

CONTROLLO

Sezioni riunite in sede di controllo

16 – Sezioni riunite in sede di controllo; deliberazione 3 novembre 2022; Pres. Carlino, Rel. Carra, Centrone, Quaglini.

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni – Partenariato esteso – Competenza delle Sezioni riunite.
D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. delle società a partecipazione pubblica, art. 5; 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).

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni – Natura della pronuncia ex art. 5 Tusp – Attività di controllo.

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

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni – Procedura da seguire per il controllo – Principio del contraddittorio – Applicabilità.

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).

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni – Atto di costituzione o partecipazione societaria produttivo di effetti – 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).

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Costituzione o acquisto di partecipazioni – Controllo sulla sostenibilità finanziaria e sulla convenienza economica dell'operazione – Criteri.

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

La competenza per l'espletamento delle funzioni ex art. 5 Tusp in merito ad un provvedimento riguardante un'operazione di partenariato esteso spetta, al fine di consentire una visione d'insieme, alle Sezioni riunite in sede di controllo, fermo restando il riparto interno previsto dalle citate disposizioni.

L'attività svolta dalla competente sezione della Corte dei conti sui provvedimenti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie ha natura di controllo.

Nello svolgimento dell'anzidetta attività di controllo la competente sezione può richiedere elementi informativi e documentazione per la verifica della ricorrenza dei requisiti richiesti per la specifica operazione.

In caso di atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni sottoposti alla competente sezione della Corte dei conti già produttivi dei propri effetti la verifica ex art. 5 Tusp non può avere luogo e i

suddetti atti dovranno essere sottoposti ad altre forme di controllo pur rientranti nella competenza dell'anzidetta sezione.

L'esame condotto ai sensi dell'art. 5, c. 3, Tusp in merito ai parametri della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione sottoposta a vaglio della Corte dei conti deve avere riguardo alla completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione allo scopo di pervenire all'adozione della motivazione che accompagna gli atti deliberativi in questione. (1)

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

II. - Le Sezioni riunite in sede di controllo intervengono per indicare in modo chiaro e univoco le modalità di svolgimento e i limiti della funzione assegnata dall'art. 5 del Tusp alla Corte dei conti

Le Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione in commento si sono espresse in merito ad alcune questioni di massima, riguardanti il contenuto e le modalità applicative delle novelle introdotte dall'art. 11, c. 1, l. n. 118/2022, sottoposte al vaglio dalle Sezioni di controllo delle regioni Emilia-Romagna e Veneto (delib. n. 124/2022/Qmig e n. 135/2022/Qmig), che hanno sospeso il proprio pronunciamento, deferendo la questione di massima al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009.

Le questioni sottoposte all'Alto Consesso, con ordinanza presidenziale di rimessione, sono riassumibili nei punti di seguito indicati:

1) la competenza attribuibile, fatta salva la distribuzione prevista dalle norme introdotte dal citato art. 11, in caso (come nella fattispecie) di atto adottato da più enti, aventi sede in diverse regioni (Università di Verona e Università Alma Mater studiorum di Bologna) sulla base di linee guida impartite a livello centrale (Mur) e con un'unica operazione di partenariato esteso;

2) la natura in generale dell'attività attribuita alla Corte dei conti dalle novelle normative in materia societaria, nonostante il *nomen iuris* dalle stesse indicato di parere per il provvedimento conclusivo della stessa;

3) l'applicabilità all'attività di cui all'art. 5 Tusp del principio del contraddittorio e quindi la possibilità per la competente sezione della Corte dei conti di richiedere all'amministrazione, in caso di carenza documentale, elementi informativi e documentazione al fine di svolgere un'adeguata attività istruttoria;

4) i criteri in base ai quali condurre l'attività di accertamento dei parametri di *sostenibilità finanziaria e convenienza economica dell'operazione* che devono essere obbligatoriamente presenti nella motivazione degli atti sottoposti al vaglio della Corte dei conti.

Preliminarmente, rispetto all'esame nel merito le Sezioni riunite hanno ritenuto utile fornire il quadro normativo di contesto nel quale si inserisce la novella normativa introdotta dalla legge per il mercato e la concorrenza. Le anzidette disposizioni si collocano finalisticamente fra le due fasi che caratterizzano il processo di creazione di un soggetto di diritto o di acquisizione di una partecipazione in un soggetto già esistente, ovvero quella pubblicistica, volta alla formazione della volontà dell'amministrazione, e quella privatistica finalizzata alla sua attuazione. L'intento, infatti, perseguito dal legislatore è stato proprio quello di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici delle scelte operate dalle amministrazioni in campo societario, prima che queste siano attuate attraverso gli strumenti di diritto privato. Si tratta, in buona sostanza, dell'ennesimo intervento del legislatore volto ad assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni

societarie al fine di ridurre il peso sui bilanci pubblici degli enti interessati nella direzione della *spending review*. Se già in precedenza le disposizioni in materia imponevano un rigoroso obbligo di motivazione nelle determinazioni acquisitive o istitutive adottate dalle amministrazioni in ambito societario, le novità di recente introduzione hanno completato l'iter attraverso la sottoposizione al vaglio della Corte dei conti di tali determinazioni, allo scopo di intercettare eventuali criticità in tempo utile (60 gg., decorsi i quali l'amministrazione può comunque procedere) ad evitare ricadute negative sui bilanci degli enti interessati. A tal fine, le pronunce della Corte dei conti devono non solo intervenire nei tempi fissati ma anche essere pubblicate e rese note alle amministrazioni entro il termine di 5 giorni dall'avvenuto deposito.

A fronte del meccanismo del silenzio-assenso la previsione normativa consente alle amministrazioni di determinarsi in modo non conforme al pronunciamento della Corte, motivando adeguatamente la propria decisione in contrario avviso.

In ordine alla suddivisione delle competenze, il chiaro disposto dell'art. 5 Tusp attribuisce alle Sezioni riunite la competenza in merito agli atti delle amministrazioni dello Stato, alla Sezione enti la competenza per gli atti degli enti assoggettati al controllo di cui alla l. n. 259/1958 e alle sezioni regionali di controllo la competenza per gli atti adottati dalle amministrazioni territoriali, dai loro enti strumentali e dalle università. Atteso il tenore letterale della citata norma, la deliberazione in commento chiarisce l'attribuzione alle Sezioni riunite della competenza in merito all'operazione di partenariato diffuso allo scopo di scongiurare la frammentazione in sede di esame istruttorio da parte delle diverse sezioni regionali competenti per territorio, con possibili ricadute non commendevoli in termini di tempi e di uniformità dei pronunciamenti adottati.

L'anzidetta disposizione qualifica espressamente l'esito dell'esame effettuato dalla Corte dei conti in termini di parere, sottolineando, quindi, la natura consultiva della funzione attribuita. Nonostante l'inequivoca classificazione dell'atto conclusivo del procedimento di verifica in parola, è stato necessario per le Sezioni riunite scrutinare la corrispondenza di tale assunto con l'attuale struttura delle funzioni svolte dalla Corte dei conti. Al riguardo, allo scopo di tracciare i confini con l'attività consultiva, l'Alto Consesso ha fatto rinvio ad una recente novella normativa introdotta dall'art. 46 della l. n. 238/2021, che assegna alle stesse Sezioni riunite un'attività afferente all'interpretazione di disposizioni generali e astratte e di principi contabili potenzialmente applicabili alla fattispecie oggetto di richiesta di parere.

Con analoga finalità di definire la natura di tale attività, la deliberazione in commento sottolinea come le tempistiche e il meccanismo del silenzio assenso previste sembrerebbero far propendere per la configurazione di tale attività in termini di controllo preventivo di legittimità, peraltro, non consentita dalla mancanza di un'espressa previsione normativa in tal senso giacché le tipologie di atti assoggettati a tale forma di controllo rappresentano un *numerus clausus* di atti elencati dall'art. 3, c. 1, l. n. 20/1994.

In vista dell'individuazione della natura dell'attività affidata dalle citate disposizioni alla Corte dei conti soccorrono alcuni elementi utili alla corretta interpretazione del dettato normativo fra i quali, innanzitutto, la rubrica dell'art. 12 della l. n. 118/2022 intitolata "Modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica". A ciò deve aggiungersi che le disposizioni in argomento devono essere lette nel quadro sistematico del ruolo complessivamente affidato alla Corte dei conti per il controllo della spesa pubblica con riferimento all'ambito societario.

L'intervento dell'organo di controllo è finalizzato ad un vaglio tempestivo della ricorrenza nella fattispecie dei requisiti richiesti affinché un'operazione di costituzione o di partici-

Considerato in diritto – 1. La normativa di riferimento: inquadramento sistematico

L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11 c. 1, lett. a), della 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 (come definita dall'art. 2, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 175/2016) 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

zione posta in essere da una pubblica amministrazione sia adeguatamente e fondatamente motivata in termini di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, oltre che di efficienza ed efficacia. La verifica, tuttavia, non deve avere finalità interdittiva o preclusiva e quindi non appare percorribile la strada dell'assimilazione al controllo preventivo o successivo di legittimità, nonostante la previsione di termini perentori e il meccanismo del silenzio-assenso.

La mancanza di un'espressa previsione normativa non esclude tuttavia la possibilità di applicazione anche alla funzione di controllo affidata alla Corte dei conti dall'art. 5 Tusp del principio del contraddittorio e, quindi, sostanzialmente la possibilità per la competente sezione di richiedere documentazione e informazioni per l'integrazione istruttorio nel corso dell'attività di verifica non effettuabile allo stato degli atti.

Inoltre, le Sezioni riunite hanno chiarito che non è possibile l'effettuazione del controllo su atti dispositivi della costituzione di una società o della partecipazione in società già esistenti (negozi costitutivi o di acquisto di partecipazioni azionarie) qualora già produttivi dei propri effetti, poiché mancherebbero in tal caso i presupposti che sono a fondamento dell'attività di cui all'art. 5 Tusp e, pertanto, tali atti potranno essere oggetto di altre forme di controllo (*ex art. 148-bis d.lgs. n. 267/2000, e dell'art. 1, cc. 4 e 5, d.l. n. 174/2012*).

Con la pronuncia in commento l'Alto Consesso ha fornito elementi utili alla definizione dei concetti di sostenibilità finanziaria e di convenienza economica, rinvenibili nel codice dei contratti pubblici (art. 3, c. 1, lett. fff, d.lgs. n. 50/2016 e successive modificazioni e integrazioni). nel primo caso il riferimento è e alla capacità del provvedimento dispositivo di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento. Tale concetto, riportato nell'ambito delle società a partecipazione pubblica, si connota in termini di idoneità dell'attività societaria a preservare l'equilibrio fra costi e ricavi. In tale direzione acquista un significato importante la necessità che l'atto deliberativo risulti supportato da un approfondito *business plan* dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. La pronuncia illustra la natura e il contenuto del suddetto strumento e si sofferma sulle modalità di valutazione della sostenibilità finanziaria dell'operazione che devono avere riguardo alla specifica situazione dell'amministrazione procedente. Per quanto riguarda la convenienza economica la definizione contenuta nel codice dei contratti fa riferimento *alla capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito*. La valutazione della motivazione contenuta nell'atto dispositivo riguarda la funzionalità della soluzione e il suo confronto con altre possibili soluzioni gestionali, fra cui la completa externalizzazione, mediante affidamento del servizio, ovvero la gestione diretta, con un'adeguata analisi costi benefici. [P. COSA]

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.

Il successivo c. 4 dell'art. 5 dispone 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.

La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Sempre il c. 4 puntualizza che la segreteria della sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa 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 motivazioni.

La modifica apportata all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 ad opera della l. n. 118/2022 ha investito, pertanto, l'esame svolto dalla Corte dei conti sugli atti di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in società già esistente, da parte di una pubblica amministrazione.

Con l'ordinanza di rimessione n. 11 del 7 ottobre 2022 queste Sezioni riunite sono chiamate ad esprimersi su una serie di questioni di massima riguardanti il contenuto e le modalità attuative della funzione assegnata alla Corte dei conti dalla l. n. 118/2022.

In via preliminare rispetto all'esame nel merito delle questioni, appare utile fornire un inquadramento sistematico del contesto normativo in cui la novella legislativa viene ad inserirsi, alla luce del quale va fornita risposta ai diversi quesiti sollevati.

L'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal Tusp; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario

(quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

Tale distinzione costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza sia della Corte di cassazione (Cass. ord. n. 5424/2021 e n. 21588/2013, nonché n. 30167/2011) sia del giudice amministrativo (Cons. Stato, Sez. V, n. 7030/2018), rappresentando anche il punto di confine tra le due giurisdizioni, essendo rimesso al giudice amministrativo il controllo giudiziale della prima fase, mentre quello sulla seconda, avente ad oggetto l'attuazione privatistica, alla giurisdizione ordinaria.

La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento 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. In primo luogo, l'atto deliberativo assume rilevanza sul piano del diritto privato (Corte cost. n. 227/2020); si pensi al riguardo alle conseguenze che la mancanza o l'invalidità dell'atto amministrativo deliberativo produce in termini di nullità *ex art. 2332 c.c.* della società neocostituita, ove esso riguardi una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale (art. 7, c. 6, Tusp), ovvero in termini di inefficacia del contratto di acquisto delle partecipazioni (art. 8, c. 2, Tusp). Per altro verso, 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 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 una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici (Corte cost. 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, ora sottoponendolo all'esame della Corte dei conti, per intercettare tempestivamente eventuali criticità, esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione *ex art. 20 Tusp*.

Come sopra richiamato, l'intervento normativo delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti.

In ordine ai primi, il richiamo effettuato dall'art. 5, c. 3, 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:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo Tusp);

b) 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;

c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) 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 Corte dei conti deve valutare la conformità della delibera inviata a quanto disposto dagli artt. 4, 7 e 8 Tusp, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'impianto normativo, già oggetto di esame, nel corso dell'iter parlamentare, da parte di queste Sezioni riunite nella deliberazione n. 1/2022/Aud, "*Memoria sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", evidenzia, in primo luogo, come gravi sull'amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione della società (o di acquisto di una partecipazione) e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

La novella normativa ha precisato, poi, sul piano procedurale, i termini entro i quali la Corte dei conti deve procedere all'esame della delibera (sessanta giorni) e le modalità di comunicazione all'amministrazione dell'esito finale della verifica, nonché gli obblighi di pubblicazione imposti a quest'ultima.

Infine, il legislatore è intervenuto sugli esiti della funzione attribuita alla magistratura contabile, prevedendo, 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, ove l'amministrazione intenda procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsene e a dare pubblicità, nel proprio sito *internet* istituzionale, a tali motivazioni.

2. Sui profili di competenza a conoscere degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie negli specifici casi all'esame

Le Sezioni regionali di controllo remittenti, fra i vari dubbi interpretativi di carattere generale, analizzati nei successivi paragrafi, pongono una specifica questione di competenza relativamente ad un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del Mur e rientrante nell'ambito del

Pnrr, dalla quale consegue la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata, da parte di una pluralità di enti pubblici, aventi sede in varie parti del territorio nazionale, e ricadenti, in via generale, nella competenza di diverse sezioni regionali di controllo.

Sul punto, l'art. 5, c. 4, Tusp, rimasto immutato sul punto anche dopo la riformulazione operata dall'art. 6, c. 1, lett. c) d.lgs. n. 100/2017, ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo ("*per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali*"), le 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*") e la Sezione controllo enti ("*per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della l. n. 259/1958*").

Nello specifico, ad essere oggetto di verifica, ai sensi dell'art. 5, Tusp, è l'atto deliberativo di "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (anche nei casi di cui all'art. 17, società miste pubblico-privato) o di "*acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite*" (eccetto le fattispecie 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). È infatti rispetto a tali tipologie di atto che il c. 3 dell'art. 5 Tusp impone all'amministrazione pubblica procedente l'obbligo di invio, contestualmente, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti.

Di conseguenza, il dettato letterale dei commi in esame individua in via generale le sezioni regionali di controllo come organi competenti per gli atti deliberativi delle università in tale materia.

Tuttavia, a giudizio delle sezioni regionali di controllo remittenti, la fattispecie sottoposta ad esame (costituzione di società consortile da parte di n. 24 soci, tra amministrazioni pubbliche aventi sede in varie regioni e soggetti aventi natura privatistica con campo di azione esteso a tutto il territorio nazionale e non solo) non appare coerente con i criteri generali di riparto della competenza previsti dalla norma.

L'operazione si inserisce, infatti, all'interno di un progetto finanziato con i fondi europei del Pnrr, in cui risultano coinvolti diversi enti pubblici, operanti su tutto il territorio nazionale, con competenza distribuita fra più sezioni regionali di controllo.

Il mantenimento della competenza in capo a queste ultime rischia di determinare, pertanto, una frammentazione nell'esame dei vari atti deliberativi di "*acquisizione*", che, pur essendo amministrativamente (e poi negozialmente) distinti, concorrono ad un'unica operazione di "*costituzione*" societaria.

Ulteriore profilo di dubbio attiene alla fisiologica moltiplicazione degli accertamenti istruttori, che, pur

nella potenziale differente prospettiva degli enti soci, riguarda la costituzione di un'unica società (peraltro, partecipata anche da soggetti privati, operanti sul mercato nazionale).

La frammentazione in sede di esame istruttorio si riverbera, potenzialmente, sugli esiti della procedura di esame, con il rischio di contrasti fra pronunce delle sezioni regionali e con conseguenti ricadute negative anche sui tempi di deliberazione da parte della Corte dei conti, che, invece, la novella legislativa del 2022 ha voluto predeterminare.

Un eventuale contrasto interpretativo fra deliberazioni delle sezioni regionali di controllo imporrebbe, fra l'altro, una successiva pronuncia di orientamento generale da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo, come prescritto dall'art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, in base al quale, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti in materia di coordinamento della finanza pubblica, il Presidente della Corte medesima può disporre che le Sezioni riunite adottino pronuncia sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo (nonché sui casi che integrano una questione di massima di particolare rilevanza), a cui queste ultime devono conformarsi (c.d. nomofilachia del controllo).

