



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

Collegio di controllo ex art. 5 terzo comma del d.lgs n. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi
PRIMO REFERENDARIO: Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 14 aprile 2025

Controllo ex art. 5, terzo comma, del d.lgs n. 175/2016. Delibera della Giunta della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Pordenone-Udine n. 2025000019 del 6.02.2025 avente ad oggetto “Uniontrasporti S.c.r.l.- proposta di sottoscrizione aumento capitale sociale”.

Visto l’art. 100, c. 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 recante Statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”;

Visto il d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

Visto il testo unico delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e, in particolare, l’art. 5 come modificato dall’art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

Rilevato che l’art. 5, c. 3, del su citato d.lgs n. 175/2016 ha assegnato alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo riferita alla costituzione di società e/o all’acquisizione di partecipazioni dirette o indirette per la verifica della conformità alle previsioni dei commi 1 e 2 del medesimo art. 5 e a

quanto stabilito nei successivi articoli 4, 7 e 8 del decreto medesimo con particolare riguardo alla convenienza economica, alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 che ha fornito indirizzi di orientamento generale con particolare riferimento al riparto della competenza territoriale, alla natura e all'oggetto della nuova funzione di controllo;

Vista, altresì, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRCO/QMIG/2022, che ha fornito una pronuncia di orientamento generale relativamente alle c.d. operazioni straordinarie e, in particolare, le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale;

Vista la nota prot. n. 0015410/U, del 20.2.2025, acquisita in ingresso al prot. n. 424 in data 21.2.2025, con la quale la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pordenone-Udine ha trasmesso la delibera della Giunta n. 2025000019, del 6.02.2025, avente ad oggetto *"Uniontrasporti S.c.r.l.- proposta di sottoscrizione aumento capitale sociale"*;

Vista la nota prot. n. 528, del 12.3.2025, con la quale la Sezione ha formulato richiesta di integrazione e precisazioni istruttorie riscontrata con nota prot. n. 20908/U, del 24.03.2025, acquisita in ingresso al prot. n. 602 in data 25.3.2025;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 4/2025, con la quale è stato costituito il Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate a sensi dell'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 175/2016;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 6/2025 con la quale è stata affidato l'incarico istruttorio al Primo Referendario Tamara Lollis, quale relatore;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 13/2025 con la quale è stato convocato lo speciale Collegio per il giorno 14 aprile 2025;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

Premesso in fatto

La Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pordenone - Udine (di seguito in breve CCIAA PN - UD), ha trasmesso, con nota prot. n. 0015410/U del 20.02.2025, il provvedimento della Giunta camerale n. 2025000019, del 6.02.2025, avente ad oggetto *"Uniontrasporti S.c.r.l.- proposta di sottoscrizione aumento capitale sociale"* al fine del prescritto parere della Corte dei conti ex art. 5 del d.lgs n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), di seguito in breve TUSP.

Con la medesima nota la CCIAA PN - UD ha trasmesso la documentazione allegata al suddetto provvedimento e, precisamente, la relazione sulle motivazioni analitiche ex art. 5 TUSP, il verbale del collegio dei revisori del 5.2.2025, che ha espresso parere favorevole all'operazione societaria, nonché l'allegato B del piano di investimenti per l'anno 2025.

Con il suddetto provvedimento la CCIAA PN - UD ha deliberato di *"autorizzare l'ingresso della Camera di commercio di Pordenone - Udine nella compagine della società in house Uniontrasporti S.c.r.l. mediante la sottoscrizione di una quota di € 2.000,00 di valore nominale, con un sovrapprezzo di € 800,00, per un valore complessivo di € 2.800,00 (...) sulla base delle motivazioni espresse nella Relazione di cui all'allegato 1, parte integrante del presente provvedimento"*.

Come emerge dalle premesse della deliberazione in parola l'acquisto della quota societaria di Uniontrasporti S.c.r.l. segue all'aumento di capitale di quest'ultima società finalizzato ad ampliare la compagine societaria in risposta alle richieste provenienti da alcune Camere di commercio che

hanno espresso l'intenzione di avvalersi dei servizi di supporto tecnico e specialistico dalla medesima offerta.

Uniontrasporti S.c.r.l. costituisce, infatti, la società consortile in house di Unioncamere (che detiene una quota di partecipazione pari al 50,36%) e di diverse Camere di commercio che opera quale punto di riferimento per la pianificazione degli interventi infrastrutturali (su strade, ferrovie, porti, aeroporti, interporti, banda larga) e per la riorganizzazione e qualificazione dei servizi delle imprese che operano in tali settori.

Al fine di procedere all'acquisto della quota societaria di Uniontrasporti S.c.r.l. la Giunta camerale ha deliberato, altresì, la contestuale variazione al piano di investimenti del bilancio preventivo 2025 riducendo il mastro 1111 "impianti", la cui capienza è superiore alle effettive necessità, e incrementando il mastro 1120 "Partecipazioni e quote".

A seguito di un primo esame della documentazione ricevuta la Sezione ha ravvisato la necessità di acquisire degli elementi integrativi a miglior precisazione delle valutazioni effettuate dalla CCIAA PN - UD, chiesti con nota prot. n. 528 del 12.03.2025.

L'ente camerale, con nota prot. n. 20908/U del 24.03.2025, ha riscontrato quanto richiesto dalla Sezione e, in particolare, ha relazionato sul ricorso allo strumento societario, fornito informazioni integrative sulla complessiva operazione societaria nonché trasmesso ulteriore documentazione istruttoria quali la proposta di aumento di capitale sociale della Uniontrasporti S.c.r.l. dd 21.01.2025, il verbale dell'assemblea dei soci dell'Uniontrasporti dd 25.12.2024, le Strategie e Linee di sviluppo di Uniontrasporti per il triennio 2025-2027, la deliberazione della Giunta della Camera di commercio di Pordenone - Udine n. 2023000202 dd. 5.12.2023 avente ad oggetto *"Uniontrasporti aumento del capitale sociale - prime valutazioni"*, le Strategie e linee di sviluppo del sistema camerale per il triennio 2022-2024 di Unioncamere e, da ultimo, il *"Libro Bianco sulla priorità infrastrutturali del Friuli Venezia Giulia"*.

Considerato in diritto

1. Giunge all'esame della Sezione una richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 5, c. 3 del TUSP, dalla CCIAA PN-UD relativamente all'acquisizione della partecipazione azionaria meglio descritta in premessa.

L'art. 5, c. 3, del TUSP come novellato dall'art. 11 della l. n. 118/2022 prevede, infatti, che 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, affinché la stessa si pronunci sulla loro conformità rispetto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli articoli 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.

Sotto il profilo dei tempi e degli esiti della nuova funzione di controllo il su citato art. 5 dispone che la Corte dei conti delibera entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di parere e che *"Qualora la Corte non si pronunci entro il termine (...) l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo."*

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 darne pubblicità nel proprio sito internet istituzionale.

2. La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata analizzata dalle Sezioni riunite in sede di controllo che, con la citata deliberazione di orientamento generale n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, 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".

La medesima pronuncia ha, inoltre, qualificato tale nuova funzione come una *"peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

Secondo l'autorevole interpretazione delle citate Sezioni riunite l'onere di rigorosa motivazione, prescritto dal novellato art. 5 del TUSP, risponde all'esigenza di fornire analitica giustificazione della scelta effettuata dalle amministrazioni nel rispetto dei richiamati canoni di efficienza, efficacia ed economicità quali corollari del superiore principio costituzionale del buon andamento a tutela delle risorse pubbliche. In tal modo si consente un tempestivo vaglio della Corte dei conti al fine di intercettare eventuali criticità, dando così maggiore incisività a quelle valutazioni che, diversamente, potrebbero emergere successivamente in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP.

La modifica legislativa ha, quindi, inteso rendere più incisivo e, in definitiva, più efficace e/o effettivo il controllo della magistratura contabile, non più a fini conoscitivi, sulla adeguatezza dell'analisi tecnico economica a dimostrazione della sussistenza delle condizioni che sorreggono la scelta dell'ente, suffragata da dati ed elementi conoscitivi che presentino i requisiti della completezza, affidabilità e attendibilità della valutazione analitica, anche in chiave prospettica e dinamica, che esita dagli approfondimenti istruttori svolti (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

3. Quanto al contenuto dell'odierno controllo è opportuno precisare che l'oggetto dell'esame della Corte dei conti riguarda gli atti costitutivi di nuove società e gli atti di acquisto di una partecipazione in una società già costituita, quando il soggetto partecipato sia qualificabile come organismo ai sensi dell'art. 2, c. 1, lettera l), del TUSP e l'operazione societaria rientra nel suo ambito di applicazione.

In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione, in particolare, riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall'art. 4 del TUSP;
- alle ragioni e finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre, la magistratura contabile valuta, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli articoli 7 e 8 del TUSP con particolare riferimento all'organo competente all'adozione degli atti in questione.

