
(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".

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,

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 – acclarate 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 “fini 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 sulla società a partecipazione pubblica*, in <nplu-diritto.ilsole24ore.com>, 15 novembre 2022. [G. NATALI]