Deliberazione n. 38/2025/PASP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 24 marzo 2025

Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura dell'Emilia

Richiesta ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016

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

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il R. D. 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D. L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, così come novellato dall'art. 11, c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2022;

VISTA la propria deliberazione n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 concernente l'approvazione delle "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)"*;

VISTA la propria deliberazione n. 134/2024/INPR dell'11 dicembre 2024, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

VISTA la deliberazione della Giunta della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura dell'Emilia (di seguito anche Camera di commercio dell'Emilia o CCIAA dell'Emilia) n. 26 del 24 febbraio 2025, avente ad oggetto "Fiere di Parma Spa: autorizzazione all'acquisizione di una quota del 65 % del capitale sociale di RIBS S.r.l." trasmessa ai sensi dell'art. 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016;

VISTO il decreto presidenziale n. 17 del 12 marzo 2025, con il quale è stato disposto che il Referendario dott. Antonino Carlo riferisca in ordine all'istanza di cui sopra;

VISTA l'ordinanza presidenziale, con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo

RITENUTO IN FATTO

1. La Camera di commercio dell'Emilia, con nota acquisita agli atti con prot. n. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0000951 del 12 marzo 2025, ha inviato, tramite posta elettronica certificata, a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.), l'estratto dal verbale della riunione di Giunta del 24 febbraio 2025 ad oggetto "Fiere di Parma Spa: autorizzazione all'acquisizione di una quota del 65 % del capitale sociale di RIBS S.r.l.*".*

Con la citata deliberazione, previa acquisizione dei pareri favorevoli del Responsabile del Servizio "Partecipazioni, adempimenti fiscali, diritto annuale e risorse umane" e del Dirigente dell'Area 3 - Risorse e patrimonio, l'Ente ha disposto, tra l'altro, di:

- prendere atto dei contenuti dell'operazione di acquisizione di una quota del 65 per cento del capitale sociale di RIBS S.r.l. da parte della partecipata Fiere di Parma S.p.A., come evidenziati nel business plan (allegato A alla deliberazione) nonché dello Statuto della società RIBS S.r.l. (allegato B) che, a seguito del perfezionamento dell'operazione, costituirà partecipazione societaria indiretta della Camera di commercio dell'Emilia;
- autorizzare il perfezionamento dell'operazione da parte di Fiere di Parma S.p.A., società partecipata dalla Camera di commercio dell'Emilia, dando atto del rispetto dei requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di partecipazioni pubbliche, della rispondenza alle finalità istituzionali dell'ente e delle motivazioni in termini di convenienza economica, sostenibilità finanziaria e compatibilità della scelta con i principi di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa;
- disporre l'invio dell'atto alla Corte dei Conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 5, c. 3, del T.U.S.P., facendo erroneamente riferimento alla formulazione testuale del citato c. 3, nel teso vigente prima delle modifiche apportate dalla L. n. 118/2022, come meglio evidenziato in seguito;
- dare mandato al Presidente, o ad un suo delegato, di partecipare all'Assemblea dei soci di Fiere di Parma S.p.A. che avrà all'ordine del giorno l'operazione di acquisizione delle quote di RIBS S.r.l., esprimendo il voto favorevole dell'Ente.

2. L'Ente istante ha inviato alla Sezione, ai fini della pronuncia ex art. 5 del T.U.S.P., unitamente alla nota di trasmissione e alla predetta delibera, la seguente documentazione:

- Statuto di RIBS S.r.l.;
- questionario attestante l'istruttoria svolta ed elaborato utilizzando in modello contenuto nella deliberazione n 32/2023/INPR di questa Sezione;
- bilanci d'esercizio della società RIBS S.r.l. relativi alle annualità 2021-2023;
- piano industriale di Fiere di Parma per il quinquennio 2025 – 2029 comprendente l'operazione di acquisizione delle quote di RIBS S.r.l.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. ***Il quadro normativo di riferimento.***

1.1. L'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11 c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una nuova società e di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) in un organismo societario esistente, sia trasmesso dall'Amministrazione "all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 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 art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi 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" (cfr. art. 5, c. 3). A mente del successivo c. 4 dell'art. 5, 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 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. Dispone inoltre che "la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque 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".

