REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

CAMPANIA 251/2025/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott.	Alessandro De Santis	Referendario relatore

Nella camera di consiglio dell'11.11.2025

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP);

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni nn. 16/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la delibera n. 107, adottata il 24.10.2025 dal Consiglio comunale del Comune di Agropoli (SA), acquisita al protocollo di questa Sezione in data 29.10.2025, al prot. n. 8522;
VISTA l'ordinanza n. 144/2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;
UDITO il relatore, Referendario Dott. Alessandro De Santis;

PREMESSO IN FATTO

Con delibera pervenuta a questa Sezione in data 29.10.2025, al prot. n. 8522, il Consiglio comunale del Comune di Agropoli (SA) ha disposto l'operazione "*Acquisto quote societarie CST Sistemi Sud s.r.l.*". Più precisamente, è stato deliberato l'acquisto in prelazione al valore nominale (giusta informativa del diritto di prelazione inviata a mezzo pec in data 9.8.2023, "*contenente l'intenzione del Comune di Agropoli all'acquisto delle quote sociali e dell'assenza di riscontro o mancato interesse all'acquisto da parte degli altri soci*") delle quote sociali specificamente indicate alle pag. 7 e 8 della delibera, per un valore complessivo di euro 9.979,00, (pari al 9,69% del capitale sociale), cui si aggiungono euro 6.273,60 ("costo atto"), per una spesa totale di euro 16.252,60.
Tale acquisto trova copertura finanziaria nel bilancio di Previsione 2025/2027 sul capitolo 2332000 "Acquisto quote CST" cod. bilancio 1.03.3.0301. A seguito del perfezionamento di tale operazione di acquisto, la partecipazione del Comune di Agropoli acquisirà un valore di euro 44.585,75, per una quota di capitale sociale pari al 43,28%.
Va infatti rilevato che il Comune di Agropoli risulta già titolare di una quota del capitale sociale della CST Sistemi Sud s.r.l. del valore di euro 34.606,75; tale società è stata costituita con atto pubblico n. rep. 46179 del 3.6.1999 e svolge servizi strumentali per gli enti soci ("*informatici, telematici e digitali*"). Trattasi infatti di società *in house* ed a totale partecipazione pubblica, rispettando i requisiti del "controllo analogo" e del "controllo prevalente".
In delibera viene chiarito che "*è interesse di questo Ente utilizzare le risorse messe in campo dalla Società al fine di continuare a migliorare l'aspetto informatico e digitale del Comune mediante i finanziamenti PNRR di progetti di e-government e digitalizzazione che attualmente risultano in corso*". Del resto, con delibera di consiglio comunale n. 127 del 30.12.2024, contenente l'approvazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute al 31.12.2023, l'Ente ha asseritamente "*esposto le ragioni del mantenimento della partecipazione in quanto i servizi svolti per conto del comune fanno rientrare la società nella deroga prevista l'art. 4 comma 1 Dlgs 175/2016, (vincolo di scopo) e dall'art. 4, comma 2, (vincolo di attività) …*".

Si evidenzia anche che la società non ha fatto registrare perdite per tre esercizi consecutivi e che non ricorrono i presupposti di cui all'art. 14, co. 5, TUSP.

Tuttavia, deve darsi atto che, in sede di emanazione della menzionata delibera c.c. n. 107/2025, uno dei consiglieri comunali presenti prendeva la parola palesando forti perplessità in riferimento all'operazione societaria: "*il Consigliere pone l'attenzione sulla gestione di personale da parte della Società partecipata, dal momento che, a fronte di pochissime unità di dipendenti assunti a tempo indeterminato, dal bilancio della stessa si evince una spesa di 800.000,00 € per stipendi da corrispondere per rapporti di lavoro interinale, evidenziando un palese squilibrio rispetto alla previsione normativa che consente un ricorso alla somministrazione in misura non superiore al 30% della quota di personale stabilizzato*". Il Sindaco rispondeva a tale rilievo affermando che "*il Consiglio di amministrazione della Società ha già avviato le azioni volte a ridimensionare quanto più possibile la discrepanza tra il numero dei dipendenti stabilizzati e quello dei dipendenti interinali*".

CONSIDERATO

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016, recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022, dispone che "*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 princìpi 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*".

Il successivo comma 4 consente, poi, all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un "*parere in tutto o in parte negativo*", e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi "*analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere*", dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale. Dunque, a seguito di un parere negativo, si configura a carico dell'amministrazione deliberante un onere di motivazione rafforzata.

In merito a tale funzione assegnata alla Corte dei conti sono intervenute le 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.

Più in particolare, nella deliberazione n. 16, si specifica che "*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 assunta 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 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*".

Ciò posto, il controllo affidato a questa Sezione regionale si articola con le modalità previste dal comma 3 dell'articolo 5 del T.U.S.P. (cfr. "*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 princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*) e alla luce di quanto illustrato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/2022 ("*la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo 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 magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP*").

Tuttavia, con riferimento all'ambito oggettivo del controllo, occorre rammentare che l'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere sottoposti all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e l'"*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 T.U.S.P).

Tale disposizione ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di una partecipazione) 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.

Segnatamente, le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte, con la pronuncia n. 19 del 23 novembre 2022, hanno chiarito che *"l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016,* ***non riguarda le operazioni*** *di trasformazione fra tipi societari, di fusione e* ***di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio****".*

Nella fattispecie oggetto di esame emerge chiaramente che l'aumento della propria quota di partecipazione da parte Comune di Agropoli, attraverso l'acquisto di quote cedute dagli altri soci, non comporta anche l'acquisto della qualità di socio, di cui il Comune è già titolare.

Secondo l'insegnamento delle Sezioni riunite, pertanto, l'operazione societaria di cui si discorre non rientra nell'ambito oggettivo di applicazione del controllo *ex* art. 5, commi 3 e 4, TUSP.

Per tali ragioni, questa Sezione, in continuità con l'orientamento di cui alla deliberazione n. 146/2023/PASP, deve dichiarare il non luogo a deliberare, ferma restando la possibilità di vagliare la medesima operazione societaria nell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite dalla legge alla Corte dei conti, in primo luogo di quella vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie, prevista dall'art. 20 del medesimo TUSP; la gestione societaria, inoltre, rilevare in sede di controllo di legalità finanziaria sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi del Comune di Agropoli, che, ai sensi dell'art. 148-*bis* del TUEL, devono tenere conto anche degli effetti dei risultati economici della società sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente socio.

Deve inoltre disporsi la trasmissione della presente delibera alla Procura regionale per le valutazioni di competenza in ordine all'eventuale impiego illegittimo del lavoro interinale (cfr. deliberazione c.c. n. 107 del 24.10.2025). Ciò rammentando le coordinate ermeneutiche destinate a trovare applicazione in punto di assunzione del personale delle società *in house*, delineate da questa Sezione con deliberazione n. 206/2024.

Ciò posto, si rimette alla Procura territorialmente competente ogni ulteriore valutazione in ordine all'applicabilità di siffatte coordinate ermeneutiche al caso di specie.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania:

- dichiara il non luogo a provvedere in merito all'operazione societaria risultante dalla deliberazione n. 107, adottata il 24.10.2025 dal Consiglio comunale del Comune di Agropoli (SA), per le ragioni esposte in parte motiva;

- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata entro cinque giorni dal deposito;

- ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, all'Amministrazione di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale;

- dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del Codice di giustizia contabile;

- manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio dell'11.11.2025.

Il Magistrato est.
Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente
Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria il
19 novembre 2025

Il Funzionario Preposto

Dott. Giuseppe Imposimato