



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 21 novembre 2023, composta dai seguenti Magistrati:

Salvatore	PILATO	Presidente estensore
Giuseppe	GRASSO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonino	CATANZARO	Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario

\*\*\*\*\*

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (nel prosieguo, per brevità, Tuel);

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* (nel prosieguo, per brevità, TUSP);

VISTA la legge 5 agosto 2022, n. 118 recante *“Delega al governo in materia di servizi pubblici locali”*;

VISTO il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*;

VISTA la richiesta di parere da parte della Camera di commercio del sud est Sicilia n. prot.26684/U/2023 del 3/10/2023, prot. Corte dei conti n. 8573 del 3 ottobre 2023;

VISTA l’ordinanza n. 96/2023 del 20/11/ 2023, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato l’Adunanza consultiva per l’odierna camera di Consiglio;

ESAMINATI gli atti pervenuti con richiesta della Camera di Commercio del Sud Est Sicilia, Deliberazione commissariale adottata con i poteri della Giunta n. 57 del 18 settembre 2023 avente per oggetto: *“Operazione di trasformazione e fusione per incorporazione di Mirabilia Network in IS.NA. R.T. s.c.p.a.”* - (prot. C.d.C. n. 8573 del 3 ottobre 2023);

CONSIDERATO l’esito della discussione in camera di consiglio;

- ha emesso la seguente

### **DELIBERAZIONE**

Ritenuto in

### **FATTO**

Con nota acquisita al prot. Corte dei conti n.8573 del 3/10/2023, la Camera di commercio del sud est Sicilia ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell’art. 5, comma 3, TUSP, la richiesta di parere relativa ad una quota di partecipazione alla società consortile a r.l. Mirabilia Network che è trasferita mediante una operazione di fusione per incorporazione nella società consortile p.a. IS.NA R.T. avente ad oggetto la promozione di iniziative di sviluppo nel settore del turismo e valorizzazione del patrimonio culturale.

Dalla relazione tecnica del Comitato esecutivo redatta ex art. 2501 quinquies cod. civ. e dagli atti allegati emerge che *“l’operazione ha per oggetto la Fusione per incorporazione di Mirabilia Network S.c.a.r.l in ISNART S.c.p.a. per effettuare la quale è necessaria una previa trasformazione dell’Associazione Mirabilia Network in S.c.a.r.l. L’operazione di trasformazione è propedeutica alla fusione, attesa la necessità civilistica di procedere all’incorporazione solo tra soggetti aventi la medesima natura commerciale. Le ragioni della trasformazione sono pertanto di carattere tecnico-procedimentale, giacché l’operazione principale è la fusione di cui la relazione illustra le ragioni, le meccaniche e gli effetti”*.

Considerato in

## DIRITTO

### **1. La verifica dei presupposti legittimanti l'esercizio della funzione consultiva.**

Descritti in premessa i lineamenti giuridici e fattuali dell'operazione societaria sottoposta al vaglio preventivo della Sezione regionale di controllo, occorre preliminarmente verificare la sussistenza, nella fattispecie, dei presupposti normativi che legittimano il Collegio a pronunciarsi, ex art. 5, comma 3, TUSP, sull'atto deliberativo di costituzione/partecipazione alla società consortile destinata ad operare nella priorità di rilevanza euro-comunitaria di "contribuire a consentire un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, interne e a promuovere lo sviluppo sostenibile di comunità di pesca e acquacoltura".

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016 (recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", nel prosieguo, per brevità, TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 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, comma 1, lett. a, TUSP) 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 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 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.

Il comma 4 dell'articolo in esame puntualizza che, 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 della magistratura contabile e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

La nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di recente esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la ratio nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Come è noto, infatti, 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 ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione adottata in via amministrativa, 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).

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 ad esame 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" (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

La verifica della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP, interviene, pertanto, su un atto deliberativo che, per conseguire gli effetti finali ai quali è preordinato, ossia la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, necessita della stipulazione, a valle, dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto.

Prima di essere attuato con gli strumenti privatistici, tale atto deliberativo necessita del vaglio positivo della magistratura contabile, ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato per il controllo in esame (l'art. 5, comma 3, TUSP prevede testualmente: "qualora la Corte non si pronunci entro il termine" di sessanta giorni dal ricevimento, "l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo").

La funzione attribuita alla Corte dei conti in detta materia trova collocazione, dunque, nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, in termini generali, in ordine alla fisionomia della nuova forma di controllo coniata dal legislatore in materia di partecipazioni pubbliche, occorre ora soffermarsi sulla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano, nella fattispecie, l'intervento della magistratura contabile.

Quanto all'ambito soggettivo, considerato che il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 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", risulta di totale evidenza, alla luce di quanto precisato, che la Camera di Commercio richiedente sia assoggettata alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuta ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 TUSP, ai fini della costituzione di una società a partecipazione pubblica o dell'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

Con riferimento, invece, al presupposto oggettivo, l'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, con specifico e puntuale riferimento alla "costituzione di una società a partecipazione pubblica" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di

“acquisto di partecipazioni, anche indirette” da parte di Amministrazioni pubbliche (per “partecipazione” deve intendersi “la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”, come da definizione contenuta nell’art. 2, lett. f), del medesimo TUSP).

L’art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l’acquisto di partecipazioni) in cui l’Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

Nella fattispecie, in base a quanto già esposto in termini di fatto, risulta evidente come l’operazione sottoposta al vaglio della magistratura contabile consista nella deliberazione della Camera di Commercio del Sud Est Sicilia, pervenuta nella specie con la “Deliberazione commissariale adottata con i poteri della Giunta n. 57 del 18 settembre 2023 avente per oggetto: “Operazione di trasformazione e fusione per incorporazione di Mirabilia Network in IS.NA. R.T. s.c.p.a.” - (v. prot. C.d.C. n. 8573 del 3 ottobre 2023).

Trattasi, dunque, di un’operazione societaria che rientra nel campo oggettivo di applicazione dell’art. 5, comma 3, TUSP.

Ora, l’art. 5, comma 4, del TUSP, 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 legge n. 259 del 1958”).

Il suddetto criterio di riparto vale a radicare la competenza di questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP, in quanto l’atto deliberativo in esame rientra tra “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”.

Sotto altro profilo, gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, che “le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa” (art. 3) e che “le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società” (art. 4).

## **2. La natura e l’ambito del sindacato della Corte dei conti in sede consultiva.**

Sui vincoli tipologici e finalistici del parere richiesto dalla Camera di Commercio del Sud Est Sicilia, osserva il Collegio che l’art. 5, comma 3, TUSP 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, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti requisiti:

- 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 articoli 4, 7 e 8 del 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 evidenzia, pertanto, come gravi sull'Amministrazione/Ente procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera 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, con specifico riferimento alle valutazioni circa "la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria" dell'operazione di investimento, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi cardine dell'azione amministrativa.

Sul punto, la già richiamata deliberazione n. 16/SSRRCO/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).

L'Amministrazione 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 magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

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).

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" (così anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 53/2023/PASP). Nella pronuncia da ultimo menzionata delle Sezioni riunite di questa Corte, è anche chiarito che, 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 ed in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

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, per 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, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR). Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente valutata dall'Amministrazione procedente, nell'ambito del proprio iter istruttorio, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. In particolare, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria e/o di acquisizione di partecipazione 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 intraprendere o proseguire.

### **3. La disamina della fattispecie e la verifica con esito positivo dei requisiti normativi per la legittima costituzione della società consortile.**

L'attenta ed analitica disamina delle risultanze documentali dimostra la sussistenza dei presupposti per la resa del parere favorevole alla costituzione/partecipazione alla società consortile (*rectius*, fusione per incorporazione di *Mirabilia Network S.c.a.r.l* in *ISNART S.c.p.a.* per effettuare la quale è necessaria una previa trasformazione dell'Associazione *Mirabilia Network* in *S.c.a.r.l.*) per ragioni fattuali e giuridiche, tutte strettamente aderenti ai profili normativi afferenti, rispettivamente:

- le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- e soprattutto, l'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e con le discipline di matrice comunitaria.

Ai fini della resa del parere favorevole, ritiene, infatti, il Collegio di evidenziare: 1) la capacità gestionale e amministrativa adeguata e proporzionata allo scopo dell'operazione societaria; 2) l'adeguatezza e la coerenza dell'operazione rispetto al conseguimento degli obiettivi propri della missione di settore, perseguiti con strumenti di attuazione semplificati; 3) l'adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle azioni da svolgere e ai risultati da raggiungere; 4) e infine, il difetto di profili di difformità dalla disciplina di derivazione comunitaria.

Invero, nel caso di specie, le risultanze documentali evidenziano le dinamiche dell'operazione negoziale secondo un programma concepito in due fasi, correlate tra loro e finalizzate all'acquisizione della quota di partecipazione ad una società strumentale del settore delle camere di commercio, la quale perde la sua natura originaria di associazione di persone giuridiche senza scopo di lucro, ai fini dell'incorporazione in ISNART, realizzando in tal modo la trasformazione in società consortile a r.l. ai sensi dell'art.2500 octies c.c.

Nel merito della valutazione di tutti i profili economico-finanziari riconducibili all'operazione deliberata dalla Camera di commercio, le allegazioni pervenute contengono tutta la documentazione relativa alla trasformazione societaria, con particolare riferimento alle relazioni di fusione e alle perizie contabili ai sensi dell'art. 2501 sexies c.c. sulla congruità del rapporto di cambio, alla relazione di stima sul patrimonio di Mirabilia, ed infine alla relazione del comitato esecutivo ai sensi dell'art.2501 quinquies c.c.

Alla luce dei suddetti atti esaminati, il Collegio ritiene pienamente regolare ed ammissibile, sia sul piano giuridico, nonché economico-aziendale, patrimoniale e finanziario la partecipazione della Camera di commercio del sud est Sicilia alla società consortile p.a. ISNART.

In conclusione, alla luce delle considerazioni e delle argomentazioni appena esposte, il Collegio esprime il giudizio di conformità della deliberazione della Camera di Commercio del Sud Est Sicilia, nella specie "Deliberazione commissariale adottata con i poteri della Giunta n. 57 del 18 settembre 2023 avente per oggetto: Operazione di trasformazione e fusione per incorporazione di Mirabilia Network in IS.NA. R.T. s.c.p.a." ( rif. prot. C.d.C. n. 8573 del 3 ottobre 2023), a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8" TUSP

Tutto ciò premesso e considerato, alla luce delle valutazioni fondate sul quadro normativo di riferimento e sullo stato delle risultanze documentali

## **P.Q.M.**

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana esprime, ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 TUSP, parere favorevole sulla richiesta della Camera di commercio del sud est Sicilia, in riferimento alla "Deliberazione commissariale adottata con i poteri della Giunta n. 57 del 18 settembre 2023 avente per oggetto: Operazione di trasformazione e fusione per incorporazione di Mirabilia Network in IS.NA. R.T. s.c.p.a." (rif. prot. C.d.C. n. 8573 del 3 ottobre 2023).

## **DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata entro cinque giorni dal deposito ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP.

Evidenzia l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia, entro cinque giorni dalla ricezione, sul sito internet istituzionale, ai sensi del suddetto comma 4.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 21 novembre 2023.

Il Presidente estensore

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 4 dicembre 2023.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
Boris Rasura