Salvo i casi in cui l'operazione societaria di costituzione di società o acquisto di partecipazioni avvenga in conformità a espresse previsioni di legge il contenuto della motivazione rafforzata è articolato e complesso e trova declinazione nelle considerazioni espresse nella citata deliberazione di orientamento generale delle Sezioni riunite di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

Nel quadro di un esame di largo spettro il legislatore ha sottolineato, in particolare, i profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione quali spazi sui quali deve necessariamente soffermarsi lo scrutinio del giudice contabile.

Tale scrutinio, pur pieno e non meramente estrinseco, non si estende all'area del merito e allo spazio di opinabilità e apprezzamento riservato all'amministrazione ma è comunque volto a *"verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità"*.

Con riferimento al parametro della sostenibilità finanziaria le Sezioni riunite hanno precisato che tale concetto *"assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di tipo soggettivo,*

tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato" (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Sotto il profilo oggettivo la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Al riguardo, viene fatto riferimento alla consolidata giurisprudenza civilistica che riconosce, quale requisito oggettivo alla base della figura dell'imprenditore commerciale, *"l'obiettivo economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (c.d. lucro oggettivo)" (Cass. civ. Sez. VI, ordinanza. 12 luglio 2016, n. 14250)".*

La valutazione della sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria va vagliata anche in chiave prospettica, intesa come idoneità a preservare nel tempo l'equilibrio tra ricavi e costi; elemento che assume rilievo particolarmente pregnante alla luce dei divieti e limiti imposti dall'art. 14 TUSP al sostegno finanziario del socio pubblico a società partecipate in crisi.

Sulla scorta dei principi mutuati dal campo economico/finanziario la verifica assegnata al giudice contabile, secondo le Sezioni riunite, ha ad oggetto il piano finanziario o altro documento equipollente sviluppato dall'amministrazione valutandone la completezza, in termini di esaustività dell'istruttoria e degli elementi informativi forniti a supporto, nonché l'adeguatezza dell'approfondimento svolto da *"modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata"* e *"con riferimento alla specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame"* (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Sotto il profilo soggettivo la sostenibilità finanziaria riguarda la situazione specifica dell'amministrazione procedente verificando la copertura delle spese legate all'investimento societario e i profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato.

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo esterna, altresì, le ragioni di convenienza economica connesse alla scelta di ricorrere allo strumento societario dando conto della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) nonché del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

In particolare, nell'assolvimento del rafforzato onere motivazionale l'amministrazione è tenuta a esplicitare la finalità perseguita mediante l'operazione societaria sotto il profilo della redditività e dei vantaggi risultanti dal confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Lo scrutinio della Corte dei conti è, quindi, volto *"ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e benefici di ciascuno di essi."* (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

In questo senso il sindacato del giudice contabile postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle scelte con riferimento ai parametri di sostenibilità e convenienza sulla base di risultanze istruttorie contrassegnate da affidabilità e attendibilità dei dati e delle analisi.

4. Per quanto concerne gli aspetti procedurali, come evidenziato dalle Sezioni riunite, l'esercizio della funzione in esame va attuato anche nel rispetto del principio generale del contraddittorio e che *"in considerazione delle conseguenze, dirette o indirette, del pronunciamento della Corte l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i*

pertinenti elementi valutativi” ove quelli trasmessi non siano sufficientemente corredati dei dati necessari (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Avuto riguardo alle caratteristiche peculiari e innovative del controllo in parola, nonché ai termini temporali circoscritti (60 giorni) per il suo esercizio, la Sezione ha ritenuto opportuno adottare, quale metodologia istruttoria, la modalità procedurale di controllo definita come *“dialogo istruttorio”* già positivamente sperimentata nei settori della finanza locale e sanitaria.

In questo senso le eventuali necessità di integrazione istruttoria, da definirsi in una richiesta formale, possono essere accompagnate dal contatto diretto con l’ente destinatario nell’ottica di individuare con precisione l’ambito del chiarimento necessario nonché una tempistica compatibile con le esigenze dell’amministrazione ordinaria e con l’efficacia dell’attività di controllo soggetta a termini perentori.

5. Così delineato il contesto della nuova funzione di controllo occorre, in via preliminare, verificare i presupposti per il suo esercizio e, segnatamente, i profili di competenza, di legittimazione a formulare richiesta di parere, di ammissibilità nonché il rispetto degli adempimenti formali richiesti dal TUSP.

