



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Teresa POLVERINO	Presidente
dott. Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
dott.ssa Elisabetta CONTE	Referendario
dott. Davide MINIUSI	Referendario
dott.ssa Federica LELLI	Referendario
dott. Massimiliano MAITINO	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 5 aprile 2023

VISTO l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP);

VISTA la nota, a firma del Direttore generale dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) Liguria n. 269 del 13 marzo 2023, con cui si comunica l'intendimento di acquisire una partecipazione nella società Liguria Digitale s.p.a.;

VISTO il verbale della riunione dell'Ufficio di Presidenza di ANCI Liguria, tenutasi il 17 febbraio 2023, trasmesso, in estratto, con la citata nota n. 269 del 13 marzo 2023;

ESAMINATO il verbale della riunione dell'Ufficio di presidenza di ANCI Liguria del 17 giugno 2022;

VISTA l'ordinanza n. 21/2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la camera di consiglio per la data del 5 aprile 2023;

UDITO il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

PREMESSO IN FATTO

Con nota n. 269 del 31 marzo 2023, l'ANCI Liguria, associazione fra i comuni del territorio della Liguria, avente sede in Genova, ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, l'estratto del verbale della riunione dell'Ufficio di Presidenza, tenutasi il 17 febbraio 2023 (poi approvato in data 10 marzo 2023), avente ad oggetto l'acquisizione di una quota di partecipazione al capitale sociale della società Liguria Digitale spa, procedura avviata con la precedente delibera dell'Ufficio di presidenza di ANCI Liguria del 17 giugno 2022 (dal tenore della quale non si desume, tuttavia, la volontà dell'Associazione di acquisire la partecipazione, ma solo l'avvio del relativo iter istruttorio).

Alla comunicazione indicata è stato allegato lo statuto di ANCI Liguria, la copia di decreto dirigenziale regionale n. 3073 del 11 luglio 2016 (attributivo della personalità giuridica all'Associazione), la copia dello statuto di Liguria Digitale s.p.a. e della convenzione di adesione al progetto "*Liguria in rete*".

Nel citato verbale del 17 febbraio 2023 viene precisato che la partecipazione è funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali di ANCI Liguria, associazione che opera, senza scopo di lucro, per dare attuazione al dettato della Carta costituzionale in materia di autonomie territoriali, nonché ai diritti ed agli interessi degli enti locali liguri. Il medesimo verbale ritiene, inoltre, provata la sostenibilità finanziaria, stante l'esiguità derivante dall'acquisto di una, sola, azione della società Liguria Digitale spa. Viene analizzata, altresì, in sintesi, la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia, economicità dell'azione amministrativa. Infine, l'Ufficio di presidenza di ANCI Liguria, nella stessa seduta, delibera di approvare lo schema di convenzione "*Liguria in rete*", da stipulare con la Regione Liguria e, ai fini del perfezionamento dell'acquisizione, autorizza il Direttore

generale dell'Associazione alla stipula dell'atto negoziale, nonché al compimento dei successivi adempimenti (come da poteri attribuiti dall'art. 9 dello statuto di ANCI Liguria).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La procedura di esame preliminare della costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni da parte di pubbliche amministrazioni (art. 5, commi 3 e 4, TUSP)

L'art. 11, comma 1, lett. *a*), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), ha modificato l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, attribuendo alla Corte dei conti una specifica funzione di esame preliminare sulle delibere di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisizione di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche (come definite dall'art. 2, c. 1, lett. *a*), del medesimo TUSP).

In particolare, il novellato art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (sia diretta che indiretta) sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287) e alla competente sezione di controllo della 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 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, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, negativo, l'amministrazione interessata può procedere, previa motivazione (c.d. rafforzata) che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, comma 5, TUSP). Un'eventuale pronuncia negativa della Corte dei conti, pertanto, non produce un effetto preclusivo dell'acquisizione di efficacia della delibera (come accade, per esempio, in caso di ricusazione del visto per gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994), potendo l'amministrazione procedente, ove ritenga di non conformarsi a quanto rilevato dalla sezione della Corte competente, motivare analiticamente le ragioni a sostegno della propria scelta.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella pronuncia nomofilattica n. 16/QMIG/2022 (a cui, in virtù dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le sezioni regionali di controllo devono conformarsi), hanno osservato come la funzione attribuita alla Corte dei conti dal novellato art. 5, comma 3, TUSP, postuli l'espletamento di una peculiare attività di controllo, di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti. Tale funzione trova fondamento nell'esigenza *“di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”*.

I parametri del controllo sono stabiliti dal legislatore e consistono nella valutazione della conformità dell'atto, con cui si delibera la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione, ai contenuti motivazionali indicati nei primi due commi dell'art. 5 TUSP ed agli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Pertanto, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la verifica si estende anche al rispetto della procedura per l'adozione della delibera e al contenuto dell'atto, come disciplinati dagli artt. 7 e 8 TUSP.

L'ANCI Liguria, associazione di rappresentanza dei comuni liguri, operante quale ente di rappresentanza e tutela degli interessi delle autonome locali aderenti (ente riconosciuto dalla Regione Liguria con decreto n. 3073 del 11 luglio 2016) rientra nella nozione di *“amministrazione pubblica”* come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016 (*“le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale”*) e, pertanto, correttamente, in aderenza a quanto prescritto dall'art. 5, comma 3, del TUSP, ha inviato a questa Sezione regionale di controllo l'atto con cui ha deliberato di acquisire una partecipazione (pari ad una sola azione) nella società Liguria

Digitale s.p.a., detenuta, per la quasi totalità del capitale, dalla Regione Liguria (salvo la presenza di partecipazioni simboliche, pari tutte ad una azione, da parte di enti pubblici, non solo locali, aventi sede nella Regione).

2. Rispetto delle regole di competenza e dell'obbligo motivazionale (art. 8 TUSP)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni in società già esistenti, l'art. 8 TUSP prevede che l'operazione sia deliberata *“secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2”*. Tali disposizioni disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il prescritto onere motivazionale.

Nel caso in esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica delibera dell'Ufficio di presidenza di ANCI Liguria, competente in materia di partecipazioni a società e organismi, ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto (verbale della riunione del 17 febbraio 2023, approvato in data 10 marzo 2023), conformemente a quanto previsto dalla lettera *d*) del comma 1 dell'art. 7 TUSP, che richiede che l'acquisto sia autorizzato da una delibera dell'organo amministrativo competente dell'ente.

Il requisito dell'analitica motivazione, normato dall'art. 5, commi 1 e 2, TUSP, richiamato dall'art. 7, comma 2, verrà esaminato nei successivi paragrafi.

Si tratta, si precisa, di contenuto motivazionale rimesso, nel rispetto dei paletti posti dal legislatore nei commi 1 e 2 dell'art. 5, alla discrezionalità delle singole amministrazioni, che, come chiarito nella citata pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite, non devono osservare prestabiliti oneri formali, né uno schema predeterminato nel provvedimento. Tantomeno, hanno l'obbligo di accompagnare l'invio della delibera alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con relazioni o evidenze istruttorie prestabilite. La valutazione di conformità, da parte delle competenti sezioni della Corte dei conti, come ribadito dalle Sezioni riunite anche nelle successive deliberazioni adottate in materia, ha ad oggetto, infatti, la completezza e l'adeguatezza del contenuto motivazionale della delibera adottata dall'ente locale, desumibile, come da regola generale (art. 3 legge n. 241 del 1990), anche da atti richiamati da quest'ultima (primi fra tutti, eventuali allegati).

3. Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici (artt. 3 e 4 TUSP)

Liguria Digitale spa ha natura di società per azioni e, pertanto, rientra nei modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche dall'art. 3 TUSP.

Per quanto concerne, invece, la conformità ai vincoli finalistici, l'art. 4 TUSP pone il divieto, per le amministrazioni pubbliche, di costituire società o acquisire partecipazioni in organismi societari aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, elencando, altresì, ai commi 2 e seguenti, le attività consentite.

Sul punto, come emerge dalla delibera dell'Organo di amministrazione di ANCI Liguria, l'acquisizione della partecipazione, indirizzata al perseguimento delle finalità statutarie dell'Associazione, è funzionale a garantire assistenza agli enti locali nell'ambito delle risorse acquisibili, per la transizione digitale, dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Liguria Digitale spa è una società, a integrale partecipazione pubblica, che opera, secondo le previsioni statutarie (articolo 4), al servizio di Regione Liguria e degli altri enti soci secondo il modello del c.d. *in house providing* (artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50 del 2016) in attività strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali di questi ultimi, perseguendo il miglioramento qualitativo delle gestioni pubbliche mediante la messa a disposizione di un sistema integrato di servizi informativi ed informatici, oltre a svolgere compiti di supporto, assistenza e consulenza, nonché di promozione dell'innovazione digitale sul territorio ligure.

Sotto tale profilo, le argomentazioni, sia pure sintetiche, esplicitate nell'atto deliberativo, appaiono sufficienti a giustificare la scelta di ANCI Liguria di acquisire una partecipazione (pari a una sola azione) in Liguria Digitale spa.

4. L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP)

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite *“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”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la *“sostenibilità finanziaria”* sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Tale requisito deve essere puntualmente analizzato dall'amministrazione precedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/2022/QMIG, hanno

osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne espongano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa fonte; evoluzione dei costi; indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione precedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale, e dei potenziali successivi trasferimenti alla società, con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla necessità per l'ente locale di effettuare eventuali accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

Le Sezioni riunite, inoltre, hanno affrontato la questione dell'estensione del sindacato della Corte dei conti, giungendo alla conclusione che, trattandosi di ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà *"avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza, l'adeguatezza e l'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"*. Andranno, poi, scandagliate affidabilità ed attendibilità del *business plan* (o piano equivalente).

La delibera dell'Ufficio di presidenza di ANCI Liguria ritiene che la sostenibilità finanziaria dell'operazione sia provata dalla, effettiva, esiguità del valore di acquisto della partecipazione (una sola azione) in Liguria Digitale s.p.a. Viene attestata, altresì, la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia, economicità amministrativa, senza, tuttavia, fornire alcun elemento a supporto della riferita affermazione.

Per quanto concerne il profilo soggettivo, non viene indicato l'ammontare della spesa che l'Associazione si appresta a sostenere per l'acquisto della partecipazione, né fatto alcun riferimento all'effettiva presenza delle necessarie risorse a bilancio. Peraltro, secondo quanto si rinviene nella visura camerale della Società, il corrispettivo da versare per l'acquisizione della partecipazione azionaria risulta, effettivamente, molto esiguo, pari ad

euro 51,65 (il numero di azioni complessive della Società è pari a 50 mila, di cui 49.965 detenute dalla Regione Liguria).

5. L'onere di motivazione circa la convenienza economica, la gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, TUSP)

Come accennato, l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione deve essere analiticamente motivato anche in relazione alla convenienza economica dell'operazione e alla compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Sul punto, la più volte richiamata deliberazione n. 16/SSRSCO/2022/QMIG, ha precisato che la motivazione deve dare 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 business plan, 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, del 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”*.

Sotto il profilo del sindacato che la Corte dei conti è chiamata ad esercitare, trattandosi, anche in questo caso, di valutazioni che impingono nella discrezionalità tecnica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria condotta dall'amministrazione precedente (nelle forme da quest'ultima discrezionalmente determinate) abbia ragionevolmente confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle possibili forme di gestione, tenendo in debita considerazione la qualità del servizio erogato e il diverso grado di efficienza, mediante un calcolo dettagliato di costi e benefici di ciascuno di essi.

Inoltre, come messo in luce sempre dalle Sezioni riunite (deliberazione n. 1/AUD/2022) e, per esempio, dalla Sezione di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 161/2022/PAR), il parametro della convenienza economica, con riferimento alla scelta della gestione diretta ovvero esternalizzata del servizio affidato, trova, in fase di affidamento del contratto, una sua specificazione sia nell'art. 16 del TUSP che nell'art. 192 del d.lgs n. 50 del 2016.

Nella fattispecie in esame la Sezione rileva l'assenza, nella documentazione prodotta (delibere dell'Ufficio di presidenza di ANCI Liguria del 17 febbraio 2023 e, prima ancora, del 17 giugno 2022), di motivazioni in merito alla convenienza economica e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Nella citata delibera del 17 febbraio 2023 viene solo esplicitato che l'acquisizione si inserisce nel progetto "*Liguria in rete*", per il quale viene approvato lo schema di convenzione tra Regione e ANCI Liguria, prodromico all'acquisto della partecipazione in Liguria Digitale s.p.a., senza fornire elementi in ordine a specifici benefici economici, per ANCI Liguria o per gli enti locali associati, derivanti da tale iniziativa (convenienza economica) o ai miglioramenti che, da quest'ultima, possono derivare nell'erogazione dei servizi pubblici sul territorio (efficienza, efficacia ed economicità).

6. Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP)

La delibera di ANCI Liguria del 17 febbraio 2023 (come già l'atto del 17 giugno 2022) non affronta il profilo della compatibilità con la disciplina in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, l'acquisizione della partecipazione in esame non sembra presentare, al momento, profili di contrasto con la disciplina in parola, trattandosi del versamento di un corrispettivo funzionale all'acquisto della qualità di socio.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione regionale di controllo per la Liguria, reso ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, in merito all'acquisto della partecipazione in Liguria Digitale spa da parte di ANCI Liguria.

Ferme restando le osservazioni riportate, si riservano eventuali ulteriori valutazioni nell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite a questa Sezione regionale

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria, entro cinque giorni dal deposito, come prescritto dall'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175/2016, al Presidente di ANCI Liguria, nella sua qualità di rappresentante legale dell'Associazione

ORDINA

all'Associazione ANCI Liguria di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale, come disposto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Il magistrato relatore

Donato Centrone

Il Presidente

Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria il 13 aprile 2023

Il funzionario preposto

Antonella Sfettina