



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

nei confronti della **Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di Chieti - Pescara.**

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 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”*;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

visto l'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*;

visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (TUSP)*;

visto, in particolare, l'articolo 5 del richiamato decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

vista la deliberazione dell'11 e del 25 gennaio 2023, n. 13/2023/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma delle attività di controllo per l'anno 2023"*;

vista la ripartizione fra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto presidenziale del 1° febbraio 2023, n. 1;

vista l'attribuzione della competenza allo svolgimento dell'esame, dell'istruttoria e della predisposizione della deliberazione, da sottoporre all'esame collegiale per le valutazioni previste dall'art. 5, comma 3 del d. lgs. n. 175 del 2016 (TUSP), così come da ultimo modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), n. 3), dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, che prevede l'assegnazione ai magistrati componenti la Sezione secondo il criterio della rotazione, a partire dall'ordine inverso di ruolo, fino alla qualifica di Consigliere, definita con decreto presidenziale del 1° marzo 2023, n. 3;

vista la comunicazione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara prot. n. 0008585/U del 23 febbraio 2023 con la quale è stata trasmessa *"la deliberazione n. 14 adottata dalla Giunta Camerale nella seduta del 31 gennaio 2023, concernente la sottoscrizione di una quota del capitale sociale di Uniontrasporti s.c.a.r.l., ai sensi dell'art. 5 - comma 3 - del d.lgs. n. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", come modificato dalla Legge 5 agosto 2022, n. 118"*;

vista la successiva nota prot. n. 0010493/U del 13 marzo 2023, pervenuta in riscontro alla nota istruttoria di questa Sezione di controllo protocollo n. 1082 del 3 marzo 2023;

vista l'ordinanza del 28 marzo 2023, n. 17/2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Dott.ssa Chiara GRASSI,

### **PREMESSO IN FATTO**

In data 23 febbraio 2023, prot. n. 8585/U, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, la deliberazione camerale n. 14 del 31 gennaio 2023 avente ad oggetto: *"Invito ad aderire a Uniontrasporti s.c.a.r.l. - provvedimenti conseguenti"* con relativi allegati, tra cui: nota Uniontrasporti 24/11/2022, prot.n. 35415, linee di azione e budget 2022, statuto Uniontrasporti, elenco soci Uniontrasporti, bilancio d'esercizio Uniontrasporti 2021, verbale del Collegio dei Revisori n.3 del 31/1/2023.

Si riscontra, dallo statuto pervenuto unitamente alla succitata deliberazione, che detta società presenta il seguente oggetto sociale: *“la società ha finalità consortili e quindi mutualistiche. Gli utili eventualmente 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”* ed inoltre *“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”*.

La Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara motiva tale acquisizione di quota societaria nei termini che seguono:

- *Durante la prima annualità del Programma Infrastrutture, nel 2021/2022, il sistema camerale, con la Camera di Commercio Chieti Pescara in prima linea, ha ampiamente dimostrato di poter svolgere un ruolo di stimolo e raccordo, fornendo al Governo centrale e agli enti locali un contributo per una migliore strategia sulle infrastrutture e mettendo in campo competenze che possono contribuire a disegnare una strategia di medio-lungo periodo nello sviluppo della logistica in Italia, per supportare una più efficace pianificazione ed una veloce realizzazione degli interventi infrastrutturali su strade, ferrovie, porti, aeroporti, città, fiere, interporti e connessioni digitali. A questo riguardo il PNRR costituisce la fonte di azioni e obiettivi declinabili nella progettualità del Fondo di Perequazione.*
- *Al fine di semplificare i rapporti di collaborazione, tenendo conto delle competenze acquisite in questi anni, Uniontrasporti, con la citata nota, ha invitato le camere di commercio, attualmente non socie, a considerare l’opportunità di aderire alla società di sistema, rilevando anche una piccola quota del socio di maggioranza Unioncamere. Tra i vantaggi dell’adesione va considerata, oltre l’assenza di contributi consortili a carico dei soci, la non applicabilità dell’IVA sugli affidamenti di incarico. Si fa presente, a questo proposito, che nel 2022 la Camera di Commercio ha versato € 2.797,91 per IVA a Uniontrasporti in relazione all’incarico svolto per la prima annualità del Fondo Perequativo. Analizzando l’attività di Uniontrasporti, risulta dalle ultime Linee di azione della società, oltre l’affiancamento delle camere di commercio nei progetti della linea “Infrastrutture” del Fondo Perequativo 2019/2020 e 2021/2022, la società si occuperà di progettualità specifiche relative ai seguenti ambiti tematici: banda ultra larga, 5G e diffusione della cultura digitale, accessibilità turistica e infrastrutture, supporto alle Camere di commercio al dibattito pubblico sulle opere, reti ten-T e priorità infrastrutturali per il Paese, mercati agroalimentari all’ingrosso, strategie camerali di investimento, programmazione UE 2021-2027.*
- *Dal punto di vista patrimoniale - finanziario Uniontrasporti ha chiuso gli ultimi due bilanci in utile: € 6.369 nell’esercizio 2020 e € 35.087 nell’esercizio 2021. Dal bilancio di esercizio 2021 risulta un*

*valore della produzione pari a € 745.657 e costi della produzione pari a € 707.525 (di cui € 492.383 come costi del personale). Il patrimonio netto al 31/12/2021 ammonta a € 447.773. Il quoziente primario di struttura è pari a 57,38, mentre il quoziente secondario di struttura è pari a 90,20. Attualmente i soci sono 30, tra cui 21 camere di commercio e 8 unioni regionali, con Unioncamere che detiene il 50,41 % del capitale, seguito dalla Camera di Commercio di Roma (18,28%) e da quella del Venezia Giulia (9,16%).*

- *L'acquisizione di una partecipazione a Uniontrasporti s.c.ar.l. consentirebbe alla Camera di commercio Chieti Pescara di partecipare alla governance della società di sistema che si occupa di un tema strategico come quello delle infrastrutture materiali ed immateriali: il tema infrastrutturale costituisce una delle "aree strategiche" individuate dalla Giunta prima nel Piano della Performance e ora nel P.I.A.O. ed è oggetto da due anni del Fondo Perequativo, nonché rientra tra le priorità delineate per il Paese dal P.N.R.R. (nel cui ambito il MIMS Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile è il maggiore beneficiario delle risorse disponibili).*

La Giunta camerale ha deliberato la sottoscrizione di una quota di partecipazione nel capitale sociale di Uniontrasporti s.c.a.r.l. nel limite dell'importo di euro 3.000,00.

Con successiva nota prot. n. 0010493/U del 13 marzo 2023, pervenuta a fronte di richiesta di questa Sezione di controllo, protocollo n. 1082 del 3 marzo 2023, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara ha addotto ulteriori argomentazioni a sostegno della operazione di acquisizione della partecipazione societaria in Uniontrasporti s.c.a.r.l., in termini di perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, di ragioni e finalità della scelta che possano soddisfare i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa e di compatibilità dell'intervento finanziario previsto con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

## **CONSIDERATO IN DIRITTO**

### **1. Quadro normativo di riferimento**

Il contesto fattuale sopra descritto impone una disamina, seppur sintetica, della disciplina prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, così come recentemente novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118.

Nel testo previgente, tale norma prevedeva l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, alla Corte dei conti a soli fini conoscitivi.

Il nuovo dispositivo, profondamente innovando, statuisce, al comma 3, che: *"L' amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta*

*all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli 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. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo”.*

Il successivo comma 4, nel definire la competenza delle diverse articolazioni, centrali e territoriali, della Corte dei conti, statuisce che: *“Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”.*

La deliberazione della Giunta camerale in esame, pervenuta in data 23 febbraio 2023, risulta adottata in data 31 gennaio 2023 ed autorizza il Presidente ad assumere tutti gli atti di competenza, necessari al perfezionamento della suddetta partecipazione.

Tale provvedimento, dunque, in quanto assunto e trasmesso successivamente all'entrata in vigore del novellato articolo 5, è da considerarsi ricadente nel nuovo regime normativo.

Appare, altresì, evidente, alla luce della esposta disciplina, la competenza di questa Sezione regionale di controllo all'esercizio delle relative funzioni.

## **2. Ambito applicativo**

Per definire il perimetro applicativo della norma in esame, è opportuno, preliminarmente, verificare sia la natura del soggetto di diritto privato che l'Ente pubblico ritiene di costituire ovvero rispetto al quale determina di entrarne in “partecipazione”, sia quali sono i soggetti legittimati alla trasmissione dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, al fine di ottenere il parere previsto dal più volte richiamato articolo 5 del TUSP.

### **2.1 Profilo soggettivo.**

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). 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.

*In particolare, «l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale)».*

Tale distinzione costituisce ius receptum nella giurisprudenza sia della Corte di Cassazione (Corte di Cassazione ordinanze n. 5424/2021 e n. 21588/2013, nonché Corte di Cassazione sentenza n. 30167/2011) sia del giudice amministrativo (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 7030/2018), rappresentando anche il punto di confine tra le due giurisdizioni, essendo rimesso al giudice amministrativo il controllo giudiziale della prima fase, mentre quello sulla seconda, avente ad oggetto l'attuazione privatistica, spetta alla giurisdizione ordinaria.

La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento 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.

Nel caso concreto, la legge n. 580/1993 sul "Riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura" all'art. 1 definisce le suddette Camere come "enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali".

Uniontrasporti è una società consortile a responsabilità limitata già costituita e rappresenta una struttura già operativa nel sistema camerale per lo sviluppo delle strategie di intervento e investimento nelle infrastrutture.

L'operazione commerciale riguarda l'acquisizione da parte della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara di una quota sociale dell'importo di euro 3.000,00.

Si rappresenta altresì che il referto sulla "Gestione finanziaria dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere)", esercizio 2020, approvato con la determinazione n. 37/2022 della Sezione Enti della Corte dei conti, a pag. 22, evidenzia che l'ente associativo delle Camere di commercio (ossia, Unioncamere) detiene il 50,71 per cento di Uniontrasporti s.c. a r.l. che opera in regime di *in house* con attività "volte a soddisfare le esigenze dei soci nel rispetto delle funzioni attribuite dalla legge alle Camere di commercio e ad Unioncamere e secondo una logica di autoproduzione dei relativi beni e servizi".

### **3. Parametri per la verifica della conformità dell'atto.**

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 principi 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 TUSP, 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.

### **4. Finalità perseguibili**

#### **4.1 Adempimento dell'onere di motivazione analitica sulla compatibilità con i fini istituzionali dell'ente (art. 5, comma 1, TUSP).**

La verifica sulla compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente socio esige di considerare il contenuto dell'articolo 4 del TUSP, a mente del quale le "società aventi per oggetto

*attività di produzione di beni e servizi” devono essere “strettamente necessarie per il perseguimento delle [...] 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;*

*b) 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;*

*c) 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;*

*d) 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;*

*e) 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.*

Restano ferme le ipotesi, previste espressamente dai commi 3 e seguenti del medesimo articolo 4, da ritenersi, in ogni caso, derogatorie ed eccezionali, secondo le quali: “3. Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l’utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. 4. Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti. 5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti. 6. È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio



2014. 7. Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili. 8. È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche”.

In coerenza a tale dettato normativo, si pone, altresì, la previsione di cui al comma 9, che consente di salvaguardare specifiche decisioni di intervento pubblico mediante lo strumento societario in settori che coinvolgono rilevanti interessi della collettività, secondo un iter predefinito e con specifici provvedimenti motivati del Presidente del Consiglio dei ministri o dei Presidenti delle Regioni e Province autonome.

Da quanto esposto, appare, dunque, evidente la coesistenza di un vincolo di scopo e di un vincolo di attività, in virtù dei quali l'oggetto sociale deve essere strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e le attività svolte devono essere rispettose dei richiamati limiti.

Lo statuto della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara enuncia che, tra gli scopi dell'Ente, figurano i seguenti:

- “a. promuovere l'innovazione tecnologica, l'internazionalizzazione e lo sviluppo economico del territorio e del sistema delle imprese, anche tramite l'informazione economica e lo sviluppo imprenditoriale;*
- b. tutelare e perseguire un'economia aperta al fine di assicurare a tutti pari opportunità, scoraggiare tendenze monopolistiche e valorizzare la dignità e il valore sociale dell'impresa e del lavoro;*
- c. favorire l'affermazione della libertà d'impresa e di iniziativa economica, della concorrenza e della trasparenza del mercato, tutelando imprenditori e consumatori di fronte a possibili deviazioni e abusi delle condizioni del mercato e garantendo imparzialità rispetto a tutti i soggetti del mercato stesso;*
- d. promuovere e valorizzare la cultura d'impresa, anche al fine di stimolare la crescita di nuove e diverse forme di impresa ivi compreso lo sviluppo delle filiere e aggregazioni di imprese;*
- e. promuovere la cooperazione con le istituzioni pubbliche e private, anche a livello internazionale, preposte o interessate allo sviluppo economico del territorio;*
- f. promuovere e valorizzare le organizzazioni che svolgono, con diversa forma giuridica, attività economica di interesse per lo sviluppo del sistema economico locale anche orientata a scopi sociali, senza finalità prioritaria di lucro.”*

Nella delibera in esame viene indicato che Uniontrasporti agisce “ quale struttura operativa del sistema camerale per lo sviluppo delle strategie di intervento e investimento nelle infrastrutture” e che

*“L’acquisizione di una partecipazione a Uniontrasporti scarl consentirebbe alla camera di commercio Chieti Pescara di partecipare alla governance delle società di sistema che si occupa di un tema strategico come quello delle infrastrutture materiali e immateriali: il tema delle infrastrutture costituisce una delle aree strategiche individuate dalla Giunta prima nel Piano della performance e ora nel P.I.A.O. ed è oggetto da due anni del Fondo perequativo, nonché rientra tra le priorità delineate per il paese dal P.N.R.R.”.*

Dette affermazioni contenute nella delibera di giunta in esame trovano conferma nell’art. 3 dello statuto sociale della società partecipata.

Nella delibera in esame si legge altresì che *“le attività svolte da Uniontrasporti sono puntualmente descritte all’articolo 3 dello statuto sociale (“Oggetto”)”* e che *“la società affianca e assiste le Camere di Commercio che ai sensi dell’art. 2, comma 4, della legge n. 580/1993 per il raggiungimento dei propri scopi, promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, alle condizioni e nei limiti ammessi dalla normativa vigente”.*

L’inerenza tra l’attività di Uniontrasporti e l’ente camerale è chiarita come segue: *«la partecipazione della Camera di commercio Chieti Pescara alla compagine societaria di Uniontrasporti s.c.a.r.l. riveste attualmente carattere strategico, considerato che il tema delle infrastrutture materiali ed immateriali di cui si occupa la società di sistema, costituisce una delle “aree strategiche” individuate dalla Giunta prima del piano delle Performance e ora nel P.I.A.O ed è oggetto da due anni del fondo perequativo, nonché rientra tra le priorità delineate per il paese dal PNRR.».*

Si legge, altresì, che: *“l’acquisto della partecipazione risulta finalizzato al sostegno alla competitività delle imprese e dei titolari di cui all’art. 2, comma 1, lettera d) della legge 580/1993 come modificata dal d.lgs. 219/2016.”*

Alla luce di quanto precede, questa Sezione osserva che la società consortile in questione eroga servizi strumentali allo svolgimento delle attività dell’ente camerale e, pertanto, di stretta inerenza all’attività societaria come emerge dalla lettura dell’art. 3 dello statuto societario richiamato nella delibera. In altri termini, la società consortile in discorso, per le finalità sociali che persegue, è riconducibile alla categoria dell’autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, espressamente consentita dal legislatore (art. 4, comma 2, lettera d, TUSP).

Visto lo statuto della società consortile, la stessa può ritenersi di stretta inerenza con le finalità istituzionali dell’ente camerale e, di conseguenza, può considerarsi assolto l’onere motivazionale prescritto dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 del TUSP.

**4.2. Adempimento dell'onere di motivazione analitica sulle "ragioni" e sulle "finalità della scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato" (art. 5, comma 1, TUSP).**

La Corte costituzionale ha ritenuto che il TUSP promuova *"il coordinamento finanziario e la tutela del buon andamento della pubblica amministrazione"* (cfr., Corte costituzionale, sentenze n. 86/2022 e n. 201/2022), di talché la sussistenza dell'interesse pubblico posto a giustificazione dell'acquisto della posizione di socio da parte dell'amministrazione deve essere adeguatamente motivata, non solo sulla scorta degli scopi istituzionali, ma anche tenendo conto della necessità di perseguire e garantire, nel tempo, la stabilità economico-finanziaria dell'ente.

In tale quadro, appare, dunque, opportuno richiamare il principio di *"legalità finanziaria"*, in virtù del quale, come rilevato anche da costante giurisprudenza di questa Corte contabile, la decisione partecipativa, dalla prima assunzione fino alle successive scelte strategiche, presuppone in capo all'ente pubblico una prodromica valutazione circa il buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'articolo 97 della Costituzione, nonché circa i precipitati corollari dell'efficienza, efficacia e economicità della scelta operata.

Nella delibera in esame si evincono i vantaggi derivanti dalla acquisizione della partecipazione da parte della Camera di commercio Chieti - Pescara: l'assenza di contributi consortili a carico dei soci, la non applicabilità dell'IVA sugli affidamenti dell'incarico, anche rispetto all'effettiva collaborazione già realizzata in passato tra la Camera di commercio e Uniontrasporti per la quale risultano essere già stati versati contributi comprensivi di IVA.

Tali informazioni sembrano coerenti con l'indirizzo fornito dalle Sezioni riunite in sede di controllo, riguardo alla nozione delle *"ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario"* secondo cui quest'ultima trova *«definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all'articolo 3, comma TI, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come "la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito"* (Corte dei conti, Sez. riun. in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Nel caso in esame la *"convenienza economica"* viene messa in evidenza anche rispetto alla sinergia che l'attività di Unioncamere consentirebbe di fornire alla Camera di commercio per la realizzazione dei fini di cui all'art. 2, comma 4 della legge 580/1993 considerata anche la attività che Uniontrasporti svolge già per il sistema camerale a livello internazionale e le specifiche competenze nello specifico ambito di operatività. Peraltro, come meglio descritto nella documentazione integrativa trasmessa dalla Camera di commercio, *"si tratta di aspetti e caratteristiche non facilmente individuabili sul mercato, che invece caratterizzano l'expertise della società Uniontrasporti, società operante in regime c.d. in house providing del sistema camerale, che ha già*

*consolidate e pluriennali esperienze per le attività di monitoraggio delle infrastrutture, di analisi dell'accessibilità del territorio e della valutazione di impatto di nuove infrastrutture e sul cui patrimonio professionale il sistema camerale ha investito in questi ultimi anni proprio per rafforzarne le capacità e le attitudini ai livelli necessari per la cura di progetti del tipo di quello in esame."*

#### **4.2.1 Convenienza economica**

Più in dettaglio la motivazione sulla "convenienza economica", ancorché sintetica, *"deve essere idonea a rappresentare le ragioni per le quali l'Amministrazione pubblica che intende acquisire la qualifica di socio abbia deciso di avvalersi di quello specifico modello organizzativo di diritto privato"* (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 161/2022/PAR).

Per giustificare la convenienza economica della propria scelta, l'Ente dovrà, dunque, considerare i parametri indicati dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in particolare, evitando la costituzione, ovvero l'ingresso in partecipazione, in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Nel caso di specie, l'Ente camerale in questione, nella nota di riscontro prot. n. 0010493/U del 13 marzo 2023 in merito ai chiarimenti richiesti da questa Sezione di controllo, precisa che: *"i valori economici relativi ai costi diretti interni -riferiti al costo del personale della società in house e allineati ai valori salariali previsti dal vigente Contratto nazionale del Terziario distribuzione e servizi, evidenziano come le giornate/uomo di Uniontrasporti costino tra il 20% e il 40% in meno, se raffrontate ai costi medi di mercato di analoghe figure (fonte Consip/MEF). L'economicità del servizio di supporto offerto dalla società Uniontrasporti Scarl può desumersi anche dalla migliore garanzia di tempi certi e brevi per la realizzazione delle attività nelle diverse fasi in relazione alla necessità di colmare gap conoscitivi che certamente potrebbero manifestare altri affidatari esterni, soprattutto per le criticità connesse al Programma Infrastrutture e al ruolo del sistema camerale. I valori indicati nel quadro riepilogativo da Uniontrasporti come costi generali risultano calcolati secondo le linee guida di Unioncamere italiana per le società in house, in base all'algoritmo fornito dal MEF. 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 per l'assenza di contributi consortili a carico dei soci. La Camera di commercio di Chieti Pescara sosterebbe come unico costo il valore economico del supporto tecnico scientifico fornito dalla società su progetti specifici."*

#### **4.2.2 Sostenibilità finanziaria**

Per quanto concerne la valutazione della sostenibilità finanziaria, è importante evidenziare come essa dovrebbe sostanziarsi, oltre che in una generale verifica del complessivo equilibrio tra entrate e uscite, in un esame circa le prospettive future della società, al fine di evitare situazioni di squilibrio strutturale alle quali potrebbe far seguito la necessità di interventi di sostegno che, in

assenza di specifiche deroghe, andrebbero a configurare una violazione del *“divieto di soccorso finanziario”*.

Nel caso di specie occorre osservare che Uniontrasporti è una società consortile operante in regime di cosiddetto *in house providing* del sistema camerale italiano e che l'operazione commerciale di cui trattasi si può considerare non complessa, in quanto l'Ente camerale acquista una quota di una società consortile che fa parte del sistema camerale nazionale con un impatto finanziario molto contenuto (acquista una quota sociale dell'importo di euro 3.000,00 pari allo 0,77 per cento del capitale sociale) e la società alla quale l'ente intende aderire, nel corso della sua operatività, è già stata assoggettata ai controlli della Corte dei conti mediante la trasmissione dei piani di revisione ex art. 20 TUSP alle diverse Sezioni regionali dove insistono le distinte Camere di commercio che aderiscono alla Uniontrasporti s.c.a.r.l. (si veda in questo senso, il referto sulla *“Gestione finanziaria dell'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere”*, esercizio 2020, approvato con la determinazione n. 37/2022 della Sezione Enti dove, a pag. 22, si evidenzia che l'ente associativo delle Camere di commercio, ossia Unioncamere, detiene il 50,71 per cento di Uniontrasporti s.c.a.r.l.).

L'operazione di acquisizione della partecipazione da parte dell'Ente camerale appare garantita da elementi di sostenibilità finanziaria.

## **5. Norme dei trattati europei e disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese**

A mente dell'articolo 5, comma 2, del TUSP, l'atto deliberativo di costituzione societaria ovvero di acquisizione di partecipazioni in società già costituita *“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”*.

Circa il profilo della compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, particolare rilevanza assumono le disposizioni di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'articolo 107 del TFUE vieta gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero quegli aiuti che mediante risorse statali che sotto qualsiasi forma, favorendo solo alcune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Tale divieto, tuttavia, non ha carattere assoluto, giacché sono previste deroghe nelle circostanze in cui la Commissione europea non eserciti poteri discrezionali (la cosiddetta *“compatibilità di pieno diritto”*) e nei casi in cui gli aiuti siano autorizzati all'esito di una valutazione discrezionale delle Istituzioni europee.

Il successivo articolo 108 prevede una procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti con la disciplina del Trattato, compatibilità che deve essere valutata esclusivamente dalla Commissione, sotto il controllo del giudice dell'Unione, escludendo il giudice nazionale da qualsivoglia pronuncia in merito (cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia Europea sentenza 15 settembre 2016, in causa C-574/14, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA).

In tali casi, il giudice nazionale è meramente tenuto ad interpretare ed applicare la nozione di "aiuto di Stato" per valutare se un provvedimento adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo debba esservi o meno soggetto.

Sul punto, si rileva che la delibera della Giunta camerale n. 14 del 31 gennaio 2023 non fa menzione della normativa *de qua*. L'Ente camerale, nella nota di riscontro prot. n. 0010493/U del 13 marzo 2023 in merito ai chiarimenti richiesti da questa Sezione di controllo, rappresenta che: *"la sottoscrizione di una quota esigua del capitale sociale di Uniontrasporti s.c.a.r.l. sia pienamente compatibile con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia aiuti di Stato alle imprese"*.

Non può sottacersi come la vigente disciplina preveda, al riguardo, la trasmissione della delibera di costituzione della società ovvero di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, anche alla preposta Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, rubricato: *"Poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza"*.

Nella delibera assembleare n. 14 del 31 gennaio 2023 è indicato che la stessa sarà trasmessa *"alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza del mercato, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175"*.

## **6. Adempimento delle prescrizioni contenute negli artt. 7 e 8 TUSP.**

Il caso in esame riguarda l'acquisizione di una partecipazione in società già costituita per cui, l'art. 8 del TUSP, rinvia solo ai primi due commi dell'art. 7, di conseguenza in questa sede ci si limita a verificare che la delibera dell'ente sia stata adottata con delibera dell'Organo competente (art. 7, primo comma).

Si dà atto che si tratta di partecipazione societaria della Camera di commercio Chieti-Pescara e che la delibera è stata adottata dalla Giunta camerale in conformità al quadro normativo che disciplina le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

## RENDE PARERE POSITIVO

sulla delibera di giunta della Camera di commercio di Chieti - Pescara, n. 14 del 31 gennaio 2023, avente ad oggetto l'assunzione di una partecipazione nella Uniontrasporti s.c. a r.l., per le ragioni espresse in parte motiva, 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, entrato in vigore in data 27 agosto 2022;

## DISPONE

che la Segreteria della Sezione trasmetta la presente deliberazione, a mezzo PEC, entro cinque giorni dal deposito, alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Chieti-Pescara che è tenuta alla pubblicazione, ai sensi della legge, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito internet istituzionale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023.

Il Magistrato relatore

Chiara GRASSI

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA