



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 29 gennaio 2026;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, 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 la nota prot. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0008666 del 18 dicembre 2025, con cui il Comune di Siena trasmetteva la delibera del Consiglio comunale n. 208 del 27/11/2025 ai sensi dell'art. 5 co. 3 T.U.S.P.;

VISTE la richiesta istruttoria prot. n. 333 del 21 gennaio 2026 e la risposta dell'Ente prot. n. 427 del 23/01/2026;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore consigliere Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 18/12/2025 (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0008666) il Comune di Siena ha trasmesso a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la deliberazione di Consiglio comunale n. 208 del 27 novembre 2025, avente ad oggetto “SVILUPPO INDUSTRIALE SIENA S.R.L. - ACQUISIZIONE PARTECIPAZIONE E APPROVAZIONE STATUTO”. La delibera perveniva munita dei seguenti allegati: Allegato A “Statuto della società”; Allegato B “Nota riepilogativa finanziaria”.

Più in dettaglio, con tale atto la Giunta comunale deliberava:

- *“di approvare l’acquisizione da parte del Comune di una quota pari al 20% (20 per cento) del capitale sociale di Sviluppo Industriale Siena s.r.l., P. IVA 18284421007, iscritta al Registro Imprese Roma REA RM1774340, con sede legale a Roma Via Calabria 46 per un importo pari a €1.180.500,00, al fine di: - attuare azioni di sviluppo e valorizzazione di immobili particolarmente rilevanti e strategici per il territorio comunale, come meglio dettagliato nello schema di Statuto, all. A) al presente atto, parte integrante e sostanziale; - realizzare interventi di recupero, ristrutturazione, riqualificazione e rifunzionalizzazione e promozione e attuazione di attività connesse alla reindustrializzazione, tra le altre del sito produttivo sito in Viale Toselli 7-9 in Siena, come meglio dettagliato nel NOTA RIEPILOGATIVA FINANZIARIA all. B) al presente atto, parte integrante e sostanziale dello stesso;*

- *di approvare lo Statuto della società, All. A) al presente atto, parte integrante e sostanziale dello stesso;*

- *di dare atto che il Sindaco o altro rappresentante dallo stesso delegato stipulerà gli atti per l’acquisto della partecipazione in Sviluppo Industriale Siena srl in conformità con quanto previsto dal citato Statuto della stessa, All. A) alla presente delibera, ferma restando la facoltà di apportare modifiche necessarie, purché siano adeguamenti non rilevanti né sostanziali.*

2. Successivamente, con nota prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_8718/2025, l’Ente produceva ulteriore documentazione, integrando quanto già trasmesso in occasione dell’invio della deliberazione CC 2028/2025.

3. Tanto premesso, nell’intento di acquisire ogni elemento utile alla completezza del quadro istruttorio, il Magistrato istruttore ravvisava la necessità di richiedere alcuni chiarimenti relativi all’avvenuta costituzione della società (nota prot. 333/2026). L’Ente, con nota prot. 427/2026, confermava l’avvenuta sottoscrizione dell’aumento di capitale.

4. Ritenuta esaurita l’istruttoria, 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

Viene all'esame di questa Sezione una richiesta di parere formulata dal Comune di Siena ai sensi dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., relativamente alla deliberazione della Consiglio comunale n. 208 del 27 novembre 2025, avente ad oggetto "SVILUPPO INDUSTRIALE SIENA S.R.L. - ACQUISIZIONE PARTECIPAZIONE E APPROVAZIONE STATUTO", come richiamata nella parte in fatto.

Il comma 3 citato prevede quanto segue: *"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 principi 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"*.

La Corte dei conti, quindi, assume un ruolo incisivo nella procedura di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie dovendo rilasciare un parere che, se pur non vincolante, non può non rilevare nella volontà dell'amministrazione procedente.

Questa Sezione ha già avuto modo di evidenziare le caratteristiche e le finalità del parere richiesto dalla norma nonché i requisiti le modalità degli obblighi motivazionali a cui deve dare adempimento l'ente che intende acquisire una partecipazione societaria (si veda deliberazione n. 51/2023/PASP a cui si rimanda per semplificazione espositiva).

È opportuno ricordare come le SS.RR.CC. (deliberazione 3 novembre 2022, n. 16, resa ai sensi dell'art. 17, c. 31, del d.l. n. 78/2009) hanno chiarito come l'esercizio della funzione attribuita alla Corte dei conti dal novellato art. 5 Tusp si collochi nel passaggio tra la fase pubblicistica di determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio (attraverso la costituzione *ex novo* di una società ovvero l'acquisizione di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società già esistente) e la successiva fase privatistica, volta ad attuare 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). L'intento della norma è chiaramente quello di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa trovi attuazione. L'intervento pubblico in una realtà societaria rischia, infatti, non solo di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato, ma si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione socia. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di *spending review*, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici.

Tale attività di controllo, come riconosciuto dalle Sezioni Riunite sopra richiamate, non appare riconducibile né alla tipica attività consultiva propria della Corte dei conti, né al controllo preventivo di legittimità. Con riferimento a quest'ultimo aspetto le Sezioni Riunite hanno evidenziato che *"Il pronunciamento richiesto (...) sembrerebbe presentare punti di contatto con le procedure, i tempi e gli effetti (in caso di superamento del termine) del controllo preventivo di legittimità. Tuttavia, in assenza di una chiara ed espressa previsione in tal senso, non appare possibile ricondurre la nuova funzione al controllo preventivo di legittimità, puntualmente disciplinato in ordine a tipologia di atti assoggettati, autorità emanante, procedura istruttoria, termini ed esiti dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 e norme ivi richiamate (su tutte, quelle degli artt. 17, e seguenti, del regio decreto n. 1214 del 1934). Peraltro, il controllo preventivo di legittimità interviene su un atto già perfetto, ma non efficace, mentre, nel caso di specie, l'esame appare incentrato su 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". "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".... "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".*

Pertanto, stando alle conclusioni delle Sezioni Riunite, la fattispecie descritta dall'art.

5 TUSP prevede una sospensione dell'esecutività della delibera di Consiglio comunale fino al momento in cui il parere venga rilasciato (consentendo all'ente di eseguire l'atto deliberativo anche in caso di parere negativo ma previa specifica motivazione) o siano decorsi i sessanta giorni previsti dalla norma senza che la Corte dei conti si sia pronunciata (l'art. 21-quater, comma 1, L. n. 241/1990 prevede al comma 1 che *"I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo"*): *"La verifica della Corte dei conti interviene, pertanto, su un provvedimento già perfetto, che, per poter essere eseguito, mediante la stipula dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto, necessita del vaglio positivo della magistratura contabile ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato"* (SSRRCC, deliberazione 3 novembre 2022, n. 16).

L'invio di un provvedimento di sottoscrizione di partecipazione societaria già eseguito (come nel caso di specie), quindi, *"non consente l'esercizio dei poteri di verifica, da parte della Corte dei conti, secondo la procedura ed i tempi prescritti dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, né l'esito di questi ultimi può sfociare, in caso di valutazione negativa, nell'onere per l'Amministrazione di motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere"*, avendo quest'ultima già sottoscritto l'aumento di capitale.

Ferma restando la circostanza che l'esame degli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie, da parte della Corte dei conti, potrà comunque essere oggetto dell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite dalla legge (in primo luogo quella vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie, prevista dall'art. 20 del medesimo TUSP), appare evidente che il tardivo invio è in tutto equiparabile al mancato invio in quanto, in entrambi i casi, la Corte dei conti non può esercitare le funzioni intestategli dalla legge, venendo così vulnerate le finalità che il legislatore intendeva perseguire con le previsioni normative in esame.

Tale comportamento, in assenza di circostanze eccezionali e urgenti, è certamente stigmatizzabile e non può non avere delle conseguenze in punto di diritto.

Difatti, l'aver portato ad esecuzione la delibera prima del termine previsto dalla legge (rappresentato, è bene ribadirlo, dal rilascio del parere della Corte dei conti o dallo scadere dei sessanti giorni senza che il parere venga rilasciato) ha di sicuro violato la legittimità del procedimento amministrativo in essere rendendo quantomeno annullabile (per violazione di legge o eccesso di potere), se non nullo, l'atto deliberativo con possibilità di impugnazione da parte dello stesso da parte di soggetti interessati

dinanzi al giudice competente.

Il mancato invio o il mancato invio tempestivo (fattispecie che, come detto, hanno le medesime conseguenze) rappresentano un'omissione che non può non essere ritenuta grave (salvo casi eccezionali), pregiudicando le verifiche da parte della Corte dei conti.

La fattispecie all'esame di questa Sezione ricade esattamente nel quadro appena descritto avendo il Comune di Siena già sottoscritto l'aumento di capitale.

Giova ricordare la cronologia dei fatti in esame per avere maggiore contezza del quadro giuridico-fattuale in cui si è mosso il Comune di Siena.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 128 del 03/04/2025, avente a oggetto *"Protocollo di intesa tra Comune di Siena e Invitalia spa per la valorizzazione dell'area industriale localizzata a Siena in viale Toselli ai numeri civici 7-9"*, l'Amministrazione Comunale ha approvato il Protocollo di Intesa, tra il Comune di Siena e l'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa S.p.A (Invitalia) per la promozione e la valorizzazione dell'area industriale dell'area industriale localizzata in Viale Toselli ai numeri civici 7-9, autorizzando il Sindaco alla necessaria sottoscrizione in nome e per conto del Comune di Siena. L'art. 3 del citato Protocollo prevedeva che il Comune di Siena, al fine di perseguire lo scopo di riconversione industriale funzionale alla tutela delle aree di interesse ed anche al fine di agevolarne il successivo processo di reindustrializzazione per i medesimi obiettivi, si sarebbe impegnato a partecipare a eventuali operazioni di acquisizione.

Invitalia, con atto notarile Rep. n. 72903 del 30 ottobre 2025, ha costituito la società *"SVILUPPO INDUSTRIALE SIENA S.R.L."*

Successivamente, in data 16 dicembre 2025, l'assemblea della società Sviluppo Industriale Siena S.r.l. ha deliberato, *inter alia*, un aumento di capitale per complessivi 6.140.000,00, da sottoscrivere e liberare interamente entro e non oltre il 31 dicembre 2025, riservando una quota di aumento pari a 4.910.000,00 alla sottoscrizione della Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.a. (da liberarsi mediante conferimento in natura) e la residua quota di aumento di 1.230.000,00 alla sottoscrizione del Comune di Siena (da liberarsi in denaro), disponendo che la delibera di aumento sarà immediatamente efficace per quanto riguarda l'indicazione dell'importo del capitale deliberato e sarà successivamente eseguita tramite la sottoscrizione e contestuale liberazione dell'aumento deliberato.

Con documento notarile (rep. 73092, racc. 37859 del 16/12/2025), denominato

“Sottoscrizione di aumento di capitale in natura e attestazione di avvenuta sottoscrizione di aumento di capitale con conferimento in denaro”, veniva dato atto, tra l’altro, che “il Comune di Siena ha prima d’ora sottoscritto interamente la sua quota di aumento di capitale e la ha integralmente liberata mediante consegna di numero 3 assegni circolari non trasferibili intestati alla conferitaria emessi il 15 dicembre 2025 da MPS ...”.

Dalla visura societaria risulta, poi, che, alla data del 30 dicembre 2025, sono soci di Sviluppo Industriale Siena S.r.l.: l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.a. (quota: 4.920.000,00 pari all’80 per cento del capitale sociale) ed il Comune di Siena (quota: 1.230.000,00 pari al 20 per cento del capitale sociale).

Le riferite circostanze sono state confermate dal Comune di Siena con la nota prot. 427 del 2025, a seguito di specifica richiesta istruttoria della Sezione.

Nessun dubbio, quindi, che il Comune di Siena abbia trasmesso la delibera non rispettando le previsioni normative dell’art. 5 TUSP; difatti, l’Ente ha proceduto alla sottoscrizione dell’aumento del capitale prima ancora dell’invio della delibera di Consiglio alla Corte dei conti e, pertanto, senza attendere la pronuncia della Sezione ovvero il trascorre dei 60 giorni previsti per legge, con ciò inevitabilmente pregiudicando la possibilità, per questa Sezione, di rilasciare il parere richiesto ai sensi del citato articolo, in adesione alla consolidata giurisprudenza contabile sopra richiamata.

Tutto ciò appare maggiormente stigmatizzabile nel caso di specie in quanto il Comune di Siena ha inviato la delibera di Consiglio ben sapendo dell’avvenuta sottoscrizione dell’aumento di capitale e senza evidenziare tale adempimento all’ufficio di controllo di questa Sezione preposto all’istruttoria (nessun dubbio può nutrirsi circa la conoscenza della legge e della giurisprudenza contabile da parte del Comune).

Pertanto, questa Sezione non può che constatare l’impossibilità di rilasciare il proprio parere (nonostante l’istruttoria espletata) che più che mai poteva manifestare la propria utilità considerando che, da una analisi della sola documentazione prodotta, emerge la quasi totale mancanza di motivazione sugli aspetti richiamati dal comma 1 dell’art. 5 TUSP.

Come già rappresentato, restano da valutare le conseguenze dell’omissione evidenziata: nullità o annullabilità della procedura di sottoscrizione; le eventuali responsabilità erariali (e non solo); ulteriori verifiche rimesse alla Corte dei conti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, 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, dichiara il non luogo a deliberare sull'atto deliberativo del Comune di Siena n. 208/2025, alla stregua delle considerazioni esposte in parte motiva

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Siena, in persona del Sindaco, ed al Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

ORDINA

Al Comune di Siena di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2026.

Il Relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 13 febbraio 2026.
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)