



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE
ADRIATICO SETTENTRIONALE
ACQUISIZIONE DI UNA PARTECIPAZIONE
AZIONARIA DELLA SOCIETÀ "ESERCIZIO RACCORDI
FERROVIARI DI PORTO MARGHERA S.P.A."
(E.R.F. SPA)

Determinazione del 7 novembre 2024, n. 152



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE
ADRIATICO SETTENTRIONALE
ACQUISIZIONE DI UNA PARTECIPAZIONE
AZIONARIA DELLA SOCIETÀ "ESERCIZIO RACCORDI
FERROVIARI DI PORTO MARGHERA S.P.A."
(E.R.F. SPA)

Relatore: Primo Referendario Daniela Cimmino



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 7 novembre 2024,

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

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

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp);

visto l'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la nota dell'8 ottobre 2024 (prot. n. AdSP MAS.U.0019462.08-10-2024), con la quale il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico settentrionale ha inviato, ai sensi dell'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 11 l. n. 118 del 2022, la delibera del Comitato di gestione n. 17 del 24-25 settembre 2024, avente ad oggetto l'acquisizione di una partecipazione azionaria rappresentante il 21,86 per cento del capitale sociale della società "Esercizio Raccordi Ferroviari di Porto Marghera S.p.a.";

vista l'ordinanza presidenziale n. 46/2024, con la quale la Sezione è stata convocata per l'esame della delibera ai sensi dell'art. 5, cc. 3 e 4, Tusp;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Primo Referendario Daniela Cimmino

ha emesso la seguente:

DELIBERAZIONE

PREMESSO

Con nota dell'8 ottobre 2024 (prot. n. AdSP MAS.U.0019462.08-10-2024), pervenuta a mezzo PEC ed acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 4391 del 9 ottobre 2024, il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico settentrionale (AdSP MAS) ha trasmesso - ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 11 l. n. 118 del 2022 - la delibera del Comitato di gestione n. 17 del 24-25 settembre 2024, avente ad oggetto l'acquisizione di una partecipazione azionaria rappresentante il 21,86 per cento del capitale sociale della società "Esercizio Raccordi Ferroviari di Porto Marghera S.p.a." (di seguito "E.R.F S.p.a."). A corredo del menzionato atto deliberativo, l'Ente ha prodotto i seguenti documenti: statuto e atto costitutivo della società; relazione illustrativa dell'operazione con rinvio al *link* segnalato nella nota di trasmissione ai fini dell'acquisizione degli allegati offerti a supporto e formulario Tusp trasmesso all'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato.

L'atto deliberativo ha ad oggetto l'acquisizione di una partecipazione azionaria nella società "E.R.F. S.p.a.", già partecipata dalla stessa AdSP MAS, che detiene, ad oggi, circa il 78 per cento delle azioni (direttamente, nella misura del 18 per cento circa del capitale sociale, ed indirettamente, tramite la propria società *in house* "APV Investimenti S.p.A.", per circa il 60 per cento). Il capitale sociale della società per azioni mista pubblico-privato "E.R.F. S.p.a.", interamente versato, è pari a euro 624.000 ed è suddiviso in n. 2.400.000 azioni del valore nominale di euro 0,26 ciascuna. Con la delibera sottoposta al vaglio di questa Corte l'Ente intende acquisire n. 524.554 azioni, detenute da soci privati, rappresentanti il 21,86 per cento del capitale sociale, per un importo massimo di acquisto di euro 976.716,71, pari al valore, *pro quota*, del patrimonio netto contabile alla data del 31 dicembre 2022 (corrispondente ad euro 4.468.787). Nel menzionato provvedimento si dà atto che la delibera del Comitato di gestione n. 13 del 30 luglio 2024 ha previsto apposito stanziamento nel capitolo "partecipazioni in società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati all'Autorità". Nella delibera sottoposta al vaglio di questa Corte, il Comitato di gestione argomenta evidenziando che *"l'acquisto, fino al raggiungimento di una partecipazione totalitaria (100%), costituisce consolidamento di una partecipazione di controllo già detenuta dall'AdSP MAS (direttamente ed indirettamente per il 78%), che si rende indispensabile per valorizzare la gestione del*

servizio di manovra ferroviaria tramite affidamento in house” quale servizio di interesse economico generale.

Come si evince dalla documentazione a corredo del provvedimento, la società ha chiuso l'esercizio 2022 con una perdita di euro 439.510 - a fronte dell'utile di euro 1.000 maturato nel 2021 - ed alla data del 31 dicembre 2023 ha registrato un utile di esercizio pari ad euro 52.020. Nella relazione illustrativa l'Ente riferisce che, secondo la società, la flessione registrata nel 2022 risulta riconducibile principalmente alla particolare congiuntura economica legata al conflitto bellico Ucraina - Russia, alle ripercussioni indirette anche su altri traffici e al generalizzato aumento dei prezzi per l'acquisto di beni e servizi, evidenziando che, al fine di limitarne l'impatto *“dette circostanze sono state controbilanciate da una revisione del sistema tariffari[o] e da una stretta sul controllo dei costi interni sfociata anche in una riorganizzazione interna degli uffici”*. A termini di statuto, la società “E.R.F. S.p.a.” ha per oggetto le attività rientranti nel servizio anche di interesse generale connesso con l'esecuzione di trasporti ferroviari e di servizi logistici, quali, ad esempio, la costruzione di raccordi ferroviari e altri impianti, la manutenzione di materiale rotabile, la gestione di raccordi ferroviari o altri impianti, compresa la partecipazione in imprese e società finanziarie, industriali e commerciali e ogni altra operazione finanziaria, industriale, immobiliare e commerciale necessaria e opportuna per il conseguimento dello scopo sociale. Il servizio di manovra ferroviaria consiste nella fornitura e nel prelievo di convogli ferroviari per e dai *terminal* insistenti nel comprensorio ferroviario di Venezia Marghera Scalo e nei servizi ad essa connessi e complementari. Il gestore unico “E.R.F. S.p.a.” è attualmente l'operatore affidatario del servizio di manovra ferroviaria. Come evidenziato nella relazione in atti la società dal 2008 è affidataria nel porto di Venezia del servizio di interesse generale di manovra ferroviaria portuale. Il servizio è stato affidato in concessione alla “E.R.F. S.p.a.”, sino al 31 dicembre 2023, con ordinanza dell'AdSP MAS n. 3 del 2017. L'Autorità *“nelle more dell'individuazione delle modalità di affidamento del servizio di manovra a soggetto caratterizzato da idonea garanzia di affidabilità economica e finanziaria”* ha disposto la proroga della concessione del servizio di manovra nell'ambito del comprensorio ferroviario di Venezia Marghera nei confronti del gestore unico “E.R.F. S.p.a.” sino al 30 giugno 2024 e, successivamente, a seguito della delibera del Comitato di gestione n. 15 del 30 luglio 2024, sino al 31 dicembre 2024. Nella stessa relazione in atti si riferisce che, con nota del 14 marzo 2024, la “E.R.F. S.p.a.”, al fine di *“realizzare un'operazione*

societaria volta a far rientrare la società nella tipologia di società a totale controllo pubblico con lo svolgimento del servizio di manovra mediante affidamento in "house" ha richiesto ai soci privati di valutare la disponibilità alla cessione delle proprie azioni al valore, *pro quota*, del patrimonio netto contabile alla data del 31 dicembre 2022 (complessivamente pari ad euro 4.468.787). A seguito del riscontro positivo pervenuto alla società dai soci privati e comunicato all'AdSP MAS il 31 luglio 2024, l'Ente intende procedere con l'operazione delineata nella delibera in atti giungendo alla seguente configurazione dell'assetto proprietario della "E.R.F. S.p.a.":

- "APV Investimenti S.p.A.": 1.439.410 azioni pari al 59,97542 per cento del capitale sociale;
- AdSP MAS: 960.590 azioni pari al 40,02458 per cento del capitale sociale.

