



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

Collegio di controllo ex art. 5 terzo comma del d.lgs n. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi (correlatore)
REFERENDARIO: Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 22 novembre 2022

Controllo ex art. 5, terzo comma, del d.lgs n. 175/2016. Regione Friuli Venezia Giulia - DGR n. 1431/2022 relativa alla partecipazione al capitale della società FVG Plus spa.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

Visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214;

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

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei Conti e, in particolare, gli articoli da 32 a 37;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP) e, in particolare, l'art. 5 come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

Rilevato che l'art. 5, comma 3, del su citato d.lgs n. 175/2016 ha assegnato alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo riferita alla costituzione di società e/o all'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette per la verifica della conformità alle

previsioni dei commi 1 e 2 del medesimo art. 5 e a quanto stabilito nei successivi articoli 4, 7 e 8 del decreto medesimo con particolare riguardo alla convenienza economica, alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

Vista la nota di trasmissione della Regione prot. n. 10731, del 3.10.2022, acquisita in ingresso al prot. n. 2138 del 4.10.2022, con la quale è stata trasmessa la delibera della Giunta regionale n. 1431 del 30.9.2022 avente ad oggetto "*LR 2/2022 art. 1, comma 1. FVG PLUS spa. Aumento di capitale riservato. Ingresso nella compagine sociale. Società in house: individuazione della Direzione centrale competente in materia di controllo analogo e aggiornamento delle DGR n. 409/2017 e n. 917/2019*";

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 32, del 18.10.2022, con la quale, tenuto conto delle prescrizioni relative alla composizione dei collegi contenute nella normativa di attuazione istitutiva della Sezione di controllo per il Friuli - Venezia Giulia di cui al su citato d.p.r. n. 902/1975, è stato istituito lo speciale collegio destinato a deliberare sui controlli in materia di costituzione di società e acquisizione di partecipazioni denominato Collegio ex art. 5 terzo comma del d.lgs n. 175/2016;

Dato atto che la medesima Ordinanza presidenziale ha, altresì, provveduto all'attribuzione degli incarichi tra i magistrati della Sezione in relazione ai provvedimenti allora pervenuti al controllo affidando l'incarico istruttorio relativo all'atto pervenuto dalla Regione FVG al Referendario Tamara Lollis, quale relatore, e al Consigliere Daniele Bertuzzi quale correlatore;

Vista la deliberazione della Sezione Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, depositata in data 3.11.2022, con la quale le Sezioni medesime hanno fornito una pronuncia di orientamento generale con riferimento, in particolare, al riparto della competenza territoriale tra Sezioni della Corte dei conti nonché alla natura e oggetto della nuova tipologia di controllo;

Preso atto del confronto avuto nell'incontro con la Regione FVG tenutosi l'8.11.2022;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 38/2022 con la quale è stato convocato lo speciale Collegio per il giorno 22.11.2022;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio del 22.11.2022;

Premesso in fatto

Con la nota indicata in epigrafe la Regione Friuli Venezia Giulia ha trasmesso ai competenti organi di controllo la deliberazione della Giunta regionale n. 1431 del 30.9.2022 avente ad oggetto "*LR 2/2022 art. 1, comma 1. FVG PLUS spa. Aumento di capitale riservato. Ingresso nella compagine sociale. Società in house: individuazione della Direzione centrale competente in materia di controllo analogo e aggiornamento delle DGR n. 409/2017 e n. 917/2019*".

Con la suddetta DGR n. 1431/2022 l'Amministrazione regionale ha autorizzato la partecipazione all'aumento del capitale sociale di FVG Plus spa per nominali euro 5.000.000,00 mediante di emissione di massime 5.000.000,00 nuove azioni nominali da euro 1,00 cadauna riservate in sottoscrizione alla Regione FVG nel limite massimo della disponibilità di bilancio e, quindi, per la sottoscrizione di massime n. 3.000.000,00 azioni di nuova emissione del valore nominale di euro 1,00 cadauna.

Come emerge dall'esame dell'atto inviato a questa Sezione ai sensi dell'art. 5 del d.lgs n. 175/2016 al fine del previsto parere:

- la partecipazione al capitale della società FVG Plus spa è avvenuto ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 2/2022; società in house la cui costituzione ad opera di Friulia spa è stata a sua volta autorizzata con precedente DGR n. 782, del 27.5.2022, sempre ai sensi della citata l.r. n. 2/2022;
- l'operazione societaria condotta dalla Regione FVG con il provvedimento qui in esame costituisce, quindi, attuazione di un percorso individuato dal legislatore regionale al fine di gestire e attuare, attraverso la società in house FVG Plus spa, le politiche regionali in materia di strumenti agevolativi sia nei confronti delle imprese, sia dei privati cittadini;
- in esito all'operazione societaria di cui trattasi e, in particolare, all'aumento del capitale riservato alla Regione FVG la partecipazione regionale nella società in house FVG Plus spa si attesterà su una quota pari all'85,71% mentre quella di Friulia spa sarà pari a una quota di 14,29%.

Quanto trasmesso all'attenzione dell'organo di controllo da parte della Regione FVG attiene ad un atto deliberativo adottato sulla base di specifiche previsioni normative; per tale ragione in sede di esame non si è proceduto ad approfondimenti istruttori in quanto l'attuazione normativa incide in punto di esercizio del potere di controllo, come si dirà nel prosieguo.

Considerato in diritto

1. L'art. 5 del d.lgs n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 118/2022, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta, sia trasmesso al vaglio della Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può esercitare, quest'ultima, i poteri di cui all'art. 21 - bis della l. 287/1990.

Quanto alla Corte dei conti, la nuova previsione dell'art. 5 dispone che la stessa deliberi "(...) 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."

In punto di riparto di competenza territoriale tra le Sezioni di controllo il successivo comma 4 del su richiamato art. 5 prevede 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 legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi."

1.1. Sotto il profilo dei tempi e degli esiti delle nuove attribuzioni intestate alla Corte dei conti l'ultimo periodo del terzo comma del più volte citato art. 5 recita espressamente che "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.". Al riguardo il quarto comma, nel precisare che la segreteria della Sezione competente trasmette all'Amministrazione pubblica interessata il parere entro cinque giorni dal deposito, aggiunge che "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.”. Va ricordato che l’obbligo di pubblicità da parte dell’Amministrazione è previsto in ogni caso anche già in sede di trasmissione del parere che deve pubblicarsi entro cinque giorni dalla sua ricezione sul sito internet istituzionale.

1.2. La modifica apportata all’art. 5 del d.lgs n. 175/2016, oltre a precisare termini ed esiti della funzione di controllo, investe l’oggetto dell’esame della Corte dei conti che riguarda gli atti costitutivi di nuove società e gli atti di acquisto di una partecipazione in una società già costituita, quando il soggetto partecipato ricade nell’ambito di applicazione del TUSP e sia qualificabile come organismo ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettera l, del d.lgs n. 175/2016.

L’intervento normativo investe, quindi, anche il contenuto della nuova funzione di controllo delineandone i parametri di riferimento laddove prevede all’art. 5, comma 3, richiamando il contenuto dei precedenti commi 1 e 2 del medesimo articolo, che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento dell’Amministrazione contenga un’analitica motivazione particolarmente riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall’art. 4 del TUSP;
- alle 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;
- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa.

2. Le modifiche di cui trattasi si inseriscono nel solco del processo di riforma in materia di società a partecipazione pubblica, di cui costituiscono uno sviluppo, volto a ridimensionare il ricorso, divenuto nel tempo sempre più ricorrente, da parte delle pubbliche amministrazioni al modello organizzativo societario per lo svolgimento di attività a connotazione pubblicistica o per finalità istituzionali nell’ottica della salvaguardia della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e sana gestione finanziaria.

2.1. In estrema sintesi è sufficiente rilevare che, in tale ottica, la logica normativa del TUSP risiede nel rafforzamento dell’iter procedurale della scelta in particolare attraverso la valorizzazione del compendio argomentativo e motivazionale sia in ordine alla sussistenza dei vincoli di scopo e di attività, sia in ordine alla conformità della dinamica societaria a criteri di economicità, convenienza e sostenibilità finanziaria.

Alla luce di tale quadro si comprende il significato delle (nuove) disposizioni dell’art. 5 del TUSP che impongono un rigoroso onere di motivazione sul presupposto che l’opzione dell’amministrazione verso il modello organizzativo di tipo societario rappresenta l’esito di una scelta discrezionale. Ne deriva che il provvedimento deliberativo finisce per acquistare rilevanza centrale in ordine alla valida operazione societaria anche sotto il profilo della corretta gestione finanziaria.

2.2. In tale prospettiva la modifica legislativa ha la finalità di rendere più incisivo e, in definitiva, più efficace e/o effettivo il controllo, non più a fini conoscitivi, sulla adeguatezza dell’analisi tecnico economica a dimostrazione della sussistenza delle condizioni che sorreggono la scelta dell’ente, suffragata da dati ed elementi conoscitivi che

presentino i requisiti, come ricordato dalle Sezioni riunite nella su citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, della completezza, affidabilità e attendibilità della valutazione analitica, anche in chiave prospettica e dinamica, che esita dagli approfondimenti istruttori svolti.

2.3. In definitiva, la nuova funzione di controllo intestata alla Corte dei conti assume una sua fisionomia particolare di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti e, proprio perché postula l'espletamento di un'attività e di un potere peculiare, essa non può che essere di stretta interpretazione e applicazione entro i limiti del perimetro legislativamente definito.

3. Passando all'esame del provvedimento della Regione FVG la fattispecie ricadrebbe pienamente nella competenza di questa Sezione di controllo trattandosi di deliberazione di ente territoriale. Parimenti vi sarebbe la legittimazione soggettiva riferita sia all'ente che ha adottato l'atto di acquisizione societaria, sia a quello partecipando in quanto entrambi rientrano nell'ambito di applicazione del TUSP. Altrettanto a dirsi per i requisiti di cui all'art. 7 e 8 del TUSP per quanto concerne, sotto il profilo formale, l'organo deliberante.

3.1. Nondimeno, come già rilevato, dalla documentazione trasmessa alla Sezione emerge che la DGR n. 1431/2022 è stata adottata in attuazione delle disposizioni della l. r. n. 2/2022, rubricata FVG Plus spa, laddove prevedono, in particolare, all'art. 1, comma 1, che *“L'Amministrazione regionale è autorizzata a promuovere la costituzione di una società per azioni, denominata FVG Plus spa, e a partecipare al capitale della medesima, al fine di gestire e attuare le politiche regionali, sia nei confronti delle imprese, sia dei privati cittadini, ottimizzando la gestione dei vari strumenti agevolativi in sinergia con Friulia spa”*.

Al riguardo si osserva che l'art. 5 del più volte citato TUSP recita al comma 1 *“A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso l'aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo (...) 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.”*.

A sua volta il terzo comma del suddetto art. 5, che ha introdotto la nuova funzione di controllo della Corte dei conti, richiede che l'atto deliberativo sia inviato per l'esame e la successiva pronuncia in merito da parte della Corte che è, quindi, chiamata a verificare, come già diffusamente detto sopra, l'adeguatezza delle valutazioni dell'amministrazione sulla scorta dei prescritti parametri.

Ne consegue, tenuto conto della lettura sistematica della normativa come novellata dalla l. 118/2022 e in ragione dello stretto ambito di competenza di tale nuova peculiare tipologia di controllo affidata alla Corte dei conti, la delibera della Giunta regionale n. 1431/2022 non è scrutinabile dalla Sezione esulando dall'oggetto di controllo ex art. 5, comma 3, del d.lgs n. 175/2016.

3.2. Giova tuttavia rilevare che, sulla scorta delle considerazioni svolte dalle Sezioni riunite nella citata deliberazione di massima n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, l'esame degli atti di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, ove questi non siano

scrutinabili per eventuali ragioni ai sensi dell'art. 5 del TUSP, potrà comunque avvenire nell'esercizio di 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. L'esame successivo di tali atti, inoltre, può essere effettuato in sede di referto annuale, di controllo di legalità finanziaria sui bilanci e rendiconti degli enti locali o ancora in sede di giudizio di parifica.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia dichiara che la delibera della Giunta regionale n. 1431/2022 avente ad oggetto "*LR 2/2022 art. 1, comma 1. FVG PLUS spa. Aumento di capitale riservato. Ingresso nella compagine sociale. Società in house: individuazione della Direzione centrale competente in materia di controllo analogo e aggiornamento delle DGR n. 409/2017 e n. 917/2019*" non è soggetta al controllo ai sensi dell'art. 5 del d.lgs n. 175/2016 come novellato dalla legge n. 118/2022 per i motivi e nei termini di cui in motivazione.

ORDINA ALLA SEGRETERIA

- di trasmettere copia della presente deliberazione alla Presidenza della Regione, al Segretariato regionale e alla Direzione centrale finanze;
- di pubblicare la presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e di curare gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 22.11.2022

il Relatore

Tamara Lollis

il Presidente

Emanuela Pesel

il Correlatore

Daniele Bertuzzi

Depositata in segreteria in data 24 novembre 2022

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian