



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 3 Aprile 2024, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti della Camera di Commercio di Varese sull'istanza di parere
ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175,
come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA l'ordinanza n. 16 del 9 febbraio 2023, in ordine alle competenze in materia delle richieste di parere ai sensi dell'art 5, commi 3 e 4 del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118,

VISTA la Deliberazione della Giunta n. 83 adottata in data 14 dicembre 2024 e la richiesta dell'Ente pervenuta via pec il 7 febbraio 2024, assunta al protocollo generale C.d.c. n. 1961 in pari data e al protocollo pareri TUSP n. 6/2024

Udito il Relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO

Con la delibera sopra citata la Giunta della Camera di commercio di Varese ha deliberato:

- 1. di procedere alla sottoscrizione da parte di Camera di Commercio di Varese di una quota di partecipazione nel capitale sociale di Uniontrasporti s.cons.r.l. per un importo che verrà puntualmente definito a seguito del completamento dell'operazione di aumento del capitale sociale della società e comunque per un importo massimo pari a 2.500,00 euro;*
- 2. di imputare il suddetto onere al mastro 1120 "Partecipazioni e quote" del bilancio dell'esercizio in corso;*

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

1. Il comma 3 dell'art. 5, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito per comodità anche "TUSP"), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti *"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 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".

La norma prevede, inoltre, che, qualora la Corte non si pronunci entro il predetto termine di sessanta giorni, l'Ente possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione e che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, qualora l'Amministrazione intenda procedere ugualmente all'acquisto della partecipazione, sia 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"* (art. 5, co. 4, TUSP).

A fronte dei dubbi ermeneutici sorti con riferimento alla natura delle funzioni esercitate dalle Sezioni di controllo, posto che l'art. 5 TUSP qualifica la deliberazione adottata nell'esercizio di tale funzione quale *"parere"*, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno statuito che *"la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"* (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG).

2. Fermo l'inquadramento normativo su esposto, in via preliminare il Collegio è chiamato a stabilire se la delibera in oggetto, trasmessa dall'Ente, debba essere sottoposta al controllo *ex art. 5 TUSP*.

L'operazione, trattandosi della acquisizione di quote di una società rientra tra quelle soggette al parere della Corte dei Conti di cui allo stesso art. 5, commi 3 e 4.

3. Di conseguenza, la Sezione procede all'esame della determinazione della Camera di Commercio di Varese, per valutare la conformità della motivazione adottata dall'Ente ai parametri individuati dal legislatore.

Ad ogni modo, pur essendo richiamati dalla norma parametri – quali la *"convenienza economica"* e la *"sostenibilità finanziaria"* – che evocano criteri aziendalistici, in questa sede si ribadisce che ciò non possa comportare, da parte della Corte, lo svolgimento di una compiuta attività di analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società: diversamente, la

deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa.

a) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo della "necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali"**, questa Sezione ha già avuto modo di puntualizzare che *"la verifica sulla compatibilità finanziaria tra il modello societario prescelto e le finalità istituzionali dell'ente socio impone l'esame (stante il rinvio disposto dallo stesso art. 5 cit.) dell'art. 4 del Tusp. Senza richiamare integralmente il contenuto dell'art. 4 cit., si ricorda che la disposizione in parola prescrive che le «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi» devono essere «strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (...)».* Con riferimento alla verifica della sussistenza del presupposto della *"stretta inerenza"* con le finalità istituzionali dell'ente socio, *in virtù del rinvio dinamico dell'art. 5 all'art. 4 Tusp, non si ravvisano novità rispetto al precedente quadro normativo che investiva la Corte dei conti dell'atto "a fini conoscitivi".* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

A questo proposito, l'allegato 1 alla delibera in oggetto motiva l'esistenza di questo requisito affermando che

"Uniontrasporti, come si evince dal suo Statuto:

- non ha scopo di lucro*
- è "organismo di diritto pubblico"*
- è una struttura del Sistema camerale italiano (ai sensi dell'art.1, comma 2, della Legge n.580/1993 come modificata dal D.lgs n. 219 del 25 novembre 2016)*
- ha capitale interamente pubblico*
- risulta essere, in base alla propria specifica attività di produzione di servizi, "strettamente indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali dei consorziati" ai sensi in particolare dell'art. 4 del D.lgs. n.175/2016*
- eventuali utili realizzati non potranno essere distribuiti ai soci e dovranno essere utilizzati in attività pertinenti l'oggetto sociale.*

L'attività caratteristica della Società è svolta prevalentemente in favore o su richiesta dei propri consorziati. In particolare, oltre l'80% del fatturato della Società è effettuato nello

svolgimento dei compiti affidati dalle amministrazioni controllanti socie, prevedendo anche l'esercizio del controllo analogo.

Le tematiche trattate dalla società – sviluppo infrastrutturale, intermodalità e logistica, banda ultra larga e digitalizzazione – rappresentano una delle principali condizioni per lo sviluppo delle imprese e quindi sono di basilare importanza per il sistema camerale in generale, ma soprattutto per una Camera di Commercio come quella di Varese nella cui provincia ha sede l'aeroporto di Malpensa e per la strategica collocazione del suo territorio rispetto alle reti TEN europee.

Anche il progetto di realizzazione di una mappa dell'accessibilità dei territori (dotazione infrastrutturale anche immateriale) e della sostenibilità sociale e ambientale che Uniontrasporti sta sviluppando negli ultimi periodi può rivestire un notevole interesse per l'attuazione di alcune priorità individuate nel nuovo piano pluriennale dell'ente, all'interno del quale viene sottolineata la centralità delle connessioni e delle infrastrutture quale elemento strategico per il miglioramento dell'attrattività del territorio.

Nell'ambito del dibattito pubblico sulle opere, l'ente varesino poi potrebbe rappresentare un sempre più valido interlocutore per le comunità locali, per il sistema associativo e per quello imprenditoriale, veicolando le esigenze espresse anche dal sistema produttivo locale sulle priorità di infrastrutturazione dei territori, facendosi supportare da Uniontrasporti, che ha già individuato in proposito format e strumenti di lavoro, oltre ad avere attivato una serie di reti e contatti."

La delibera della Giunta camerale con il suddetto allegato rappresenta le motivazioni che hanno indotto la Camera di Commercio di Varese a partecipare a Uniontrasporti in termini di possibili vantaggi senza tuttavia specificare meglio come questi aspetti possano essere valutati in termini di concreti miglioramenti delle prestazioni erogate e di benefici per i fruitori dei servizi camerali. La delibera, inoltre, non evidenzia con chiarezza quali siano concretamente le funzioni che verrebbero effettivamente svolte da Uniontrasporti, non facendo, quindi, piena chiarezza sul perimetro delle attività future e, di conseguenza, sulla necessità di acquisire la partecipazione nella società. Va ulteriormente evidenziato che la delibera, pur affermando che le attività previste in capo alla società sarebbero

coerenti con quanto disposto dall'art.4 del Tusp non da contezza, come invece richiesto all'art. 5 del Tusp, dell'effettiva necessità di procedere nella direzione della costituzione di una nuova partecipata. Essa si limita a segnalare i potenziali vantaggi in termini di opportunità sotto il profilo generale e strategico, senza esplicitare le ragioni per cui le funzioni istituzionali previste della Camera di Commercio richiedano necessariamente, per essere svolte, la partecipazione ad una società in house.

b) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo dell'onere di motivazione analitica della convenienza economica**, occorre effettuare, come già sottolineato da questa Sezione, *"un duplice passaggio logico"* (ex multis Sez. reg. controllo Lombardia n. 161/2022/PAR). In primo luogo, infatti, deve essere vagliata la rispondenza a criteri di economicità della scelta di avvalersi dello strumento societario, ed in secondo luogo, quando la scelta di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la *"convenienza economica"* deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità scelta per l'erogazione del servizio (gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato).

In ogni caso, come evidenziato dalle Sezioni Riunite, *"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)"* (così Sez. riunite n. 16/2022/QMIG cit.).

Con particolare riferimento al primo passaggio logico, la Sezione ha già chiarito che l'Ente, *"per giustificare la "convenienza economica" della sua scelta di diventare socio dovrà, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall'art. 20 del Tusp in materia di razionalizzazione delle partecipazioni. D'altra parte, sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l'acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione"* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

Sullo specifico punto, seppur si faccia riferimento ad una partecipazione relativamente modesta in termini di impegno economico, dalla lettura dell'estratto di deliberazione e dall'allegato non si evince questa concreta valutazione.

Ad avviso del Collegio, manca la valutazione sulla convenienza economica, tramite l'utilizzo di parametri tecnici utili a valutare ex ante gli effettivi vantaggi marginali attesi, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, conseguenti alla partecipazione alla società, rispetto alla situazione attuale.

c) Quanto alla **valutazione della convenienza economica della scelta in ordine alla gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato**, le Sezioni riunite hanno precisato che *“lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso 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”* (Sez. riun. n. 16/2022/QMIG).

Anche su questo aspetto la delibera non procede a specifica valutazione.

d) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo dell'onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria**, la Sezione ha già avuto modo di chiarire che *“il concetto di “sostenibilità finanziaria” non deve essere limitato all'iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell'ottica della gestione dell'organismo societario onde evitare che non solo quell'iniziale apporto di capitale da parte dell'Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l'Amministrazione socia a “soccorrere” finanziariamente la propria società”* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 161/2022/PAR).

Tale ricostruzione risulta successivamente confermata dalle Sezioni riunite che hanno sottolineato la duplice accezione del concetto di sostenibilità finanziaria: *“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. Sotto il primo versante, 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. [...] Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei 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 (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione" (così Sez. riunite, n. 16/2022/QMIG cit.).

A questo proposito la determinazione della giunta camerale non chiarisce gli impegni futuri, seppure la modesta quota di partecipazione assunta e le caratteristiche della società in questione possano intuitivamente indurre a ritenere particolarmente critica la situazione.

e)adempimento dell'onere di motivazione in ordine 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".

A questo proposito l'Ente afferma che

. l'acquisizione della partecipazione non ricade nella fattispecie di aiuto di Stato in quanto:

- l'importo finanziario dell'operazione, che verrà puntualmente definito a seguito della conclusione dell'iter legato all'aumento di capitale della società, può essere quantificato tra i 1.500,00-2.500,00 euro;*
- l'attività di Uniontrasporti, come dettagliatamente esposto, è specificatamente rivolta al sistema camerale ed i servizi dalla stessa forniti sono difficilmente reperibili sul mercato;*

· la specificità dei servizi non impedirà tuttavia a Camera di Commercio di Varese, qualora lo reputasse necessario, di rivolgersi ad altri soggetti, nel rispetto della vigente normativa in tema di contratti pubblici.

Questi profili, tuttavia, non sono sufficienti a fornire la motivazione richiesta dalla legge. Al riguardo non si può escludere che i soci non versino alla società risorse finanziarie destinate ad abbattere i prezzi di mercato del servizio, né si può escludere l'ipotesi che questo possa in futuro accadere. A questo proposito, si segnala, infatti, che lo statuto della società prevede la possibilità di effettuare aumenti di capitale e che al contempo, l'oggetto sociale consente la possibilità di cedere servizi a terzi non soci, seppure in misura residuale e nei limiti previsti dalla legge.

In conclusione, il Collegio ritiene non pienamente assolto l'onere di motivazione previsto dalla legge per tutti i parametri considerati.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n. 118, allo stato degli atti e a fronte delle carenze motivazionali di cui in narrativa, esprime parere negativo sulla deliberazione n. 83 del 14 dicembre 2023 della Camera di Commercio di Varese con la quale è stata approvata l'operazione di acquisto di quote di partecipazione della società Uniontrasporti Società consortile a responsabilità limitata.

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Presidente quale legale rappresentante dell'Ente, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016;

ORDINA

Alla Camera di Commercio di Varese di pubblicare la presente deliberazione, entro

cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 Aprile 2024.

Il Relatore
(Mauro Bonaretti)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

4 aprile 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)