Strategia Cloud Italia e testo unico Partecipate: sentenza della Corte

Corte dei conti, Sezione regionale di Controllo per il Veneto, Sentenza n. 196/2025

di Angelo "Lucio" Cavallari

Fatto:

Un Comune del Veneto ha trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo una Deliberazione del Consiglio comunale concernente l'acquisizione di una quota in una Società Srl.

Nella Delibera veniva specificato come il Sistema informativo comunale sia gestito secondo le Linee di indirizzo strategico per le Amministrazioni locali indicate nella "*Strategia Cloud Italia*" realizzata dal Dipartimento per la Trasformazione digitale e dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (Acn). Questa Strategia prevede che le Amministrazioni locali i cui Sistemi informativi non possiedano le caratteristiche richieste dall'Agenzia per l'Italia Digitale (*AgID*) debbono realizzarli grazie a Sistemi *cloud* certificati da *AgID* o, in alternativa, ricorrendo ad altre Amministrazioni locali o al"*Polo Strategico nazionale*" per consolidare le proprie infrastrutture e servizi.

Nella Delibera si afferma poi come le normative vigenti impongano al Comune di utilizzare la tecnologia migrando al *cloud* la propria infrastruttura "*Information Tecnology (IT)*", attraverso l'utilizzo di servizi "*IaaS – Infrastructure as a Service qualificati ai sensi delle Circolari AgID n. 2 e n. 3 del 9 aprile 2018 (…)",* e che"*la Società 'in house' fornisce attualmente servizi IaaS qualificati al Comune*".

L'acquisto delle quote della Srl, corrispondente allo 0,44% del suo Capitale sociale, secondo il Comune costituirebbe il primo passo verso l'affidamento "*in house*" alla stessa dei Servizi di gestione delle infrastrutture del *Datacenter* comunale mediante l'erogazione di servizi di tipo *Iaas*, già forniti al Comune dalla medesima Società.

Secondo la Delibera inoltre, soddisfacendo così i requisiti dell'art. 4, commi 1 e 2, del Dlgs. n. 175/2016 (Tusp)[1], l'acquisizione delle quote nella Società in oggetto è fondamentale al conseguimento delle finalità istituzionali del Comune relative al "*perseguimento degli obblighi di adempiere alle previsioni normative relative alla migrazione verso il Cloud*". Alla Delibera sono poi allegate la "*Relazione sulla sostenibilità economico- finanziaria della Società 'in-house' Srl*" e la "*Relazione tecnica attestante la sostenibilità economica e motivazione analitica*" redatta ai sensi dell'art. 5[2] del Tusp, oltre al Parere favorevole del Revisore dei conti.

Diritto:

Preliminarmente la Corte esamina l'esistenza dei presupposti per l'esame dell'atto di controllo così come previsto dall'art. 5 del Tusp, ricordando quanto affermato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, nella Deliberazione 19/Qmig/2022, ove si può leggere che "*l'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, Tusp, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione*".

La Corte quindi, considerato che sulla base di quanto deliberato il Comune va ad assumere la posizione di socio della Società Srl, conclude che l'ipotesi in oggetto rientri tra quelle per cui le Sezioni regionali sono chiamato a rendere il parere richiesto.

In riferimento invece alla sussistenza del rispetto delle regole sulla competenza e sul contenuto motivazionale di cui agli artt. 4 e 7[3] ed 8[4] del Tusp, la Sezione veneta rileva come l'acquisto di quote della Società Srl tramite la sottoscrizione di aumento di capitale sia stato adottato con una specifica Delibera di Consiglio comunale, conformemente a quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lett. d), del Tusp, richiamata dall'art. 8 del Tusp che disciplina l'acquisto di quote di partecipazione di società già esistenti.

Per quanto riguarda invece il rispetto dei vincoli tipologici di cui all'art. 3, del

Tusp[5], e finalistici di cui all'art. 4 del Tusp – articolo che implica sia la verifica dell'oggetto sociale della Società, comma 1, che le attività esercitate, comma 2 – in riferimento ai vincoli finalistici la Delibera afferma come l'acquisto delle quote della Srl sia "*strettamente necessaria per il conseguimento dei fini istituzionali del Comune*", così come previsto dal Dlgs. n. 82/2005 ("*Codice dell'Amministrazione Digitale – Cad*") e dal "*Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026*" dell'*AgID*, il quale prevede che "*le Amministrazioni locali, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, migrano i loro Centri per l'elaborazione delle informazioni (Ced) e i relativi sistemi informatici, privi dei requisiti fissati dalla Circolare AgID n. 1/2019 e, successivamente, dal regolamento cloud e infrastrutture, verso l'Infrastruttura PSN o verso altra infrastruttura della PA già esistente in possesso dei requisiti fissati dallo stesso regolamento cloud e infrastrutture. Le amministrazioni locali, in alternativa, possono migrare i propri servizi verso soluzioni cloud qualificate nel rispetto di quanto previsto dalle Circolari AgID n. 2 e n. 3 del 2018 e, successivamente, dal Regolamento cloud e infrastrutture*".

Inoltre, secondo il Comune, l'acquisto delle quote della Srl è preordinata ad un futuro affidamento "*in house*" dei"*Servizi di gestione infrastrutturale del Datacenter comunale mediante l'erogazione di servizi di tipo IaaS – Infrastructure as a Service – qualificati e di servizi sistemistici a supporto*" alla Società "*in house*" soggetta al controllo analogo attraverso un Comitato congiunto, con attribuzione di un voto per ogni socio, indipendentemente dalla quota di capitale detenuta.

Rileva la Corte come nello Statuto societario vengano elencati gli scopi societari, tra i quali è prevista la "*realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi e la produzione di beni e servizi strumentali di supporto della funzione amministrativa pubblicistica nel campo dell'Information Comunication Technology, necessaria per provvedere al perseguimento dei fini istituzionali degli Enti soci*", svolgendo così per i Comuni soci, come evidenziato nella Deliberazione in riferimento al rispetto delle finalità perseguite di cui all'art. 4, comma 2, del Tusp, autoproduzione di beni e di servizi strumentali all'Ente "*nel rispetto delle condizioni stabilite dalle Direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento*".

Ritenendo infine soddisfatto, sulla base della documentazione acquisita, anche l'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, convenienza economica e compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, di cui all'art. 5, commi 1 e 3, del Tusp, anche ritenendo che, tenuto conto che i Servizi potranno essere richiesti alla Società "*in base alle proprie esigenze e disponibilità finanziarie, di volta in volta nel caso di 'effettiva necessità e previa analisi di complessiva convenienza economico-finanziaria'*" e data la ridotta entità dell'investimento, sia "*possibile valorizzare l'intenzione dell'Ente di effettuare analisi di convenienza per ciascun servizio che verrà affidato*" e che quindi "*considerando il quadro di riferimento degli interventi da attuare, può ritenersi assolto l'obbligo motivazionale e le ragioni di convenienza*".

Ritenendo quindi la Sezione regionale di controllo per il Veneto non esistere motivi ostativi all'acquisto della partecipazione della Società Srl da parte del Comune.

Commento:

È interessante qui notare come l'adesione da parte di un Comune alla "*Strategia Cloud Italia*", ottenuta attraverso l'acquisto di quote di una Società "*in house*", in grado poi di attuarne le Linee-guida, a cui sarà poi conferito l'incarico di svolgere i relativi servizi, costituisce fattispecie di rispetto dei vincoli finalistici del Tusp.

---

[1] Dlgs. n. 175/2016 – "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*". "*Art. 4 Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche. 1. Le Amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. 2. Nei limiti di cui al comma 1, le Amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sottoindicate: 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'art. 193 del*

Dlgs. n. 50/2016; 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'art. 180 del Dlgs. n. 50/2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 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; 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'art. 3, comma 1, lett. a), del Dlgs. n. 50/2016".

[2] Dlgs. n. 175/2016 – "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*". "*Art. 5 Oneri di motivazione analitica. A eccezione dei 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, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, 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. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà 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. Gli Enti Locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate. 3. 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'art. 21-bis della Legge n. 287/1990, e alla Corte dei conti, che Delibera, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli artt. 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. 4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli Enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle Regioni e degli Enti Locali, nonché dei loro Enti strumentali, delle Università o delle altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli Enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della Legge n. 259/1958, è competente la Sezione del controllo sugli Enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro 5 giorni dal deposito, all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro 5 giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. 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".

[3] Dlgs. n. 175/2016 – "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*". "*Art. 7 Costituzione di società a partecipazione pubblica. 1. La Deliberazione di partecipazione di un'Amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: a) Dpcm., su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con i Ministri competenti per materia, previa Deliberazione del Consiglio dei Ministri, in caso di partecipazioni statali; b) Provvedimento del competente Organo della Regione, in caso di partecipazioni regionali; c) deliberazione del Consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; d) Delibera dell'Organo amministrativo dell'Ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche. 2. L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, comma 1. 3. L'atto deliberativo contiene altresì l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli artt. 2328 e 2463 Cc., rispettivamente per le Società per azioni e per le Società a responsabilità limitata. 4. L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'Amministrazione pubblica partecipante. 5. Nel caso in cui sia prevista la partecipazione all'atto costitutivo di soci privati, la scelta di questi ultimi avviene con procedure di evidenza pubblica a norma dell'art. 5, comma 9, del Dlgs. n. 50/2016. 6. Nel caso in cui una società a partecipazione pubblica sia costituita senza l'atto deliberativo di una o più Amministrazioni pubbliche partecipanti, o*

l'atto deliberativo di partecipazione di una o più Amministrazioni sia dichiarato nullo o annullato, le partecipazioni sono liquidate secondo quanto disposto dall'art. 24, comma 5. Se la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo riguarda una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale, si applicano le disposizioni di cui all'art. 2332 del Cc. 7. Sono altresì adottati con le modalità di cui ai commi 1 e 2: a) le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società; b) la trasformazione della società; c) il trasferimento della sede sociale all'estero; d) la revoca dello stato di liquidazione".

[4] "*1. Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'Amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'art. 7, commi 1 e 2. 2. L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto della partecipazione rende inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima. 3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche all'acquisto, da parte di Pubbliche Amministrazioni, di partecipazioni in società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio*".

[5] Dlgs. n. 175/2016 – "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*". "*Art. 3 Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica 1. Le Amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a Società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. 2. Nelle Società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'Organo di controllo o di un Revisore. Nelle Società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al Collegio sindacale*".

Fonte: Centro Studi Enti Locali