REPUBBLICA ITALIANA

La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti Magistrati:

Franco MASSI	presidente
Pasquale ANGELOSANTO	consigliere
Giulia RUPERTO	referendario (relatrice)

nella Camera di consiglio del 13 giugno 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175

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

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (T.U.S.P.);

visto, in particolare, l'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la nota acquisita al protocollo della Sezione n. 4343 del 27 maggio 2025 con la quale la Camera di commercio di Frosinone Latina ha trasmesso la deliberazione di Giunta camerale n. 31 del 28 aprile 2025;

vista l'ordinanza n. 45/2025 con cui il Presidente, su istanza del Magistrato istruttore, ha fissato l'odierna camera di consiglio;

udita la relatrice, Ref. Giulia Ruperto.

RITENUTO IN FATTO

Con nota del 9 maggio 2025, acquisita al protocollo n. 3593 del 12 maggio 2025, la Camera di Commercio di Frosinone-Latina ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016, la deliberazione di Giunta camerale n. 31 del 28 aprile 2025 con la quale quest'ultima ha deliberato di sottoscrivere una quota di capitale sociale della Uniontrasporti s.c.a.r.l.

A tale atto risultano allegati: il bilancio di Uniontrasporti s.c.a.r.l. relativo all'anno 2023 (All. 1) e il documento programmatico denominato "Strategie e linee di sviluppo di Uniontrasporti per il triennio 2025-2027" (All. 2).

L'operazione attiene all'acquisto da parte della CCIAA Frosinone - Latina di una quota dell'aumento di capitale deliberato da Uniontrasporti s.c.a.r.l., in risposta a richieste provenienti da alcune Camere di commercio di avvalersi dei servizi di supporto tecnico e specialistico offerti dalla società, secondo il modello dell'in *house providing* e alla scelta di rafforzare il patrimonio aziendale.

La Uniontrasporti S.c.a.r.l., con sede legale in Roma, è una società consortile a responsabilità limitata, senza scopo di lucro, a capitale interamente pubblico, costituita nel 2005, che opera quale soggetto in house del "sistema camerale".

In particolare, con nota del 2 novembre 2023, prot. n. 35592, la Uniontrasporti S.c.a.r.l. ha comunicato alla CCIAA di Frosinone Latina la pianificazione di un aumento di capitale sociale al fine di ampliare la compagine sociale ad altre camere di commercio non ancora socie.

Con nota prot. 30901 del 7 novembre 2023, la CCIAA di Frosinone-Latina ha manifestato interesse all'eventuale partecipazione al prospettato aumento di capitale sociale.

Con nota del 21 gennaio 2025, la Uniontrasporti s.c.a.r.l. ha informato la CCIAA di Frosinone-Latina dell'avvenuta delibera di aumento di capitale sociale (Assemblea Straordinaria del 25 novembre 2024) per euro 100.000,00 (portando lo stesso da euro 389.041,22 a euro 489.041,22) con l'invito a valutare l'opportunità di sottoscrivere una quota.

In considerazione di tutto ciò, la CCIAA istante, in data 28 aprile 2025, ha adottato la deliberazione n. 31, sottoscrivendo una quota del valore di euro 2.000,00 e di un sovrapprezzo di euro 0,40 per un importo complessivo di euro 2.800,00.

DIRITTO

1. La procedura di controllo della Corte dei conti *ex* art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P.

L'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., come modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione anche indiretta sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità del provvedimento a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 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. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, negativo, l'amministrazione interessata può procedere, previa motivazione che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, comma 4, T.U.S.P.).

La natura del controllo esercitato dalla Corte dei conti è stata esaustivamente descritta nella pronuncia di carattere nomofilattico delle Sezioni Riunite in sede di controllo (16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022), come meglio specificato in seguito, in cui sono stati declinati i parametri di valutazione della conformità dell'atto con cui si delibera la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione, ai contenuti motivazionali indicati nell'art. 5 T.U.S.P., oltre che nel 4, 7 e 8 del medesimo T.U.S.P., con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

1.2. Profili di competenza delle Sezioni regionali di controllo in merito agli atti di acquisizione di partecipazione societaria da parte delle Camere di commercio (articolo 5, comma 4, del TUSP).

Sui profili di competenza della Sezione regionale sono intervenute le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti stabilendo che il "*quadro normativo di riferimento*

[legge 29 dicembre 1993, n. 580 e s.m.i], *così come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale* [Corte costituzionale n. 225 del 2019, n. 261 del 2017, n. 210/2022], *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. Le CCIAA, infatti, si connotano per entrambi i profili di autonomia e territorialità indicati nella citata norma*"

Le Sezioni riunite hanno concluso nel senso che "*Va, quindi, dichiarata la competenza delle Sezioni regionali di controllo a deliberare sugli atti di acquisizione di partecipazioni societarie delle Camere di commercio, in applicazione del criterio generale di ripartizione delineato dall'art. 5, c. 4, TUSP. Tale soluzione si pone, peraltro, in continuità con la consolidata giurisprudenza delle stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le quali, riconoscendosi competenti, hanno sottoposto a controllo i piani di revisione ordinaria e straordinaria delle partecipazioni societarie delle Camere di commercio, sulla base del medesimo criterio di ripartizione di attribuzioni di cui all'art. 5, c. 4, TUSP, espressamente richiamato dai successivi articoli 20 e 24 TUSP* (…)" (deliberazione n. 18/SSRRCO/2022/PASP).

Nel caso di specie, l'individuazione dell'organo della Corte dei conti competente ad emettere il parere *ex* art. 5, è stato, quindi, correttamente individuato, ai sensi comma 4 dello stesso art. 5 T.U.S.P., nella Sezione Regionale di controllo per il Lazio.

1.3. Ambito soggettivo del controllo (articolo 3, comma 1, e articolo 2, comma 1, lettera a) del T.U.S.P.).

Riguardo alla natura del soggetto rispetto al quale l'Ente pubblico assume la volontà di entrare in "*partecipazione*", questo deve necessariamente essere qualificabile come organismo di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile (art. 2, comma 1, lettera l, del d.lgs. n. 175/2016).

Più precisamente l'articolo 3 prevede infatti che: "*Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*".

Riguardo alla amministrazione socia che adotta l'atto di costituzione o di acquisizione nell'organismo societario, occorre precisare che si ritengono legittimati ad avanzare richiesta di parere ai sensi del comma 3, dell'art. 5 cit., i soggetti espressamente individuati dal comma 4 dello stesso articolo: le Regioni, gli Enti locali (Comuni,

Province, Città metropolitane, Comunità montane, Unione di Comuni), i loro enti strumentali, le Università e le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione.

Per quel che riguarda le CCIAA le Sezioni Riunite hanno sottolineato come la partecipazione in consorzi anche societaria è prevista dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 che all'articolo 2 "*Compiti e funzioni*", comma 4, dispone 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 e, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, a società*" (Sezioni Riunite n. 11/2024).

Non si rilevano, pertanto, elementi di criticità in ordine ai suesposti profili.

2. Ambito oggettivo del controllo (articolo 5 del T.U.S.P.).

Per quanto riguarda l'esame dell'ambito oggettivo del controllo, è di tutta evidenza l'operazione in questione è perfettamente riconducibile al perimetro delineato dall'art. 5, comma 3, T.U.S.P., poiché l'oggetto del parere è costituito dall'operazione di sottoscrizione di una quota di aumento di capitale deliberato da Uniontrasporti S.c.a.r.l., quale nuova acquisizione di una partecipazione diretta nella società consortile da parte di una CCIAA non socia.

Il terzo comma dell'articolo 5 prevede che la competente Sezione della Corte dei conti deliberi in ordine "*alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 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*".

Per le verifiche di spettanza vengono, dunque, in rilievo la compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente, la corrispondenza con le attività previste *ex lege*, la coerenza con la normativa euro-unitaria sui c.d. "*aiuti di Stato*", il rispetto delle prescrizioni contenute negli articoli 7 e 8 del T.U.S.P., la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, valutata anche l'opportunità di una gestione diretta o

esternalizzata del servizio, nonché la congruenza della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Da ciò l'onere, a carico del soggetto istante, di fornire una coerente ed esaustiva informativa idonea, anche grazie alla allegazione di adeguata e pertinente documentazione di natura contabile ed extra contabile, a disvelare l'*iter* logico e procedimentale alla base delle prospettate scelte gestionali.

2.1. Controlli sull'atto deliberativo (articolo 7, commi 1 e 2; articolo 8, T.U.S.P.), obblighi di pubblicazione (articolo 7, comma 4, T.U.S.P.)

A fronte di acquisto di partecipazioni societarie da parte di un'amministrazione pubblica, l'art. 8, comma 1, T.U.S.P. stabilisce che l'operazione sia deliberata "*secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*".

Tali norme disciplinano le forme di adozione dell'atto deliberativo (comma 1) e il relativo onere motivazionale (comma 2).

Nel caso in esame, le Camere di commercio rientrano tra le "*amministrazioni pubbliche*" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, come richiamate dall'art. 2, comma 1, lett. *a*), T.U.S.P.

La CCIAA di Frosinone-Latina ha approvato l'acquisto della partecipazione nel consorzio Uniontrasporti con deliberazione della Giunta camerale, conformemente alla forma di adozione prevista dall'art. 7, comma 1, lett. *d*), T.U.S.P .

Con riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 7, comma 4, T.U.S.P ("*L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante*"), nella delibera della Giunta camerale si dispone la pubblicazione del provvedimento all'Albo camerale.

2.2. Compatibilità con i fini istituzionali dell'ente (articolo 4 del T.U.S.P.).

La verifica sulla compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente socio esige di considerare il contenuto dell'articolo 4 del T.U.S.P., a mente del quale le "*società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi*" devono essere "*strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*".

Il medesimo articolo precisa, al successivo comma 2, che nel rispetto di tali limiti le amministrazioni pubbliche possono costituire società, ovvero acquisire o mantenere partecipazioni in esse, per lo svolgimento delle seguenti attività:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

b) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

c) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

d) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Tale verifica richiede, quindi, l'esame delle attività per lo svolgimento delle quali si intende ricorrere allo strumento societario, secondo la previsione del 2 comma dell'articolo 4 del T.U.S.P.; tali valutazioni di conformità involgono sia l'oggetto sociale (comma 1) che le attività esercitate dalla società che l'ente intende partecipare (comma 2).

La partecipazione si inquadra nell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (articolo 4, comma 2, lett. d).

Nel provvedimento in esame si afferma che: "*La partecipazione al capitale della Società è consentita dall'art.2, comma 4, della Legge n.580/1993 (come recepito dall'art.33 dello Statuto camerale), che così recita: "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 e, nel rispetto delle previsioni del D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175 e s.m.i., recante il testo unico in materia di società

a partecipazione pubblica, a società, dandone comunicazione al Ministero dello sviluppo economico".

In particolare, si ritiene che la società consortile, definita *in house* del sistema camerale, sia in grado di rispondere alle funzioni istituzionali delle Camere di commercio espresse, in forma generica, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 "*funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali*" e, soprattutto, in forma specifica, dall'art. 2, comma 2, lett. d) della stessa Legge "*sostegno alla competitività delle imprese e dei territori tramite attività d'informazione economica e assistenza tecnica alla creazione di imprese e start up, informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle piccole e medie imprese per la preparazione ai mercati internazionali*".

Attualmente la compagine sociale di Uniontrasporti è detenuta da Unioncamere, sette Unioni regionali e ventuno Camere di Commercio.

Dall'esame dello Statuto consortile di Uniontrasporti (art. 3.2) si desume che la "*Società è una struttura specializzata senza scopo di lucro, appartenente al sistema camerale, che opera, in armonia con gli obiettivi e nel rispetto delle direttive strategiche e operative dei soci, con tutte le modalità, gli strumenti, le collaborazioni e gli accordi ritenuti opportuni e idonei, al fine di contribuire alla realizzazione di obiettivi di ammodernamento, potenziamento e razionalizzazione, efficienza e funzionalità nel settore delle infrastrutture materiali ed immateriali, a sostegno della competitività delle imprese e dei territori*".

Le attività esercitate dal Consorzio "*a favore dei propri consorziati, o su loro richiesta*" (art. 3.4 dello statuto consortile) riguardano, in sintesi, la promozione dell'innovazione e degli strumenti digitali presso le imprese; l'assistenza ai soci nella definizione delle proprie strategie di promozione e supporto, investimento e partecipazione, nonché la razionalizzazione, in iniziative infrastrutturali (aeroporti, autostrade, fiere, interporti, mercati all'ingrosso), con l'obiettivo di qualificare, valorizzare e conseguire la massima efficienza gestionale; la promozione e la partecipazione in iniziative o progetti rivolti allo sviluppo, in Italia e all'estero, dei sistemi infrastrutturali e logistici italiani, anche attraverso forme di partenariato pubblico-privato e/o Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT); la partecipazione nelle forme più opportune alle iniziative di enti pubblici e privati di interesse rilevante per il raggiungimento degli obiettivi che i soci perseguono nel settore delle infrastrutture e della digitalizzazione

delle imprese, con particolare riferimento allo sviluppo dell'intermodalità ed all'applicazione diffusa di innovazione tecnologica; la promozione e organizzazione di tavoli di concertazione locali, fornendo supporto alle Camere di commercio interessate.

Inoltre, come espressamente indicato nello Statuto della società, "*I consorziati, indipendentemente dalla quota posseduta, esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture e servizi secondo l'istituto dell'in house providing*" (art. 1.4);

Parimenti : "*Al fine di conoscere ed interpretare al meglio le esigenze dei Soci e per l'esercizio del controllo analogo richiesto dalla legge per le società che operano secondo il modello dell'in house providing, è costituito il Comitato per il Controllo Analogo con compiti di orientamento su specifiche aree tematiche e/o di interesse e con l'obiettivo di favorire la progettazione di attività aziendali in linea con i fabbisogni dei soci* (art. 20.1)

Il requisito della strumentalità, richiesto dall'art. 4, comma 2, lett. d), rispetto alle finalità dell'Ente e previsto in via esclusiva per le attività rientranti nell'oggetto sociale delle società *in house* ai sensi del comma 4, dell'art. 4, T.U.S.P., risulta, pertanto, verificato, anche in considerazione della natura stessa della forma consortile.

3. L'onere di motivazione *ex* articolo 5, comma 1, del T.U.S.P.: necessità.

L'art. 5, comma 1, prevede che l'atto deliberativo "*deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4*".

In particolare, il comma 1 del citato art. 4 fa riferimento ad attività "*strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*".

Al riguardo, nella delibera camerale si afferma che "L*'acquisizione di una quota del capitale sociale di Uniontrasporti offrirebbe alla Camera di Commercio una forte rappresentazione, anche a livello nazionale, sulle tematiche cruciali di infrastrutture, trasporti e logistica, garantendo una maggiore visibilità su tali argomenti presso le istituzioni governative e regionali.*

La Camera potrà beneficiare di supporto tecnico e specialistico qualificato secondo il modello dell'in-house, anche con possibili risparmi di spesa rispetto alla necessità di ricorrere a consulenze esterne su tali temi.

L'adesione potrà facilitare anche l'espressione delle istanze territoriali e la partecipazione a un network per lo sviluppo di strategie nel settore.

Detenere una partecipazione in una struttura di eccellenza del sistema camerale potrà consentire, inoltre, di gestire e monitorare in modo più efficace i progetti legati allo sviluppo infrastrutturale, integrando rapidamente le competenze tecniche con gli interventi e le priorità strategiche dell'Ente".

Si specifica, inoltre, che *"L'attinenza tra l'attività di Uniontrasporti e quella dell'Ente camerale risulta evidente anche nel Programma pluriennale 2021-2025, all'interno del paragrafo dedicato alla "Politica del territorio delle infrastrutture e dei trasporti", dove si evidenzia che "La Camera di Commercio, pur non avendo competenze dirette, intende sostenere le problematiche di carattere infrastrutturale del territorio partecipando alla discussione ed alla elaborazione delle scelte strategiche in materia cercando di stimolare riflessioni approfondite sulle opportunità ed i rischi connessi alle decisioni che le istituzioni sono chiamate ad individuare per salvaguardare un elevato livello di competitività del sistema economico locale. In particolare, i nodi critici possono essere così riassunti").*

Alle motivazioni riguardanti la stretta necessità, nella delibera in esame, si uniscono quelle concernenti la scelta della "*gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato*", aggiungendo che la partecipazione al capitale della società è consentita dall'articolo 2, comma 4, della legge n. 580/1993 (come recepito dall'articolo 33 dello Statuto camerale) ove prevede 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 e, nel rispetto delle previsioni del D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175 e s.m.i., recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, a società, dandone comunicazione al Ministero dello sviluppo economico*".

Con riferimento alla società viene evidenziato che "la *Uniontrasporti è divenuto un importante braccio operativo a disposizione del sistema camerale. L'Assemblea ordinaria dei soci del 20 dicembre 2024 ha approvato le "Strategie e linee di sviluppo di Uniontrasporti per il triennio 2025-2027", dove viene evidenziato come la Società sia diventata, negli anni, il principale referente per Unioncamere, per le Unioni regionali e per le Camere di Commercio sui temi delle infrastrutture, dei trasporti, della logistica e anche dello sviluppo delle reti immateriali come la banda larga ma, grazie ad analisi puntuali, a competenze specifiche e a*

risultati importanti, la società rappresenta un reale punto di riferimento anche al di fuori del sistema camerale.

Va anche segnalato che a partire dal 2021/2022 Unioncamere ha inserito il tema "Infrastrutture e trasporti" tra le cinque linee prioritarie del Fondo di perequazione; pertanto, la Società ha avuto l'opportunità di progettare un prototipo innovativo che potesse rilanciare il ruolo delle Camere di Commercio su queste tematiche e favorire la massima concertazione intorno allo sviluppo e armonizzazione infrastrutturale dei territori":

Alla luce di quanto esposto, con riferimento alla CCIAA in esame, il requisito della necessità appare spiegato sulla base dell'efficacia strategica attribuita al complessivo sistema camerale comprendente anche le società strumentali in esso incluse.

3.1. L'onere di motivazione *ex* articolo 5, commi 1 e 3, T.U.S.P.: la sostenibilità finanziaria.

Il provvedimento in esame, inoltre, deve evidenziare "*le ragioni e le finalità che giustificano" la scelta societaria "anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria*" (comma 1, dell'art. 5, T.U.S.P.).

Secondo i parametri nomofilattici delle Sezioni riunite (deliberazione n. 16/QMIG/2022, cit.), il concetto di sostenibilità finanziaria 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 carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato*".

Nella citata pronuncia si evidenzia che "s*otto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale*", specificando, altresì, che "*nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi*".

Gli strumenti di ausilio alle amministrazioni per le analisi di sostenibilità finanziaria sono individuati nel "*Business plan*" o "forme analoghe di analisi di fattibilità, corredate da note esplicative e indicatori di bilancio", i quali devono "*fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne*

riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi". Le valutazioni di sostenibilità finanziaria devono, in particolare, soddisfare i requisiti di affidabilità, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione usato, e dell'attendibilità, sotto il profilo della coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

La verifica operata dalle Sezioni regionali di controllo deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, al fine di valutarne la completezza (desumibile dall'istruttoria condotta dall'amministrazione, che deve contenere tutti gli elementi informativi per la comprensione dell'operazione) e l'adeguatezza di approfondimento, il cui parametro deve essere valutato in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

Al riguardo, per il profilo oggettivo della sostenibilità finanziaria come sopra descritto, la CCIAA di Frosinone-Latina supporta le proprie valutazioni con i documenti allegati al provvedimento, che descrivono la situazione economico-patrimoniale e finanziaria della società.

Si tratta del bilancio di esercizio al 31 dicembre 2023 della Uniontrasporti s.c.a.r.l., della Relazione sul governo societario al bilancio di esercizio 2023 *ex* art. 6, comma 4, T.U.S.P. e del documento concernente le "*Strategie e le linee di sviluppo di Uniontrasporti per il triennio 2025-2027*".

Da tale ultimo documento vengono desunti i dati, molto sintetici, relativi al valore della produzione, ai costi della produzione, al saldo dei proventi e degli oneri finanziari e al risultato di esercizio, con riferimento agli anni 2024 (dati di preconsuntivo) e ai valori prospettici degli anni 2025, 2026 e 2027. Tali dati sono esposti anche in un prospetto riepilogativo nella deliberazione.

Dal prospetto, si desume, nel quadriennio considerato, una sostanziale stabilità del valore della produzione (dal 2024 al 2027 , pari a euro 1.656.648 euro 1.658.223 euro 1.641.000 ed euro 1.650.000) con costi della produzione in un aumento nel 2025 per tornare poi nel 2027 sui livelli del 2024 (euro 1.583.873 euro 1.607.695 euro 1.577.000 ed euro 1.579.000), con conseguente risultato di esercizio che da euro 79.274 del pre-consuntivo 2024 scende a euro 57.527 per poi risalire nei due esercizi successivi e ripetere il risultato del 2024 (euro 71.500 nel 2026 e euro 79.000 nel 2027).

Inoltre, già nel triennio 2021 2023, i risultati economici erano positivi.

Sulla base degli ultimi bilanci approvati risulta che: "*il Bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023 presenta un utile d'esercizio pari a € 14.037,00 ed un patrimonio netto pari a € 543.527,00; il bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022 presenta con un utile d'esercizio pari a € 85.608,00 e un patrimonio netto pari a € 533.381,00; il bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2021 presenta un utile d'esercizio pari a € 35.087,00 e un patrimonio netto pari a € 447.773,00*".

Si riferisce, inoltre, che l'"*Indice di patrimonializzazione (rapporto patrimonio netto/capitale sociale) pari a 2,29, indice che dallo 0,22 del 2016 è passato all'1,58 del 2024*".

Dall'esame delle "*Strategie e le linee di sviluppo di Uniontrasporti per il triennio 2025 2027"* è possibile rinvenire informazioni relative al sistema camerale e alle infrastrutture alla "*mission, competenze attività e partnership*" della società, che include analisti SWOT (punti di forza, punti di debolezze, opportunità e rischi) e gli obiettivi strategici e scenari di sviluppo e infine le linee di budget economico per il triennio 2025 2027.

Per quanto la Sezione riscontri l'assenza in atti di un *business plan* con orizzonte temporale almeno triennale, essa ritiene, tuttavia, sufficiente l'onere motivazionale della sostenibilità finanziaria in termini oggettivi. Peraltro, e più in generale, le richiamate direttive nomofilattiche (deliberazione n. 16/QMIG/2022, pag. 26, cit.) contemplano "forme analoghe di analisi di fattibilità" alternative al *business plan*.

Concorrono a tale conclusione, il quadro economico-patrimoniale degli ultimi esercizi, il riscontrato parere favorevole dell'Organo di revisione della CCIAA e, infine, la esiguità dell'impegno finanziario derivante dall'operazione.

Per quel che riguarda il profilo soggettivo della sostenibilità finanziaria con riferimento all'Amministrazione procedente in termini di onerosità diretta e indiretta dell'operazione societaria, nella deliberazione camerale in esame si dà atto che: "*La spesa di € 2.800,00 farà carico, nell'ambito del Piano degli Investimenti, alle Immobilizzazioni Finanziarie, conto "Partecipazioni e quote" sottoconto "Altre partecipazioni acquisite dal 2007", con contestuale prelievo di pari importo dalle Immobilizzazioni Materiali, conto "Immobili" sottoconto "Fabbricati-LT" ove esiste la necessaria disponibilità, come in premessa specificato*".

Inoltre, che "*non essendo previsto uno stanziamento specifico nell'ambito delle Immobilizzazioni finanziarie (Piano degli Investimenti del Preventivo Economico 2025) per l'acquisizione di tale partecipazione, si dovrà procedere alla riallocazione delle risorse finanziare*

mediante prelievo dall'ambito delle Immobilizzazioni materiale, ove esiste la reale disponibilità."

Si evidenzia, inoltre che "*la partecipazione non comporta oneri di contribuzione periodica per l'Ente camerale*".

In conclusione, la Sezione ritiene che, nella valutazione proporzionale del livello di complessità e delle limitate dimensioni finanziarie dell'iniziativa, la documentazione esaminata appare, comunque, idonea a suffragare, in modo ragionevole, il giudizio di sostenibilità finanziaria dell'investimento, consentendo di ricostruire il percorso di stima effettuato.

Ritiene opportuno, tuttavia, rammentare all'Ente il compito di monitorare l'evolversi della situazione economica della società, anche al fine di intraprendere, ove necessario, tempestive azioni a tutela e salvaguardia dell'equilibrio di bilancio.

3.2. L'onere di motivazione *ex* articolo 5, commi 1 e 3, T.U.S.P.: la convenienza economica, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

Come detto, è necessario che l'Ente procedente svolga, ai sensi dell'art. 5, comma 1, T.U.S.P., anche un'analisi della convenienza economica, che, pur legata funzionalmente alla sostenibilità finanziaria, è tesa "*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 dei benefici di ciascuno di essi*." (deliberazione n. 16/QMIG/2022, cit.).

Nel merito, nel provvedimento in esame, l'ente dichiara che "*dal punto di vista della convenienza economica, l'adesione consente alla Camera di Commercio di accedere a servizi tecnici qualificati, riducendo la necessità di ricorrere a consulenze esterne, e di partecipare attivamente allo sviluppo di progettualità strategiche, con maggiore rappresentanza presso le istituzioni nazionali e regionali su temi rilevanti per il territorio*".

Sul punto la Sezione non può non rilevare che la deliberazione camerale in esame non comprenda alcun confronto tra scelte alternative con analisi costi benefici comparate, ma il solo riferimento alla convenienza dell'adozione di una scelta esternalizzata rispetto ad una gestione diretta.

Inoltre, le Sezioni riunite, nella deliberazione citata hanno precisato che "*la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità)*".

In merito il provvedimento prevede che*: "la partecipazione è pienamente compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, in quanto consente un utilizzo ottimale delle risorse pubbliche attraverso sinergie operative con altri enti camerali e una struttura altamente specializzata*".

Negli indirizzi forniti dalle Sezioni riunite, inoltre, si precisa che la motivazione concernente l'efficacia "*deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy*".

Su tale ultimo profilo, si ritiene sufficiente fare rinvio all'inquadramento dell'operazione societaria all'interno delle complessive finalità dell'Ente procedente, ricostruito nei paragrafi precedenti.

Con riferimento al parametro della convenienza economica e della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la Sezione rileva l'assenza di analisi costi e benefici idonee a confrontare i risultati attesi da scelte alternative, mentre risultano più argomentati i vantaggi che la CCIAA intende conseguire in termini di obiettivi di *policy*.

4. Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, T.U.S.P.).

L'art. 5, comma 2, T.U.S.P. prevede che "*l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*".

Nella deliberazione in esame si legge che "*l'intervento è infine conforme alla normativa nazionale e comunitaria, ivi inclusa la disciplina in materia di aiuti di Stato, non configurandosi alcuna distorsione della concorrenza, trattandosi di una società in house che opera prevalentemente in favore delle amministrazioni pubbliche socie, con finalità consortili e mutualistiche*".

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'Ente procedente.

Per completezza, tuttavia, si evidenzia che, sulla base di una giurisprudenza ormai consolidata, la qualificazione di una misura come "*aiuto di Stato*", ai sensi dell'articolo 107, par. 1, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), richiede che siano soddisfatti alcuni presupposti fondamentali: 1) deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali; 2) deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri; 3) deve concedere un vantaggio al beneficiario; 4) deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza *(cfr. Corte giust., sent. 6 marzo 2018, Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank, causa C-579/16*).

Costituisce "*aiuto di Stato*", in particolare, l'ipotesi di partecipazione pubblica al capitale delle imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un investitore privato operante in un'economia di mercato (cd. criterio dell'investitore privato); tale criterio si rinviene già nella comunicazione della Commissione sulla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese (Boll. CE, 9/1984), laddove si afferma che qualsiasi forma di partecipazione pubblica (anche totalitaria) deve conformarsi al criterio "*dell'investitore privato, operante in normali condizioni di mercato*", ossia dell'investitore "*in regime di mercato che persegua l'obiettivo della massima redditività dei propri investimenti*".

La Corte di giustizia ha successivamente precisato (cfr. Corte giust. eur., 21 marzo 1991, in causa C-305/89) che "*per stabilire se l'intervento, sotto qualsiasi forma, delle pubbliche autorità nel capitale di un'impresa costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato, occorre valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti pubblici di gestione avrebbe effettuato conferimenti di capitali di simile entità*".

Con riferimento all'acquisto della partecipazione in esame, data la contenuta dimensione dell'investimento e del relativo conferimento di capitale, nonché alla luce delle valutazioni di sostenibilità finanziaria e di convenienza economica di cui ai paragrafi precedenti, il criterio in questione può ritenersi soddisfatto; per altro verso può rilevarsi che l'attività che la società è chiamata a svolgere non sia idonea ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri, considerata la sua natura strumentale agli enti soci e, dunque, sostanzialmente locale.

Quanto precede, salve, ovviamente, le valutazioni della Commissione europea, nell'esercizio delle attribuzioni di competenza ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, valutata la conformità ai parametri di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, rende in senso positivo, con le osservazioni contenute in parte motiva, il parere di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, sulla delibera n. 31 del 28 aprile 2025 della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Frosinone-Latina.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, alla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Frosinone-Latina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

alla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Frosinone-Latina di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio del 13 giugno 2025.

ESTENSORE	PRESIDENTE
Giulia RUPERTO	*Franco MASSI*
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il 2 luglio 2025

Il funzionario preposto all'Ufficio di supporto

Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente