiti dalla normativa europea (principio definito dall'art. 17 del regolamento Ue 2020/852).

L'amministrazione centrale possiede la titolarità dell'intervento e deve assicurare il presidio continuo della loro attuazione, verificandone, da un lato, l'avanzamento e i progressi in termini di procedure, di flussi finanziari e di realizzazioni fisiche e, dall'altro, il livello di conseguimento di *target* e *milestone* (2). L'art. 29 del regolamento (Ue) 2021/241, prevede, infatti, la *“raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati”*, anche in considerazione dell'esigenza di promuovere la più efficace comunicazione del Pnrr all'unità di audit, agli organismi comunitari, nonché eventualmente all'autorità giudiziaria e alle forze di polizia nazionali (3).

Tutto ciò premesso, la sezione nel mese di marzo 2022 ha avviato l'attività di ricognizione con l'istruttoria sui progetti del Pnrr e del Piano nazionale complementare (Pnc) che vedono il Comune di Milano in qualità di *“soggetto attuatore”*. La ricognizione oggetto della presente delibera verifica i dati del Pnrr dell'ente alla data del 26 ottobre 2022.

In questa sede sono stati presi in considerazione, come già detto sopra, solo gli interventi gestiti direttamente dal Comune di Milano in qualità di soggetto attuatore, ovvero gli interventi che soddisfino le seguenti condizioni:

- che abbiano una ricaduta finanziaria effettiva sul bilancio del comune, quale ente direttamente beneficiario dei finanziamenti stanziati dal Pnrr (di natura esclusivamente europea dal dispositivo Rrf o dei fondi del Pnc);

- che la gestione degli stessi sia sotto il diretto controllo del comune o di enti strumentali o di supporto coinvolti a vario titolo nella realizzazione del progetto e individuati dal soggetto attuatore nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria vigente (ad esempio in materia di appalti pubblici).

La ragione per limitare, in questa sede, l'attenzione ai predetti interventi senza considerare quelli che hanno anche una ricaduta sul territorio, ma che sono attuati da altri soggetti pubblici o privati [*“soggetto e/o operatore economico a vario titolo coinvolto nella realizzazione del progetto (ad esempio fornitore beni e servizi/esecutore lavori) e individuato dal soggetto attuatore nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile (ad esempio in materia di appalti pubblici)”*] (4), è che questi ultimi esulano dal perimetro del bilancio del comune.

Si è ritenuto, inoltre, utile un raffronto tra i dati raccolti con l'attività istruttoria e le informazioni contenute nella piattaforma Regis che costituisce la base informativa ufficiale per gli interventi del Pnrr. Il riscontro ha portato ad una maggiore precisione sui singoli progetti di cui il Comune di Milano risulta essere

soggetto attuatore nella accezione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

Al riguardo, come è noto, l'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) ha attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato il compito di sviluppare un sistema informatico per il monitoraggio e la rendicontazione del Pnrr. In esecuzione alla previsione normativa il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ha sviluppato il sistema informatico denominato *“Regis”* per la rilevazione dei dati di monitoraggio del Pnrr.

La circolare del Mef-Rgs, 21 giugno 2022, n. 27, chiarisce che *“il sistema Regis rappresenta la modalità unica attraverso cui le amministrazioni interessate a livello centrale e territoriale potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Pnrr, ivi compresa la rilevazione dei flussi finanziari a valere sui conti di tesoreria Ngeu-Italia appositamente attivati per la gestione degli interventi del Pnrr nonché sulle contabilità speciali intestate alle amministrazioni centrali in quanto soggetti titolari e/o soggetti attuatori del Fondo Next Generation Eu gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – Servizio centrale per il Pnrr”*. La stessa circolare chiarisce inoltre che *“I soggetti attuatori sono responsabili della corretta alimentazione del sistema Regis con i dati di programmazione ed attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi ai progetti di loro competenza. In particolare, provvedono, con cadenza mensile ad aggiornare i dati registrati sul sistema e renderli disponibili per le amministrazioni titolari delle misure ai fini delle operazioni di controllo e validazione di competenza”*.

Inoltre *“nella fase di avvio del sistema, laddove i dati di pianificazione progettuale siano già registrati in sistemi informatici locali, ovvero nella Banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui alla citata l. n. 196/2009, non sarà necessario il reinserimento manuale degli stessi nel sistema Regis da parte delle singole amministrazioni, ma il caricamento sarà assicurato mediante procedure automatizzate a cura del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato”*.

Dunque, il comune, in qualità di soggetto attuatore, è tenuto a verificare la correttezza delle informazioni che vengono alimentate su Regis, sia direttamente sia indirettamente attraverso l'inserimento da parte del comune dei dati nei sistemi informatici locali (ad esempio Bdap).

Si tratta, dunque, nella ricognizione dei singoli progetti che costituiscono l'insieme degli interventi del Pnrr del Comune di Milano, di accertare anche che le informazioni raccolte con l'attività istruttoria siano coerenti con le informazioni ricavabili dalla piattaforma Regis che costituirà la base informativa su cui vertono le varie fasi di attuazione del piano, ovvero avvio, finanziamento, stato di avanzamento dei lavori, fino alla rendicontazione finale, da parte delle ammi-

(2) Cfr. art. 8 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

(3) Cfr. Piano nazionale ripresa e resilienza dal sito ItaliaDomani <[www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)>.

(4) Pnrr e correlato Allegato 4.

nistrazioni titolari degli interventi del Pnrr, secondo le indicazioni della circ. n. 29 del Mef-Rgs del 26 luglio 2022.

La sezione è dunque pervenuta alla seguente ricognizione dei progetti di cui il Comune di Milano risulta soggetto attuatore. Tale ricognizione rappresenta il quadro di riferimento per le successive determinazioni che verranno adottate dalla sezione e per il monitoraggio che verrà attuato secondo le indicazioni della Sezione delle autonomie (delib. n. 1/2022/Inpr e n. 13/2022/Inpr). (Omissis)

#### 8. Conclusioni

Il quadro offerto dalla ricognizione condotta dalla sezione regionale di controllo evidenzia, in estrema sintesi quanto segue:

- il Comune di Milano, alla data del 26 ottobre 2022, risulta soggetto attuatore di 21 interventi, suddivisi in 68 progetti, per un ammontare complessivo di risorse assegnate sui fondi Pnrr e Pnc pari a 889 milioni;

- gli interventi sono concentrati per oltre il 50 per cento delle risorse sulle missioni M2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” e M5 “Inclusione e coesione”;

- il comune si affida per una grande quota di risorse agli enti strumentali Azienda trasporti milanesi s.p.a. e Metropolitana milanese s.p.a.;

- la *governance* scelta dal Comune di Milano per i progetti del Pnrr fa capo alla Direzione generale, organo politico delle scelte comunali;

- sono emerse alcune discrasie tra i dati comunicati alla Corte e quelli tratti dalla piattaforma Regis.

In conclusione, dai dati raccolti ai fini della presente deliberazione, è emerso che il Pnrr relativo al Comune di Milano è in fase di avvio. Questa sezione ne seguirà, con le successive determinazioni, lo stato di attuazione.

\* \* \*

#### Marche

115 – Sezione controllo Regione Marche; deliberazione 2 novembre 2022; Pres. Palomba, Rel. Marsico; Comune di Pergola.

#### **Società – Comune – Costituzione di una nuova società – Oneri di motivazione analitica – Finalità.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, artt. 4, 5; l. 5 agosto 2022, n. 118, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, art. 11.

#### **Società – Comune – Costituzione di una nuova società – Partecipazione pubblica minoritaria – Servizio di interesse generale – Esclusione.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 4, c. 2, lett. a), 5; l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 11.

#### **Società – Comune – Costituzione di una nuova società – Conferimento di immobile – Finalità di valorizzazione del patrimonio pubblico – Necessità.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 4, c. 3, 5; l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 11.

*Premesso che il ricorso allo strumento societario è limitato al soddisfacimento di esigenze eccezionali dell'amministrazione pubblica e alla sussistenza di preminenti e concrete ragioni di interesse pubblico, la motivazione della delibera del consiglio comunale di costituire una società deve fornire indicazioni precise sugli obiettivi di efficienza gestionale ed amministrativa, nonché sugli specifici compiti e servizi di cui la nuova società verrebbe a essere incaricata; inoltre, è necessario che la delibera sia corredata di un business plan o di altro studio di fattibilità economico-finanziaria, nonché di un'analisi, anche predittiva, dei costi e dei ricavi della società di nuova costituzione e della sua redditività futura per consentire alla Corte dei conti l'espressione di un compiuto giudizio sul duplice piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'iniziativa. (1)*

*La partecipazione minoritaria dell'ente locale in una società di nuova costituzione, nell'escludere la qualificazione delle attività svolte dalla società stessa in termini di “servizio di interesse generale”, impedisce di ritenere tale partecipazione indispensabile ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente locale. (2)*

*Il conferimento del diritto di godimento di un immobile di proprietà comunale in una società di nuova costituzione è ammesso soltanto nel caso in cui la società abbia per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio dell'amministrazione pubblica. (3)*

\* \* \*

#### Piemonte

232 – Sezione controllo Regione Piemonte; deliberazione 23 dicembre 2022; Pres. Polito, Rel. Carnia; Comune di Olcenengo.

#### **Corte dei conti – Comune – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – Approvazione del piano di riequilibrio – Attività istruttoria propedeutica all'approvazione – Configurabilità.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 243-bis ss.; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1.

*Nell'ambito dell'attività istruttoria, propedeutica alla valutazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dall'ente locale, la competente*

(1-3) V. pure, Corte conti, Sez. contr. reg. Toscana, 25 novembre 2022, n. 222, in questo fascicolo, 126, con nota di F. Izzo, *Prime manifestazioni dell'effetto conformativo del parere della Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica.*

sezione regionale di controllo, fermo il principio di intangibilità del piano medesimo con riguardo alle diverse misure di risanamento ivi previste, può esercitare i propri poteri istruttori sollecitando l'ente, anche attraverso il contraddittorio orale in adunanza, ad una più precisa puntualizzazione e chiarificazione delle misure individuate; ciò al fine di un'approfondita e completa verifica da parte della sezione di controllo della funzionalità delle misure indicate nel piano di riequilibrio rispetto all'attuazione degli obiettivi di risanamento, nonché della loro attendibilità e sostenibilità finanziaria, indispensabili per l'approvazione e la successiva effettiva attuazione del piano medesimo, fatta salva la necessità di un costante monitoraggio sulla stessa, che valuti, in modo puntuale, il rispetto delle stime previsionali. (1)

(1) I. - Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

II. - Con la pronuncia in commento, i giudici contabili piemontesi, dopo un'intensa attività istruttoria svolta cartolarmente, ma anche attraverso il contraddittorio orale in adunanza, hanno approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di un comune di piccole dimensioni, il Comune di Olcenengo.

È stata instaurata con l'ente un'intensa attività istruttoria al fine di valutare se le numerose criticità, che avevano minato la correttezza e l'affidabilità della relativa contabilità, fossero state oggetto di azioni correttive e con quale esito.

Specificatamente, la sezione ha rivolto la propria attenzione all'acquisizione di informazioni dettagliate e particolareggiate, supportate dalla relativa documentazione, in ordine alle principali misure di risanamento predisposte nel piano. Frutto di ampio e specifico approfondimento istruttorio sono così risultate le analisi contabili sulle operazioni di incremento di gettito dei tributi locali, nonché quelle legate ad azioni di dismissione del patrimonio immobiliare, di riduzione degli oneri da indebitamento, di acquisizione di entrate correnti derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, di razionalizzazione delle spese correnti legate ai consumi energetici.

Sulla base di tali approfondimenti la sezione è, quindi, giunta ad individuare misure funzionali agli obiettivi di risanamento, riconducendo, in particolare, il ripiano del disavanzo, dal lato dell'entrata, all'adozione di misure tese ad incrementare il gettito dei più importanti tributi locali, alla corretta attuazione del piano di dismissione immobiliare, al contrasto dell'evasione e al potenziamento della riscossione, mentre, sul versante della spesa, a risparmi derivanti dalla riduzione degli oneri di ammortamento conseguenti all'estinzione anticipata dei mutui precedentemente contratti.

In forza di tali considerazioni e tenendo conto delle piccole dimensioni dell'ente e del particolare contesto socio-economico in cui l'amministrazione locale è chiamata ad operare, il collegio ha evidenziato come le misure di risanamento indicate delineino una realistica prospettiva di risanamento nei tempi indicati.

In argomento, in relazione alla valutazione della congruità del piano di riequilibrio adottato dall'ente locale, v. Corte conti, Sez. autonomie, 26 aprile 2018, n. 5/Inpr, che approva le linee guida e il relativo schema istruttorio per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater Tuel.

Di recente, v., altresì, Sez. riun., spec. comp., 28 settembre 2022, n. 14, che, facendo riferimento al proprio precedente orientamento, afferma: «in fase di approvazione del Piano si deve "esprimere un giudizio prognostico ex ante sulla attendibilità di previsioni, fotografate nel piano e relative all'andamento della gestione finanziaria in ciascuno degli anni

## Toscana

222 – Sezione controllo Regione Toscana; deliberazione 25 novembre 2022; Pres. Rucireta, Rel. Peta; Comune di Montieri.

**Società – Società soggette a controllo pubblico – Operazione di scorporo aziendale – Costituzione di una nuova società – Iscrizione all'elenco delle società in house – Criterio dell'attività prevalente – Esclusione.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, artt. 4, 5, 16; l. 5 agosto 2022, n. 118, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, art. 11.

**Società – Società soggette a controllo pubblico – Costituzione di una nuova società – Svolgimento di attività di ricerca – Esclusione – Fattispecie.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, artt. 4, c. 8, 4-bis; l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 11.

*Costituisce acquisto di una partecipazione indiretta l'operazione di scorporo di un ramo di azienda dal patrimonio di una società interamente partecipata da amministrazioni pubbliche al fine di costituire una nuova società controllata dalla società scorporante, l'operazione, con riguardo alla posizione dell'ente locale socio della società scorporante, non può essere finalizzata a consentire alla scorporante di rispettare il criterio dell'attività prevalente a favore degli enti pubblici soci e di poter così essere iscritta all'elenco delle società in house, ma deve prevedere un preciso impegno formale della società scorporante e dei suoi soci al trasferimento a terzi delle azioni o quote della società di nuova costituzione unitamente alla definizione di un cronoprogramma che stabilisca tempi certi della cessione; tali elementi devono risultare dagli atti approvativi dell'operazione stessa tra i quali rivestono particolare rilevanza, ai fini delle valutazioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, i contenuti dell'allegato studio di fattibilità. (1)*

*Il significato dell'art. 4, c. 8, Tusp non è quello di consentire a tutte le amministrazioni pubbliche di costituire e partecipare a società che prevedono l'attività di ricerca nell'oggetto sociale, avendo piuttosto la norma il fine più specifico di derogare al divieto di acquistare partecipazioni non strettamente funzionali agli scopi e alle attività istituzionali delle amministrazioni pubbliche a favore di soggetti che istituzionalmente svolgono attività di ricerca come le università e gli enti di ricerca; pertanto, non è coerente rispetto alle finalità istituzionali perseguite da un ente locale l'acquisto della partecipazione, sia pure*

*(futuri) del periodo considerato, nonché sulla credibilità e sostenibilità complessiva del rientro» (Sez. riun. n. 15/2019)».*

*indiretta, in una società lucrativa che ha come oggetto sociale anche lo svolgimento di attività di ricerca. (2)*

**(1-2) Prime manifestazioni dell'effetto conformativo del parere della Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica**

La deliberazione qui massimata fa parte di un gruppo di nove deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Toscana, aventi tutte la stessa data dal n. 222 al n. 230 e sostanzialmente di identico contenuto.

Le deliberazioni hanno riguardato un'operazione di *spin off* che aveva intenzione di realizzare il Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche (Co.Svi.G.). Co.Svi.G. è una società consortile, il cui capitale è interamente detenuto da soggetti pubblici (Regione Toscana ed enti locali delle aree geotermiche toscane), che svolge attività di gestione delle risorse geotermiche.

In particolare, il progetto di scorporo prevedeva la costituzione di una s.r.l. unipersonale cui conferire il ramo d'azienda rappresentato dal Laboratorio-Area sperimentale denominato "Sesta Lab", che svolge attività di ricerca e sviluppo sperimentale per la generazione di energia da turbine a gas. In particolare, Sesta Lab è specializzato nell'effettuazione di test per i combustori delle turbine a gas, che offre, in regime di libero mercato, ai più grandi costruttori mondiali.

Le quote della società di nuova costituzione, che avrebbe assunto appunto la denominazione di "Sesta Lab", sarebbero state attribuite al Consorzio stesso.

L'operazione doveva servire essenzialmente a consentire a Co.Svi.G. di concentrarsi sulle attività di interesse pubblico connesse alla gestione delle risorse geotermiche e ottenere in questo modo l'iscrizione all'elenco delle società *in house*.

Attraverso la scissione delle attività del Laboratorio, infatti, il consorzio sarebbe riuscito a rispettare il criterio della prevalenza delle attività a favore degli enti pubblici soci, che l'art. 16, c. 3, Tusp individua in "oltre l'ottanta per cento" del fatturato.

Tuttavia la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha espresso, con il parere qui massimato, molteplici e motivati dubbi con riferimento a svariati profili di conformità con il vigente quadro normativo in materia di società a partecipazione pubblica, a cominciare dalla discutibile compatibilità dell'acquisto della partecipazione indiretta nella nuova società Sesta Lab con le finalità istituzionali dell'ente locale, trattandosi di un'attività di ricerca e sperimentazione liberamente offerta sul mercato e dalla problematica conciliabilità del ruolo di Co.Svi.G. quale società *in house* con quello di controllante della società commerciale di nuova costituzione.

Pur trattandosi di un parere non vincolante, l'amministrazione socia del Consorzio ha ritenuto di non dare seguito alla decisione originariamente deliberata, con la conseguenza che il Laboratorio "Sesta Lab" è rimasto un'articolazione interna del Consorzio e Co.Svi.G non ha realizzato tutti i requisiti necessari per poter operare come società *in house* secondo quanto stabilito dagli artt. 5 d.lgs. n. 50/2016 e 16 Tusp.

Sulla vicenda ha espresso, ai sensi dell'art. 21-bis l. n. 287/1990, un parere motivato anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, nella riunione del 22 novembre 2022, ha deliberato il parere AS1871 con cui ha evidenziato numerosi profili di difformità dai principi concorrenziali della programmata operazione di scorporo (il testo del parere AS1871, di cui è data ampia notizia nel Bollettino dell'Autorità del 27 dicembre 2022, n. 46, è comunque consultabile al seguente indirizzo web: <www.agcm.it>).

Per quanto riguarda la novità legislativa, di cui all'art. 11, c. 1, lett. a), l. n. 118/2022, che ha introdotto la deliberazione della Corte dei conti nel procedimento finalizzato alla costitu-

Diritto – 1. L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), l. n. 118/2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'art. 21-bis della l. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai cc. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata di recente oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 16/2022) le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*".

Occorre rammentare, infatti, che l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte cost., n. 251/2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si

zione di una società ovvero all'acquisto di una partecipazione da parte di un'amministrazione pubblica, un primo rilevante atto di indirizzo nomofilattico è rappresentato da Corte conti, Sez. riun. contr., 3 novembre 2022, n. 16, in questo fascicolo, 85, con nota di P. Cosa, che ha chiarito la natura giuridica del "parere" ritenendolo espressione "*di una peculiare attività di controllo*", ha fornito indicazioni sotto il profilo procedimentale, ha meglio precisato i criteri di competenza tra le sezioni della Corte ai sensi del novellato art. 5, c. 4, Tusp, con particolare riguardo agli atti inerenti a iniziative finanziate con risorse del Pnrr.

In termini più generali v. anche "*Memoria sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*" (spec. il par. 3), approvata da Corte conti, Sez. riun. contr., 25 febbraio 2022, n. 1.

Per un primissimo inquadramento sistematico v. Corte conti, Sez. contr. enti, 25 ottobre 2022, n. 123, in questa *Rivista*, 2022, 5, 144, con nota di P. Cosa, *La nuova tipologia di attività consultiva affidata alla Corte dei conti dalle recenti novelle del Tusp*.

Sulla distinzione concettuale tra l'operazione di "scissione", in cui i soci della società di nuova costituzione sono anche i soci della società scissa, e quella di "scorporo d'azienda", oggetto della deliberazione qui massimata, in cui le azioni o quote della nuova società sono attribuite alla stessa società scissa v. G.F. Campobasso, *Diritto commerciale*, 2. *Diritto delle società*, Torino, Utet, 2020, 10<sup>a</sup> ed., 664-666. [F. Izzo]

inquadrano nel novero delle politiche di *spending review*, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di ridurre l'impatto sulla finanza pubblica (Corte costit., n. 194/2020). Il Tusp, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte cost., n. 86/2022).

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni dell'art. 5 Tusp, le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in discorso, sottoponendolo ora all'esame della Corte dei conti.

1.1. In merito alla natura della nuova funzione in testata alla magistratura contabile, le Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 16/2022) hanno ritenuto che l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti quale "*parere*", da parte del legislatore, conferisca una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. La predetta qualificazione in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi al vaglio stesso.

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (*i.e.*, sessanta giorni), con facoltà, in difetto, per l'amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, ove il parere della Corte dei conti sia "*in tutto o in parte negativo*", l'amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata ("*analitica*"), evidenziando le puntuali ragioni per le quali intenda discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

Pertanto, la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, c. 4, Tusp postula l'espletamento di una peculiare funzione di controllo di cui il legislatore delinea i tratti essenziali, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti (così, Sez. riun. contr. n. 16/2022).

1.2. Per quanto riguarda il richiamo effettuato dall'art. 5, c. 3, Tusp ai precedenti cc. 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: *i*) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come delineate dal precedente art. 4 del medesimo Tusp); *ii*) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; *iii*) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; *iv*) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valuta-

re, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del Tusp.

1.3. In merito al secondo profilo, il legislatore si è limitato a precisare, sul piano procedurale, i termini entro i quali la Corte dei conti deve procedere all'esame dell'atto deliberativo (*i.e.*, sessanta giorni), tempistiche e modalità di comunicazione all'amministrazione dell'esito finale della verifica, nonché gli obblighi di pubblicazione imposti a quest'ultima; l'art. 5 nulla prevede, invece, sull'eventuale espletamento di attività istruttoria. L'assenza di una disciplina specifica in tal senso non preclude però che, nell'esercizio delle funzioni *de qua*, la Corte dei conti ravvisi la necessità di acquisire taluni chiarimenti da parte dell'amministrazione. Difatti, anche in ragione delle conseguenze, dirette e indirette, del pronunciamento della Corte, l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i pertinenti elementi valutativi, in particolare nei casi in cui gli atti trasmessi non siano sufficientemente corredati dei dati necessari all'esame di competenza. Sul punto, va peraltro sottolineato che l'art. 3, c. 8, l. n. 20/1994, conferisce un potere generalizzato alla Corte dei conti di richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia che sia strumentale all'espletamento delle proprie funzioni di controllo (cfr. anche l'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

In tal senso depone anche la recente deliberazione 16/2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo ove è stato affermato che la magistratura contabile "*può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta*".

1.4. Con riguardo, infine, agli esiti della funzione di controllo *de quo*, il legislatore ha previsto, da un lato, che l'amministrazione pubblica, in caso di mancato pronunciamento entro sessanta giorni, possa procedere alla costituzione o all'acquisizione della società e, dall'altro, che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, l'amministrazione – ove intenda comunque procedere – motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsene e dia pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

2. L'atto deliberativo n. 26/2022 e l'ambito oggettivo di cui all'art. 5 Tusp

L'atto deliberativo n. 26/2022 rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, c. 3, Tusp, in quanto l'operazione ivi approvata non si configura come una mera cessione di ramo d'azienda; quest'ultima, infatti, non sarebbe suscumbibile nell'alveo dell'art. 5 cit., trattandosi di una vicenda organizzativa nella quale si assiste ad un cambiamento nel gestore, senza modificazione né soggettiva del concedente, né oggettiva dell'azienda come *universitas facti* ex art. 2555 c.c.

Diversamente, la fattispecie in esame attiene alla costituzione di una NewCo (Sesta Lab s.r.l. unipersonale.) il cui capitale sociale sarà interamente sottoscritto da Co.Svi.G. s.c.r.l. (società a controllo pubblico) con conferimento in natura (attività di ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e dell'ingegneria, per lo sviluppo applicativo della generazione di energia da turbine a gas, facente capo al ramo Sesta Lab) e conseguente acquisto, da parte del Comune di Montieri (socio di Co.Svi.G. s.c.r.l.), di una partecipazione indiretta nella società costituenda.

Ai sensi dell'art. 2, lett. g), Tusp deve, infatti, ritenersi indiretta la *“partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione”*.

3. Profili formali: modalità di adozione dell'atto deliberativo ex artt. 5, c. 3, e 7, Tusp.

In merito ai profili “formali”, il collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del consiglio comunale, in linea con quanto richiesto dal Tusp e dal d.lgs. n. 267/2000 (d'ora in poi, anche, Tuel); inoltre, nella parte narrativa della delib. n. 26/2022 è stato dato atto *“che lo schema del presente atto deliberativo è stato sottoposto a consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5, c. 2, ultimo periodo del Tuspp, nella forma di pubblicazione all'Albo Pretorio comunale e con Avviso sul sito istituzionale dell'ente, con termine per presentare osservazioni fino al 25 settembre 2022”*, secondo quanto prescritto dalla normativa vigente. L'ente riferisce altresì che la deliberazione, comprensiva di tutti gli allegati richiamati, è stata pubblicata sull'albo pretorio del sito istituzionale del comune (nota prot. 5028/2022).

Sempre nella citata deliberazione, il comune si cura di rappresentare che *“l'operazione di scorporo proposta risulta compatibile con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”*.

Sul punto, il collegio prende atto della sintetica valutazione dell'ente; questa sezione richiama, tuttavia, l'attenzione sulla circostanza che tale giudizio deve essere supportato da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare. Tali elementi non sono presenti né nella deliberazione n. 26 né negli allegati richiamati, in particolare, nello studio di fattibilità. Difatti, quest'ultimo nella parte *“7. Il Cronoprogramma dell'operazione”*, si limita a precisare che dall'atto deliberativo consiliare di acquisizione della partecipazione indiretta dovrà *“emergere con chiarezza (omissis) la 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”*.

La bozza dello Statuto di Sesta Lab unipersonale s.r.l. – approvata dalla delib. n. 26/2022 (all. B) – non contiene alcuni elementi indicati all'art. 2463, c.c. e, segnatamente: i) denominazione, Stato di costituzione e sede di ciascun socio (art. 2463, c. 1, n. 1); ii) am-

montare del capitale sottoscritto e di quello versato (art. 2463, c. 1, n. 4); iii) conferimenti di ciascun socio, con indicazione del valore attribuito ai crediti e ai beni conferiti in natura (art. 2463, c. 1, n. 5); iv) quota di partecipazione di ciascun socio (art. 2463, c. 1, n. 6); v) importo globale, almeno approssimativo, delle spese per la costituzione poste a carico della società (art. 2463, c. 1, n. 9). Occorre tuttavia considerare che l'atto trasmesso è soltanto una bozza di Statuto; sicché, appare ragionevole ritenere che tali elementi saranno integrati in sede di redazione del documento definitivo. Ciò troverebbe conferma anche nell'atto deliberativo n. 26/2022 nella parte in cui il Comune di Montieri afferma che il notaio incaricato potrà richiedere eventuali modifiche non sostanziali, necessarie per assicurare la piena compatibilità delle clausole statutarie alla normativa vigente al momento della costituzione.

4. Profili sostanziali

L'art. 7, c. 2, Tusp prevede inoltre che *“L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, c. 1”*; quest'ultimo recita: *“l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17, 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, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale 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”*. (Omissis)

\*\*\*

## Valle d'Aosta

24 – Sezione controllo Regione Valle d'Aosta; deliberazione 7 novembre 2022; Pres. Massi; Rel. Floridaia; Regione Valle d'Aosta.

### Regioni a statuto speciale – Regione Valle d'Aosta – Evoluzione del quadro normativo – Anno 2021 – Monitoraggio – Relazione.

L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 1; l. reg. Valle d'Aosta, 4 agosto 2009, n. 30, nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione, art. 1; l. reg. Valle d'Aosta, 9 aprile 2021, n. 6, legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per l'anno 2021, art. 14.

*In attuazione di quanto previsto dall'art. 11-bis del “Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di*

*controllo della Corte dei conti”, la sezione ha approvato la relazione sul “Monitoraggio dell’evoluzione del quadro normativo relativo alle amministrazioni controllate e delle conseguenti problematiche – anno 2021”, con la quale si sono esaminati tutti i provvedimenti legislativi emanati dalla Regione Valle d’Aosta nel corso di tale anno, rilevando alcune criticità che sono state oggetto di approfondimento. (1)*

(1) I. - Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

II. - Con la pronuncia in commento, i giudici valdostani, in attuazione di quanto previsto dall’art. 11-bis del “Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”, adottato con deliberazione delle Sezioni riunite, 16 giugno 2000, n. 14, come modificato dall’art. 16 della delibera del Consiglio di Presidenza, 19 giugno 2008, n. 229 – ai sensi del quale i presidenti delle sezioni di controllo della Corte “individuo, in ogni sezione, un magistrato incaricato del monitoraggio dell’evoluzione del quadro normativo relativo alle amministrazioni controllate e delle conseguenti problematiche”, anche al fine della redazione di un rapporto da trasmettere al Presidente della Corte –, hanno provveduto ad approvare la relazione per il monitoraggio riguardante tutti i provvedimenti legislativi emanati dalla Regione Valle d’Aosta nel corso dell’anno 2021.

In particolare, dopo un breve *excursus* sulla disciplina dell’attività legislativa della Regione Valle d’Aosta, la relazione ha dato atto, in primo luogo, della circostanza che la produzione legislativa regionale complessiva nell’anno 2021 è stata di 37 provvedimenti, in significativo aumento rispetto all’anno precedente, quando il totale delle leggi regionali emanate ha raggiunto la consistenza di 15 atti. La variazione tra le due annualità si attesta, pertanto, ad un valore più che raddoppiato, la cui spiegazione risiede prevalentemente nel concorso di due fattori straordinari, che hanno caratterizzato l’esercizio 2020: sotto il profilo amministrativo-gestionale, il regime di esercizio provvisorio e successivamente di *prorogatio* in cui si è trovata ad operare la regione, terminato il 20 ottobre 2020, data di inizio della XVI legislatura regionale; sotto il profilo socioeconomico, lo scoppio della pandemia da Covid-19 e l’emergenza sanitaria che ha caratterizzato l’intero anno.

L’annualità in parola ha segnato dunque una controtendenza rispetto alla produzione del quadriennio precedente, con l’effetto di innalzare la media annuale delle leggi emanate negli ultimi cinque anni del 21,7 per cento.

Dall’esame condotto dai giudici valdostani è emerso come il prospetto delle leggi approvate nel 2021 inviato dalla Regione Valle d’Aosta non riporti la distinzione tra leggi emanate ai sensi dell’art. 2 (potestà legislativa primaria) o dell’art. 3 (potestà legislativa integrativa o attuativa della legislazione statale) dello Statuto speciale, né di quelle emanate in base alla c.d. “clausola di maggior favore”, mentre viene data evidenza delle leggi emanate in esecuzione di accordi internazionali o in attuazione di direttive comunitarie e di quelle emanate con dichiarazione d’urgenza.

In relazione a queste ultime, la sezione ha osservato come esse rappresentino ben il 75 per cento del totale e, secondo quanto è emerso dall’analisi effettuata, tutte le relazioni in aula dei provvedimenti approvati non danno conto delle ragioni della dichiarazione d’urgenza; alcune si limitano a rappresentare situazioni straordinarie o misure urgenti a fondamento della legge, senza tuttavia dare giustificazione specifica e concreta alla deroga all’efficacia ordinaria della legge.

Analizzando, poi, la classificazione delle leggi regionali per macrosettori attraverso la banca dati *Leggi e regolamenti regionali* sul sito del Consiglio regionale della Valle d’Aosta, la sezione ha rilevato una difformità nella classificazione del me-

desimo provvedimento legislativo tra quanto risulta nella Scheda tecnica della legge e quanto invece risulta dal repertorio sistematico della legislazione regionale vigente; in tal senso non hanno convinto le argomentazioni fornite dall’amministrazione regionale nella risposta al contraddittorio circa l’insussistenza di tali difformità, poiché le categorie classificatorie utilizzate nella scheda e nel repertorio per la stessa legge divergono totalmente. Nessuno di tali strumenti contiene, peraltro, indicazioni utili, nemmeno tramite rinvio ad altri documenti, sui criteri di classificazione adottati.

L’analisi svolta dalla sezione ha affrontato, infine, l’aspetto della qualità normativa della legislazione, sia sotto il profilo della redazione dei testi normativi che di quello dell’analisi e della verifica degli effetti della legislazione nel contesto socioeconomico di riferimento.

Quanto al primo profilo, rileva l’art. 33-*sexies* del Regolamento interno del Consiglio regionale, rubricato “Qualità della normazione”, che enuncia i principi in materia e i soggetti competenti a curarne l’attuazione, le commissioni consiliari e il comitato paritetico di controllo e valutazione delle politiche regionali. Quest’ultimo organo, istituito con la l. reg. n. 6/2021, è operativo dall’1 ottobre 2021 e sta procedendo all’“analisi delle clausole valutative vigenti nella legislazione regionale al fine di elaborare uno schema su quelli che possono considerarsi gli elementi essenziali di una clausola valutativa”.

Quanto al secondo profilo, sono state prese in considerazione le specifiche relazioni di accompagnamento ai provvedimenti legislativi: la relazione illustrativa; la relazione tecnica; l’analisi di impatto della regolamentazione (Air) e la verifica dell’impatto della regolamentazione (Vir).

La relazione in aula, pubblicata sul sito istituzionale del consiglio regionale per tutte le leggi esaminate, rappresenta il solo documento assimilabile ad una relazione illustrativa e, tuttavia, la generalità delle relazioni in aula non illustra compiutamente le motivazioni e le finalità del provvedimento legislativo.

Con riguardo alla relazione tecnica a corredo delle leggi che prevedono oneri finanziari, prevista specificamente, nell’ambito della legislazione regionale, dalla legge di contabilità regionale n. 30/2009, si rinvia, per l’ampia disamina e per le problematiche connesse, alla delib. Sez. contr. reg. Valle d’Aosta, 31 agosto 2022, n. 22.

Relativamente all’analisi di impatto della regolamentazione (Air) e alla verifica dell’impatto della regolamentazione (Vir), la sezione ha dato atto che la legislazione regionale valdostana non disciplina tali istituti; l’amministrazione regionale ha riferito che nel corso del 2021 la competente struttura interna ha intrapreso un percorso per strutturare un’attività in merito, riferita alle leggi di iniziativa della giunta, e ha aderito dal dicembre 2020 all’osservatorio nazionale Air.