



CORTE DEI CONTI

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Teresa POLVERINO	Presidente
dott. Alessandro VISCONTI	Consigliere
dott.ssa Elisabetta CONTE	Primo Referendario
dott.ssa Federica LELLI	Referendario (relatore)
dott. Massimiliano MAITINO	Referendario

nella camera di consiglio del 18 gennaio 2024

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

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP);

VISTA la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera Genova n. 25 del 6 novembre 2023, avente ad oggetto "*Partecipazione dell'Ente Ospedaliero a Liguria Digitale S.p.A. con acquisto di una azione*", acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6044 del 27 novembre 2023;

VISTA l'ordinanza n. 3/2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Federica Lelli;

PREMESSO IN FATTO

Con nota del 27 novembre 2023, l'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera Genova ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, c. 3, del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP), la delibera del Consiglio di amministrazione n. 25 del 6 novembre 2023, avente ad oggetto l'acquisto di una partecipazione in Liguria Digitale S.p.A.¹

Alla comunicazione indicata sono stati allegati lo statuto e i patti parasociali di Liguria Digitale S.p.A., che disciplinano l'esercizio dell'*in house* congiunto.

In dettaglio, secondo quanto prospettato, la partecipazione in qualità di socio in Liguria Digitale S.p.A., mediante l'acquisto di n. 1 azione, si pone il primario obiettivo di ottenere un'offerta economica a tariffe agevolate per effettuare il trasferimento in *cloud* di alcuni sistemi informatici del *data center* aziendale, operazione per quale l'Ente ospedaliero ha presentato istanza di partecipazione a uno specifico bando del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che prevede - quale condizione necessaria per l'ammissione a finanziamento - il trasferimento ad infrastruttura qualificata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La procedura di esame preliminare della costituzione di società pubbliche o di acquisizione di partecipazioni da parte di pubbliche amministrazioni

L'art. 11, comma 1, lett. *a*), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), ha modificato l'art. 5, commi 3 e 4, del D.lgs. n. 175 del 2016, attribuendo alla Corte dei conti una specifica funzione di verifica sulle delibere di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisizione di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

¹ Liguria Digitale S.p.A. è una società a partecipazione pubblica che opera al servizio di Regione Liguria e degli altri enti soci, secondo il modello del c.d. *in house providing*, in attività strettamente connesse alle finalità istituzionali di questi ultimi, perseguendo il miglioramento qualitativo delle gestioni pubbliche mediante la messa a disposizione di un sistema integrato di servizi informativi e informatici, oltre a svolgere compiti di supporto, assistenza e consulenza nonché di promozione dell'innovazione digitale sul territorio ligure.

In particolare, il novellato art. 5, comma 3, TUSP 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 competente sezione di controllo della 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 art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, negativo, l'amministrazione interessata può procedere, previa motivazione che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, comma 4, TUSP). Ne consegue che un'eventuale pronuncia negativa della Corte dei conti non produce un effetto preclusivo dell'acquisizione di efficacia della delibera, potendo l'amministrazione procedente, ove ritenga di non conformarsi a quanto rilevato, motivare analiticamente le ragioni a sostegno della propria scelta.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella pronuncia nomofilattica n. 16/QMIG/2022, hanno osservato come la funzione attribuita alla Corte dei conti dal novellato art. 5, comma 3, TUSP, postuli l'espletamento di una peculiare attività di controllo, di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti. Tale funzione trova fondamento 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”*.

I parametri del controllo sono stabiliti dal legislatore e consistono nella valutazione della conformità dell'atto, con cui si delibera la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione, ai contenuti motivazionali indicati nei primi due commi dell'art. 5 TUSP e agli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Pertanto, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento contenga un'analitica motivazione sui seguenti profili: i) necessità della società per il perseguimento

delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 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, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la verifica si estende al rispetto della procedura per l'adozione della delibera e al contenuto dell'atto, come disciplinati dagli artt. 7 e 8 TUSP.

Tanto premesso, si procede al vaglio della deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera Genova n. 25 del 6 novembre 2023.

2. Rispetto delle regole di competenza (art. 8 TUSP)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni in società già esistenti, l'art. 8 TUSP prevede che l'operazione sia deliberata *“secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2”*. Tali disposizioni disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il prescritto onere motivazionale.

Nel caso in esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica deliberazione del Consiglio di amministrazione (la n. 25 del 6 novembre 2023), conformemente a quanto prescritto dall'art. 7, comma 1, lett. d), TUSP, che richiede che l'operazione sia autorizzata da una delibera dell'organo amministrativo dell'ente.

3. Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici (artt. 3 e 4 TUSP)

Liguria Digitale S.p.A. ha natura di società per azioni e, pertanto, rientra nei modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche dall'art. 3 TUSP.

Per quanto concerne, invece, la conformità ai vincoli finalistici, l'art. 4 TUSP pone il divieto, per le amministrazioni pubbliche, di costituire società o acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, elencando, a tale scopo, ai commi 2 e seguenti, le attività consentite.

Sul punto, come emerge dalla delibera del Consiglio di amministrazione, l'acquisizione della partecipazione, indirizzata al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente

ospedaliero, è funzionale all'ottenimento di tariffe agevolate ² per il processo di migrazione in *cloud*, obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni. L'ingresso nella compagine sociale di Liguria Digitale S.p.A., inoltre, replicherebbe quanto già effettuato da altri enti liguri operanti nel settore sanitario ³.

Sotto tale profilo, le argomentazioni esplicitate nell'atto deliberativo, sia pure sintetiche, appaiono sufficienti a giustificare la scelta dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera Genova di acquisire una partecipazione (pari a una sola azione) in Liguria Digitale S.p.A.

4. L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP)

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite, *“assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la *“sostenibilità finanziaria”* sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Tale requisito deve essere puntualmente analizzato dall'amministrazione precedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella già menzionata deliberazione n. 16/2022/QMIG, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa fonte; evoluzione dei costi; indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto concerne il profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione precedente, al fine di vagliare la

² Sul punto, la delibera specifica che la garanzia di applicazione, da parte di Liguria Digitale S.p.A., di tariffe agevolate e maggiormente favorevoli rispetto a quelle di mercato è assicurata da Regione Liguria.

³ Analoga operazione è stata già effettuata da n. 5 Aziende Sanitarie liguri, dal Policlinico San Martino, dall'IRCCS Giannina Gaslini e dall'Ospedale Evangelico Internazionale.

compatibilità dell'investimento iniziale, e dei potenziali successivi trasferimenti alla società, con la situazione finanziaria dell'ente.

Le Sezioni riunite, inoltre, hanno affrontato la questione dell'estensione del sindacato della Corte dei conti, giungendo alla conclusione che, trattandosi di ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà *“avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza, l'adeguatezza e l'approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata”*. Andranno, poi, scandagliate affidabilità ed attendibilità del *business plan* (o piano equivalente).

Passando all'esame del caso di specie, la delibera dell'Ente ospedaliero – anche in considerazione dell'esiguità del valore di acquisto della partecipazione (una sola azione) – si limita ad indicare il corrispettivo da versare per l'operazione, pari a euro 345,24⁴, senza fornire ulteriori elementi di valutazione circa la sostenibilità finanziaria dell'operazione nei termini sopra delineati.

5. La convenienza economica, la gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

Come accennato, l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione deve essere analiticamente motivato anche in relazione alla convenienza economica dell'operazione e alla compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Sul punto, la più volte richiamata deliberazione delle Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG, ha precisato che la motivazione deve dare conto *“sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità)*. In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel *business plan*, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo

⁴ Il valore nominale di una azione di Liguria Digitale S.p.A. è pari a euro 51,65.

profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili”.

Sotto il profilo del sindacato che la Corte dei conti è chiamata ad esercitare, trattandosi, anche in questo caso, di valutazioni che impingono nella discrezionalità tecnica, lo scrutinio dell’atto deliberativo è teso ad accertare che l’istruttoria condotta dall’amministrazione precedente (nelle modalità da quest’ultima determinate) abbia ragionevolmente confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle possibili forme di gestione, tenendo in debita considerazione la qualità del servizio erogato e il diverso grado di efficienza, mediante un calcolo dettagliato di costi e benefici di ciascuno di essi.

Ciò premesso, nella deliberazione in esame si attesta la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità amministrativa senza, tuttavia, fornire elementi esaustivi a supporto dell’affermazione sia in relazione agli specifici benefici economici derivanti dall’iniziativa (convenienza economica) sia in merito ai miglioramenti attesi nell’erogazione dei servizi sul territorio (efficienza, efficacia ed economicità).

La citata delibera, infatti, si limita ad esplicitare che: i) la partecipazione in Liguria Digitale S.p.A. costituisce un’opportunità per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente, anche in considerazione della crescente importanza dell’innovazione tecnologica ed informatica; ii) a seguito del processo di migrazione in *cloud*, obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni, l’operazione consentirebbe di ottenere da Liguria Digitale S.p.A. tariffe agevolate per i servizi di gestione delle risorse in *cloud*; iii) in chiave prospettica, anche in caso di affidamento di ulteriori servizi, Liguria Digitale S.p.A. erogherebbe le attività ai soci a tariffe agevolate.

6. Compatibilità dell’intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP)

La delibera dell’Ente non affronta il profilo della compatibilità dell’operazione con le norme dei Trattati europei, con particolare riguardo alla disciplina in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, l’acquisizione della partecipazione in Liguria Digitale S.p.A. non sembra presentare, al momento, profili di contrasto con la disciplina in parola, trattandosi del versamento di un corrispettivo funzionale all’acquisto della qualità di socio.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è reso il parere della Sezione regionale di controllo per la Liguria, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del D.lgs. n. 175 del 2016, in merito all'operazione di acquisizione di una partecipazione in Liguria Digitale S.p.A. da parte dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera Genova.

Ferme restando le osservazioni riportate, si riservano eventuali ulteriori valutazioni nell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite a questa Sezione regionale;

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria, entro cinque giorni dal deposito, come prescritto dall'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016, al Direttore generale dell'Ente ospedaliero, nella sua qualità di rappresentante legale;

ORDINA

all'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera Genova di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale, come disposto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 gennaio 2024.

Il magistrato relatore

Federica Lelli

Il presidente

Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria il 19 gennaio 2024.

Il funzionario preposto