



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di consiglio del 28 aprile 2023

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Ruben D'Addio	Referendario, relatore
Emanuele Petronio	Referendario

ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 (G.U. n. 156 del 6 luglio 2000), che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008) e successive modificazioni;

Visto l'articolo 5, commi 3 e 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", come novellati dall'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 3), della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Vista l'atto deliberativo trasmesso dalla Camera di Commercio del Molise al prot. C.d.c. n. 1196 dell'11 aprile 2023;

Vista l'ordinanza n. 22/PRES/2023, del 20 aprile 2023, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 28 aprile 2023, la Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario Ruben D'Addio;

## IN FATTO

1. In data 11 aprile 2023 risulta pervenuta la deliberazione della Giunta della Camera di Commercio del Molise del 16 marzo 2023, n. 20, inviata dall'Ente ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, commi 3 e 4 del D.Lgs. n. 175/2016, intitolata "Acquisto quote Centro Studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne s.r.l - provvedimenti".

Preliminarmente, l'atto rientra nella competenza territoriale di questa Sezione regionale di controllo per il Molise, regione ove ha sede l'Ente adottante (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite di questa Corte n. 18/SSRRCO/PASP/2022, nello specifico tema di acquisto di partecipazioni consortili da parte di Camere di commercio).

Il deliberato prevede "di confermare l'interesse dell'Ente ad entrare nella compagine sociale del Centro Studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne s.r.l. mediante acquisto da Unioncamere di una quota di capitale del valore nominale di euro 2.000,00 ad un valore di cessione pari ad euro 4.240,24, commisurato al valore del patrimonio netto della società come risultante dall'ultimo bilancio di esercizio approvato e tenuto conto dell'operazione di aumento del capitale sociale terminata in data 28.02.22;

- di incaricare il Segretario Generale ad inviare il presente atto al Collegio dei Revisori dei conti dell'Ente, al fine dell'acquisizione del previsto parere del reso ai sensi dell'art. 30, comma 1, del DPR 254/2000, e di compiere gli atti successivi necessari all'acquisizione della quota;

- di incaricare, altresì, il Segretario Generale ad inviare il presente atto:

- al Ministro dello Sviluppo Economico, ai sensi dell'art. 2 comma 4 della legge n. 580/1993, modificato dall'art. 61, comma 5, lettera a), del Decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104

- all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e alla Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 5 comma 3 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come da ultimo modificato dall'art. 11, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della legge n. 118 del 2022 nonché di compiere gli atti successivi necessari all'acquisizione della quota;

- di autorizzare il Presidente ad assumere tutti gli atti necessari, relativi al perfezionamento della suddetta partecipazione, successivamente sia al parere favorevole da parte del Collegio dei Revisori sia alla conclusione dei termini previsti dalla norma per le valutazioni di competenza dell'AGCM nonché della deliberazione di merito da parte della corte dei Conti, o all'acquisizione dei rispettivi riscontri da parte di entrambi tali soggetti;

- di pubblicare il presente atto nella sezione "Amministrazione Trasparente/Enti controllati/Società partecipate" del sito istituzionale della Camera di Commercio del Molise, ai sensi dell'art. 7 comma 4 del D. Lgs. n. 175/2016;

- di dichiarare il presente provvedimento, ai sensi dell'art. 13, comma 6, del Regolamento per il funzionamento della Giunta immediatamente esecutivo”.

2. Per quanto qui più specificamente interessa, il corredo motivazionale si esprime così: *“la volontà di entrare nella compagine sociale del Centro Studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne s.r.l., è stata manifestata dalla Giunta, inizialmente, mediante la decisione di aderire alla campagna di sottoscrizione dell'aumento del capitale avviata dalla società a maggio 2021 e, successivamente, considerata l'impossibilità di procedere in tal senso, mediante la richiesta di cessione di una quota minima di capitale (1%) da parte di Unioncamere, essendo, quest'ultima, socio di maggioranza. Sulle deliberazioni assunte, la n. 11 del 28/02/2022, la n. 35 dell'11/04/2022 e la n. 79 del 15/09/2022, ... la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, con deliberazione n. 186/2022/PASP, ha espresso un giudizio di globale di non conformità del deliberato “a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo [5], nonché dagli articoli 4, 7 e 8” del T.U.S.P., in quanto mancante, ad avviso della Corte, della prevista indicazione motivazionale o sostanziale in ordine ai requisiti di legge. Di tale giudizio la Giunta è stata già informata e ne ha preso atto nella riunione dello scorso 16 dicembre 2022 (deliberazione n. 113/2022). La Corte è intervenuta sull'atto già perfetto ed efficace, con una delibera che esprime un parere obbligatorio – anche se non vincolante - il quale, ne ha, tuttavia, vincolato l'esecuzione, al vaglio positivo della magistratura contabile o del decorso infruttuoso del termine assegnato (60gg.) fatta salva la possibilità per l'Ente di superare il giudizio negativo, tramite analitica e pubblica motivazione del proprio dissenso. È necessario, pertanto, continua il Segretario Generale, specificare gli ulteriori elementi informativi su cui potrà basarsi un successivo giudizio di conformità da parte della Corte”.*

Ancora, nella successiva parte motiva, la Giunta camerale ha *“RICHIAMATE le proprie deliberazioni n. 11 del 28/02/2022, n. 35 dell'11/04/2022 e n. 79 del 15/09/2022 afferenti la tematica in oggetto; - RICHIAMATA altresì la deliberazione n. 113 del 16 dicembre 2022 in cui la Giunta è stata informata e ha preso atto, con riguardo alla richiamata deliberazione n. 79/2022, del “giudizio di globale di non conformità del deliberato “ – formulato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti - a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo [5], nonché dagli articoli 4, 7 e 8” del T.U.S.P., in quanto mancante, della prevista indicazione motivazionale o sostanziale in ordine ai requisiti di legge; - CONSIDERATA la volontà di confermare l'interesse dell'Ente ad entrare nella compagine sociale del Centro Studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne s.r.l. mediante acquisto da Unioncamere di una quota di capitale del valore nominale di euro 2.000,00 ad un valore di cessione pari ad euro 4.240,24, commisurato al valore*

*del patrimonio netto della società come risultante dall'ultimo bilancio di esercizio approvato e tenuto conto dell'operazione di aumento del capitale sociale terminata in data 28.02.22;... - RITENUTO che ritenuto che il reiterarsi della trattazione in merito all'oggetto integri l'urgenza per assegnare l'esecutività immediata al presente provvedimento al fine di una rapida definizione del procedimento di acquisizione della quota societaria del Centro Studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne s.r.l. da Unioncamere".*

## **IN DIRITTO**

### **3.1. La novella normativa**

Il nuovo testo dell'articolo 5 decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito, *breviter*, T.U.S.P.), modificato dall'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 3), legge 5 agosto 2022, n. 118 così recita:

*"1. A eccezione dei 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, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*

*2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.*

*3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di*

efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.

4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, 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. 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 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."

### **3.2. La nuova species di controllo**

In particolare, i commi 3 e 4 appena citati individuano la nuova disciplina di controllo applicabile agli atti deliberativi tramite cui le Amministrazioni Pubbliche si determinino alla "costituzione di una società a partecipazione pubblica", anche di natura mista pubblico privata, o allo "acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite": a tal proposito, si è evidenziato che esula dall'ambito del T.U.S.P. e, quindi, dal controllo ai sensi del suo articolo 5, l'atto di costituzione di un consorzio non qualificabile come società consortile, ex articolo 2615ter c.c. (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 143, 144 e 161/2022/PAR).

A giudizio delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte "il parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti", con impossibilità di ricondurre sic et simpliciter tale istituto alle forme di controllo preventivo o successivo già intestate dall'ordinamento alla Corte contabile: nel caso di specie, l'esame è incentrato su un atto già perfetto ed efficace, per il quale sussiste, nel lasso temporale massimo di 60 giorni concesso all'esame della Corte, un impedimento temporaneo alla

sua esecuzione (stipula del contratto di società o di acquisto di partecipazioni) in conformità al principio generale *ex* articolo 21<sup>quater</sup>, comma 1, legge n. 241/1990 (cfr. deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022).

Pertanto, posto che la verifica della Corte dei conti interviene su un provvedimento già perfetto, che, per poter essere eseguito negozialmente, necessita del vaglio positivo della magistratura contabile o del decorso infruttuoso del termine assegnato, nei casi in cui l'attivazione della funzione di cui all'articolo 5 T.U.S.P. avvenga a stipula avvenuta (ferma restando l'emersione, secondo le regole ordinarie, di eventuali ipotesi di responsabilità), la verifica della Corte dei conti non potrà *"procedere secondo la procedura, i parametri e gli esiti indicati dall'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, venendone a mancare il presupposto a fondamento"*, ma solo sulla scorta dell'esercizio *"delle altre funzioni di controllo attribuite dalla legge"* (cfr. deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022).

Nel merito, questa Corte è chiamata a verificare che la delibera di costituzione societaria o di acquisto di partecipazione osservi le norme di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5 ed agli articoli, 4, 7 e 8 T.U.S.P..

Pertanto, il giudizio di conformità dovrà verificare che l'atto

- 1) motivi analiticamente (articolo 5, commi 1 e 2) in ordine a:
  - a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (di cui all'articolo 4 T.U.S.P.),
  - b) ragioni e le finalità della scelta, circa la convenienza economica e la 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) compatibilità con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato;
  - e) per gli enti locali, previa sottoposizione a forme di consultazione pubblica dello schema deliberativo, secondo modalità autodisciplinate.
- 2) sia preordinato alle finalità tassativamente *"perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche"* (articolo 4 T.U.S.P.);
- 3) goda dei requisiti soggettivi, oggettivi e pubblicitari legislativamente imposti alle Pubbliche Amministrazioni per la *"costituzione di società a partecipazione pubblica"* o lo *"acquisto di partecipazioni in società già costituite"* (articoli 7 e 8 T.U.S.P.).

È, inoltre, opportuno annotare la previsione di una specifica eccezione, al primo alinea dell'articolo 5, comma 1, T.U.S.P. per i *"casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione... avvenga in conformità a espresse previsioni legislative"*: in tali ipotesi, simile atto deliberativo non è soggetto all'obbligo di analitica motivazione in ordine a *"necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, ... ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato...della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*; inoltre, una prospettiva ermeneutica di carattere letterale, sistematico e teleologico consente di ritenere che la ricorrenza dell'eccezione suddetta esenti l'Ente anche dalle attività di cui al comma 2, ovvero dare *"atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"* e sottoporre lo *"schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica"*, in quanto:

- da un lato, l'esegesi letterale del comma 2 non impone la motivazione di conformità eurounitaria e la consultazione pubblica ad ogni deliberazione di costituzione o acquisizione societaria, ma solo al particolare *"atto deliberativo di cui al comma 1"*, ovvero quello emesso al di fuori delle eccezioni di costituzione per espressa previsione legale, di cui a tale comma 1;
- dall'altro, l'evidente *ratio* normativa postula che le valutazioni alla base delle attività di cui al comma 2, al pari degli altri elementi motivazionali di cui al comma precedente, siano presupposte nel crisma legislativo, il quale – se, in via generale, è parametro di legittimità dell'agire dell'Amministrazione – è, nella fattispecie eccezionale in parola, viepiù specifico impulso alla deliberazione della medesima.

Si esclude di poter accedere ad un'interpretazione analogica dell'eccezione c.d. di *"costituzione societaria ex lege"* prevista al primo alinea del primo comma: stando a tale tesi, la ricorrenza dell'eccezione suddetta farebbe venir meno anche l'obbligo di richiedere ed emettere il parere di cui ai seguenti commi 3 e 4, da cui un *"non luogo a provvedere"*.

Questo Collegio, tuttavia, ritiene di esprimere il proprio parere in simili casi per tre ragioni:

- la prima di ordine normativo: come è noto, non è possibile estendere analogicamente l'applicazione di una norma eccezionale (articolo 14 prel.c.c.); l'eccezione

di c.d. “*costituzione societaria ex lege*” - che come appena argomentato esenta letteralmente o teleologicamente dalla motivazione analitica, da quella di conformità eurounitaria e dalla consultazione pubblica (commi 1 e 2) - non può analogicamente escludere anche l’applicazione dell’obbligo di richiedere ed emettere il parere *de quo* (commi 3 e 4);

- la seconda di ordine letterale: a differenza del secondo comma, il quale richiama solo “*l’atto deliberativo di cui al comma 1*” - ovvero quello emesso al di fuori delle eccezioni di costituzione legale di cui al medesimo comma 1 - il comma terzo fonda l’obbligo di richiesta ed emissione del parere in relazione ad ogni “*atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta*”, dunque da intendersi in senso omnicomprensivo anche degli atti di c.d. “*costituzione societaria ex lege*”;
- la terza di ordine prettamente giuscontabile: se, effettivamente, la “*costituzione societaria ex lege*” è sgravata di un bagaglio motivazionale analitico, essa è comunque soggetta ad ulteriori parametri di legittimità formale e sostanziale, circa la competenza soggettiva, il contenuto necessario, la pubblicazione e l’eventuale evidenza pubblica (cfr. articoli 7 e 8 T.U.S.P.); simili elementi giuscontabili non possono non rientrare nei compiti istituzionali di conoscenza e di giudizio - da esprimere in tal caso in forma di parere - di questa Corte, doveri che trovano primigenio fulcro negli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost..

In esito, il controllo della Corte contabile sfocia in una delibera che esprime un parere obbligatorio - perché da richiedere necessariamente -, ma non vincolante - potendo il suo esito negativo essere superato dall’amministrazione interessata tramite analitica e pubblica motivazione del proprio dissenso (v. *infra*, sulla procedura di controllo).

### **3.3. In particolare: compatibilità con i fini istituzionali dell’Ente e con le norme dei trattati europei e con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese**

Come ricordato dal giudice amministrativo, il T.U.S.P., all’articolo 4, impone “*un vincolo di scopo: possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l’oggetto dell’attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico. L’art. 4, comma 2, precisa poi che, “nei limiti di cui al comma 1” e, dunque, nel rispetto del vincolo di scopo, possono essere costituite società o acquisite o mantenute partecipazioni» che svolgano le attività indicate nel richiamato comma 2 cit.*” (Consiglio di Stato, sentenza 23 gennaio 2019, n. 578): al di fuori di tale



parametro teleologico, la partecipazione dell'Amministrazione alla compagine sociale è interdetta, dunque la Corte è chiamata verificare che l'atto deliberativo non travalichi questo limite finalistico.

In tema, l'articolo 25bis, comma 1, decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha introdotto l'articolo 4bis T.U.S.P., secondo cui *"le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto"*; ancora, l'articolo 26, comma 2, T.U.S.P. esclude l'applicabilità del predetto articolo 4 *"alle società elencate nell'allegato A, nonché alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea"*: infatti, nelle ipotesi dei c.d. *"Gruppi di azione locale"* (generalmente nella forma di società consortile partecipata da soggetti pubblici e privati per favorire lo sviluppo locale di un'area rurale attraverso Fondi strutturali), le deliberazioni adottate ai sensi del novellato articolo 5 citato non sono sindacabili sotto il profilo della stretta necessità (salvo investa l'ambito territoriale dell'ente), mentre l'onere motivazionale dovrà essere assolto sotto tutti i restanti profili.

Quanto alla compatibilità col diritto UE in tema di aiuti di Stato, *"l'art. 107 TFUE vieta, in linea di principio – dichiarandoli "incompatibili con il mercato interno" – "gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma" (formula che abbraccia pacificamente anche gli aiuti provenienti da amministrazioni pubbliche non centrali, quali Regioni o altri enti territoriali) "che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», «nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri"* (Corte costituzionale, sentenza n. 142/2018). Lo stesso articolo prevede, poi, una serie di deroghe, *"di pieno diritto"* (paragrafo 2) o *"potenzialmente compatibili"*, all'esito di una valutazione discrezionale delle istituzioni europee (paragrafo 3). Il successivo articolo 108 T.F.U.E. prefigura una rigorosa procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti con la disciplina eurounitaria: per costante giurisprudenza, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, sotto il controllo del giudice unionale, dacché ai giudici nazionali non è

consentito pronunciarsi sul punto (*ex plurimis*, Corte di giustizia UE, sentenza 26 ottobre 2016, causa C-590/14 P).

Dunque, ai giudici nazionali spetta un ruolo complementare di salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di notifica preventiva della misura alla Commissione da parte degli Stati membri, *ex* articolo 108, paragrafo 3, T.F.U.E..

Così chiariti i rapporti tra Organi unionali, da un lato, e Giudici nazionali, dall'altro, ne deriva che, in sede di deliberazione *ex* articolo 5 T.U.S.P., la Corte contabile deve limitarsi a verificare che, a norma di legge, la deliberazione trasmessa dia atto della compatibilità con la normativa eurounitaria in tema di aiuti di Stato (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 161/2022/PAR).

#### **3.4. Segue: sostenibilità finanziaria e convenienza economica**

Sulla scorta delle indicazioni fornite dalle Sezioni riunite in sede di controllo (citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), tra i profili che, in base all'articolo 5, devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale è rivestito dal concetto di sostenibilità finanziaria, la cui definizione può essere rinvenuta all'articolo 3, comma 1, lettera f) del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016), che - in merito all'equilibrio economico-finanziario delle concessioni o delle operazioni di partenariato pubblico-privato - la descrive come "*la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento*": tale definizione, traslata nel campo *de quo*, indica

- sia la 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 (cfr. articoli 2082 c.c. in tema d'impresa, 2247 c.c. in tema di società e, *a contrario*, 14 T.U.S.P. in tema di divieto di soccorso finanziario),
- sia la compatibilità economica dell'operazione con la specifica situazione di bilancio dell'Amministrazione procedente.

E', parimenti, importante verificare che la motivazione analitica dell'atto deliberativo esteri 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'articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica - 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". Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).*

*Dunque, "nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del 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".*

Da ultimo, la "convenienza economica" deve essere esplicitata anche sotto il profilo della scelta della modalità di erogazione del servizio: nel caso di servizi pubblici locali, per legge, l'affidamento può avvenire con procedura ad evidenza pubblica, costituzione di società mista o affidamento diretto (cfr. articoli 112 e ss. T.U.E.L.). La concreta fattispecie di affidamento a società *in house* deve essere supportata da una valutazione sulla "congruità economica dell'offerta" predisposta dai soggetti *in house* rispetto all'oggetto e al valore della prestazione, nonché da una motivazione aggravata sul "fallimento del mercato" e sui benefici per la collettività che la gestione *in house* riuscirebbe a perseguire rispetto agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche" (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 161/2022/PAR).

### **3.5. La procedura di controllo**

I soggetti passivi dell'obbligo di trasmissione dell'atto - su cui sarà espresso il parere - sono espressamente individuati dal comma 4 dello stesso articolo 5: le Regioni, gli Enti locali (Comuni, Province, Città Metropolitane, Comunità Montane, Unioni di Comuni), i loro Enti strumentali, le Università e le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione.

Quanto all'ambito oggettivo della trasmissione, essa deve comprendere gli atti adottati dall'Amministrazione che siano costitutivi di nuove società o acquisitivi di una partecipazione (anche indiretta) in una società già costituita.

La competente Sezione della Corte dei conti, funzionalmente o territorialmente individuata al primo alinea del comma 4, è chiamata a pronunciarsi, entro sessanta giorni dalla

trasmissione dell'atto e con parere, *“in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”*. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte hanno precisato che *“fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 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)”* (cfr. deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Il parere deve essere emesso entro sessanta giorni dalla trasmissione del relativo atto, termine durante il quale, evidentemente, l'Amministrazione Pubblica interessata non può dare seguito operativo alla propria deliberazione: infatti, è previsto che qualora il parere non sia emesso tempestivamente *“l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo”*.

Nella fisiologia procedimentale, il parere emesso è 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”*: all'evidenza, il parere positivo corrobora la determinazione dell'ente.

Qualora, invece, il parere sia *“in tutto o in parte negativo”* l'amministrazione pubblica interessata, che intenda procedere, deve *“motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*.

#### **4. L'atto in esame**

**4.1.** Alla luce delle predette considerazioni, la Sezione osserva che l'atto deliberativo *de quo* non rappresenta una nuova deliberazione adesiva, ma una mera conferma (così letteralmente recita il deliberato) della deliberazione di Giunta camerale del 15 settembre 2022, n. 79; quest'ultima è stata già vagliata, con esito negativo, da questa Sezione, tramite la deliberazione n. 186/2022/PASP (citata dalla stessa Giunta camerale).

Dunque, fine ultimo del deliberato camerale è quello di procedere egualmente all'acquisizione della partecipazione consortile, a seguito del parere negativo della Corte dei conti.

5. Ebbene, l'articolo 5, comma 4, ultimo alinea, T.U.S.P. contempla la specifica ipotesi in cui sia espresso tale parere negativo, prevedendone le relative conseguenze: *"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"*. Dunque, in tali casi, se è vero che *ubi lex noluit tacuit*, allora non è normativamente ammessa la possibilità di reiterare l'invio di analogo deliberato - eventualmente integrato o emendato - alla Corte contabile, bensì la sola possibilità per la stessa Amministrazione pubblica di *"procedere egualmente"* all'acquisizione societaria, fermo l'obbligo della seconda di *"motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni"*.

Calando la norma nel caso concreto, dato che questa Sezione ha già espresso parere negativo in ordine a siffatta acquisizione di partecipazioni (di cui alla deliberazione di Giunta camerale del 15 settembre 2022, n. 79) per le motivazioni indicate nella richiamata deliberazione (n. 186/2022/PASP), detta Sezione non conserva il potere di esprimersi nuovamente su un'equipollente deliberazione, sia pure eventualmente emendata o integrata degli elementi dichiarati carenti; in tale quadro, l'unica possibilità di legge è affidata alla Camera di commercio interessata, la quale *"ove ... 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"*.

6. Conclusivamente, ne deriva un giudizio di non luogo a provvedere in ordine alla deliberazione di Giunta camerale in oggetto, ai sensi del citato articolo 5, comma 4, ultimo alinea, T.U.S.P..

Tutto ciò premesso e considerato

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Molise,

**DICHIARA**

ai sensi del comma 4, ultimo alinea, dell'articolo 5 T.U.S.P., il non luogo a provvedere in ordine alla deliberazione della Giunta della Camera di Commercio del Molise del 16 marzo 2023, n. 20 trasmessa al prot. C.d.c. n. 1196 dell'11 aprile 2023,

## DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata entro cinque giorni dal deposito alla Camera di Commercio del Molise, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, T.U.S.P..

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia entro cinque giorni dalla ricezione sul sito *internet* istituzionale alla Camera di Commercio del Molise ai sensi del suddetto comma 4.

Così deciso nella camera di consiglio del 28 aprile 2023.

L'Estensore  
(Ruben D'Addio)

Il Presidente  
(Lucilla Valente)

Depositata in Segreteria il 15 maggio 2023

Il Funzionario preposto  
(Silvia Storto)