Descritta nei termini sopra esposti l'operazione societaria sottoposta al vaglio della magistratura contabile e rilevato che la vicenda non attiene alla scelta dell'Adsp MAS di assumere la qualità di socio, ma alla volontà di giungere al consolidamento di una partecipazione già detenuta dalla Autorità nella "E.R.F. S.p.a.", occorre verificare se sussistano, nella fattispecie, i presupposti normativi che legittimano questa Sezione a pronunciarsi *ex art. 5, c. 3, Tusp*.

CONSIDERATO

1. In via preliminare, vanno premesse alcune considerazioni generali in ordine alla disciplina normativa della partecipazione societaria da parte delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 4 del Tusp pone, al comma 1, il vincolo di rigorosa osservanza del requisito della stretta necessità dell'acquisizione della partecipazione ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente e, al comma 2, il vincolo funzionale. La scelta di assumere o mantenere partecipazioni societarie implica anche il rispetto del principio della legalità finanziaria, con la conseguenza che la relativa decisione, anche in considerazione degli oneri correlati, presuppone in capo all'Ente un'attenta e puntuale valutazione di efficacia ed economicità, corollari del buon andamento nell'ottica, anche prospettica, della sana gestione finanziaria. Sotto questo aspetto, si evidenzia, *per incidens*, quale profilo di carattere generale quand'anche estraneo al perimetro dell'odierna cognizione, che l'eventuale scelta di accedere all'affidamento *in house* implica, comunque, la puntuale valutazione della pubblica amministrazione non solo in merito ai benefici attesi per la collettività, anche rispetto al

ricorso al mercato, ma altresì in ordine alla economicità della soluzione, pure alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici (art. 7 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

Il provvedimento del Comitato di gestione in esame richiama, nelle premesse, l'art. 6, c. 4, lett. c), l. 28 gennaio 1994, n. 84 e il decreto del Presidente dell'AdSP MAS n. 939 del 12 giugno 2023, che ha individuato tra i servizi di interesse generale nei porti di Venezia e Chioggia quello della manovra ferroviaria in ambito portuale. La norma, in realtà, attribuisce all'Ente pubblico non economico il compito dell'“*affidamento e controllo*” delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, che non devono coincidere, né risultare strettamente connessi alle operazioni portuali individuate all'art. 16 della stessa legge. Il successivo comma 10 dispone che l'esecuzione delle attività di cui al comma 4, lett. c), è affidata in concessione dall'Autorità di Sistema Portuale mediante procedura ad evidenza pubblica. In tale contesto, il medesimo art. 6, c. 4, l. n. 84 del 1994 indica alla lett. a), il compito assegnato alle Autorità di Sistema Portuale di “*indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali*”. Inoltre, il comma 11 dell'articolo innanzi citato contempla la possibilità, per le AdSP, di assumere partecipazioni “*a carattere societario di minoranza*” in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali funzionali allo sviluppo del sistema portuale ai sensi dell'art. 46 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 e - ai sensi dell'art. 15 l. 7 agosto 1990, n. 241 - di disciplinare, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche, lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite.

2. Nella fattispecie, l'Ente chiede il parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 5, c. 3, del Tusp al fine di incrementare la propria partecipazione, già maggioritaria, fino a divenire unico socio della propria controllata. Al riguardo, va rilevato che tale norma si riferisce alla differente ipotesi in cui l'amministrazione acquista per la prima volta la qualifica di socio. L'art. 5 Tusp dispone, infatti, che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad inviare alla Corte dei conti l'atto deliberativo inerente alla costituzione di una società a partecipazione pubblica o all'acquisizione di partecipazioni in società già costituite, ai fini delle conseguenti valutazioni in ordine alla compatibilità della scelta di assumere la qualità di socio con i canoni

normativi di efficienza, efficacia, economicità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria, tenendo conto delle possibili alternative della gestione diretta o esternalizzata del servizio.

