



Deliberazione n. 3/2025/PASP
Istituto Zooprofilattico Sperimentale
del Lazio e della Toscana "M. Aleandri"

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti magistrati

Franco MASSI	Presidente
Fabia D'ANDREA	Consigliere
Giulia RUPERTO	Referendario - relatrice

nella Camera di consiglio del 28 gennaio 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
visto il testo unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;
visto il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;
visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (d'ora in avanti, per brevità, T.u.s.p.), e in particolare l'articolo 5, commi 3 e 4, come modificati dall'articolo 6, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100 e dall'articolo 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118;
viste le pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite in funzione nomofilattica, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102, con le deliberazioni 3 novembre 2022, n. 16/2022/QMIG, 23 novembre 2022, n. 19/2022/QMIG, e 10 luglio 2023, n. 25/2023/QMIG;

vista la deliberazione del Commissario Straordinario n. 510 del 20 dicembre 2024, dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri relativa a *"Acquisto di un ulteriore porzione di terreno ed edificio della proprietà confinante alla sede di Roma denominata "Acqua Appia"* trasmessa ai sensi dell'art. 5 comma 3 d.lgs. n. 175 del 2016, con nota del 8 gennaio 2025, e pervenuta via p.e.c. il 9 gennaio 2025 (prot. Sezione n. 0142);

visto il decreto del Presidente della Sezione n. 1/2025 del 10 gennaio 2025, con il quale l'esame della suddetta richiesta è stato assegnato alla Referendaria Giulia Ruperto:

vista l'ordinanza n. 5 del 22 gennaio 2025 con cui il Presidente a seguito del deferimento del Magistrato istruttore, ha convocato l'adunanza della Sezione in camera di consiglio per l'esame e la deliberazione;

udita la relatrice Giulia Ruperto;

PREMESSO IN FATTO

Con nota del 9 gennaio 2025, acquisito al protocollo di questa Sezione in pari data (SC_LAZ - 0142 - 09/01/2025), l'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana M. Aleandri ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la deliberazione del Commissario Straordinario n. 510 del 20 dicembre 2024 avente ad oggetto l'*"Acquisto di un ulteriore porzione di terreno ed edificio della proprietà confinante alla sede di Roma denominata "Acqua Appia"*.

Nel dettaglio, l'Ente ha deliberato: *"1. di sottoscrivere l'atto di compravendita allegato alla presente Deliberazione della porzione di terreno e del fabbricato confinante con la proprietà "Acqua Appia"; 2. di sottoscrivere l'atto di cessione delle quote di Appia Sviluppo S.r.l. a favore dell'Istituto per il per il valore di € 50.000"*.

La deliberazione è corredata dai seguenti allegati: copia di planimetria del complesso immobiliare (Agenzia delle Entrate, Catasto fabbricati, cfr. Allegato 1); situazione patrimoniale proforma di Appia Sviluppo S.R.L. (cfr. Allegato 2); visura ordinaria di Appia Sviluppo S.R.L. (Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, cfr. Allegato 3); planimetria *ante e post operam* (spostamento "fontanelle"); copia di atto costitutivo di Appia Sviluppo S.R.L. del 17 gennaio 2020 (cfr. Allegato 4); contratto di comodato d'uso gratuito tra Sorgenti S.R.L. e Appia Sviluppo S.R.L. e di servitù di passaggio tra Idrominerale Romana Bognanco S.R.L. e Appia Sviluppo S.R.L. e

l'Istituto (cfr. Allegato 5); scrittura privata avente ad oggetto la compravendita del complesso immobiliare di Sorgenti S.R.L. e la cessione dell'intera partecipazione di Sorgenti S.R.L. e Idrominerale Romana Bognanco S.R.L. nel capitale sociale di Appia Sviluppo S.R.L. in favore dell'Istituto Zooprofilattico del Lazio e Toscana M. Aleandri (cfr. Allegato 6); compravendita del complesso immobiliare di Sorgenti S.R.L. a Istituto Zooprofilattico del Lazio e Toscana M. Aleandri e di cessione delle quote societarie di Sorgenti S.R.L. e Idrominerale Romana Bognanco S.R.L. in Appia Sviluppo S.R.L. a Istituto Zooprofilattico del Lazio e Toscana M. Aleandri. (cfr. Allegato 7).

Con l'atto deliberativo, l'Istituto Zooprofilattico del Lazio e Toscana M. Aleandri ha deliberato di acquistare una porzione di terreno al fine *“di ampliare i propri spazi per installare un inceneritore per carcasse animali, nuovi locali per mensa aziendale, e laboratori di apicoltura e per altri laboratori, attività di nuova istituzione (es. centro di referenza primati non umani)”* e di sottoscrivere l'atto di cessione delle quote societarie di Appia sviluppo S.R.L. - società costituita, il 17 gennaio 2020, da Sorgenti S.R.L. in liquidazione e Idrominerale Bognanco Romana S.R.L. in liquidazione, rispettivamente socie del 90% per cento del capitale sociale, pari a euro 9.000,00, e del 10% del capitale sociale, pari a euro 1.000,00.

Dalla visura camerale della società Appia Sviluppo S.R.L., acquisita in via istruttoria d'ufficio, l'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana M. Aleandri risulta già socio unico della società a responsabilità limitata Appia Sviluppo S.R.L., con atto di cessione delle quote societarie di Idrominerale Romana Bognanco S.r.l. e Sorgenti S.r.l. all'Istituto, stipulato il 19 dicembre 2024.

DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP.

L'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, recante il *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* (TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022, dispone che *“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, 6 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".

Il successivo comma 4 consente, poi, all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un *"parere in tutto o in parte negativo"*, e, quindi, di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi *"analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere"*, dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale.

Su tale funzione assegnata alla Corte dei conti sono intervenute di recente le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Più in particolare, nella deliberazione n. 16, le Sezioni Riunite hanno specificato che *"l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, 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) (...) 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"*.

Giova evidenziare che le Sezioni Riunite in più occasioni hanno delineato l'ambito di esercizio della funzione la cui verifica interviene su un provvedimento già perfetto, che, per poter essere eseguito necessita del vaglio positivo della magistratura contabile

ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato sicché l'amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Risulta, pertanto, estranea al disposto normativo di cui al novellato art. 5 del TUSP la fattispecie dell'invio alla Corte dei conti di un provvedimento perfetto e già eseguito, mediante la stipula dell'atto negoziale.

L'ulteriore pronuncia nomofilattica delle Sezioni Riunite di questa Corte, n. 19 del 23 novembre 2022, ha consentito di dirimere alcuni dubbi interpretativi sul novero degli atti soggetti a controllo, statuendo in particolare che *“l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio”*.

2. Ambito soggettivo del controllo e profili di competenza.

Il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *“le amministrazioni pubbliche di cui all'art.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”*.

Di recente, le Sezioni Autonomie, chiamate a pronunciarsi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 160/2024/QMIG, hanno precisato che:

“Nel SSN ricadono anche le attività amministrative in materia di zooprofilassi, servizi veterinari e la correlata ricerca (cfr. artt. 1, 6 e 16 l. n. 833/1978). Gli IZS sono quindi enti del Servizio sanitario nazionale in quanto: (1) «operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, garantendo ai Servizi veterinari delle regioni e delle province autonome e delle unità sanitarie locali le prestazioni e la collaborazione tecnico-scientifica necessarie all'espletamento delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria» (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 270/1993); (2) sono enti “sanitari” (art. 1, l. n. 503/1970) cui sono attribuite le funzioni indicate dagli art. 14 e 16 l. n. 833/1978; (3) erogano prestazioni incluse nel perimetro dei LEA (DPCM del 12 gennaio 2017, spec. All. 1); (4) sono «strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e province autonome, per le materie di rispettiva competenza ...nell'ambito del Servizio sanitario nazionale» (art. 1, co. 1, lettera h della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

L'inquadramento degli IZS nel SSN, infatti, trova conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che nel mettere in evidenza l'intreccio con altre competenze statali, afferma che, con la riforma varata con il d.lgs. n. 270/1993, il legislatore ha inteso procedere «al completo inserimento degli Istituti in questione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale» (C. cost. sent. n. 234/2021) e, allo stesso tempo, che sono enti attratti nelle funzioni amministrative regionali. Ne consegue che essi sono assoggettabili altresì ai controlli svolti dalle Sezioni territoriali ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7, del d.l. n. 174/2012, con l'obbligo per gli organi di revisione di compilare il relativo questionario, già previsto dall'art. 1, commi 167 e 170, della l. n. 266/2005. Infine, va segnalato che la disciplina nazionale prevede la possibilità di istituire IZS a carattere interterritoriale (art. 10, comma 2, d.lgs. n. 106/2012; art. 1, comma 3, legge n. 745/1975). Come evidenzia la Sezione remittente, infatti, gli IZS esistenti sono soltanto 10, in quanto molti sono stati istituiti tra più regioni. In definitiva, non appare dubbio che gli IZS siano enti pubblici regionali, con la peculiarità che essi possono essere istituiti ed organizzati per erogare servizi a favore di più regioni" (Deliberazione n. 16/SEZAUT/2024/QMIG).

Ne consegue che l'Istituto Zooprofilattico sia assoggettato al controllo previsto dalle disposizioni del TUSP e che, quindi, sia tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 del TUSP.

L'articolo 5, comma 4, del TUSP ripartisce poi la competenza, ai fini dell'esame degli atti costitutivi di società o di acquisizione di partecipazioni societarie tra le Sezioni riunite in sede di controllo, le Sezioni regionali di controllo e la Sezione controllo Enti. L'Istituto, pur avendo una circoscrizione territoriale interregionale, si ritiene attratto alla competenza di questa Sezione regionale, rientrando tra le istituzioni pubbliche di autonomia, che hanno la sede legale nella regione.

3. Ambito oggettivo.

Sotto il profilo del "tipo" societario non sussistono rilievi atteso che la società a responsabilità limitata figura tra quelli consentiti alle Pubbliche amministrazioni ex artt. 2, comma 1, lett. l), e 3, comma 1, T.U.S.P. (per una recente disamina dei tipi consentiti, cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2024, punti 30-37).

In merito ai profili "formali", il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Commissario Straordinario, in linea con quanto richiesto dall'articolo 7, comma 1, lettera d) del T.U.S.P.

La cornice normativa testé delineata prescrive che tale atto sia redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, comma 1, T.U.S.P.

L'art. 5, comma 3, del TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* (incluse quelle miste pubblico privato, disciplinate dal successivo art. 17) e l' *"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di Amministrazioni pubbliche (per *"partecipazione"* deve intendersi *"la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi"* come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

Sulla scorta della visura camerale, acquisita d'ufficio in sede istruttoria, si prende atto che l'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana M. Aleandri risulta socio unico di Appia Sviluppo S.r.l. a partire dal 19 dicembre 2024, data in cui è stato stipulato l'atto notarile di cessione delle quote societarie da parte di Idrominerale Romana Bognanco S.r.l. e Sorgenti S.r.l. in favore dell'Istituto Zooprofilattico. Invero, la deliberazione del Commissario Straordinario dell'Istituto Zooprofilattico, con la quale viene deliberata l'acquisizione delle partecipazioni in Appia Sviluppo S.r.l., è datata 20 dicembre 2024 (deliberazione n. 510) ed è stata trasmessa, per i profili di competenza, a questa Sezione con nota dell'8 gennaio 2025, assunta al protocollo in data 9 gennaio 2025, al numero 0142.

Alla luce di tali riscontri istruttori, il Collegio prende atto che l'Amministrazione ha acquisito, sotto la propria responsabilità, le partecipazioni della società a responsabilità limitata e la qualità di socio unico prima dei sessanta giorni previsti per la pronuncia della Corte dei conti.

L'avvenuta operazione societaria rende l'atto deliberativo in esame *"perfetto"* e *"già eseguito"*, con conseguente preclusione dello scrutinio di questa Sezione, che ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, verte sui presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Risulta, pertanto, estranea al disposto normativo la fattispecie dell'invio alla Corte dei conti di un provvedimento perfetto e già eseguito, mediante l'acquisizione delle quote societarie e della qualità di socio.

Restano 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'articolo 20 del medesimo TUSP, così come ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni intestate alla Sezioni regionali di controllo. Alla luce delle considerazioni svolte, la Sezione deve, pertanto, dichiarare il non luogo a provvedere in merito all'istanza di parere ricevuta dall'Istituto Zooprofilattico del Lazio e la Toscana M. Aleandri.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Lazio dichiara il non luogo a provvedere in merito alla fattispecie concretamente rappresentata per le ragioni esposte in parte motiva.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione a mezzo PEC, entro cinque giorni dal suo deposito, all'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana M. Aleandri in persona del suo Commissario Straordinario;

DISPONE

che ai sensi dell'articolo 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016, l'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana M. Aleandri, è tenuto a pubblicare la presente deliberazione nel proprio sito internet istituzionale entro cinque giorni dalla sua ricezione.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso nella camera di consiglio del 28 gennaio 2025.

ESTENSORE
Giulia RUPERTO
f.to digitalmente

PRESIDENTE
Franco MASSI
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 28 gennaio 2025.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente