



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

LA SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 26 febbraio 2025, composta dai Magistrati:

Paolo PELUFFO	- Presidente
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario
Francesca LEOTTA	- Referendario - relatore
Marina SEGRE	- Referendario
Mara ROMANO	- Referendario

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

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

VISTO l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, *Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*;

VISTO il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*, e successive modificazioni;

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

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione del Consiglio dell’Unione dei Comuni “Madonie” n. 32 del 28 dicembre 2024, trasmessa dal Presidente dell’Unione dei Comuni “Madonie” in data 14 gennaio 2025, prot. C.d.c. n. 258 del 14.01.2025;

VISTA l’ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 9/2025, con la quale è stata convocata l’Adunanza consultiva per la Camera di Consiglio del 30 gennaio 2025, e l’ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 12/2025, con la quale è stata convocata l’Adunanza consultiva per l’odierna Camera di Consiglio;

Udito il relatore, Referendario Francesca Leotta,
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

1. In data 14 gennaio 2025 (prot. C.d.c. n. 258 del 14.01.2025) il Presidente dell’Unione dei Comuni “Madonie” ha trasmesso a questa Sezione la seguente documentazione, ai fini dell’acquisizione del parere previsto dall’art. 5, comma 3, D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) e successive modificazioni:

- Deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni “Madonie” n. 32 del 28 dicembre 2024, avente ad oggetto “*Acquisizione quote societarie SO.SVI.MA Spa*”, in particolare n. 176 azioni, ognuna del valore nominale di € 102,00, per la somma complessiva di € 17.952,00, pari al 13,44% del capitale sociale;

- Parere favorevole del revisore dei conti in composizione monocratica, reso sulla proposta di deliberazione in data 30 novembre 2024;

- Statuto della SO.SVI.MA S.p.A.

2. Con nota istruttoria del 30 gennaio 2025 (prot. Cdc n. 983 del 30.01.2025) questa Sezione ha richiesto al Presidente dell'Unione dei Comuni "Madonie":

- i bilanci di esercizio della SO.SVI.MA S.p.A. riferiti agli ultimi tre esercizi;
- la composizione della compagine sociale, con indicazione dettagliata dei soci pubblici e privati;
- la tipologia delle azioni della predetta società che l'Unione di Comuni "Madonie" intende acquisire;
- l'elenco dettagliato delle attività svolte dalla SO.SVI.MA S.p.A.

3. In data 4 febbraio 2025 il Presidente dell'Unione dei Comuni "Madonie" ha trasmesso a questa Sezione una nota di riscontro (prot. Cdc n. 1121 del 04.02.2025), precisando che le n. 176 azioni della SO.SVI.MA S.p.A. da acquistare appartengono alla categoria "A", riservate agli enti pubblici, e allegando i seguenti documenti:

- Bilanci di esercizio per gli anni 2021, 2022, 2023;
- Relazione delle attività svolte dalla SO.SVI.MA S.p.A.;
- Elenco dei soci pubblici e provati della SO.SVI.MA S.p.A.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo

1.1 Il D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 disciplina *"la costituzione di società (...) nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni (...) in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta"* da parte di amministrazioni pubbliche (art. 1, comma 1), ponendo l'accento su tre principi fondamentali da rispettare, rappresentati da *"efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche"*, *"tutela e promozione della concorrenza e del mercato"* e *"razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"* (art. 1, comma 2).

L'attività delle pubbliche amministrazioni, infatti, anche quando si svolge secondo moduli di diritto privato, come nel caso di specie, mantiene (*rectius*, deve mantenere) sempre una funzionalizzazione alla realizzazione degli interessi pubblici da perseguire, che deve emergere in maniera puntuale - tramite un'adeguata motivazione - anzitutto negli atti amministrativi preordinati al suo svolgimento (artt. 1 e 3, L. 7 agosto 1990, n. 241).

1.2 In quest'ottica generale va inquadrato l'art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 (come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. a e b, D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 e dall'art. 11, comma 1, lett. a, nn. 1 e 2, L. 5 agosto 2022, n. 118), la cui rubrica "*Oneri di motivazione analitica*" riassume ed evidenzia la necessità che le operazioni di costituzione e di acquisto di partecipazioni societarie debbano essere giustificate dalle PP.AA. mediante un atto deliberativo che tenga conto in maniera "*analitica*" - ossia particolareggiata - di tre profili fondamentali, di seguito illustrati (§ 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3), con un'unica eccezione rappresentata dal caso in cui tali operazioni avvengano "*in conformità a espresse previsioni legislative*" (art. 5, comma 1, *incipit* del primo periodo), dovendosi presumere in tale ipotesi che la valutazione delle finalità pubblicistiche sia già stata effettuata - a monte - dal Legislatore.

1.2.1 Anzitutto, il citato art. 5, al primo periodo del comma 1, richiede all'Amministrazione di motivare in ordine alla "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4*". Quest'ultima disposizione, dopo l'espresso divieto generale per le PP.AA. di costituire o di partecipare a "*società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*" (comma 1), indica in dettaglio ed in maniera esclusiva le attività per lo svolgimento delle quali le Amministrazioni possono ricorrere alla forma societaria (comma 2):

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive

europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento” (lettera modificata dall’art. 5, comma 1, lett. a, D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100);

“e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016”.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG del 30 maggio 2024, i commi 1 e 2 dell’art. 4, D. Lgs. n. 175/2016 *“individuano i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo – quale vincolo generale – lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e – quali limiti specifici – quelli individuati nel catalogo di cui al comma 2”.*

A seguire, dal comma 3 al comma 9-*quater* del suddetto art. 4 (con le modifiche apportate dall’art. 5, comma 1, D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, dall’art. 1, comma 722, L. 30 dicembre 2018, n. 145, dall’art. 19, comma 1, L. 30 dicembre 2023, n. 214 e dall’art. 10, comma 1-bis, D.L. 9 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 ottobre 2024, n. 143), sono disciplinate specifiche fattispecie - anche derogatorie dei commi 1 e 2 - di costituzione o partecipazione societaria da parte delle PP.AA., purché sempre per finalità legate al soddisfacimento di interessi pubblici.

Inoltre, l’art. 4-*bis* (*Disposizioni speciali per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza*), D. Lgs. n. 175/2016, inserito dall’art. 25-*bis*, comma 1, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233, specifica che *“Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4”* dello stesso D. Lgs. n. 175/2016.

1.2.2 L’art. 5, D. Lgs. n. 175/2016, sempre al comma 1, primo periodo, richiede che, nell'atto deliberativo di costituzione o acquisto di partecipazioni societarie, l'amministrazione evidenzi *“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". L'Amministrazione, pertanto, non può limitarsi a richiamare formalmente il citato art. 4, ma deve dimostrare di aver ponderato adeguatamente la propria decisione mediante un'attività istruttoria di natura tecnica, avente ad oggetto, in particolare, i profili economico-finanziari dell'utilizzazione del modello societario, valutato anche in alternativa ad altre modalità di gestione (diretta o esternalizzata) delle attività per le quali si è scelto di ricorrere alla società (da costituire o alla quale partecipare).

Inoltre, l'art. 5, D. Lgs. n. 175/2016, al comma 1, secondo periodo, precisa - come clausola di chiusura - che la motivazione *"deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*, in applicazione del dettato generale del comma 1 dell'art. 1 (*Principi generali dell'attività amministrativa*), L. n. 241/1990.

1.2.3 Le Sezioni Riunite in sede di controllo, nella Deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 23 novembre 2022, hanno elaborato un'accurata ricostruzione dei suddetti requisiti motivazionali dell'atto deliberativo dell'Amministrazione procedente, partendo dal concetto di sostenibilità finanziaria, che *"nel campo degli investimenti societari (...) assume una duplice accezione"*.

Da un punto di vista *"oggettivo"*, riguardante *"le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare"*, *"la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale"*. Tra l'altro, in considerazione della partecipazione pubblica all'impresa, *"la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti 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"*. Conseguentemente, l'Amministrazione procedente è tenuta a svolgere un'approfondita istruttoria al riguardo, in modo tale che *"l'atto deliberativo di*

costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia (...) suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire", il quale illustri "gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire". Sulla base di tali elementi devono essere sviluppate previsioni economico-finanziarie accurate, "accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento", nonché dalla "individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate".

Da un punto di vista "soggettivo", *"la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente", alla compatibilità con gli strumenti di bilancio, agli accantonamenti da stanziare per eventuali perdite della società partecipata e ad altri oneri indirettamente derivanti dalla scelta della P.A.*

Con riferimento alla convenienza economica dell'operazione societaria, le SS.RR. hanno sottolineato che l'atto deliberativo deve dar conto *"della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia)" - evidenziando "la redditività del capitale investito" e i "vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy" - così come "del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità)" - confrontando la scelta adottata con "altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili" e "comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili".*

1.3 Il comma 2 dell'art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 prevede che *"L'atto deliberativo di cui al comma 1" dia "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", per evitare che l'amministrazione, costituendo o partecipando ad una società, possa in qualche modo interferire con il funzionamento del libero mercato concorrenziale.

Inoltre, per gli enti locali si richiede che *"lo schema di atto deliberativo"* sia sottoposto *"a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate"*, per consentire la conoscenza e la piena partecipazione della cittadinanza locale alle scelte effettuate dai soggetti esponenziali degli interessi pubblici sul territorio.

1.4 Il comma 3 dell'art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 (come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a, nn. 1 e 2, L. 5 agosto 2022, n. 118) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) debba essere trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente:

- all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'art. 21-bis, L. 10 ottobre 1990, n. 287, con conseguente emissione, entro 60 giorni, di un'eventuale parere motivato indicante gli specifici profili di violazioni delle norme a tutela della concorrenza e del mercato; pertanto, se l'Amministrazione non si conforma al predetto parere entro 60 giorni dalla sua comunicazione, l'Autorità può presentare ricorso al Giudice amministrativo nei successivi 30 giorni;

- alla Corte dei conti, la quale *"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"*.

1.4.1 Per inquadrare la suddetta previsione normativa, le SS.RR. nella Del. n. 16/2022 hanno anzitutto ricordato che *"L'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario (...) è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico", "è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP"* ed è sottoposta alla giurisdizione del Giudice amministrativo; la seconda fase, *"avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente"*

assunta, 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)" ed è soggetta alla giurisdizione del Giudice ordinario.

Ebbene, "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", sia sul piano civilistico, sia su quello della finanza pubblica, considerato che "Il TUSP (...) punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale n. 86/2022)".

Sulla base di questa ricostruzione si inquadra, altresì, il controllo da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha ad oggetto l'eventuale contrasto della scelta deliberata dalla P.A. con le regole del mercato concorrenziale, prima che essa trovi attuazione nella *"fase privatistica"*.

1.4.2 Con riguardo alla tipologia dei parametri del controllo, il comma 3 dell'art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 dispone che la Corte dei conti esamini la *"conformità"* dell'atto deliberativo sia sotto il profilo procedurale, verificando il rispetto degli artt. 7 e 8, D. Lgs. n. 175/2016, i quali dettano le modalità di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni societarie da parte delle PP.AA. (sul punto cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 del 23 novembre 2022), sia sotto il profilo contenutistico, riscontrando se l'Amministrazione ha inserito una motivazione «analitica» dalla quale emerga un'adeguata ponderazione dei profili economico-finanziari dell'operazione societaria.

In particolare, nella Del. n. 16/2022 le SS.RR. hanno evidenziato che, ferma restando la *"concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame"*, la valutazione della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo della scelta della P.A. debba *"aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento"*, ossia

che *“l’istruttoria (...) contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato”* e che sia stata condotta dall’Amministrazione procedente *“in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell’operazione societaria deliberata”*.

Inoltre, devono essere riscontrate *“affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell’operazione”*, con particolare riguardo, *“Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti”*, alla *“coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato”*.

Lo scrutinio della sostenibilità finanziaria in senso soggettivo, invece, attiene *“alla verifica della copertura delle spese legate all’investimento societario a carico del bilancio dell’Amministrazione procedente e al rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica”*.

Inoltre, con riguardo alla convenienza economica della scelta della P.A., l’esame *“è teso ad accertare che l’istruttoria dell’Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l’uno o l’altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi”*.

1.4.3 Per evitare che i suddetti controlli possano ritardare *sine die* l’attuazione dell’atto deliberativo dell’Amministrazione, il comma 3 dell’art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 fissa dei termini perentori per il loro esercizio.

In particolare, con riguardo alla Magistratura contabile è disposto che, *“Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo”*, ossia 60 giorni dal ricevimento dell’atto deliberativo, la P.A. possa *“procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione”* societaria.

1.5 Il comma 4 dell’art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 (come modificato dall’art. 11, comma 1, lett. a, n. 3, L. 5 agosto 2022, n. 118) individua, al primo periodo, le competenze delle Sezioni della Corte dei conti in relazione alle Amministrazioni deliberanti.

1.6 Il comma 4 dell’art. 5, D. Lgs. n. 175/2016 prosegue, al secondo periodo, con alcune indicazioni sulla deliberazione della Corte dei conti, definita *“parere”*, da

trasmettere, “entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale”.

Inoltre, al terzo periodo del comma 4, si prescrive 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”.

Il dettato normativo della disposizione ha fatto sorgere dubbi sulla natura - consultiva o di controllo - del potere esercitato dalla Corte dei conti, in quanto la qualifica di «parere» viene abitualmente utilizzata per le deliberazioni emesse nell'esercizio di attività consultiva, anche se l'art. 5, comma 3, D. Lgs. n. 175/2016 prevede l'esame di uno specifico atto deliberativo, caratteristica - quest'ultima - propria di un'attività di controllo.

Al riguardo, nella citata del. n. 16/2022 le SS.RR. hanno precisato che “l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale «parere» ha conferito una fisionomia atipica ad una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. Tale qualificazione dell'esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest'ultimo (diversamente, quindi, da quanto sarebbe accaduto in caso di richiamo agli schemi tipici del controllo preventivo di legittimità o al controllo successivo con effetti interdittivi). Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (sessanta giorni), con facoltà, in difetto, per l'Amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, ove il parere della Corte dei conti sia «in tutto o in parte negativo», l'Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata («analitica»), evidenziando le puntuali ragioni che l'abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione. In conclusione, 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”.

2. Esame della deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie" n. 32 del 28 dicembre 2024 ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, D. Lgs. n. 175/2016.

La deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie" n. 32 del 28 dicembre 2024 ha ad oggetto l'acquisto di *"quote societarie della SO.SVI.MA Spa"*, nello specifico di n. 176 azioni, ognuna del valore nominale di € 102,00, per la somma complessiva di € 17.952,00, pari al 13,44% del capitale sociale.

Questa Sezione è tenuta ad esaminare il suddetto atto deliberativo ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, D. Lgs. n. 175/2016.

2.1 L'operazione descritta nella deliberazione n. 32/2024 rientra nel perimetro applicativo del D. Lgs. n. 175/2016, in quanto riguarda l'acquisto, da parte di un'amministrazione pubblica qual è l'Unione dei Comuni "Madonie" (art. 1, D. Lgs. n. 175/2016), di quote di una società che appartiene ai tipi societari per i quali l'art. 3, D. Lgs. n. 175/2016 ammette la partecipazione pubblica (società per azioni e società a responsabilità limitata), essendo la SO.SVI.MA una società per azioni *"a prevalente capitale pubblico"* (art. 1, Statuto societario), fondata *"nel 1997 come soggetto responsabile della gestione del Patto Territoriale delle Madonie, approvato con Delibera CIPE del 21 Aprile 1997, poi trasformatasi - nell'anno 2006 - in Agenzia di Sviluppo Locale del territorio madonita"* (come dichiarato nella deliberazione n. 32/2024 e ribadito nella Relazione delle attività svolte dalla SO.SVI.MA S.p.A., acquisita in sede istruttoria).

Tale caratteristica trova conferma nell'elenco dei soci aggiornato al 31 dicembre 2024, trasmesso a questa Sezione in data 4 febbraio 2025 a seguito di richiesta istruttoria, da quale si evince una partecipazione pubblica al capitale sociale di poco superiore al 51%.

Il Presidente dell'Unione dei Comuni "Madonie" ha precisato, in risposta alla richiesta istruttoria di questa Sezione, che le azioni della SO.SVI.MA S.p.A. da acquistare rientrano nella categoria "A", sono riservate agli enti pubblici ed *"attribuiscono i particolari poteri consentiti dalla legge"* e dallo Statuto (art. 9, comma 1, Statuto societario).

2.2 Dal punto di vista procedurale, l'acquisizione delle azioni della SO.SVI.MA S.p.A. è stata disposta in applicazione degli artt. 7 e 8, D. Lgs. n. 175/2016, ossia con deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie" (cfr. art. 7, co. 1), e in conformità al dettato dell'art. 5, comma 1, D. Lgs. n. 175/2016 (cfr. art. 7, co. 2), come specificato nella deliberazione n. 32/2024.

2.3 In riferimento allo stretto collegamento, richiesto dall'art. 4, commi 1 e 2, D. Lgs. n. 175/2016, tra il perseguimento delle finalità pubbliche da parte dell'Amministrazione procedente e le attività svolte dalla società costituenda o alla quale la prima intende partecipare, si rileva una sostanziale corrispondenza tra le finalità e gli obiettivi programmatici dell'Unione dei Comuni "Madonie", indicati agli artt. 3 e 4 dello Statuto dell'Ente (approvato dal Consiglio dell'Unione con deliberazione n. 6 del 31 gennaio 2024 e pubblicato nel relativo sito istituzionale) e l'oggetto e le finalità della SO.SVI.MA S.p.A., indicati all'art. 5 dello Statuto societario.

Coerentemente, nella deliberazione n. 32/2024 si evidenzia che la società *"Attualmente svolge un ruolo attivo di promozione dello sviluppo locale attraverso una diffusa azione di animazione territoriale ed il ruolo di interlocutore delle imprese presso i soggetti pubblici e privati, con contestuale implementazione di azioni di marketing territoriale; riveste il ruolo anche di coordinatore tecnico dell'Area Interna Madonie e fornisce costantemente il necessario ed indefettibile supporto tecnico all'Unione"*.

Il Consiglio, pertanto, ha ritenuto *"necessario assicurarsi la costante presenza di un soggetto tecnico-esecutivo che supporti l'Unione per il raggiungimento degli obiettivi amministrativi da implementare"*, sottolineando in particolar modo che l'attività di ricerca svolta dalla SO.SVI.MA S.p.A. è riconducibile anche a quelle indicate dall'art. 4-bis, D. Lgs. n. 175/2016 per gli interventi previsti dal PNRR, di interesse per l'Unione dei Comuni "Madonie".

L'attività effettivamente svolta nel corso degli anni dalla SO.SVI.MA S.p.A. è esposta in dettaglio nella Relazione acquisita da questa Sezione in data 4 febbraio 2025, a seguito di richiesta istruttoria, ed è coerente con quanto succintamente riportato nella deliberazione n. 32/2024.

2.4 Con riguardo alla convenienza economica dell'acquisto delle azioni della SO.SVI.MA S.p.A, il Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie" ha evidenziato, anzitutto, di non detenere altre partecipazioni in *"società che svolgono attività analoghe o simili a quelle che svolge la società oggetto della (...) acquisizione"*, per cui non si potrebbe configurare il rischio del *"mantenimento di società cd. «doppione»"*.

Precisando che la SO.SVI.MA S.p.A eroga servizi agli enti pubblici soci in *"qualità di agenzia di Sviluppo delle Madonie"*, l'Amministrazione ha compiuto *"la propria valutazione di convenienza sulla scorta dei risultati concreti prodotti dall'Agenzia in termini di attrazione di investimenti, di programmi e di progetti finanziati e gestiti positivamente nel tempo"*.

2.5 Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria, il Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie" ha anzitutto affrontato il profilo *"soggettivo"* (secondo l'inquadramento della del. n. 16/2022 delle SS.RR.), dichiarando di aver stanziato *"una somma pari ad € 18.000,00"*, sufficiente per effettuare l'acquisto di n. 176 azioni della SO.SVI.MA S.p.A.

Considerando l'operazione societaria anche in chiave prospettica (e *"oggettiva"*, secondo la citata del. n. 16/2022) l'Amministrazione ne ha valutato la sostenibilità finanziaria *"in un'ottica dinamica"*, al fine di *"escludere che l'organismo societario sia connotato da una condizione strutturalmente in perdita che lo porrebbe in insuperabile contrasto con il divieto di soccorso finanziario che, per l'effetto, preclude alle pubbliche amministrazioni di sovvenzionare società in perdita strutturale acclarata"*.

In particolare, il Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie" ha esaminato i bilanci degli esercizi 2020, 2021 e 2022 della SO.SVI.MA S.p.A., rilevando *"la totale assenza di perdite d'esercizio"* e concentrando l'attenzione su:

- *"Fatturato in termini numerici"* (pari a € 1.615.842,00 per l'anno 2020; € 1.427.654,00 per l'anno 2021; € 1.851.175,00 per l'anno 2022);
- *"Adeguate capitalizzazione della società"* (con un capitale sociale pari a € 133.620,00);

- “Analisi prospetto costi e, in special modo, di quelli afferenti il personale” (con spese generali per l’anno 2022 pari a € 1.726.440,00, a fronte di un costo per i n. 3 dipendenti della società pari a € 91.392,00).

A seguito di richiesta istruttoria, in data 4 febbraio 2025 questa Sezione ha acquisito i bilanci della SO.SVI.MA. S.p.A. riferiti agli ultimi tre esercizi (2021, 2022 e 2023), dai quali si evincono - a riscontro di quanto dichiarato dall’Amministrazione precedente - i dati riportati ed elaborati nella Tabella 1:

Tabella 1: Principali aggregati di bilancio

	Esercizio 2020	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023	Variaz % 2021/2020	Variaz % 2022/2021	Variaz % 2023/2022
Valore della produzione	1.615.842	1.427.654	1.851.175	1.111.461	-11,65%	29,67%	-39,96%
Costi della produzione	1.389.170	1.298.158	1.726.440	982.991	-6,55%	32,99%	-43,06%
Utile/ perdita di esercizio	3.642	870	3.124	4.960	-76,11%	259,08%	58,77%
Immobilizzazioni	2.611.371	2.236.587	1.856.175	1.462.796	-14,35%	-17,01%	-21,19%
Disponibilità liquide	166.216	393.053	360.690	426.791	136,47%	-8,23%	18,33%
Crediti	2.149.362	2.052.795	1.865.199	1.777.193	-4,49%	-9,14%	-4,72%
Fondi rischi e oneri	990.740	1.048.816	744.736	766.778	5,86%	-28,99%	2,96%
Debiti	3.933.468	3.589.017	3.316.250	2.827.783	-8,76%	-7,60%	-14,73%
Patrimonio netto	107.212	108.082	111.207	116.167	0,81%	2,89%	4,46%

Fonte: Elaborazione Cdc dati bilanci di esercizio 2021, 2022 e 2023 della SO.SVI.MA S.p.A.

2.6 Per quanto riguarda il profilo dell’efficienza, dell’efficacia e della economicità della scelta, il Consiglio dell’Unione dei Comuni “Madonie” ha motivato richiamando “l’efficienza della gestione” della SO.SVI.MA S.p.A., in quanto “società già costituita”,

apprezzata dall'Amministrazione procedente *“sulla scorta dei risultati raggiunti dall'organismo societario anche in termini di standards qualitativi dei servizi erogati”*: l'avere *“al suo attivo la positiva gestione di decine di progetti integrati di sviluppo e di programmi di intervento realizzati grazie all'attrazione di risorse perlopiù nazionali e comunitarie, per oltre 300 milioni di euro potendo contare su una modestissima dotazione organica”* è - per il Consiglio dell'Unione - una *“Dimostrazione inequivocabile di organizzazione efficiente ed efficace”*, considerato che la società, *“più volte, è stata individuata quale soggetto gestore delle predette risorse senza mai aver ricevuto nessun provvedimento di definanziamento”*.

2.7 In riferimento all'onere motivazionale previsto dall'art. 5, comma 2, primo periodo, D. Lgs. n. 175/2016, nella deliberazione n. 32/2024 il Consiglio dell'Unione si è limitato a dichiarare testualmente che *“l'acquisizione di quote societarie”* della SO.Svi.Ma S.p.A. è *“compatibile con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”*.

2.8 Lo schema di atto deliberativo è stato sottoposto a consultazione pubblica, come dichiarato nella deliberazione n. 32/2024 e come risulta dal sito internet dell'Ente, in applicazione dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, D. Lgs. n. 175/2016.

3. Considerazioni conclusive

Per le considerazioni sopra espresse, sussistono gli elementi che consentono al Collegio di esprimere, allo stato degli atti, parere favorevole all'operazione societaria descritta nella deliberazione del Consiglio dell'Unione *“Madonie”* n. 32 del 28 dicembre 2024, avente ad oggetto *“Acquisizione quote societarie SO.SVI.MA S.p.A.”*.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana, allo stato degli atti, esprime parere favorevole ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11, L. 5 agosto 2022, n. 118, sulla deliberazione del Consiglio dell'Unione *“Madonie”* n. 32 del 28 dicembre 2024, avente ad oggetto *“Acquisizione quote societarie SO.SVI.MA S.p.A.”*;

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto di questa Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente dell'Unione dei Comuni *“Madonie”*

ed al Consiglio dell'Unione dei Comuni "Madonie", per i profili di rispettiva competenza;

ORDINA

- che la presente pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Unione dei Comuni "Madonie" (sezione "*Amministrazione trasparente*") ai sensi dell'art. 5, comma 4, D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 26 febbraio 2025.

Il Magistrato Estensore
(Francesca Leotta)

Il Presidente
(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria il 28 febbraio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura