



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella Camera di consiglio del 17 gennaio 2024, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna - IZSLER "Bruno Ubertini" sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTO il decreto del Direttore Generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna - IZSLER "Bruno Ubertini" n. 366 del 14 novembre 2023, trasmesso con nota del 21 novembre 2023, pervenuta a mezzo pec in data 24 novembre ed acquisito in pari data al protocollo pareri TUSP di questa Sezione n. 52 (prot. generale C.d.c. n. 25148), ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge;

VISTA l'ordinanza n. 8/2024, con la quale la Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna camera di consiglio;

Udito il Relatore, dott.ssa Rita Gasparo

PREMESSO

Con nota del 21 novembre 2023 (prot. C.d.c. n. 25148 del 24 novembre 2024), il Direttore Generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna - IZSLER "Bruno Ubertini" ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, il decreto direttoriale n. 366 del 14 novembre 2023, avente ad oggetto *"APPROVAZIONE DELL'ADESIONE DELL'IZSLER AL 'G.A.L. VALLE TROMPIA BEE GREEN VALLEY AGENZIA DI SVILUPPO SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA', VERSAMENTO DELLA QUOTA DI PARTECIPAZIONE E SOTTOSCRIZIONE DELL'ATTO COSTITUTIVO"*, in attuazione dell'art. 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 per la gestione del piano di sviluppo locale finanziato sul piano di sviluppo rurale 2014-2020 da Regione Lombardia, misura 19 *"sostegno allo sviluppo locale leader "* operazione 19.1.01 *"sostegno per la preparazione dei piani di sviluppo locale"*, approvato

dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione c (2015) del 15 luglio 2015, modificato con Decisione n. 2021 9139 del 6 dicembre 2021.

Nella stessa sede, inoltre, è stata trasmessa la seguente documentazione: nota recante ad oggetto *“Convocazione per la stipula Atto Costituzione Scarl Gruppo Azione Locale (GAL) Valle Trompia Bee Green Valley”* e bozza definitiva dello statuto della società.

Concretamente, con l’atto qui all’esame, il Direttore generale in data 14 novembre 2023 ha decretato di autorizzare sia la partecipazione alla delibera societaria sia la stipulazione dell’atto costitutivo, prevista per il giorno successivo, 15 novembre 2023, alla cui firma avrebbe partecipato egli stesso, con contestuale versamento della quota partecipativa di € 612,50 richiesta per l’adesione alla società, richiamando in premessa i passaggi costitutivi della sequenza procedimentale a monte dell’adozione del contratto societario. Tra essi è ricompreso il decreto n. 285 del 23 agosto 2023 con cui la Direzione generale aveva autorizzato l’adesione al gruppo di azione locale (GAL) in commento, a seguito dell’invito ad aderire al partenariato promotore della strategia di sviluppo locale proposto dalla Comunità Montana di Valle Trompia, soggetto capofila del Partenariato stesso, poi ammesso al finanziamento della proposta di SSL e per tale motivo chiamato, pertanto, a costituire, entro 60 giorni dalla pubblicazione della graduatoria e del provvedimento di ammissione a finanziamento, la società con personalità giuridica (GAL), poc’anzi menzionata.

CONSIDERATO

1. La fase procedimentale che precede la stipulazione dell’atto negoziale da parte di un’amministrazione pubblica è disciplinata dall’art. 5 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito per comodità anche “TUSP”).

Più precisamente, il comma 1 della norma citata dispone che *“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". Il successivo comma 2 dell'art. 5 in esame dispone che "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".

La competenza ad adottare l'atto deliberativo di costituzione/acquisizione di partecipazione societaria trova espressa previsione nel combinato disposto di cui agli artt. 7 e 8 TUSP, secondo le modalità ivi indicate:

- "a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;*
- b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali;*
- c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali;*
- d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche".*

Il comma 3 del ridetto art. 5, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti *"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".*

La norma statuisce, inoltre, che, qualora la Corte non si pronunci entro il predetto termine di sessanta giorni, l'Ente possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione e che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, qualora l'Amministrazione intenda procedere ugualmente all'acquisto della partecipazione, sia 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”* (art. 5, co. 4, TUSP).

A fronte dei dubbi ermeneutici sorti con riferimento alla natura delle funzioni esercitate dalle Sezioni di controllo, posto che l'art. 5 TUSP qualifica la deliberazione adottata nell'esercizio di tale funzione quale *“parere”*, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno statuito che *“la pronuncia esitante nel 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”* (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG). Il pronunciamento richiesto postula, a mente dell'organo magistratuale nomofilattico, una funzione di controllo con inequivoci profili di estraneità rispetto alla funzione consultiva intestata alla Corte dei conti (art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003), in virtù della quale gli enti territoriali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica in ordine all'interpretazione, generale e astratta, di norme contabili e finanziarie; del pari, la stessa funzione riceve dal legislatore dignità autonoma in confronto con il controllo preventivo di legittimità, posto che l'esame ha ad oggetto *“un atto già perfetto ed efficace, per il quale sussiste, nel lasso temporale concesso alla Corte per l'esame, e al massimo per sessanta giorni, un impedimento temporaneo alla sua esecuzione (stipula del contratto di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni) in conformità al principio generale di cui all'art. 21-quater, c. 1, della legge n. 241 del 1990”* (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG).

A tal ultimo proposito le stesse Sezioni riunite hanno, infatti, successivamente *“specificato che la funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5 TUSP può essere utilmente esercitata solo con riguardo ad atti deliberativi cui non abbia già fatto seguito la relativa attuazione societaria. È stato al riguardo statuito che, “ove l'amministrazione, sotto la propria responsabilità, abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione*

societaria o di acquisto della partecipazione, la verifica della Corte dei conti prosegue nell'esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall'ordinamento" (cfr., 18/SSRRCO/PASP/2023, 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Lo stesso comma 4 dell'art. 5 Tusp reca, inoltre, previsioni in merito alla ripartizione interna alla magistratura contabile, in sede di controllo, delle competenze sull'istanza di parere presentata dalle Amministrazioni, rimettendo 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 alla Sezione regionale di controllo; per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono invece competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo.

Queste ultime, fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, hanno dichiarato nella summenzionata deliberazione la loro competenza in riferimento agli *"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"* (principio di diritto n. 1). Come ribadito dall'organo nomofilattico con la successiva deliberazione n. 18/2022/PASP tale principio deve ritenersi di stretta interpretazione che poggia su elementi di specificità individuabili nella *"sussistenza di un partenariato esteso: i) attuato secondo linee guida ministeriali ad hoc; ii) volto a dare esecuzione ad un'iniziativa rientrante nel PNRR; iii) realizzato attraverso un'unica operazione che preveda la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata fortemente collegata con la struttura centrale ministeriale; iv) con la presenza di soci pubblici insistenti su buona parte del territorio nazionale, ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni di controllo"*. In termini operativi, trattasi di operazione strumentale alla realizzazione unitaria di uno dei

progetti del Piano nazionale, ricadenti nella titolarità dell'Amministrazione ministeriale e dalla stessa finanziato a valere sui fondi europei.

2. Fermo l'inquadramento normativo su esposto, in via preliminare il Collegio è chiamato a stabilire se il decreto n. 366/2023, illustrato in narrativa, rientra nell'alveo applicativo del controllo *ex art.* 5 del d.lgs. n. 175/2016.

Dal punto di vista soggettivo dell'Amministrazione istante, deve darsi risposta positiva. L'osservazione che precede si ricava dal dato letterale delle disposizioni Tusp, segnatamente dall'art. 2, comma 1, lett. a), a mente del quale per amministrazioni pubbliche devono intendersi *"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"*. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 menziona, fra gli altri *"le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale"*, nel cui novero rientra pertanto l'Istituto *de quo*, avente natura di ente sanitario di diritto pubblico con autonomia gestionale e amministrativa, facente parte del Servizio sanitario nazionale.

L'ente, pur avendo una circoscrizione territoriale di competenza insistente su più regioni, Lombardia ed Emilia-Romagna, può ritenersi attratto alla competenza della sezione regionale di controllo, rientrando tra le amministrazioni aventi sede nelle regioni e la cui operazione esula dai parametri ermeneutici fissati in sede nomofilattica; questa Sezione si ritiene, pertanto, legittimata a vagliare l'istanza trasmessa dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna - IZSLER "Bruno Ubertini", con sede principale a Brescia, in continuità, tra l'altro, con le altre funzioni di controllo alla stessa intestata sull'Istituto in parola. Tanto premesso dal lato soggettivo, in relazione all'atto deferito al vaglio di questa Sezione, la stessa perviene a contrarie conclusioni in merito al perimetro applicativo del già nominato art. 5, sul piano oggettivo.

Sul punto, è essenziale osservare che il decreto direttoriale in commento (n. 366/2023) non presenta i contenuti tipici dell'atto deliberativo, rispettivamente, di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni societarie in società già

costituita, che deve *ex lege* sostanziarsi in una “*delibera dell'organo amministrativo dell'ente*”.

Come si evince dalla parte motiva, l'atto direttoriale in esame si limita ad autorizzare la partecipazione alla delibera societaria e la stipula dell'atto negoziale a firma dello stesso Direttore generale, tutto questo presupponendo pertanto essersi già formata la volontà dell'Ente sanitario di acquisire lo *status* di socio nel GAL; volontà che per legge deve essere consacrata in una delibera dell'organo amministrativo di cui la Sezione di controllo è chiamata a valutare il rispetto degli oneri motivazionali a supporto della scelta, secondo i parametri fissati dall'art. 5 Tusp e i richiami normativi ivi espressi.

Detto decreto rimanda ad un pregresso riferimento temporale il momento decisivo di adesione al gruppo di azione locale (GAL), sopra richiamato, senza che l'Ente abbia trasmesso per il dovuto controllo il relativo atto in cui si è formata la volontà dell'organo amministrativo dell'ente di porre in essere l'operazione in argomento.

In termini esplicativi, difetta nell'atto attenzionato la formazione della volontà di compiere un atto di diritto privato, di cui l'ente abbia valutato ed approvato il contenuto, spettante al suo organo amministrativo attraverso apposita delibera.

A ciò deve aggiungersi il fatto che il giorno successivo all'adozione del decreto n. 366, citato, precisamente in data 15 novembre 2023, si è costituito il Gruppo di Azione Locale Valle Trompia Bee Green Valley Scarl, nella cui compagine sociale figura l'IZSLER, in spregio conseguentemente ai termini tipizzati secondo il modello procedurale prefigurato dal legislatore.

In disparte, quindi, i rilievi critici sopra formulati sul provvedimento in esame che non riveste i caratteri dell'“atto deliberativo” di cui all'art. 5, comma 1 TUSP, il Collegio deve, inoltre, evidenziare che il provvedimento stesso, adottato il 14 novembre 2023 e inviato con nota del 21 novembre 2023, è pervenuto a questa Corte il 24 novembre, ossia successivamente alla prevista data di stipulazione dell'atto costitutivo indicata nel 15 novembre 2023.

In siffatto contesto la deliberazione con la quale la Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, valuta la conformità o meno 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"* sarebbe inutiliter data, in quanto dagli elementi in atti, l'operazione risulta già perfezionata.

Conclusivamente, il provvedimento sottoposto al controllo non può essere ricondotto all'atto deliberativo di cui all'art. 5, comma 1, TUSP e la verifica della Corte è preclusa dall'avvenuta fissazione della data di stipulazione dell'atto costitutivo al 15 novembre 2023. Con riferimento a quest'ultimo profilo, l'Ente, prima di procedere a detta stipulazione avrebbe dovuto attendere l'esito del controllo della Corte, o, comunque, il decorso del termine di sessanta giorni fissato alla Corte stessa per la sua pronuncia.

Per i motivi esposti il Collegio deve dichiarare il non luogo a provvedere.

Restano comunque ferme le altre funzioni di controllo attribuite dalla legge, quali, *in primis* quella vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie, prevista dall'art. 20 del medesimo TUSP, così come ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 1, comma 170 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, dichiara il non luogo a provvedere sul decreto del Direttore Generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna - IZSLER "Bruno Ubertini" (atto n. 366/2023), pervenuto a mezzo pec il 24 novembre 2023, trasmesso in violazione dell'art. 5, comma 3 del Tusp, dopo il perfezionamento dell'operazione societaria.

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Direttore Generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna - IZSLER "Bruno Ubertini", nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 17 gennaio 2024.

Il Relatore
(Rita Gasparo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

19 gennaio 2024

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)