Deliberazione n. 127/2026/PASP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Giampiero Maria Gallo	Presidente *f.f.*
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Primo Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 25 giugno 2026;

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Vista l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Vista l'ordinanza n. 19/2026 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 15 giugno 2026 (*prot*. n. SEZ_CON_TOS – 3422), la Regione Toscana trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la decisione della Giunta regionale dell'8 giugno 2026, n. 57 avente ad oggetto "*Costituzione della Società Toscana Strade S.p.A., nel rispetto degli adempimenti previsti all'art. 14, commi 2 e 3 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 ed al fine dell'acquisizione dei pareri di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175*".

Più in dettaglio, con tale atto la Giunta regionale ha deciso di: *i)* adottare la proposta di legge, allegata all'atto di Giunta, concernente "*Costituzione della Società Toscana Strade S.p.A. Modifiche alle leggi regionali 88/1998 e 30/2005*" (All. 1), quale parte integrante e sostanziale dello stesso; *ii)* di trasmettere detta proposta alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato), corredata dei relativi allegati (relazione illustrativa, relazione ai sensi dell'art. 14, c. 3, d.lgs. n. 201/2022, relazione illustrativa degli oneri di motivazione analitica di cui all'art. 5 TUSP, studio elaborato da un *advisor* di aggiornamento dell'analisi economico-finanziaria e giuridica dell'operazione di costituzione, bozza di statuto della costituenda società), ai fini dell'esercizio del controllo ex art. 5 TUSP.

2. A seguito di un esame allo stato degli atti, il Magistrato istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ex art. 5 T.U.S.P.

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come 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 all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, 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 nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza "*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 ".

2. Decisione n. 57/2026: ambito oggettivo di cui all'art. 5 T.U.S.P e limiti "esterni" del controllo della Corte dei conti.

2.1. In via preliminare va scrutinata la questione dell'ammissibilità dell'atto in oggetto al controllo previsto dall'art. 5 T.U.S.P. Quest'ultimo definisce in modo specifico il proprio perimetro oggettivo applicativo, riservato agli atti di "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e a quelli di "*acquisto di partecipazioni, anche indirette*" da parte di Amministrazioni pubbliche. Il legislatore si cura altresì di delineare le modalità procedurali che devono essere seguite in sede di assunzione della determinazione, da parte dell'Amministrazione procedente, e il soggetto competente all'adozione della stessa.

2.2. Tanto precisato, la suddetta questione preliminare si pone in quanto con l'atto n. 57/2026 la Giunta regionale ha deciso di adottare la proposta di legge, allegata all'atto di Giunta quale parte integrante e sostanziale dello stesso, concernente "*Costituzione della Società Toscana Strade S.p.A. Modifiche alle leggi regionali 88/1998 e 30/2005*" (All. 1), corredata dei relativi allegati.

Al riguardo, questo Collegio ritiene di dare continuità a quanto già affermato con precedente pronuncia n. 153/2023/PASP, con la quale è stato dichiarato il non luogo a deliberare sulla decisione della Giunta della Regione Toscana n. 20/2023 di adozione di una proposta di legge avente un contenuto analogo a quello nuovamente sottoposto ad esame.

Le argomentazioni esposte nella richiamata pronuncia, che si intendono qui integralmente richiamate, fondavano l'esclusione dal controllo ex art. 5 TUSP di un'operazione di costituzione societaria nelle forme di atto legislativo regionale sulla base di considerazioni di vario tenore.

In primo luogo, militano in tale direzione i principi di separazione tra funzioni magistratuali e legislative sanciti dalla Carta costituzionale, così come interpretati dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano "*un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione*" (Corte cost., sentenza n. 39 del 2014). Da ciò deriva che i casi in cui l'esercizio delle funzioni di controllo possono intersecare l'attività legislativa regionale devono trovare, da un lato, una loro esplicita individuazione nel quadro ordinamentale (come è nella fattispecie del giudizio di parificazione regionale); dall'altro lato che tali forme di controllo non possono determinare un effetto condizionante diretto sui successivi atti legislativi, tale da condizionarne il contenuto e privarli dei relativi effetti (Corte cost., sentenza n. 39 del 2014).

In secondo luogo, nella richiamata pronuncia n. 153/2023/PASP veniva osservato come, nel modello delineato dall'art. 5 T.U.S.P., il controllo della Corte dei conti debba svolgersi sugli atti deliberativi di costituzione societaria (o di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie

esistenti) aventi necessariamente natura amministrativa.

In tale contesto, infatti, le verifiche della magistratura contabile vertono sul riscontro dell'adempimento, da parte dell'Amministrazione procedente, dell'onere di motivazione analitica circa i vari presupposti che devono sorreggere le scelte di avviare operazioni societarie, in particolare sotto il profilo della relativa sostenibilità finanziaria e della convenienza economica.

Quanto all'ipotesi di costituzioni societarie, l'art. 7, comma 1, del T.U.S.P., nel delineare gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo, fa rinvio per le partecipazioni regionali alle norme organizzative dell'ordinamento regionale. Nel caso della Regione Toscana, la legge regionale n. 20 del 2008 recante "*Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale*" prevede, all'art. 10, un procedimento a carattere complesso.

Infatti, è ivi stabilito che la promozione, da parte della Regione, della costituzione di società nuove sia disposta dal Consiglio regionale, negli atti di programmazione di cui agli articoli 8 e 9 della l.r. n. 1 del 2015 (documento di economia e finanza regionale e relativa nota di aggiornamento), nei quali è individuata l'entità della partecipazione, sono quantificati gli oneri a carico del bilancio regionale, è indicato il relativo finanziamento e possono essere fissate particolari condizioni e modalità della partecipazione.

La Giunta regionale è poi chiamata ad approvare con deliberazione lo schema dello statuto della società di nuova costituzione, nonché le eventuali successive modifiche dello stesso. L'approvazione è preceduta dal parere della commissione consiliare competente in materia, che si esprime nel termine di trenta giorni dall'assegnazione dell'atto, decorsi inutilmente i quali la Giunta può comunque procedere all'approvazione. Gli atti di perfezionamento dell'operazione sono poi rimessi al Presidente della Giunta regionale, quale legale rappresentante della Regione, o ad un assessore da lui delegato. È quindi all'interno di tale *iter* procedimentale amministrativo che va ad inserirsi il controllo della Corte dei conti, collocandosi nel passaggio tra la chiusura della fase pubblicistica di determinazione della volontà dell'Ente regione e quella privatistica di attuazione della stessa mediante gli strumenti di diritto societario (negozio di costituzione della società o di acquisto di partecipazioni).

Nella fattispecie qui all'esame, tuttavia, la Regione Toscana ha ritenuto di seguire un percorso diverso da quello sopra descritto, procedendo direttamente alla costituzione societaria mediante atto legislativo; ciò, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione regionale (cfr. Allegato 4, pag. 5), troverebbe ragione nella necessità di effettuare contestualmente la modifica dell'assetto delle competenze attuali anche in materia di viabilità ed espropri al fine di riservare alla costituenda

società l'esercizio di determinate funzioni, attualmente di competenza di altri enti. Con l'intervento legislativo si propone infatti la modifica degli artt. 22 e 23 della l.r. 88/1998 e degli artt. 2 e 3 della l.r. 30/2005.

Tale scelta procedurale preclude a questa Sezione, come già osservato nella deliberazione n. 153/2023/PASP l'esercizio del controllo ex art. 5 TUSP sull'operazione societaria in discorso, non essendo la decisione della Giunta n. 57 del 2026 sussumibile nella categoria degli atti amministrativi a contenuto provvedimentale. Essa, pur presentando una connotazione particolare e concreta (*i.e.*, proposta per la costituzione di una specifica società) rappresenta comunque un atto espressione di attività politica, con cui viene approvata una proposta di legge.

Va infatti ricordato che lo stesso legislatore nazionale in tema di società a partecipazione pubblica ha riconosciuto, rispetto all'onere motivazionale ordinario, una clausola derogatoria per i 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*" (art. 5, c. 1, primo periodo, T.U.S.P.). Secondo la ricostruzione della giurisprudenza contabile (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. SSRRCO/43/2024/QMIG), detto regime derogatorio opera proprio nei casi, come quello dell'eventuale approvazione della proposta di legge in discorso, in cui sussiste un intervento diretto del legislatore, teso a delineare o autorizzare espressamente una specifica operazione societaria.

Al ricorrere di tale condizione, infatti, gli spazi di azione della pubblica amministrazione si riducono all'attuazione della volontà compendiata nell'atto primario. Da ciò consegue, coerentemente, che in tali fattispecie si giustifica un sostanziale affievolimento dell'onere di motivazione in merito ai presupposti giuridici ed economici per il ricorso allo strumento societario da parte dell'ente pubblico partecipante, essendo tali valutazioni già compiute a monte dal legislatore e potendo l'atto deliberativo limitarsi a dare conto della relativa conformità all'espressa previsione normativa a monte.

2.3. Va infine ribadito, in linea con quanto già precisato nella precedente pronuncia 153/2023/PASP, che l'esclusione dell'atto all'esame da quelli ricadenti nel perimetro applicativo dell'art. 5 TUSP non preclude comunque alla Corte dei conti di conoscere dell'operazione societaria in discorso in altra sede; più in dettaglio, la stessa, ove realizzata direttamente per legge, sarà comunque oggetto di verifica, ex art. 20 del TUSP, "*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*"; in tale ambito questa Sezione viene, comunque, chiamata a prendere in esame i presupposti ai fini del legittimo mantenimento delle partecipazioni societarie detenute dalle Amministrazioni.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, dichiara il non luogo a deliberare ex 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, sulla decisione della Giunta regionale n. 57/2026.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Giunta regionale, alla Giunta regionale e al Consiglio regionale.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte della Regione Toscana, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 25 giugno 2026.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente *f.f.*
Giampiero Maria Gallo
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 7 luglio 2026.

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)