L'operazione a cui intendono aderire le Università di Verona e di Bologna (oltre ad altre università dislocate sul territorio nazionale, fra cui, come capofila, quella di Genova) è finalizzata, in conformità alle disposizioni del Mur (d.m. n. 1141 del 7 ottobre 2021), alla creazione di un partenariato esteso, nella forma della costituzione di un soggetto attuatore (*Hub*), dotato di autonoma personalità giuridica rispetto agli enti, pubblici e privati, aderenti (università, enti di ricerca e altri soggetti pubblici e privati), funzionale al finanziamento di progetti di ricerca c.d. "di base", nell'ambito del Pnrr.

Detta società *Hub*, che rappresenta il referente unico per l'attuazione del partenariato esteso nei confronti del Mur, deve svolgere le attività di gestione e di coordinamento e, a tal fine, riceve le rate di agevolazioni concesse ai soggetti esecutori ("*Spoke*") ed agli altri enti affiliati, oltre a verificare e trasmettere al Mur la rendicontazione delle attività svolte.

L'acquisizione delle singole partecipazioni da parte delle varie università dislocate sul territorio nazionale risulta funzionale alla costituzione di una società, che, per architettura strutturale, oggetto sociale, attività da espletare, fonti di ricavo, risulta collegata con il ministero vigilante, il Mur, costituente il soggetto "responsabile" dell'iniziativa finanziata dal Pnrr (ai sensi dell'art. 9 d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021).

Gli elementi sopra esposti, nonché l'esigenza di assicurare una visione d'insieme dell'operazione di costituzione societaria, funzionale alle valutazioni di sostenibilità finanziaria e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economi-

cità richiesti dalla legge, fanno propendere, nel caso di specie, per l'attribuzione della competenza, ex art. 5, c. 4, Tusp, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Come condivisibilmente prospettato dalla Sezione per il Veneto, non appare praticabile l'individuazione della competenza in capo alla Sezione regionale di controllo (per la Liguria) dove ha sede l'Università proponente (di Genova), nonché ove è stabilita la sede legale della società, sezione regionale che non avrebbe titolo a pronunciarsi in ordine a enti soci che fuoriescono dal proprio territorio e ad una società che, come detto, non opererà in ambito meramente territoriale.

L'attribuzione alle Sezioni riunite in sede di controllo, oltre che in ragione dell'esposto carattere nazionale dell'iniziativa di costituzione societaria, incastonata nell'ambito dell'attuazione degli interventi del Pnrr (caratterizzati da tempi contingentati, pena la perdita dei fondi europei), appare corroborata da ulteriori considerazioni di ordine sistematico.

L'art. 5, c. 4, Tusp, attribuisce, infatti, alle Sezioni riunite in sede di controllo una competenza residuale "*per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali*", aggregato che, come precisato nella deliberazione n. 19/2020/Ref, viene definito sottraendo all'elenco dei ministeri e degli enti pubblici nazionali, quelli di competenza della Sezione enti ai sensi della l. n. 259/1958, criterio in virtù del quale ogni ente pubblico nazionale non soggetto al controllo di quest'ultima è attratto alla competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Anche al fine di delimitare l'ambito di competenza nell'esercizio di altra funzione di controllo attribuita alla Corte dei conti dal Tusp, quella sui piani di razionalizzazione straordinaria e revisione periodica delle partecipazioni societarie (artt. 20 e 24 d.lgs. n. 175/2016), le Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 19/2020/Ref) hanno esteso la verifica ai piani di revisione approvati, oltre che dagli ordini professionali nazionali, anche dalle componenti associative territoriali, in ragione dello stretto collegamento funzionale (pur in presenza di una distinta personalità giuridica) esistente fra l'ordine o la federazione professionale nazionale e le rispettive articolazioni territoriali.

In questa logica estensiva, come prospettato dalle stesse sezioni remittenti, la competenza alle Sezioni riunite in sede di controllo sugli specifici atti sottoposti all'odierno esame non appare incoerente, peraltro, con il potere, assegnato dalla legge al Presidente della Corte dei conti, al fine di garantire l'unitarietà dell'attività svolta dalla magistratura, di disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali (nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza), con effetto conformativo per queste ultime.

Nel caso di specie, al fine di assicurare un esercizio tempestivo e unitario dei poteri assegnati alla Corte dei conti, in coerenza con la volontà del legislatore, le Sezioni riunite in sede di controllo sono investite dell'intero esame della questione, sulla base della spe-

cifica attribuzione di competenze effettuata dall'art. 5, c. 4, Tusp.

In conclusione, pertanto, come prospettato dalle sezioni remittenti, fermo restando il riparto di competenza previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, Tusp, ritiene il collegio che, relativamente al peculiare caso all'odierno esame di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del Mur ed inerente ad un'iniziativa rientrante nel Pnrr, dalla quale consegue la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni regionali di controllo, la competenza a conoscere degli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie sia da attribuire alle Sezioni riunite in sede di controllo.

3. Sulla natura e sugli esiti della nuova funzione

Il novellato art. 5, c. 3, Tusp stabilisce che, entro sessanta giorni dal ricevimento, la Corte dei conti deve pronunciarsi sull'atto deliberativo di costituzione o acquisizione della partecipazione societaria. Ove la Corte non adotti alcuna decisione nel ridetto termine, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Il successivo comma 4, ultimo periodo, anch'esso inserito dalla l. n. 118/2022, prescrive che, entro cinque giorni dal deposito, il parere deve essere trasmesso all'amministrazione interessata. Quest'ultima è obbligata a dare pubblicità al parere ed a motivare analiticamente l'eventuale scelta di procedere ugualmente qualora quest'ultimo sia, in tutto o in parte, negativo.

Pertanto, mentre il novellato c. 3 dell'art. 5 ha qualificato l'esito finale dell'esame effettuato dalla Corte dei conti come "*pronuncia*" (aderente alla proposta effettuata da queste Sezioni riunite nella delib. n. 1/2022/Aud), il comma 4 fa riferimento ad un "*parere*", accentuando la natura consultiva, piuttosto che di controllo, della funzione affidata alla Corte.

L'art. 5, c. 3, invero, prevede che la Corte dei conti si pronunci "*in ordine alla conformità dell'atto*" ai parametri individuati dal legislatore (cc. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria ed alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa), richiamando elementi propri del controllo successivo su un provvedimento specifico, già evidenziata, anche con riferimento ad altre funzioni attribuite dal t.u. unico delle società pubbliche, dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (sent. nn. 16, 17 e 25/2019/E1) e, in seguito, anche da queste Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 19/2020/Ref, nonché n. 12/2021/Pari, approvativa della relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato per l'esercizio 2020).

Anche a giudizio delle sezioni remittenti, la novella legislativa intesterebbe alla Corte una funzione di controllo, su atti specifici, da svolgersi entro un termi-

ne predeterminato e con effetti individuati dal legislatore.

Tuttavia, la pronuncia che conclude tale attività viene denominata "*parere*".

Tale qualificazione presenta profili non del tutto in linea con la disciplina della generale funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti (art. 7, c. 8, l. n. 131/2003) in virtù della quale gli enti territoriali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica in ordine all'interpretazione, generale e astratta, di norme contabili e finanziarie (cfr., per tutte, Sez. riun. contr. n. 54/2010/Qmig). Anche la nuova funzione, che l'art. 46 l. n. 238/2021, rubricato "*sviluppo della funzione consultiva*", intesta alle Sezioni riunite in sede consultiva (e non ancora oggetto di applicazioni giurisprudenziali), sembra avere, quale presupposto legittimante l'istanza, la presenza di "*fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*" (riferite a risorse stanziare dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr), ma, quale contenuto, la resa di un parere nelle "*materie di contabilità pubblica*", afferente, alla luce dell'analogia formulazione letterale, all'interpretazione, generale e astratta, di norme del diritto contabile o finanziario, potenzialmente applicabili alla fattispecie prospettata.

Inoltre, per l'espressione del parere da parte della magistratura contabile, è necessario che l'attività, amministrativa o negoziale, oggetto dell'istanza non sia stata già posta in essere dall'amministrazione richiedente, essendo la funzione consultiva strumentale all'adozione di atti corretti dal punto di vista contabile (e del rispetto delle norme di finanza pubblica); la stessa non può portare ad avvallare *ex post* scelte già compiute, estrinsecanti in atti già perfezionati o contratti già stipulati (cfr. Sez. autonomie n. 17/2020/Qmig, nonché la costante giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo, per tutte, Lombardia, delib. nn. 62, 290 e 421/2016/Par).

La richiamata attività consultiva, peraltro, non prevede termini per il suo esercizio, a differenza di quanto prescritto dal novellato art. 5, c. 3, Tusp.

Il pronunciamento richiesto, come prospettato dalle sezioni remittenti, sembrerebbe presentare punti di contatto con le procedure, i tempi e gli effetti (in caso di superamento del termine) del controllo preventivo di legittimità. Tuttavia, in assenza di una chiara ed espressa previsione in tal senso, non appare possibile ricondurre la nuova funzione al controllo preventivo di legittimità, puntualmente disciplinato in ordine a tipologia di atti assoggettati, autorità emanante, procedura istruttoria, termini ed esiti dall'art. 3 della l. n. 20/1994 e norme ivi richiamate (su tutte, quelle degli artt. 17 ss., r.d. n. 1214/1934). Peraltro, il controllo preventivo di legittimità interviene su un atto già perfetto, ma non efficace, mentre, nel caso di specie, l'esame appare incentrato su un atto già perfetto ed efficace, per il quale sussiste, nel lasso temporale concesso alla Corte per l'esame, e al massimo per sessanta giorni, un impedimento temporaneo alla sua esecuzione (stipula del contratto di costituzione societaria o

di acquisto di partecipazioni) in conformità al principio generale di cui all'art. 21-*quater*, c. 1, l. n. 241/1990.

Nel senso dell'attrazione alla funzione di controllo sembrano concorrere vari elementi. In primo luogo, può richiamarsi la rubrica dell'art. 12 della l. n. 118/2022 che ha introdotto la disciplina qui all'esame. Tale norma è intitolata "*Modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica*" e in tali termini si esprime anche la relazione illustrativa all'iniziale disegno di legge, esplicitando la *voluntas* del legislatore in questa direzione. In secondo luogo, in base alla novella normativa, il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), per la traduzione del quale nelle forme del diritto societario, tuttavia, la legge richiede il decorso di un predeterminato lasso temporale, sessanta giorni, funzionale all'esame da parte della Corte dei conti.

La disciplina, introdotta dalla l. n. 118/2022, inoltre, va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche ex art. 20 Tusp (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria ex art. 24 Tusp).

Peraltro, la verifica sugli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie era stata qualificata, in vigenza dell'abrogato art. 3, cc. 27 e 28, l. n. 244/2007, in termini di controllo (cfr., ad esempio, Sez. contr. reg. Lombardia n. 44/2012/Prse, nn. 263 e 830/2011/Prse).

Coerentemente la citata deliberazione di queste Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/2022/Aud, ai parr. 3.3 e 3.4, aveva ricondotto la funzione nell'ambito dell'attività di controllo.

In questa sede, tuttavia, non può essere trascurato che l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale "*parere*" ha conferito una fisionomia atipica ad una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. Tale qualificazione dell'esito della pronuncia 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 a quest'ultimo (diversamente, quindi, da quanto sarebbe accaduto in caso di richiamo agli schemi tipici del controllo preventivo di legittimità o al controllo successivo con effetti interdittivi).

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (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 che l'abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

In conclusione, la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 175/2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti.

4. *Sugli aspetti procedurali della nuova funzione*

4.1. La novella normativa non prevede, espressamente, la necessità di attività istruttoria, né, di conseguenza, contempla ipotesi di sospensione del termine di sessanta giorni, prescritto per la conclusione dell'esame.

Sul punto, entrambe le richiamate ordinanze di rimessione chiedono di conoscere se il pronunciamento della Corte dei conti debba intervenire "*allo stato degli atti*", anche nel caso di documentazione insufficiente, ovvero se, nel rispetto del termine di sessanta giorni, la sezione competente possa richiedere documentazione integrativa o, più in generale, espletare attività istruttoria per ottenere chiarimenti.

In proposito, è stato sottolineato come la mancata previsione di attività istruttoria risulterebbe conforme alle modalità di espletamento della funzione consultiva, che, alla luce delle costanti pronunce intervenute sull'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, verte sull'interpretazione di norme contabili riferite a fattispecie astratte e generali (anche se non è infrequente che la Corte dei conti, nell'ambito di altre funzioni consultive attribuite dall'ordinamento, si pronunci richiedendo chiarimenti prima di emettere il parere su atti non ancora perfezionati).

Tale ricostruzione non appare, tuttavia, in linea con quanto previsto dall'art. 5, c. 3, Tusp, che incentra l'esame su atti specifici già perfezionati (le delibere di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie), individuandone, altresì, a differenza della generale funzione consultiva, i parametri di riferimento e gli effetti collegati all'esito valutativo.

La mancata espressa previsione normativa non esclude che l'esercizio della funzione in esame sia attuata anche nel rispetto del principio generale del contraddittorio; infatti, come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, proprio in considerazione 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 dei pro-

pri compiti di controllo (in tal senso si richiama anche l'art. 16 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

Nelle ipotesi di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni qui all'esame il legislatore descrive in modo dettagliato il contenuto motivazionale dell'atto deliberativo dell'amministrazione procedente; ciò riverbera sul perimetro della documentazione che deve essere inviata alla Corte dei conti ai fini del prescritto esame.

Ove la competente sezione della Corte ritenga la documentazione trasmessa non completa o non chiara ovvero di dover acquisire ulteriori elementi al fine di valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge (in particolare, di sostenibilità finanziaria e di coerenza della scelta con i principi di efficacia, efficienze ed economicità) quest'ultima può chiedere, in sede istruttoria, ulteriori atti e/o delucidazioni; a tal fine, la sezione individua i tempi di riscontro, che – per esigenze di compatibilità con la scadenza imposta alla Corte – possono essere di durata breve, vertendo su elementi informativi già a disposizione dell'amministrazione precedente.

4.2. Altro aspetto oggetto di dubbio interpretativo riguarda i casi in cui l'attivazione della funzione di cui all'art. 5 Tusp avvenga dopo che l'acquisto della partecipazione (o la costituzione societaria) sia stato definito in sede negoziale, come rappresentato, nel caso di specie, dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna a cui è stata trasmessa documentazione da cui si desume che l'Università di Bologna abbia già sottoscritto la propria quota di capitale. Al riguardo, la delibera di rimessione riferisce che, in seguito all'interlocuzione fra l'Università di Genova, soggetto proponente, ed il Ministero dell'università e della ricerca, quest'ultimo ha indicato la data del 28 settembre 2022 quale termine per la costituzione dell'*hub*, al fine di non perdere il finanziamento oggetto del bando.

La sezione regionale di controllo si interroga se, in tal caso, la funzione della Corte dei conti disciplinata dall'art. 5, cc. 3 e 4, Tusp, debba essere comunque espletata ovvero se tale evento renda *inutiliter data* l'eventuale pronuncia.

La fattispecie prospettata presenta caratteri eccentrici rispetto al modello procedurale prefigurato dal legislatore. La novella normativa, come più volte esposto, prevede, infatti, che l'amministrazione sia tenuta ad inviare l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alla Corte dei conti, che deve pronunciarsi entro sessanta giorni dal ricevimento. Tuttavia, in caso di decorso infruttuoso del ridetto termine, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

La verifica della Corte dei conti interviene, pertanto, su un provvedimento già perfetto, che, per poter essere eseguito, mediante la stipula dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto, necessita del vaglio positivo della magistratura contabile ovvero del decorso

infruttuoso del termine assegnato (“*l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo*”).

Risulta, pertanto, estranea al disposto normativo di cui al novellato art. 5 Tusp la fattispecie dell'invio alla Corte dei conti di un provvedimento perfetto e già eseguito, mediante la stipula dell'atto negoziale.

In proposito va ribadito, come già accennato, che la qualificazione legislativa in termini di “*parere*” dell'esito conclusivo della procedura di verifica esclude il carattere interdittivo del controllo operato dalla Corte dei conti. La novella normativa, infatti, dispone espressamente che, in caso di valutazione in tutto o in parte negativa, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi (e a darne pubblicità nel proprio sito internet istituzionale).

Nella fattispecie sottoposta all'esame delle sezioni remittenti l'invio di un provvedimento di acquisizione di partecipazione societaria già eseguito (con la stipula del negozio civilistico di costituzione) integra, come detto, una fattispecie eccentrica rispetto al modello prefigurato dal legislatore, che non consente l'esercizio dei poteri di verifica, da parte della Corte dei conti, secondo la procedura ed i tempi prescritti dall'art. 5, cc. 3 e 4, Tusp, né l'esito di questi ultimi può sfociare, in caso di valutazione negativa, nell'onere per l'amministrazione di motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere, avendo quest'ultima già stipulato il negozio di costituzione o acquisto.

Queste Sezioni riunite ritengono, pertanto, che, nella fattispecie prospettata (invio di atto deliberativo già eseguito con la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione), la verifica della Corte dei conti non possa procedere secondo la procedura, i parametri e gli esiti indicati dall'art. 5, cc. 3 e 4, Tusp, venendone a mancare il presupposto a fondamento.

Di conseguenza, ferma restando l'emersione, secondo le regole ordinarie, di eventuali ipotesi di responsabilità, l'esame degli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie, da parte della Corte dei conti, potrà comunque essere oggetto dell'esercizio delle 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 del medesimo Tusp.

L'esame successivo di tali atti, inoltre, può essere effettuata dalla Corte dei conti in occasione degli obblighi di referto annuale cui sono tenute, per legge, alcune Sezioni (fra tutte, la Sezione di controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ai sensi della l. n. 259/1958) ovvero, ancora, in sede di controllo di legalità finanziaria sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi di enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale (che, ai sensi dell'art. 148-bis d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 1, c. 4, del citato d.l. n. 174/2012, presuppongono la valutazione degli effetti

dei risultati economici della società sulla gestione economico-finanziaria dell'ente socio).

Infine, un ulteriore momento di analisi può essere costituito dai giudizi di parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni (artt. 39, 40 e 41 r.d. n. 1214/1934 e art. 1, c. 5, d.l. n. 174/2012), che, tradizionalmente, dedicano apposito capitolo alla valutazione della gestione delle partecipazioni societarie.

5. Sui parametri di riferimento della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria

Come già rappresentato, le valutazioni circa “la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria” dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull'amministrazione interessata all'operazione; quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla Corte dei conti. Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli e funzioni, al fine di dare risposta al quesito rimesso all'odierno esame, appare opportuno analizzare partitamente gli ambiti di valutazione che vedono come soggetto destinatario l'amministrazione e quelli del successivo sindacato rimesso alla Corte dei conti sugli atti deliberativi adottati, con riguardo a tali aspetti.

5.1. L'onere di motivazione analitica

Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all'art. 5, devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale – nonché preliminare rispetto agli ulteriori ambiti valutativi – è rivestito dal concetto di sostenibilità finanziaria. Di tale concetto può essere rinvenuta una definizione nell'ambito del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) all'art. 3, c. 1, lettera fff), in merito all'equilibrio economico-finanziario delle concessioni o delle operazioni di partenariato pubblico-privato. Più specificatamente, in tale ambito la sostenibilità finanziaria indica “la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento”. Traslato nel campo degli investimenti societari, il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso

l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Si tratta di un elemento che è espressione della nozione stessa d'impresa contenuta nell'art. 2082 c.c.; quest'ultima norma, infatti, richiama, tra i requisiti qualificanti la figura dell'imprenditore, l'esercizio di un'attività economica, ossia di un'attività fondata su un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati. Al riguardo, la giurisprudenza civilistica appare consolidata nel riconoscere, quale requisito oggettivo alla base della figura dell'imprenditore commerciale, “l'obiettivo economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (c.d. *lucro oggettivo*)” (Cass., Sez. VI, ord. 12 luglio 2016, n. 14250). Ai fini della configurazione dell'impresa rileva quindi il “dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo che induce l'imprenditore ad esercitare la sua attività con organizzazione degli elementi personali e materiali necessari per il funzionamento del servizio, e dovendo essere, invece, escluso il suddetto carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni o servizi prodotti” (Cass. n. 5766/1994, n. 16435/2003, n. 7725/2004 e, più di recente, Cass. n. 16612/2008).

Lo stesso requisito dell'esercizio di un'attività economica, *rectius* esercitata secondo il metodo economico come sopra definito dalla giurisprudenza, è poi richiamato nella nozione di contratto di società dall'art. 2247 c.c., quale elemento comune all'esercizio d'impresa in forma societaria, qualunque sia lo scopo-fine perseguito: sia esso lucrativo (divisione degli utili *ex* art. 2247 c.c.), mutualistico (art. 2511 c.c.) ovvero consortile (art. 2615-ter c.c.).

Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 Tusp al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampliamenti sviluppati dalla giurisprudenza contabile (*ex multis* Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 753/2010/Par).

Così definita, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi

di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. Trattasi di uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegue la finalità di supportare le analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria concernenti investimenti complessi e di durata pluriennale, consistenti tanto in nuove iniziative imprenditoriali (*start-up*) quanto in acquisizioni di realtà esistenti o nella loro espansione.

Lo strumento del *business plan* (di seguito anche Bp) è stato da tempo recepito dal legislatore, soprattutto nel settore delle agevolazioni all'impresa.

Quanto al relativo contenuto, il *business plan* (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai *cash flow* complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile Oic 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto).

Le previsioni del Bp devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne esponano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del Bp possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui

principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del Bp con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione precedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel Bp con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-*quater* Tuel). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 Tusp, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel Bp negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione.

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario. Anche tale nozione trova una definizione nel codice dei contratti pubblici, il quale, all'art. 3, c. 1, lett. fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come "*la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito*".

In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel Bp, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, Tusp ad esplicitare i termini della valutazione, che

dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

5.2. *L'esercizio del controllo della Corte dei conti sulla sostenibilità finanziaria e sulla convenienza economica*

L'art. 5, come novellato dalla l. n. 118/2022, assegna alla Corte dei conti un sindacato generalizzato sull'atto deliberativo adottato dall'amministrazione, teso a verificarne, attraverso l'esame della motivazione e della documentazione in essa richiamata *per relationem*, la conformità ai vincoli tipologici, finalistici e procedurali previsti dal Tusp, oltre che a scrutinare il rispetto delle previsioni in materia di competenza organica ad adottare gli atti in questione. Nel quadro di un esame ad ampio spettro, il legislatore sottolinea in particolare i profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione, quali spazi tematici sui cui deve necessariamente soffermarsi lo scrutinio del giudice contabile.

A titolo di ricognizione complessiva, ove possano ritenersi funzionali all'esercizio della funzione in discorso, si rappresenta che, in questi ambiti l'amministrazione esercita un potere caratterizzato da discrezionalità tecnica, essendo chiamata a fare applicazione di criteri, regole e canoni propri di conoscenze specialistiche diverse dalla scienza giuridica, richiamati in modo diretto dalle norme. Nel caso di specie vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate.

La natura del potere esercitato conforma la tipologia di sindacato riservato al giudice, ivi incluso quello contabile in sede di verifica degli atti deliberativi di cui all'art. 5 in discorso. Sul punto, la giurisprudenza, in particolare in ambito amministrativo, ha da tempo abbandonato (Cons. Stato n. 601/1999) l'orientamento tradizionale che vedeva il sindacato del giudice sugli apprezzamenti tecnici come controllo meramente formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, per muovere verso un modello di sindacato intrinseco, che ammette la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, distinguendo il margine di opinabilità, tipico dell'applicazione di una regola scientifica non assoluta, dal margine di opportunità, caratteristico delle scelte di merito riservate all'amministrazione. Nel mantenere fermo il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, al giudice amministrativo *“è consentito censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, di modo che il relativo giudizio non divenga sostitutivo con l'introduzione di una valutazione parimenti*

opinabile” (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4873; 14 luglio 2011 n. 4283; 6 febbraio 2009 n. 694; 4 settembre 2007 n. 4635).

Nella ricostruzione del giudice amministrativo – ispirata alla ricerca di un punto di equilibrio, da verificare di volta in volta in relazione alla fattispecie concreta, tra le esigenze di garantire la pienezza e l'effettività della tutela giurisdizionale e di evitare che il giudice possa esercitare egli stesso il potere amministrativo che spetta all'amministrazione – quest'ultimo può *“sindacare con pienezza di cognizione i fatti oggetto dell'indagine ed il processo valutativo, mediante il quale l'Autorità applica al caso concreto la regola individuata, ma, ove ne accerti la legittimità sulla base di una corretta applicazione delle regole tecniche sottostanti, il suo sindacato deve arrestarsi, in quanto diversamente vi sarebbe un'indebita sostituzione del giudice all'amministrazione, titolare del potere esercitato”* (Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2012 4873, cit.). Con riguardo alle valutazioni tecniche *“anche quando riferite ai c.d. ‘concetti giuridici indeterminati’, la tutela giurisdizionale, per essere effettiva, non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, ma deve consentire al giudice un controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'Autorità”* (Cons. Stato n. 2302/2014).

Analoga impostazione è stata avallata dalla Corte di cassazione, secondo la quale (Cass., S.U., 20 gennaio 2014, n. 1013) la non estensione al merito del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi non esclude ogni eventuale verifica dei presupposti di fatto posti a fondamento del provvedimento scrutinato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento; ma quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità – come deve ritenersi nel caso delle nozioni di sostenibilità finanziaria e convenienza economica – detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini.

Specularmente, in merito al giudizio di responsabilità amministrativa, la Corte di cassazione, proprio con riferimento ai parametri dell'efficienza, efficacia ed economicità, ha costantemente ammesso il sindacato del giudice contabile, teso a *“verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità”* (*ex multis* Cass. n. 14488/2003).

Alla luce di questo inquadramento, ai fini della risoluzione del quesito formulato, possono in questa se-

de fornirsi primi orientamenti generali sullo scrutinio che le competenti sezioni della Corte dei conti sono chiamate ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell'art. 5 Tusp, ferma restando poi l'esigenza che lo stesso trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del *business plan* o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato.

Quanto all'accezione soggettiva della sostenibilità finanziaria, l'esame della Corte dei conti è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'amministrazione precedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica.

Nella direzione della valutazione di convenienza economica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi.

P.q.m., le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale, avanzata dalle Sezioni regionali di controllo per il Veneto (delib. n. 135/2022/Qmig) e per l'Emilia-Romagna (delib. n. 124/2022/Qmig), ritengono che:

1. *Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 175/2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni*

riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del Mur ed inerente ad un'iniziativa rientrante nel Pnrr, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni regionali di controllo).

2. *Il parere previsto dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 175/2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti.*

3. *Sotto il profilo procedurale, la Sezione di controllo investita dell'esame dell'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, 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.*

4. *Ove l'amministrazione, sotto la propria responsabilità, abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione societaria o di acquisto della partecipazione, la verifica della Corte dei conti prosegue nell'esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall'ordinamento.*

5. *Nell'esame previsto dall'art. 5, c. 3, Tusp sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione.*

18 – Sezioni riunite in sede di controllo; deliberazione 18 novembre 2022; Pres. Carlino, Rel. Quaglini.

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Acquisizione di partecipazioni societarie – Camera di commercio industria artigianato e agricoltura – Competenza della sezione regionale di controllo – Sussiste.

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. delle società a partecipazione pubblica, art. 5, c. 4; 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).

La competenza per l'espletamento del controllo di cui art. 5 Tusp in merito ad un provvedimento relativo ad un'operazione di acquisizione di partecipazioni societarie da parte di una Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura spetta alla sezione regionale di controllo, competente per territorio ai sensi del citato art. 5, c. 4. (1)

19 – Sezioni riunite in sede di controllo; deliberazione 23 novembre 2022; Pres. Carlino, Rel. Centrone.

Corte dei conti – Società a partecipazione pubblica – Atti di costituzione di società o acquisizione di

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

II. - Le Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione in commento hanno inteso chiarire la portata applicativa della pronuncia n. 16/2022/Qmig (in questo fascicolo, 85, con nota di P. Cosa, *Le Sezioni riunite in sede di controllo intervengono per indicare in modo chiaro e univoco le modalità di svolgimento e i limiti della funzione assegnata dall'art. 5 del Tusp alla Corte dei conti*) a fronte della rimessione da parte della Sezione regionale di controllo per la Lombardia della delibera della giunta della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Como-Lecco, con la quale era stata decisa l'acquisizione di una partecipazione in una s.c.a.r.l., dichiarando, al contempo la propria incompetenza a conoscere l'atto. La sezione remittente, a fondamento della propria decisione, ha posto l'assimilabilità dell'operazione di acquisto di partecipazione azionaria al caso scrutinato dalle Sezioni riunite nella citata deliberazione n. 16/2022/Qmig giacché la compagine sociale della società oltre ad avere una diffusa partecipazione fra le Cciao presenti in diverse regioni, peraltro facenti parte di un sistema camerale nazionale, vede la prevalente partecipazione di Unioncamere quale ente di rilevanza nazionale.

Con il pronunciamento in esame, ricostruite le caratteristiche tipiche delle camere di commercio, quali enti dotati di autonomia soggettiva e funzionale oltre che finanziaria, riconosciuta anche dalla Consulta, le Sezioni riunite hanno affermato chiaramente l'applicabilità al caso di specie dell'art. 5, c. 4, Tusp che radica la competenza in capo alle sezioni regionali di controllo. Ciò in analogia a quanto fino a questo momento accaduto per il vaglio dei piani di revisione ordinaria e straordinaria delle partecipazioni societarie delle Cciao, assimilabili alle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione e non riconducibili in alcuna misura all'Unioncamere, che costituisce, a sua volta, un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, distinto dalle singole camere di commercio e avente il compito di rappresentarne e curarne gli interessi e sottoposto al controllo della Sezione enti, ai sensi della l. n. 259/1958. [P. Cosa]

partecipazioni societarie – Trasformazione, fusione e sottoscrizione di aumento di capitale – Assoggettamento al controllo ex art. 5 Tusp – Esclusione.

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. delle società a partecipazione pubblica, art. 5; 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).

Gli atti deliberativi adottati dalle amministrazioni pubbliche concernenti l'approvazione di trasformazioni societarie, sottoscrizione di aumenti di capitale e fusioni per incorporazione non sono sottoponibili al controllo ex art. 5 Tusp, fatta eccezione per l'ipotesi in cui tali operazioni comportino l'acquisto da parte delle stesse amministrazioni della posizione di socio, che rappresenta, a tutti gli effetti lo spartiacque fra gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti e quelli per i quali la legge non impone la trasmissione. (1)