1.2. La modifica all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, ad opera della L. n. 118/2022:

a) <u>delinea la "natura" della funzione</u> assegnata alla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione il cui esercizio esita in un atto definito "parere" dal legislatore. Al riguardo occorre puntualizzare che, nonostante il *nomen,* l'attribuzione

legislativa si concreta in un'attività di controllo, come evidenziato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 e n. 19/ SSRRCO/QMIG/2022);

b) indica le Sezioni competenti a svolgere detta funzione: **i)** per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; **ii)** 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, la Sezione regionale di controllo; **iii)** per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259 la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);

c) disciplina la procedura per l'esercizio della funzione:

"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 L. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento" (cfr. art. 5, c. 3);

d) stabilisce i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione (art. 5, c. 1, 2 e 3):

d1) Il c. 1 e c. 2 dell'art. 5 impongono all'amministrazione un'analitica motivazione in ordine: **a)** alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4; **b)** alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e **c)** della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; **d)** alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **e)** alla 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;

d2) Il c. 4, con riferimento alle valutazioni della Corte dei conti, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: **a)** la conformità dell'atto a quanto disposto dai c. 1 e 2 dell'art. 5; **b)** la conformità a quanto disposto dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, SSRRCO, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

1.3. L'intervenuta modifica ad opera della L. n. 118/2022, come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va

inquadrata nel sistema delineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale le norme del T.U.S.P. si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, "trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica Amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento" (cfr. Corte cost., sent. n. 86/2022 e sent. n. 194 del 2020).

Pertanto, "la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del T.U.S.P., [le cui norme configurano] parametri interposti [di coordinamento finanziario ex art. 117, c. 3, Cost.] sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica Amministrazione" (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del *diritto*).

1.4. Il predetto inquadramento della giurisprudenza costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri (v. successivo punto **2.5**), di cui all'art. 5, delineati dal T.U.S.P., novellato dalla L. n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo T.U.S.P., come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, c. 2, lett. i), della medesima L. n. 118/2022 *("(la)* previsione che l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'articolo 20 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, tenga conto anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione*"*).

E proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della L. n. 118/2022, è stato emanato il D. Lgs. n. 201/2022, rubricato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*" che, con riferimento agli affidamenti di servizi di interesse economico generale a società *in house,* all'art. 17, c. 5, reca disposizioni di attuazione del predetto criterio direttivo.

2. *Istanza pervenuta alla Sezione.*

2.1. Tanto premesso, il Collegio è chiamato ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e c. 4, T.U.S.P., sull'atto deliberativo di acquisto, da parte della Camera di commercio dell'Emilia, di una partecipazione indiretta nella società RIBS S.r.l., tramite la partecipata Fiere di Parma S.p.A.

2.2. In base al richiamato art. 5 del T.U.S.P., le amministrazioni pubbliche sono

tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-*bis* della L. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria (diretta o indiretta). La norma prevede che la Corte dei conti deliberi in ordine alla conformità dello stesso a quanto disposto dai c. 1 e c. 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, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2.3. Come già evidenziato, la rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata di recente oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. citata del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la *ratio* 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*".

2.4. La medesima pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite ha qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*". Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine l'Amministrazione può procedere autonomamente.

2.5. In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a cinque parametri: **i)** "necessità" della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); **ii)** ragioni e finalità che giustificano la scelta sul piano della convenienza economica in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iii)** sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo di tale scelta, in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iv)** compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **v)** assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2.6. Rimane fermo che la Magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli

artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

2.7. Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, del T.U.S.P. stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere (pur trattandosi nella sostanza di un controllo, cfr. Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22) e prevede che, qualora quest'ultimo sia "*in tutto o in parte negativo*", l'Amministrazione pubblica interessata possa comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale (c.d. motivazione rafforzata).

2.8 Con pronuncia n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 questa Sezione regionale di controllo ha approvato le "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)",* mettendo in risalto come il necessario vaglio istruttorio – che deve essere svolto dall'Amministrazione prima di sottoporre alla Sezione regionale la delibera per l'espressione del giudizio richiesto dalla Corte – esiga una oggettiva serietà di analisi e di verifica che la molteplicità dei presupposti indicati dall'art. 5 del T.U.S.P. individuano in modo specifico e puntuale. Invero, la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'Amministrazione. Peraltro, quest'ultima deve svolgere una sua istruttoria preliminare alla sottoposizione alla sezione sui singoli parametri del "controllo", fornendone in modo esaustivo gli elementi, evitando cioè superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di parametri dal tenore sostanzialmente elastico. Nell'applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale e al duplice fine di consentire, per un verso, all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'ente, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e c. 4, T.U.S.P. e, per altro verso, di fornire all'ente un quadro esaustivo degli approfondimenti necessari, questa Sezione di controllo, con la suddetta delibera n. 32/2023, ha approvato e messo a disposizione delle amministrazioni un questionario da allegarsi alla richiesta medesima. Giova precisare, al riguardo, che il questionario contempla una serie di quesiti, analiticamente sviluppati, afferenti ai seguenti parametri esplicitati dall'art. 5 del T.U.S.P. (di cui anche al precedente punto n. 2.5): "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4* [del T.U.S.P.], *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 princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa", nonché "*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".*

2.9. È pertanto alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato che va scrutinato l'atto che la Camera di commercio dell'Emilia trasmette ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P. e in tal senso si deve procedere valutando il rispetto da parte dell'Amministrazione delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché l'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici sia rispetto a quelli economico-finanziari.

3. *Competenza alla pronuncia.*

3.1. Ai fini dell'esame degli atti di costituzione di Società o acquisizione di partecipazioni societarie l'art. 5, c. 4, del T.U.S.P., opera un riparto di competenza, tra le Sezioni riunite in sede di controllo ("per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali"), le Sezioni regionali 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") e la Sezione controllo enti ("per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958").

3.2. In tema di delimitazione dell'ambito di competenza nell'esercizio della funzione si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, affermando, che "1. Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo). […]".

Le medesime Sezioni riunite con deliberazione n. 18/PASP/2022 hanno affermato la competenza della Sezione regionale di controllo in relazione ad un provvedimento di acquisizione di partecipazioni adottato da una delle Camere di

commercio con sede nella regione.

3.3. Tanto premesso, ai sensi della citata disciplina di cui all'art.5, c.4, del T.U.S.P. si ritiene sussistere la competenza di questa Sezione regionale di controllo a pronunciarsi sull'istanza in questione.

4. *Ammissibilità soggettiva.*

4.1. L'art. 5, c.1 e c. 3, del T.U.S.P. si riferisce in termini generali alle pubbliche amministrazioni quali soggetti tenuti, in caso di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie, anche indirette, sia all'obbligo di motivazione analitica che all'invio del relativo atto per l'esercizio del controllo della Corte dei conti.

La definizione delle «amministrazioni pubbliche» più in generale sottoposte alla disciplina dettata dal T.U.S.P. è contenuta nell'art. 2 c. 1, lett. a) del T.U.S.P. che enuclea le Amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 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.

A sua volta, l'art. 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001, specifica, per quanto qui di interesse, che "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale[…]".

4.2. Nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del T.U.S.P. impone che l'operazione sia deliberata "secondo le modalità di cui all'art. 7, c. 1 e c. 2". Ai sensi di dette norme:

"1. La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con:

a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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".

Ebbene, nel caso in esame, l'acquisto della partecipazione indiretta risulta autorizzato da una specifica deliberazione della Giunta della Camera di commercio dell'Emilia (n. 26 dell'24 febbraio 2025), in linea con quanto previsto dal c. 1 dell'art. 7. Si richiama al riguardo l'art.18 dello Statuto dell'Ente che assegna alla Giunta le deliberazioni sulla partecipazione della Camera di commercio a "consorzi, società associazioni, fondazioni, gestioni di aziende e servizi speciali e sulle dismissioni societarie".

4.3. Tutto ciò premesso, la Sezione ritiene sussistere, nella specie, il requisito dell'ammissibilità soggettiva.

5. *Ammissibilità oggettiva.*

5.1. Ai sensi dell'art. 5, c. 3 e c. 4, del T.U.S.P. la competente Sezione della Corte dei conti si pronuncia sull'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta.

5.2 La Camera di commercio dell'Emilia ha trasmesso ai fini della predetta pronuncia, in estratto, la deliberazione della Giunta camerale n. 26 del 24 febbraio 2025 che autorizza l'acquisizione del 65 per cento delle quote della società RIBS S.r.l. da parte della partecipata Fiere di Parma S.p.A. dando mandato al Presidente di esprimere il voto favorevole dell'Ente, sul punto relativo a detta operazione, nell'Assemblea dei Soci di Fiere di Parma S.p.A.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che la delibera di Giunta cita erroneamente i contenuti dell'art. 5, c. 3, del T.U.S.P. riportando la formulazione previgente alle modifiche introdotte dalla più volte citata L. n. 118/2022. A pagina cinque si legge infatti quanto segue: "l'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., prevede che '[l]'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e 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". Analogamente il punto 3 del dispositivo approva l'invio "alla Corte dei Conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 5, c. 3, del T.U.S.P.".

Il successivo punto 4, invece, precisa che l'espressione del voto favorevole all'operazione di acquisizione, nell'ambito dell'assemblea dei soci, è subordinato al "decorso dei termini di cui all'art. 5, c. 3, del T.U.S.P. o espressa liberatoria da parte delle autorità di controllo ivi indicate" con ciò riferendosi al più volte citato c.3 nel testo vigente.

In disparte le considerazioni sulla tecnica redazionale dell'atto, si ritiene sussista

la competenza di questa Sezione regionale di controllo a pronunciarsi sull'istanza in questione.

5.3 Ai fini della preliminare valutazione sull'ammissibilità di detta istanza, che prospetta un'operazione di acquisizione di una partecipazione indiretta, occorre quindi riferirsi alla disposizione contenuta nell'art. 2, lett. g), del T.U.S.P. che definisce indiretta "la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica".

Da tale disposizione si evince che la partecipazione indiretta, rilevante ai fini dell'esatta perimetrazione, oggettiva, delle disposizioni del medesimo Testo unico, è solo quella detenuta per il tramite di una società o di altri organismi, sui quali l'Amministrazione pubblica esercita il controllo di cui all'art. 2 del T.U.S.P. Non assume rilievo, a tale fine, la partecipazione riconducibile a soggetti pubblici per il tramite di società o organismi che siano solo partecipati, sui quali, pertanto, l'Amministrazione non eserciti il controllo, ai sensi della disciplina innanzi richiamata (cfr. Sez. reg. di controllo Piemonte, del. n. 67/2024, Sez. reg. di controllo Trentino-Alto Adige/SudTirol, sede di Trento, del. n. 9/2023/PASP, Sez. reg. di controllo Lombardia del. n. 162/2022/PAR).

5.4 Per la valutazione in ordine all'esistenza dei presupposti del controllo pubblico su una società occorre fare riferimento ai criteri previsti dal medesimo art. 2, c. 1, lett. b) e lett. m) del D.Lgs. n. 175/2016 tenendo conto degli indirizzi finora espressi dalla giurisprudenza contabile. In dettaglio l'art. 2, c. 1, lett. b), definisce il "controllo" come "la situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie o gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

La successiva lett. m) definisce le "società a controllo pubblico" come quelle "società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lett. b)".

L'art. 2359, c. 1, c.c., richiamato dall'art. 2 citato prevede tre tipologie di controllo:

1. di diritto (quando un'altra società dispone della maggioranza dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria);
2. di fatto (quando un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante sull'assemblea ordinaria);
3. negoziale (quando il dominio di una società verso un'altra dipende da

particolari vincoli contrattuali intercorrenti tra le stesse).

5.5 Fiere di Parma S.p.A. è una società mista con capitale sociale pari a 31.166.880 euro, interamente sottoscritto e versato (suddiviso in 3.116.688 azioni, ciascuna del valore di 10 euro).

La Camera di commercio dell'Emilia è titolare di 304.762 azioni pari al 9,78 per cento del capitale sociale. Il Comune di Parma è titolare di 497.438 azioni pari al 15,96 per cento del capitale sociale, analoga partecipazione risulta detenuta dalla Provincia di Parma e la Regione Emilia-Romagna è titolare di 129.143 azioni pari al 4,14 per cento del capitale sociale.

Nel seguente prospetto viene rappresentata la compagine sociale:

Soci	Quota partecipazione
Crédit Agricole Italia S.p.A.	26,42%
Fiera Milano S.p.A.	18,50%
Unione Parmense degli industriali	8,02%
Bper Banca S.p.A.	0,48%
Confartigianato Imprese – Apla di Parma	0,32%
Barilla G. e R. Fratelli S.p.A.	0,23%
Altri Soci privati con partecipazione inferiore al 0,1%	0,19%
Quota di partecipazione privata	**54,16%**
Comune di Parma	15,96%
Provincia di Parma	15,96%
CCIAA dell'Emilia	9,78%
Regione Emilia-Romagna	4,14%
Altri soggetti pubblici	0,001%
Quota di partecipazione pubblica	**45,84%**

Fonte: Registro imprese CCIAA dell'Emilia

Come risulta dalla documentazione versata in atti i Soci pubblici (Comune di Parma, Provincia di Parma, Regione Emilia – Romagna e Camera di Commercio dell'Emilia) hanno sottoscritto in data 19 aprile 2023 un accordo di sindacato di blocco e di voto valido fino al 18 aprile 2026 e tacitamente rinnovabile che, secondo quanto evidenziato dallo stesso Ente istante, non è in ogni caso sufficiente a configurare Fiere di Parma S.p.A. come una società a controllo pubblico ai sensi dell'art.2 del T.U.S.P. rappresentando nel complesso il 45,84 per cento dell'intero capitale sociale. Non disponendo, i Soci pubblici, della

maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria di Fiere di Parma S.p.A., non risulta infatti integrata la prima definizione di controllo di cui all'art. 2359 c.c. (controllo di diritto).

5.6 Per quanto concerne il caso in esame, non si ritiene la quota di partecipazione del 45,84 per cento in titolarità delle Amministrazioni pubbliche, seppure significativa, potenzialmente sufficiente ad integrare neppure la seconda ipotesi di cui all'art. 2359 c.c.: disponibilità "di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria". Questo in virtù di specifiche clausole dello Statuto di Fiere di Parma S.p.A. che assegna talune decisioni di rilievo strategico al voto favorevole di maggioranze particolarmente qualificate (tanti soci che rappresentino almeno l'85 per cento del capitale sociale) che non possono essere conseguite se non con il concorso determinante dei soci privati. In dettaglio le disposizioni statutarie di cui all'art.12, punto 2 richiedono il predetto *quorum* deliberativo, sia in prima che in seconda convocazione, per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria, in tema di trasferimento o cessione di marchi e di beni mobili essenziali all'esercizio delle attività fieristiche (art.11, lett. g) e in tema di costituzione di società o assunzione o cessione di partecipazioni in società aventi ad oggetto l'organizzazione di attività fieristiche (art.11, lett. h).

La suesposta conclusione risulta ulteriormente avvalorata dall'esame delle attribuzioni dell'assemblea straordinaria alla quale sono demandate, per espressa previsione statutaria (art.13), competenze aggiuntive rispetto a quelle determinate dall'art. 2365 c.c. (che riguardano le modificazioni dell'atto costitutivo, l'emissione di obbligazioni e la nomina e i poteri dei liquidatori). Si tratta delle deliberazioni in tema di sostituzione dell'oggetto sociale con attività estranee all'ambito fieristico, o che importino il trasferimento o comunque il mutamento di destinazione degli immobili adibiti ad usi fieristici e necessari per il conseguimento dell'oggetto sociale, dell'autorizzazione allo spostamento della manifestazione CIBUS in altre sedi fieristiche diverse dalla sede di Parma, deciso dagli amministratori, della fusione o scissione della Società. Anche le decisioni in tali ambiti presuppongono l'apporto determinante dei soci privati in quanto l'assemblea straordinaria delibera su tutte le materie, sia in prima che in seconda convocazione, col voto favorevole di tanti soci che rappresentino almeno l'85 per cento del capitale sociale (art.14). In ultima analisi, la disciplina statutaria dei processi decisionali all'interno della società (alla luce delle rispettive quote di partecipazione come più sopra rappresentate) si caratterizza per il necessario coinvolgimento dei soci sia pubblici che privati nell'ambito dei procedimenti assembleari finalizzati all'attuazione delle principali scelte gestionali e strategiche,

non potendosi pertanto configurare una situazione di influenza dominante degli uni o degli altri.

5.7 Da ultimo non risulta, dalla documentazione versata in atti, la ricorrenza della terza ipotesi di cui all'art. 2359 c.c. citato: influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali.

6. Merito della questione.

6.1 Non può ritenersi coerente con il quadro normativo vigente alcuna forma di controllo pubblico sulla Società Fiere di Parma S.p.A. Ne consegue che le ulteriori partecipazioni oggetto di acquisizione tramite Fiere di Parma S.p.A. non sono qualificabili come partecipazioni indirette per la Camera di Commercio dell'Emilia ai sensi della disciplina del T.U.S.P. più sopra richiamata e non rilevano ai fini dell'applicazione delle norme del medesimo T.U.S.P., compreso il controllo sugli atti deliberativi di costituzione o acquisto di partecipazioni di cui all'art.5 del testo normativo.

Una diversa opzione interpretativa volta a sussumere l'operazione di Fiere di Parma nell'àmbito delle prescrizioni dell'art. 5 T.U.S.P., oltre che non trovare riscontro nella lettera della legge e non essere, pertanto, confortata da concorrenti indirizzi giurisprudenziali, sarebbe difficilmente armonizzabile con l'art. 41 Cost. Accogliere una simile interpretazione si tradurrebbe in una sostanziale compressione della "libertà d'impresa" o in una ingiustificata "procedimentalizzazione in chiave pubblicistica" delle scelte strategiche di mercato di Fiere di Parma S.p.A. con la conseguenza (per certi versi paradossale) di alterare il posizionamento dell'impresa sul mercato di riferimento ed il corretto funzionamento del sistema di competitività concorrenziale (*ex multis* Corte Cost., sent. n. 140 del 2024). Nella fattispecie, in sostanza, la richiesta ha ad oggetto l'irrituale condivisione di una precisa scelta finanziaria e di mercato, che dovrà trovare esito nella sede sua propria.

7. Pertanto, la richiesta presentata dalla Camera di commercio dell'Emilia (dal punto di vista oggettivo) non può trovare parere favorevole nel merito in ragione del mancato riscontro (nell'istanza di che trattasi) dei profili di convergenza con le disposizioni di cui all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, tenendo conto che l'Ente non ha una partecipazione qualificabile come indiretta ai sensi e per gli effetti dell'art.2, c.1, lett. g), del T.U.S.P.

Restano impregiudicate le valutazioni di questa Corte dei conti nell'esercizio delle altre funzioni assegnate alla propria cognizione dal Testo unico delle società a partecipazione pubblica.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna rende il richiesto parere di cui all'art. 5, c. 3 e c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016 nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016:

- che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria ed entro cinque giorni dal deposito, alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura dell'Emilia;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura dell'Emilia.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 24 marzo 2025.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 27 marzo 2025
Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(*firmato digitalmente*)