Quanto al primo profilo l’art. 5, c. 4, del TUSP prevede che 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 mentre per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo e per atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della l. n. 259/1958 è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

Con riferimento agli enti camerali le Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 18/SSRRCO/PASP/2022 hanno affermato che la competenza va individuata alla luce del quadro normativo che regola il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura rappresentato dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 come modificata dal d.lgs 15 febbraio 2010, n. 23 e riformata dal d.lgs 25 novembre 2016 n. 219 (c.d. legge Madia).

In base all’art. 1 del richiamato testo legislativo, le CCIAA hanno natura di *“enti pubblici, dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all’articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali”*.

Secondo le citate Sezioni riunite i profili di fondo di individualità soggettiva e di connessione con la circoscrizione territoriale di riferimento, che emergono con evidenza dal richiamato contesto normativo, sono stati di recente riconosciuti dalla Corte Costituzionale che ha *“sottolineato i legami territoriali che contraddistinguono le Camere di commercio, qualificandole come enti pubblici “locali” che entrano “a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione”*. Ne consegue per le Sezioni riunite che *“Il richiamato quadro normativo di riferimento, così come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, porta a concludere che le Camere di commercio integrino la nozione di “altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione” che, ai sensi del comma 4, art. 5 TUSP, radica la competenza sugli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.”*.

Va, quindi, affermata sia la competenza di questa Sezione a deliberare sia la stessa legittimazione a richiedere il parere da parte delle CCIAA le quali rientrano tra le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, c. 2, del d.lgs n. 165 del 2001 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come richiamate dall’art. 2, c. 1, lettera a), del TUSP.

Sempre sotto il profilo della competenza occorre, altresì, verificare se l’ingresso in una società di riferimento nazionale, quale è Uniontrasporti S.c.r.l., che può ricadere in ambiti regionali diversi non sia attratta alla competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Sul punto si ritiene che la fattispecie in esame non sia caratterizzata dai medesimi connotati di peculiarità che fanno traslare la competenza del controllo in capo alle Sezioni Riunite come perimetrati nella citata pronuncia n. 16/SSRRCO/QMIG/2022. Detta pronuncia ha subordinato il riparto della competenza alle Sezioni Riunite al ricorrere di condizioni specifiche e peculiari che, per tali motivi, sono di stretta interpretazione.

In particolare, gli elementi di specificità su cui si fonda tale riparto “sono individuabili nella sussistenza di un partenariato esteso: i) attuato secondo linee guida ministeriali ad hoc; ii) volto a dare esecuzione ad un’iniziativa rientrante nel PNRR; iii) realizzato attraverso un’unica operazione che preveda la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata fortemente collegata con la struttura centrale ministeriale; iv) con la presenza di soci pubblici insistenti su buona parte del territorio nazionale, ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni di controllo. In sostanza, la costituzione o l’acquisto di partecipazioni si configurava, nel caso esaminato in tale sede, come un momento strumentale alla realizzazione unitaria di uno dei progetti del Piano nazionale, ricadenti nella titolarità dell’Amministrazione ministeriale e dalla stessa finanziato a valere sui fondi europei. (del. n. 18/SSRRCO/PASP/2022 cit.; cfr. anche del. n. 10/SSRRCO/PASP/2024 e determinazione del 7 settembre 2023 n. 91 della Sezione del controllo sugli enti).

Prima di procedere all’esame nel merito del provvedimento occorre, infine, verificare che siano rispettati anche gli ulteriori presupposti per la pronuncia di questa Corte.

Nell’ipotesi di acquisto di partecipazione societaria l’art. 7, c. 1, lettera d), del TUSP dispone che l’operazione sia deliberata dall’organo amministrativo dell’ente. Nella fattispecie il provvedimento è stato approvato con deliberazione della Giunta camerale la quale, ai sensi dell’art. 20 dello Statuto, è organo collegiale esecutivo chiamato ad attuare gli indirizzi generali espressi dal Consiglio adottando i provvedimenti necessari per la realizzazione del programma di attività e per la gestione delle risorse. Inoltre, nell’ambito delle sue funzioni la Giunta delibera, nei limiti fissati dalla legge, la partecipazione della Camera di commercio a consorzi, società, associazioni, gestioni di aziende e servizi speciali e sulla costituzione di gestioni di aziende e servizi speciali e sulle dismissioni societarie (art. 20, c. 2, lettera g) e art. 38 dello statuto).

Risultano pertanto osservate sul punto le prescrizioni del TUSP.