La Sezione è, quindi, chiamata a verificare l'ammissibilità della richiesta dal punto di vista soggettivo (sotto il profilo della legittimazione dell'organo che ha adottato l'atto) e oggettivo (riconducibilità della fattispecie in esame all'ambito applicativo dell'art. 5 del Tusp ai fini della conseguente cognizione del giudice contabile in questa sede).

Quanto al profilo soggettivo, le Autorità di Sistema Portuale sono espressamente individuate dall'art. 2 d.lgs. n. 175 del 2016 tra le amministrazioni destinatarie del Tusp, rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni che intendano avvalersi del modulo societario. A termini del successivo art. 8, l'acquisto di partecipazioni societarie è deliberato ai sensi dell'art. 7, cc. 1 e 2, che individuano, rispettivamente, gli organi competenti e l'onere motivazionale.

Dalla documentazione in atti si evince che l'atto deliberativo è stato adottato dal Comitato di gestione - organo amministrativo dell'AdSP MAS legittimato *ex art. 7, c. 1, lett. d)*, del Tusp - sicché la trasmissione operata dall'Ente, assoggettato al controllo della Corte dei conti ai sensi della l. n. 259 del 1958, consente di dichiarare la competenza di questa Sezione a conoscere dell'atto nel rispetto dell'ordinario criterio di riparto stabilito dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Passando alla disamina dell'elemento oggettivo e alla perimetrazione del pronunciamento, il parere che la Sezione è chiamata a rendere ai sensi dell'art. 5, c. 1, del Tusp, attiene, come già detto, all'acquisto della posizione di socio mediante acquisizione di partecipazione societaria o costituzione di società, condizione che non ricorre nella vicenda all'esame. Le Sezioni riunite della Corte dei conti nella pronuncia di orientamento generale resa in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 hanno evidenziato, sotto il profilo dello spazio applicativo dell'art. 5 del Tusp, che la norma *"ha limitato letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio"*. In definitiva, l'assunzione della qualità di socio traccia la linea di demarcazione ai fini dell'individuazione degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preventivo di questa Corte ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 3, del Tusp. Nella stessa prospettiva, la precedente delibera delle Sezioni riunite n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, pure

richiamata nella succitata pronuncia, ha posto in rilievo la *ratio* del preventivo scrutinio della Corte dei conti in tale ambito, correlato alle rilevanti conseguenze che determina la nascita di un nuovo soggetto o l'intervento pubblico nella realtà societaria.

Alla luce delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, dalle quali non si ravvisano motivi per discostarsi - anche in linea con il recente orientamento espresso da questa Sezione nella determinazione n. 121 del 17 settembre 2024 - il Collegio osserva che, sotto il profilo oggettivo, l'atto deliberativo n. 17 del 2024 del Comitato di gestione non rientra nell'ambito applicativo dell'art. 5, c. 3, del Tusp e che, pertanto, non sussistano i presupposti per la pronuncia in questa sede, dovendosi, quindi, dichiarare il non luogo a provvedere.

Resta salva ogni valutazione di questa Sezione, nell'esercizio delle funzioni di controllo ai sensi dell'art. 2 l. n. 259 del 1958 e dell'art. 20 d.lgs. n. 175 del 2016, in ordine all'osservanza dei vincoli di stretta necessità e dei parametri sopra enunciati.

P.Q.M.

dichiara il non luogo a provvedere in ordine all'operazione descritta nella deliberazione n. 17 del 2024 di acquisizione della partecipazione azionaria rappresentante il 21,86 per cento del capitale sociale della società "E.R.F. S.p.a.", siccome non rientrante nello spettro oggettivo di applicazione dell'art. 5, c. 3, del Tusp, ferma restando ogni valutazione di questa Sezione nella sede del controllo annuale sulla gestione finanziaria, come evidenziato in parte motiva; e per l'effetto

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo PEC, al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico settentrionale, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 7 novembre 2024.

RELATORE

Daniela Cimmino
firmato digitalmente

PRESIDENTE

Manuela Arrigucci
firmato digitalmente

depositata in segreteria

DIRIGENTE

Fabio Marani
firmato digitalmente

CORTE DEI CONTI – SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI -

