

*Limiti e parametri del sindacato della  
Corte dei conti sulle partecipazioni in  
società pubbliche ex art. 5 T.U.S.P.*

*Convegno Il futuro dei servizi pubblici locali  
Firenze, 31 marzo 2023*

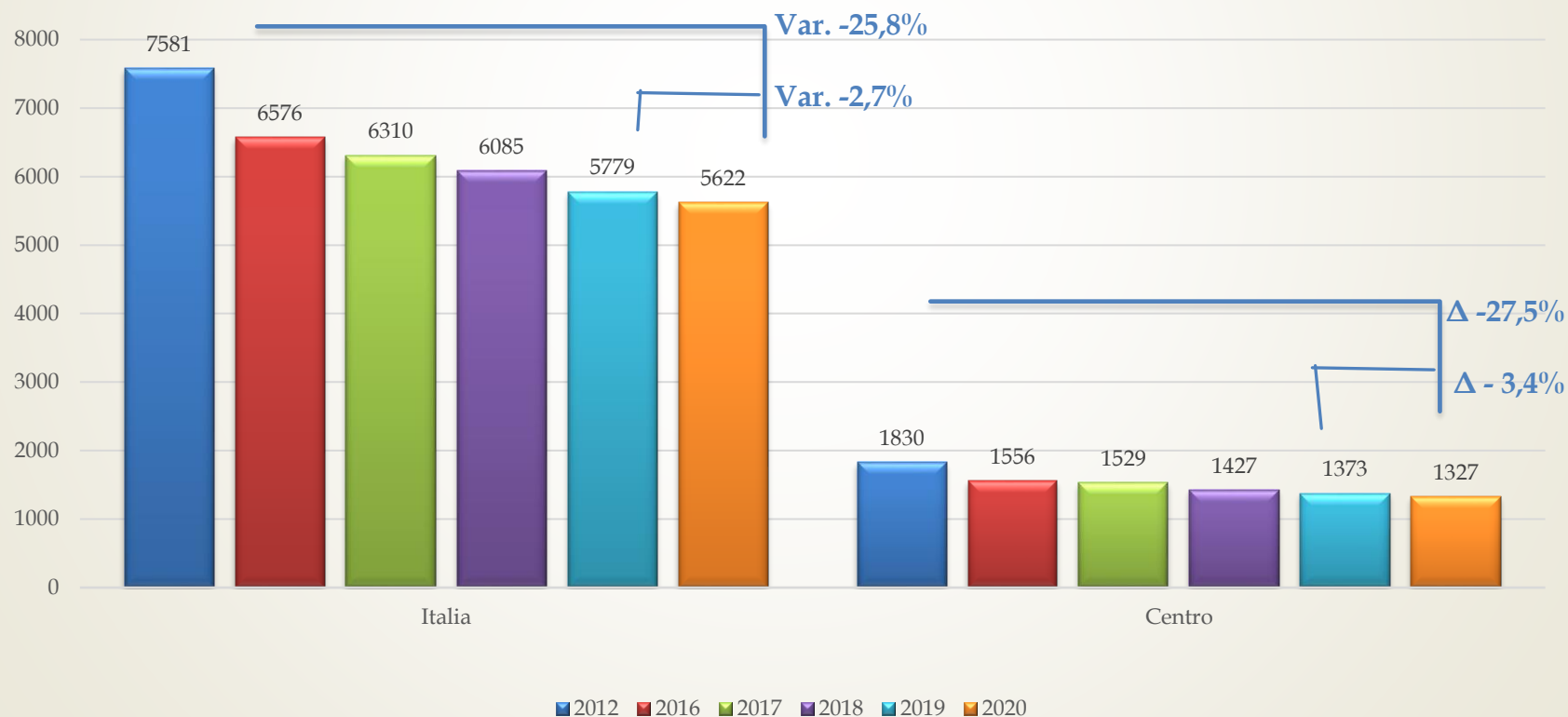
*Anna Peta  
Magistrato -Sezione regionale di controllo per la Toscana*

# Agenda

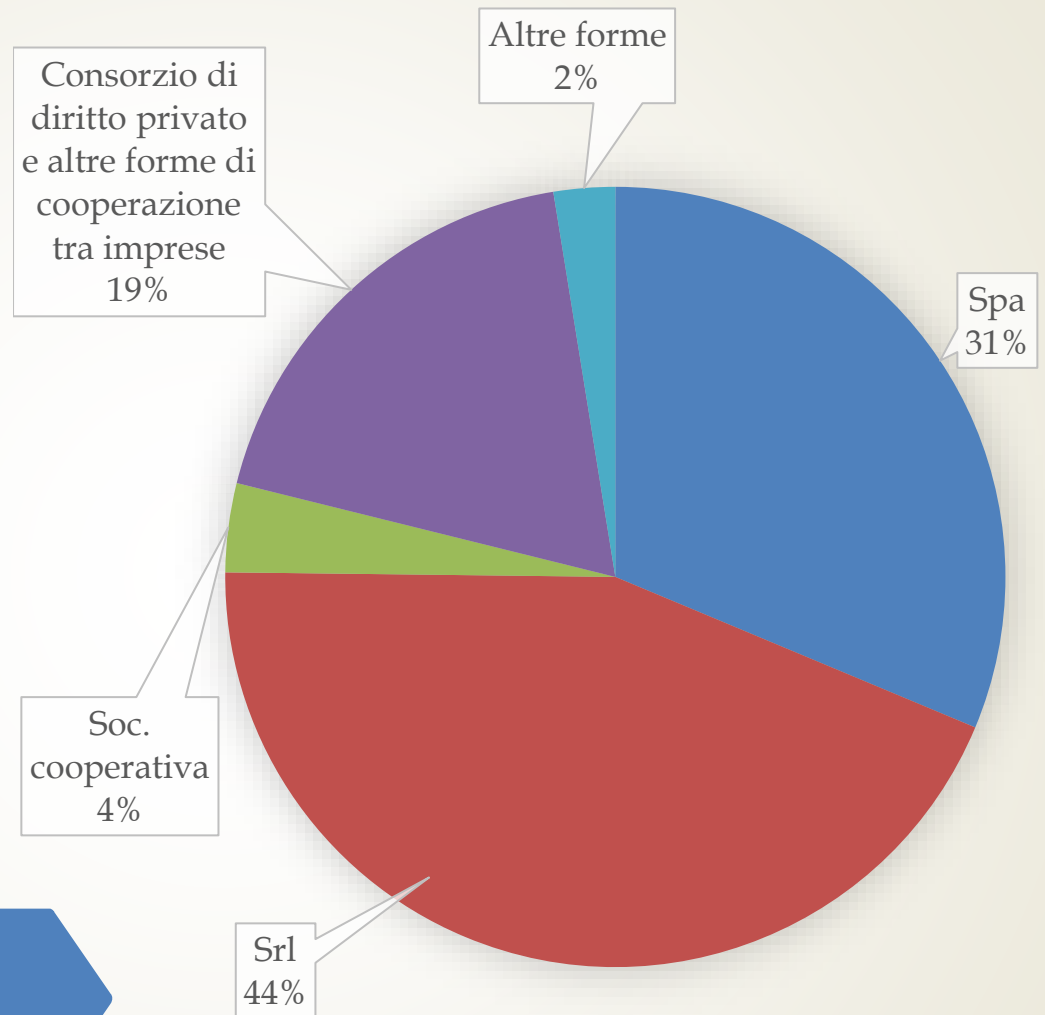
- ▶ Il fenomeno delle partecipazioni pubbliche;
- ▶ Le disposizioni novellate dell'art. 5 TUSP;
- ▶ Natura, procedura e ambito applicativo della nuova funzione in base alle pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo;
- ▶ Le prime applicazioni giurisprudenziali delle Sezioni regionali di controllo.

# Società a partecipazione pubblica: alcuni dati di contesto.

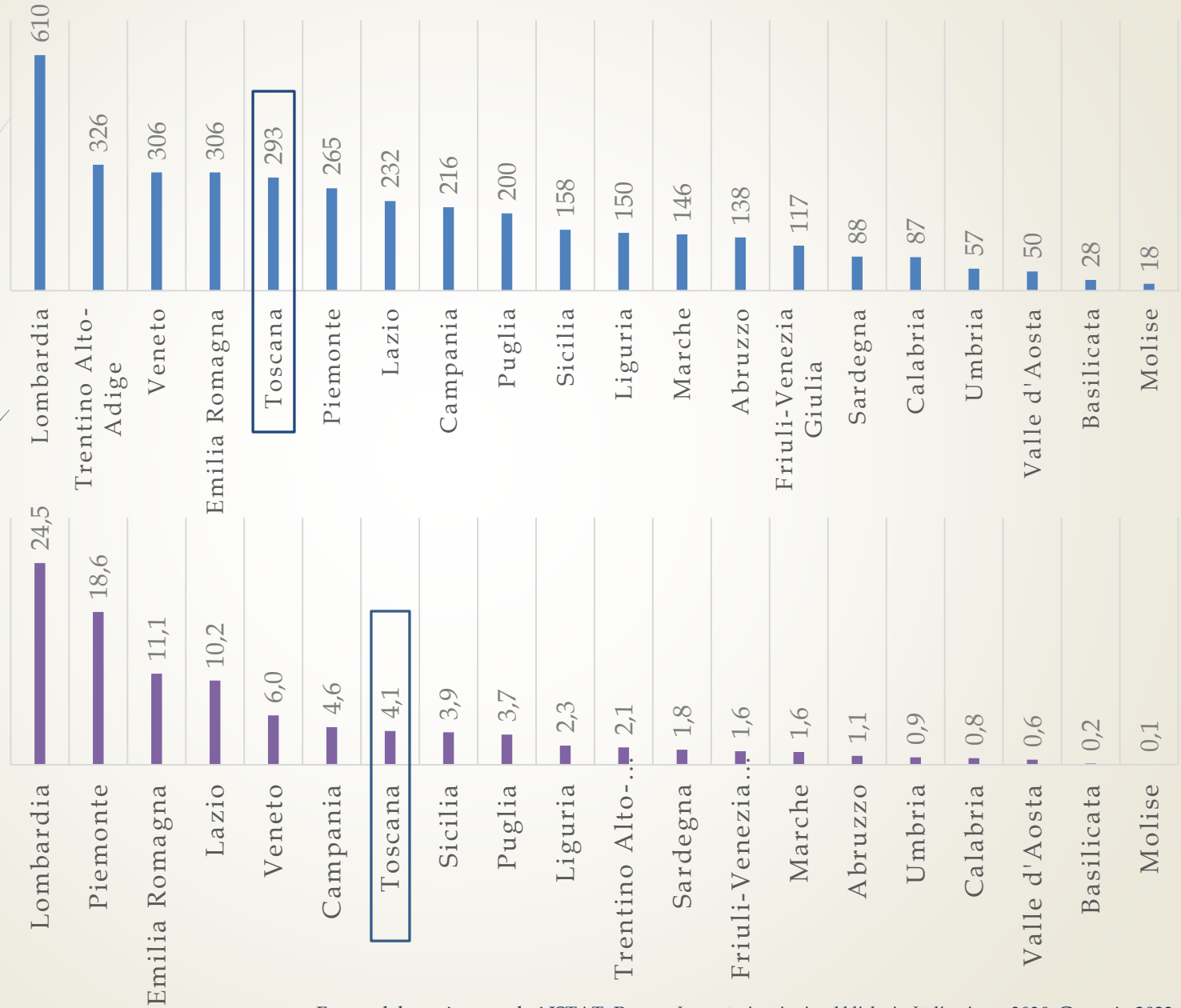
## Andamento del numero di imprese partecipate.



# Imprese a partecipazione pubblica per forma giuridica

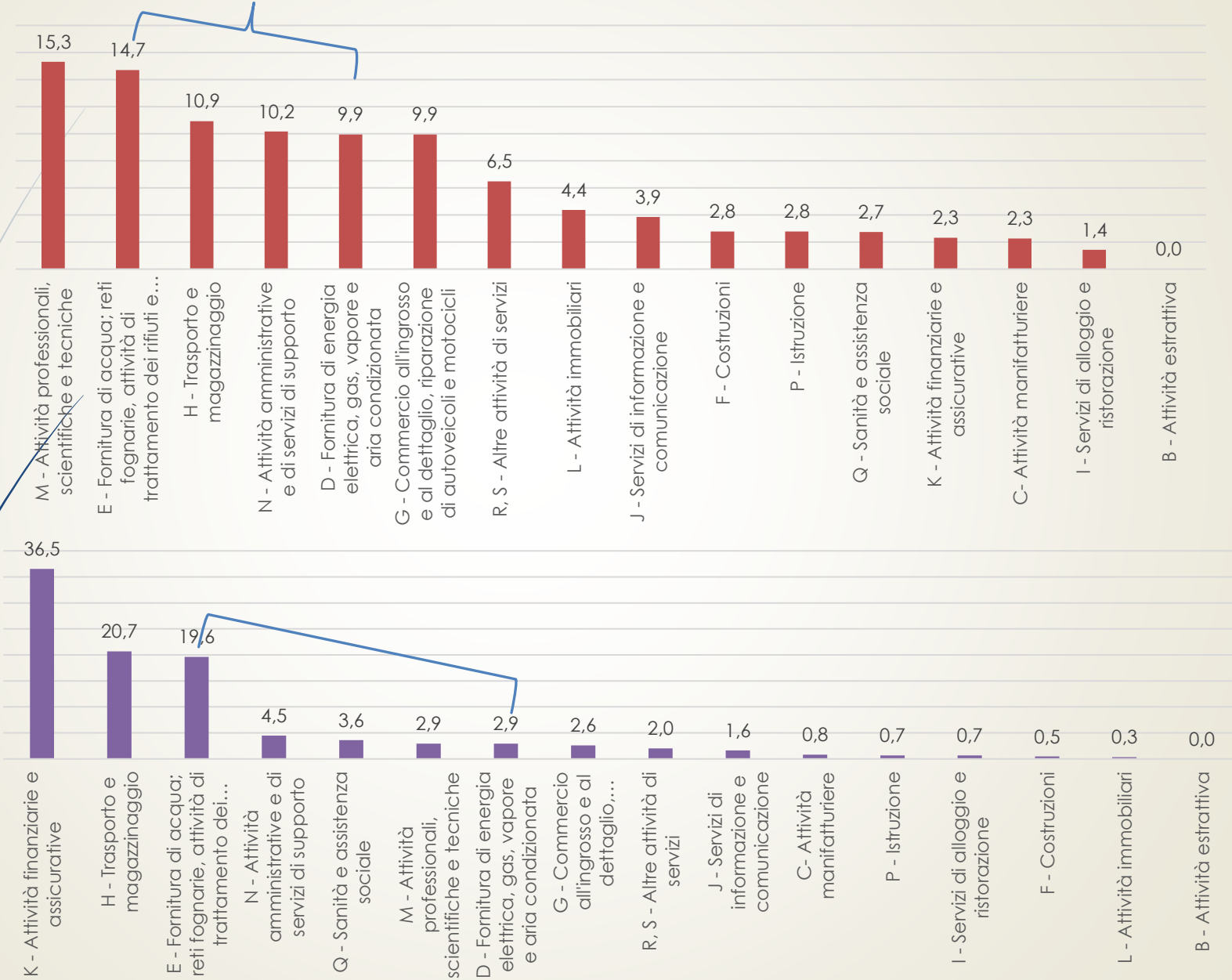


# Partecipate locali: numero (val. ass.) e addetti (%) per regione



# Partecipate locali: numeri e addetti settore economico

(valori in %)



# Art. 5 TUSP (modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a, l. n. 118/2022)

- ❑ L'atto deliberativo di **costituzione** di una società o di **acquisizione** di una **partecipazione (diretta o indiretta)** deve essere **trasmesso** dall'amministrazione pubblica procedente (oltre che all'AGCM) 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 commi 1 e 2 del medesimo **articolo 5**, 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**.
- ❑ 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.

*(segue): la  
Sezione  
della Corte  
dei conti  
competente  
a conoscere  
l'atto:*

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.



# Le coordinate ermeneutiche delle SSRR in sede di controllo: natura, procedura e ambiti della funzione.

- Pronuncia **n. 16 del 2022** in merito alla rinnovata funzione che la Corte è chiamata ad esercitare sugli atti deliberativi di costituzione societaria e di acquisto di partecipazioni ex art. 5 TUSP;
- Pronuncia **n. 19 del 2022** in merito al perimetro applicativo della funzione di controllo ex art. 5 TUSP con riferimento a specifiche operazioni societarie.

## Questioni risolte dalla pronuncia 16/2022

- **Ratio della nuova funzione:** fase di verifica che si interpone tra momento pubblicitico e attuazione privatistica. Conseguenze sul piano civilistico dell'invalidità atto deliberativo (nullità ex 2332 c.c./inefficacia acquisto partecipazione); conseguenze sul mercato; conseguenze sulla finanza pubblica.
- **Natura della funzione:** attività di controllo vs. parere.
- **Aspetti procedurali della nuova funzione:** non è preclusa attività istruttoria e la Corte non si esprime su atti già eseguiti, essendo in tal caso la pronuncia *inutiliter data*.
- Competenza a conoscere di un caso particolare: **società strumentali a progetti PNRR.**
- Parametri della **sostenibilità finanziaria** e della **convenienza economica.**


# Ambiti di indagine della Corte dei conti in base all'art. 5 TUSP

## Profili formali

- ❑ Rispetto dei vincoli tipologici;
- ❑ **Competenza nell'adozione** dell'atto deliberativo;
- ❑ **Contenuto dell'atto deliberativo**: elementi essenziali dello statuto;
- ❑ **Obbligo di consultazione pubblica sullo schema di atto deliberativo** da parte degli enti locali;
- ❑ Assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia **di aiuti di Stato alle imprese**.

## Profili sostanziali

- ❑ Finalità ex art. 4 T.U.SP.
  - ✓ Rispetto del **vincolo di scopo**: stretta necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali;
  - ✓ Rispetto dei **vincoli di attività**;
- ❑ **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**;
- ❑ **Compatibilità** con i principi di **efficienza**, di **efficacia** e di **economicità dell'azione amministrativa**.



(segue) : la motivazione «rafforzata»  
dell'Amministrazione sulla sostenibilità  
finanziaria e convenienza economica  
dell'operazione societaria

- L'onere di motivazione analitica grava sull'amministrazione;
- *La sostenibilità finanziaria* presenta una **duplice accezione**:
  - ❖ **Accezione oggettiva**: 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. Attraverso un *business plan* o studio di fattibilità (o atti simili).
  - ❖ **Accezione soggettiva**: **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.**
- *La convenienza economica*: **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 efficacia**).  
Valutazione – in chiave comparativa – di modelli organizzativi alternativi.



*(segue) : il controllo della Corte dei conti sulla motivazione della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica*

- Controllo della Corte dei conti sui parametri della **sostenibilità finanziaria e convenienza economica: sindacato in tema di discrezionalità tecnica.**
- La competente Sezione di controllo 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.

## Questioni risolte dalla pronuncia 19/2022 (su remissione della Sezione regionale di controllo per la Toscana delib. n. 196/2022/QMIG): quali operazioni sono assoggettate al controllo?

- Criterio ermeneutico in base al quale discernere tra le operazioni che rientrano nel controllo della Corte nelle forme dell'art. 5 TUSP e quelle che invece ne restano escluse:

**«Occorre valutare se l'operazione determina l'assunzione ex novo della qualità di socio ovvero una modifica oggettiva o soggettiva di una partecipazione già detenuta»**. In base a tale criterio sono escluse:

- ✓ Le operazioni di trasformazione ex art. 2498 c.c. **fra tipi societari**.
- ✓ Le operazioni di aumento di capitale in società già partecipate che non comportano l'acquisto di qualità di socio.
- ✓ La fusione per incorporazione.



# Coordinate ermeneutiche SSRRCO e prime applicazioni giurisprudenziali

## *Non luogo a deliberare: operazione non rientrante nell'art. 5 TUSP*

Esercizio del diritto di prelazione (Sez. reg. contr. Toscana delib. n. 289/2022/PASP);

Azzeramento del capitale sociale per perdite superiori a 1/3 e contestuale ricapitalizzazione (Sez. reg. contr. Toscana delib. nn-27-29/2023/PASP);

Società *inhouse* per la gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale (art. 149 bis, c. 1, d.lgs. n. 152/2006, Sez. reg. contr. Piemonte delib. n. 199/2022/PASP);

Gruppo di azione locale scarl: Sez. reg. contr. Lombardia delib. n. 161/2022/PASP *vs.* Sez. reg. contr. Veneto delib. n. 13/2023/PASP;

Atto programmatico: Sez. reg. contr. Toscana delib. n. 245/2022/PASP.

Mera proposta di deliberazione: Sez. reg. contr. Campania delib. n. 17/2023/PASP

Consorzi ex art. 2602 c.c.: Sez. reg. contr. Lombardia delib. n. 145/2022/PASP

## *Fattispecie esaminate nel merito*

Acquisto di partecipazione indiretta (Sez. reg. contr. Toscana delib. n. 222/2022/PASP);

Acquisto di partecipazioni in società consortile prevista dal quadro regolamentare (SSRRCO delib. n. 20/2022/PASP);

Holding di secondo livello (Sez. reg. contr. Toscana delib. n. 50/2023/PASP);

Consorzi ex art. 31 TUEL: istanze ammesse da Sez. reg. controllo Piemonte delib. n. 17/2023/PASP; Sez. reg. controllo Veneto delib. n. 29/2023/PASP.



*Grazie per l'attenzione*