Da ultimo, si rileva che il provvedimento qui in esame riguarda l’acquisto della partecipazione in una società consortile a responsabilità limitata il che soddisfa, sia il requisito dell’operazione societaria ammessa al controllo (a fronte dell’aumento di capitale deliberato da Uniontrasporti S.c.r.l. la CCIAA PN – UD entra per la prima volta come socio nella compagine societaria in linea con le indicazioni espresse nella deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), sia la tipologia di società cui è consentito partecipare ai sensi dell’art. 3 del TUSP.

È possibile, quindi, passare all’esame nel merito del provvedimento.

Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici

6. Nel declinare il contenuto dell’onere motivazionale l’art. 5 del TUSP prevede che l’amministrazione motivi analiticamente in ordine al duplice vincolo finalistico al quale l’art. 4 assoggetta l’operazione societaria: quello generale di scopo, di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali e quello di attività dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo art. 4.

In merito tali profili la CCIAA PN-UD evidenzia che l’acquisizione societaria riveste carattere di necessaria strumentalità in quanto:

- Uniontrasporti S.c.r.l. è la società consortile in house di Unioncamere e delle Camere di commercio, nata nel 1990 per sostenere lo sviluppo e la strategicità di un sistema dei trasporti competitivo, di una logistica efficiente, di infrastrutture moderne e di una connettività all'avanguardia, oltre a fornire un supporto nella promozione della competitività territoriale locale e regionale;

- la società, qualificata come organismo di diritto pubblico, è un centro di competenze tecniche al servizio del sistema camerale supportandolo per disegnare una più efficace pianificazione degli interventi infrastrutturali (su strade, ferrovie, porti, aeroporti, interporti, banda larga) e una riorganizzazione e qualificazione dei servizi delle imprese che operano in questi settori.

Inoltre, nella relazione ex art. 5 del TUSP l'ente camerale motiva il ricorso a tale operazione nei seguenti termini: *"consente alla Camera di commercio di Pordenone – Udine di partecipare alla governance di una società che si occupa del tema strategico delle infrastrutture materiali ed immateriali che è fondamentale per la crescita della competitività delle imprese e del territorio... (...) L'azione di Uniontrasporti, nel prossimo triennio, si svilupperà anche nell'ambito dell'accessibilità turistica che è strettamente collegata alle infrastrutture, supportando l'efficienza delle porte di accesso e il livello di intermodalità offerta al turista, e progettando itinerari e percorsi dove il viaggio può far parte dell'esperienza turistica a 360°. In particolare, Uniontrasporti si propone di supportare, in sinergia con Isnart S.c.r.l., le attività del Programma "Sostegno del turismo" del Fondo Perequativo 2023/2024. Si sottolinea che la Camera di commercio di Pordenone – Udine ha aderito al progetto sopraindicato in qualità di soggetto capofila. Inoltre, Uniontrasporti si propone di collaborare con Isnart e Mirabilia Network S.c.r.l. per la valorizzazione dei siti Unesco e del turismo lento dei cammini e della mobilità turistica su due ruote, progetto che vede attivamente coinvolta da anni la Camera di commercio di Pordenone-Udine. Il tema delle infrastrutture si trova anche al centro del Nuovo Programma Infrastrutture – Fondo di Perequazione 2023/2024 che, in linea di continuità con il Fondo di perequazione 2021-2022 già richiamato, incrementa il collegamento tra i trasporti e lo sviluppo economico. Il programma mira a rafforzare il ruolo delle Camere di commercio come catalizzatori di sviluppo infrastrutturale, logistico e di mobilità sostenibile. La Camera di commercio di Pordenone – Udine, in continuità con la precedente annualità, ha aderito al progetto, a valenza regionale, "Infrastrutture" del Fondo di Perequazione 2023/2024, che ha come soggetto capofila la Camera di commercio della Venezia Giulia."*

Nelle precisazioni fornite a riscontro della richiesta istruttoria la CCIAA PN – UD riferisce che, in particolare, che:

- *"Ai sensi dell'art.1 della Legge 29 dicembre 1993, n. 580 le Camere di commercio, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza e sulla base del principio di sussidiarietà, svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali. Il successivo articolo 2 comma 4 della medesima Legge precisa che per il raggiungimento dei propri scopi, le Camere di commercio promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, direttamente o mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi (...)";*

- *A partire dal 2021/2022 Unioncamere nazionale ha inserito il tema "Infrastrutture e trasporti" tra le cinque linee prioritarie del Fondo di perequazione e Uniontrasporti scr.l, nell'ambito del progetto finanziato dal fondo perequativo, ha progettato un prototipo innovativo che vede il coinvolgimento diretto delle Camere di commercio per rilanciarne il ruolo sul tema delle infrastrutture e favorire la massima concertazione intorno ai temi dello sviluppo ed armonizzazione infrastrutturale dei territori. Uniontrasporti ha realizzato analisi economiche, indagini sul campo, ha creato tavoli settoriali ed ha realizzato, per ogni territorio regionale, i "Libri Bianchi sulle priorità infrastrutturali" quale risultato di un puntuale ascolto e confronto con associazioni, imprese ed enti locali che ha portato all'individuazione degli interventi prioritari per il mondo economico."*

Dalla lettura dello statuto di Uniontrasporti S.c.r.l. si evince che la stessa agisce nel contesto del sistema camerale al fine di contribuire alla realizzazione di obiettivi di ammodernamento, potenziamento e razionalizzazione, efficienza e funzionalità nel settore delle infrastrutture materiali

e immateriali, a sostegno della competitività delle imprese e dei territori svolgendo le numerose attività declinate agli articoli 3.4 e 3.5 dello statuto medesimo.

Si osserva, quindi, che la società consortile in parola eroga servizi strumentali a favore degli enti camerali e per le finalità che persegue, è riconducibile alla categoria dell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'Ente o Enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni consentita ai sensi dell'art. 4, c. 2, lettera d) del TUSP.

Alla luce di quanto sopra rilevato non si ravvisano elementi ostativi sotto tale profilo.

L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria e convenienza economica

7. Per quanto concerne la valutazione della sostenibilità finanziaria si ricorda che la stessa si sostanzia non solo in una generale verifica del complesso equilibrio tra entrate e uscite, ma anche in un esame circa le prospettive future della società partecipanda al fine di evitare situazioni di squilibrio strutturale da cui potrebbe conseguire la necessità di interventi di sostegno in contrasto con il divieto di soccorso finanziario.

Ciò premesso l'operazione societaria qui in esame appare supportata da elementi di sostenibilità finanziaria sotto il profilo oggettivo e soggettivo.

Sotto il primo profilo, si rileva che la CCIAA PN - UD ha prodotto le linee strategiche della società partecipanda per il periodo 2025-2027.

Il piano previsionale di Uniontrasporti S.c.r.l. per il periodo 2025-2027 appare formulato, nei suoi elementi fondamentali, in modo analitico e chiaro e descrive la situazione finanziaria della società, anche in chiave prospettica, nonché le linee di sviluppo progettuale. Il piano reca anche le analisi SWOT sui punti di forza, debolezza, opportunità e rischi.

Dall'esame della documentazione versata in atto emerge che il valore della produzione viene stimato nel 2025 pari a € 1.658.223, nel 2026 pari a € 1.641.000 e nel 2027 pari a € 1.650.000, prevalentemente per ricavi delle vendite e delle prestazioni *in house*, a fronte di costi della produzione pari a € 1.607.695 nel 2025, € 1.577.000 nel 2026 e € 1.579.000 nel 2027.

Il piano previsionale della società evidenzia, inoltre, la previsione di un utile d'esercizio ante imposte pari a € 57.527 nel 2025, € 71.500 nel 2026 e € 79.000 nel 2027. In merito all'evoluzione del fatturato e del patrimonio netto, la società espone come *"la media del fatturato triennale evidenzia una crescita costante che ha permesso alla società di adeguarsi alla normativa del DL 175/2016, con un valore superiore al milione di euro"* e che *"un ulteriore indicatore dello stato di salute e della solidità della società è il patrimonio netto, e in particolare l'Indice di patrimonializzazione (rapporto patrimonio netto/capitale sociale) che è passato da 0,22 nel 2016 a 1,58 nel 2024. Le previsioni del triennio, che considerano anche l'imminente aumento di capitale, puntano ad un Ip pari a 2,29 nel 2027"*.

Il capitale sociale sottoscritto e versato risulta pari a € 389.041,22 che, con l'aumento di capitale per € 100.000, deliberato al fine dell'ampiamiento della compagine societaria, passerà a € 489.041,22.

Con riferimento ai bilanci consuntivi, la società ha registrato un utile d'esercizio negli ultimi quattro esercizi: € 6.369,00 nel 2020, € 35.087,00 nel 2021, € 85.608,00 nel 2022, € 14.037,00 nel 2023, mentre il preconsuntivo per l'anno 2024 prevede un utile d'esercizio ante imposte pari a € 79.274.

Sotto il secondo profilo, la CCIAA PN - UD rappresenta che *"l'ingresso nella compagine societaria di Uniontrasporti scrl avviene con la sottoscrizione di una quota pari ad Euro 2.000,00 di valore nominale e con un sovrapprezzo di Euro 800,00 per un totale di Euro 2.800,00. Tale operazione viene realizzata attraverso una variazione, alla pari, del piano degli investimenti che evidenzia la disponibilità delle risorse necessarie all'operazione"* e che *"Per quanto riguarda i profili di onerosità indiretta derivanti dalla partecipazione nella società Uniontrasporti scrl, non sono previsti costi aggiuntivi a quelli derivanti dai servizi che si prevede di affidare alla società stessa"*.

Inoltre, la CCIAA PN-UD rileva la solidità della propria situazione economico – finanziaria come emerge dai positivi risultati di gestione degli ultimi quattro esercizi (€ 1.091.836,63 nel 2020, € 592.349,43 nel 2021, € 891.575,57 nel 2022 e € 3.648.396,16 nel 2023), da un patrimonio netto al 31.12.2023 pari a € 66.493.445,01 e da liquidità superiore a 40 milioni.

Come riferito dall'ente camerale la propria situazione finanziaria consente ampi margini per il pagamento dell'operazione societaria che, a fronte anche della solidità della Uniontrasporti S.c.r.l., è pienamente sostenibile.

L'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

8. Come già precisato dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 16/SSRCCO/2022/QMIG la valutazione di convenienza non si limita alla dimostrazione della redditività dell'investimento bensì implica che la motivazione dell'atto dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (profilo dell'efficienza e dell'economicità) anche attraverso il raffronto con altre soluzioni gestionali. In merito a tali profili valutativi, sufficientemente sviluppati nell'atto deliberativo e nelle integrazioni fornite a riscontro della richiesta istruttoria, l'ente camerale precisa che Uniontrasporti S.c.r.l., secondo le linee strategiche e di sviluppo per il triennio 2025-2027, può fornire un rilevante contributo al sistema camerale e, nello specifico, alla CCIAA PN – UD in termini di studi, approfondimenti e soluzioni organizzative calibrate sulle esigenze dei territori.

La CCIAA PN – UD chiarisce, infatti, che per pianificare e sviluppare in modo efficace ed efficiente le attività nell'ambito del settore delle infrastrutture e della logistica è necessario avvalersi di una struttura in grado di realizzare una combinazione complessa di prodotti e servizi di assistenza tecnica che può essere concretamente utile e fruibile se offerta da un soggetto che abbia conoscenze approfondite del ruolo delle Camere di commercio in tema di mobilità, infrastrutture trasporti e che, pertanto, abbia la capacità di lettura e di analisi dei fabbisogni del sistema camerale.

Per tali motivi la CCIAA PN – UD ha ritenuto che la partecipazione a Uniontrasporti S.c.r.l., soggetto *in house* già appartenente al sistema camerale, caratterizzato da consolidate e pluriennali esperienze in materia di monitoraggio delle infrastrutture, di analisi dell'accessibilità del territorio e della valutazione di impatto di nuove infrastrutture possiede caratteristiche non facilmente individuabili sul mercato. Osserva la CCIAA PN – UD che il sistema camerale ha investito negli ultimi anni sul patrimonio professionale di Uniontrasporti S.c.r.l. per rafforzarne le capacità e l'*expertise* nella realizzazione di studi, analisi, partecipazioni a progetti europei nonché nel dialogo e la collaborazione con tutti i soggetti coinvolti nella pianificazione e nello sviluppo infrastrutturale.

Ulteriori ragioni che hanno determinato la scelta societaria qui in esame sono state già indicate nel paragrafo dedicato ai vincoli finalistici; in questa sede è sufficiente aggiungere che la CCIAA PN – UD ha motivato la scelta anche in termini di economicità nella prospettiva di future collaborazioni e affidamenti. Al riguardo la CCIAA PN – UD ha precisato che al fine di un'analisi economico – finanziaria si è fatto riferimento *“all'analisi di congruità utilizzata dalle attuali Camere di commercio socie di Uniontrasporti srl per gli affidamenti in house”* e che *“il parametro di riferimento di mercato è stato individuato nelle tariffe giornaliere aggiudicate per il lotto 2 dell'appalto sopra soglia comunitaria denominato “Servizio di supporto tecnico-specialistico ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio e gestione del POR Puglia 2014-2020 e del PR Puglia 2021-2027 – fondo FSE/FSE+”, (...). La valutazione del prezzo complessivo dei servizi di Uniontrasporti viene fatta rispetto alle tariffe giornaliere (...) per ogni singola figura professionale, tenendo conto del numero complessivo di giornate uomo necessarie per l'espletamento delle attività previste. (...) Il medesimo confronto è stato fatto anche con le tariffe puntuali applicate da società*

competitor nazionali che si occupano delle medesime tematiche, recuperate sul territorio nazionale. Dal confronto emerge che il costo delle giornate uomo applicate da Uniontrasporti risultano essere inferiori ai costi medi di queste società”.

Sempre in tema di convenienza economica la CCIAA PN – UD rappresenta che *“la società opera in regime di esenzione IVA e addebita alla Camera di commercio socia unicamente i costi reali degli interventi svolti in quanto non persegue fine di lucro, determinandosi, quindi, una previsione di risparmio in termini di mancato assoggettamento all’IVA. Va anche tenuto conto che non sono previsti oneri ulteriori data l’assenza di contributi consortili a carico dei soci”*; data l’esperienza della società in house *“l’economicità del servizio può desumersi anche dalla migliore garanzia di tempi certi e contenuti per la realizzazione delle attività nelle diverse fasi in relazione alla necessità di colmare gap conoscitivi che certamente potrebbero manifestare altri affidatari, soprattutto per le tematiche delicate trattate dal Programma Infrastrutture e al ruolo del sistema camerale”*.

La CCIAA PN – UD identifica ulteriori aspetti, non strettamente economici, favorevoli alla scelta societaria che di seguito si espongono sinteticamente:

- *“Celerità: il vantaggio collegato alla celerità del servizio reso è insito nel fatto che il ricorso all’in house determina il risparmio dei tempi di gara (compresi eventuali contenziosi) e l’immediatezza del servizio, che consegue all’intreccio esistente tra l’organizzazione camerale in senso stretto e la struttura della società sottoposta al controllo analogo (...)”*;
- *“Customizzazione, per essere ottenuta da soggetti presenti sul mercato, per quanto in possesso di elevate cognizioni tecniche nelle materie interessate, richiederebbe tempo per la comprensione dei fabbisogni e la declinazione ottimale delle attività, in particolare per quello che attiene alla personalizzazione e all’adattamento delle attività in ragione delle specificità territoriali (...)”*;
- *“Qualità, è essenziale considerare non solo la composizione del team di Uniontrasporti, ma anche la sua capacità (...) di garantire “un apporto qualitativo distintivo e di superiorità operativa rispetto ad altri fornitori con competenze tecniche simili” per la sua esperienza già maturata in particolare nella realizzazione delle prime due annualità del Programma Infrastrutture il che conferisce alla società partecipando una posizione privilegiata;*
- *“Flessibilità nell’organizzazione delle attività, insita nel rapporto organico tipico dell’in house providing. (...)” e “Assenza di scopo di lucro in capo alla società considerata, che non opera con l’obiettivo di distribuire i profitti tra i soci, ma piuttosto di prestare un servizio al sistema camerale al miglior rapporto qualità/prezzo, è fonte di ulteriore garanzia del risultato, specialmente in considerazione del fatto che la CCIAA socia può attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un monitoraggio pregnante sulla gestione specifica del progetto considerato, che rende più efficace anche l’attività di controllo del servizio ex post”*.

In conclusione, all’esito della complessiva disamina della documentazione e delle risultanze istruttorie nonché valutati gli elementi complessivamente forniti a supporto della scelta societaria non si ravvisano, allo stato, ragioni ostative all’assunzione da parte della CCIAA PN-UD della qualità di socio della Uniontrasporti S.c.r.l., ferma restando la raccomandazione, in via generale, di monitorare la partecipazione affinché la stessa mantenga nel tempo i requisiti e le condizioni richieste dal TUSP.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia valutata la conformità dell’atto deliberativo in epigrafe e della complessiva documentazione istruttoria ai parametri dell’art. 5, c. 3 del TUSP non ravvisa ragioni ostative alla partecipazione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pordenone – Udine alla Uniontrasporti S.c.r.l., ferma restando la raccomandazione, in via generale, di monitorare la partecipazione affinché la

stessa mantenga nel tempo i requisiti e le condizioni richieste dal TUSP.

ORDINA

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, c. 4, del d.lgs. n. 175/2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pordenone – Udine nonché di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

ORDINA

alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pordenone – Udine ai sensi dell'art. 5, c. 4, del d.lgs. n. 175/2016, di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale.

Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 14 aprile 2025.

Il Relatore
F.to Tamara Lollis

Il Presidente
F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 14 aprile 2025

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Leddi Pasian