



Corte dei conti

N.18 /SSRRCO/PASP/2022

REPUBBLICA ITALIANA
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Giovanni Coppola, Manuela Arrigucci,
Marco Pieroni, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Anna Luisa Carra,
Massimiliano Minerva, Franco Massi;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Giuseppe Imperato, Vincenzo Chiorazzo, Rossana
Rummo, Rossella Bocci, Donato Centrone, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi,
Michela Muti;

Referendari:

Laura Alesiani, Khelena Nikifarava.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12
luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato
dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in
particolare, l'art. 6, comma 2;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 176;

VISTA la deliberazione n. 165/2022/PAR del 3 novembre 2022, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha dichiarato la propria incompetenza, in favore delle Sezioni riunite in sede di controllo, ad esprimersi sulla delibera di giunta n. 109 del 27 settembre 2022 (nota prot. n. 44447/U) della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Como-Lecco, avente ad oggetto "*Dintec - Consorzio per l'Innovazione Tecnologica S.c.r.l. - Acquisizione di partecipazione*", trasmessa in data 6 ottobre 2022;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 15 novembre 2022, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 17 novembre 2022;

UDITO, nell'adunanza del 17 novembre 2022, il relatore Consigliere Angelo Maria Quaglini.

PREMESSO IN FATTO

1. In data 6 ottobre 2022, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Como-Lecco trasmetteva alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia la delibera di giunta n. 109 del 27 settembre 2022 (nota prot. n. 44447/U), avente ad oggetto "*Dintec - Consorzio per l'Innovazione Tecnologica S.c.r.l. - Acquisizione di partecipazione*", e relativi allegati, con la quale veniva decisa l'acquisizione di una partecipazione nella società consortile a responsabilità limitata denominata DINTEC S.c.a.r.l., chiedendo, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito TUSP), una pronuncia in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2. La società DINTEC S.c.a.r.l., costituita in data 23 maggio 1991, opera nel settore dei prodotti e dei processi produttivi delle imprese e della pubblica amministrazione, in particolare, sui temi dell'innovazione, delle *start-up* d'impresa, della sostenibilità ambientale ed energetica, della tutela del consumatore e della fede

pubblica, della vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e degli strumenti, della collaborazione con il sistema formativo e universitario e della ricerca pubblica e privata, dell'assistenza riguardante la normativa tecnica nazionale e internazionale, dei sistemi di gestione, tracciabilità ed efficientamento delle filiere produttive. La partecipazione alla società è riservata ad enti e organismi pubblici del sistema camerale, ovvero enti pubblici che svolgano attività attinenti alle sue finalità. Infatti, gli attuali componenti della compagine di DINTEC S.c.a.r.l. sono varie Camere di commercio, ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - e Unioncamere.

3. Secondo quanto specificato nell'atto deliberativo, la prospettata acquisizione di una partecipazione consentirebbe alla Camera di Commercio di Como-Lecco di attivare rapporti collaborativi negli ambiti di comune interesse e di fruire delle prestazioni dei servizi offerti dalla società applicando la normativa prevista per gli affidamenti denominati "in-house" dal decreto legislativo n. 50/2016.

4. Con deliberazione n. 165/2022/PAR del 3 novembre 2022, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia dichiarava la propria incompetenza a conoscere dell'atto in discorso, in favore delle Sezioni riunite in sede di controllo.

5. Ciò in quanto l'operazione di acquisto di partecipazione all'esame presenterebbe caratteristiche analoghe al caso scrutinato dalle Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022, con cui è stato affermato, tra gli altri, il principio di diritto in base al quale, fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo per le fattispecie di atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR ed inerente ad un'iniziativa rientrante nel PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona

parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo.

6. Gli elementi di similitudine che consentirebbero, ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, di applicare in via estensiva il richiamato principio di diritto sono ravvisabili nella circostanza che la compagine sociale della società oggetto dell'atto deliberativo, oltre ad avere una diffusa partecipazione tra le Camere di commercio insistenti su diverse Regioni del territorio nazionale, vede la prevalente partecipazione di Unioncamere, ente di rilevanza nazionale. Inoltre, nella prospettazione della richiamata deliberazione, le singole Camere di commercio, pur avendo il loro ambito funzionale in circoscrizioni territoriali, presentano un'autonomia funzionale che non può essere disgiunta dal "sistema camerale nazionale" vigilato dal MISE. Ne consegue che, a prescindere dal caso di specie, andrebbe anche *"esaminata la questione se le Camere di commercio - funzionalmente inquadrate in un sistema nazionale vigilato dal MISE in ragione delle particolari finalità perseguite - possano essere ricondotte nella fattispecie «altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione» di cui all'art. 5, comma 4, del Tusp"*. Al riguardo, viene sottolineato come, in ragione dei parametri che informano la valutazione di conformità rimessa alla Corte dei conti, appaia di *"difficile attuazione una verifica sulla "convenienza economica" o sulla "sostenibilità finanziaria" dell'assunzione della partecipazione societaria da parte di un ente non riconducibile al sistema delle autonomie locali o della finanza regionale, ma al contrario evidentemente inquadrabile in un sistema "nazionale" che risponde alle politiche attive intestate al MISE"*.

7. Con comunicazione del 15 novembre 2022 sono state convocate queste Sezioni riunite ai fini dell'esame della delibera di giunta n. 109 del 27 settembre 2022 (nota prot. n. 44447/U), avente ad oggetto *"Dintec - Consorzio per l'Innovazione Tecnologica S.c.r.l. - Acquisizione di partecipazione"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare rispetto allo scrutinio nel merito, il Collegio ritiene necessario affrontare la questione della competenza a conoscere dell'atto sottoposto ad esame, consistente in un'operazione di acquisizione di partecipazioni societarie trasmesso alla Corte dei conti da parte di una Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (di seguito, anche, CCIAA). Con la pronuncia richiamata in parte narrativa, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha, da un lato, sottolineato le difficoltà di ricondurre, in via generale, tali enti nelle "*altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione*" ai sensi del comma 4, art. 5 TUSP, stante l'inserimento funzionale delle CCIAA in un unico sistema camerale nazionale, vigilato dal Ministero dello sviluppo economico. Dall'altro lato, nel caso specifico della società DINTEC S.c.a.r.l., la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha ravvisato elementi di similitudine con la fattispecie scrutinata nella pronuncia n. 16/SSRRCO/QMIG/2022; di conseguenza ha affermato la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo, dando applicazione estensiva al principio di diritto ivi statuito anche agli atti concernenti società partecipate da una pluralità di Camere di commercio residenti in varie Regioni, nonché da Unioncamere, ente di rilevanza nazionale.

2. Tale ricostruzione non trova accoglimento in questa sede. Le Sezioni riunite, infatti, ritengono che la competenza sull'atto *de quo* vada individuata alla luce del quadro normativo che regola il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Esso è rappresentato dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23 e altresì riformata dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, di attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. "Legge Madia").

3. In base all'art. 1 del richiamato testo legislativo, le CCIAA hanno natura di "*enti pubblici, dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della*

Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali". Ne emerge "la natura "anfibia" delle Camere di commercio, le quali sono, per un verso, «organi di rappresentanza delle categorie mercantili» e, per un altro verso, «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica" (Corte costituzionale, sentenze n. 225 del 2019 e n. 261 del 2017).

4. All'autonomia soggettiva e funzionale delle singole Camere di commercio si accompagna poi il riconoscimento della potestà statutaria e regolamentare (art. 3 legge n. 580 del 1993), oltre che la definizione di una specifica *governance* (art. 9 della legge n. 580 del 1993) che, per ciascun ente, si compone di un consiglio, di una giunta, di un presidente e di un collegio dei revisori dei conti. Il consiglio, peraltro, deve essere espressione della circoscrizione territoriale di competenza, riflettendone le caratteristiche economiche in termini settoriali (ai sensi dell'art. 10 della richiamata legge n. 580 del 1993, devono essere rappresentati nell'organo i settori dell'agricoltura, dell'artigianato, delle assicurazioni, del commercio, del credito, dell'industria, dei servizi alle imprese, dei trasporti e spedizioni, del turismo e degli altri settori di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione medesima, assicurando anche una presenza autonoma delle società in forma cooperativa).

5. Alle Camere di commercio è riconosciuta altresì l'autonomia finanziaria, attraverso l'individuazione di un dettagliato elenco di fonti di finanziamento ad opera dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, consistenti nel diritto annuale, nei proventi dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi oltre che quelli di natura patrimoniale, nei diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e nelle altre entrate di cui alle lettere e) ed f) del menzionato articolo. A ciò si accompagna l'obbligo di approvazione, da parte delle singole CCIAA, di autonomi documenti di programmazione finanziaria e di autonomi bilanci d'esercizio (art. 11, legge n. 580 del 1993).

6. I profili di fondo di individualità soggettiva e di connessione con la circoscrizione territoriale di riferimento, che emergono con evidenza dal richiamato contesto normativo, sono stati di recente riconosciuti dalla Corte Costituzionale (sentenza 14

ottobre 2022, n. 210), la quale ha affermato che *“nella formula dell'autonomia funzionale, accanto ai caratteri dell'autogoverno e dell'autoamministrazione organizzativa e funzionale, è ricompresa anche l'autonomia finanziaria”*. Dando continuità alla precedente giurisprudenza (sentenza n. 477 del 2000), la Corte Costituzionale ha anche sottolineato i legami territoriali che contraddistinguono le Camere di commercio, qualificandole come enti pubblici *“locali”* che entrano *“a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione”*.

7. Il richiamato quadro normativo di riferimento, così come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, porta a concludere che le Camere di commercio integrino la nozione di *“altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione”* che, ai sensi del comma 4, art. 5 TUSP, radica la competenza sugli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Le CCIAA, infatti, si connotano per entrambi i profili di autonomia e territorialità indicati nella citata norma. In tal senso va richiamato anche l'orientamento delle Sezioni riunite in sede consultiva (deliberazione n. 3/2014) che hanno riconosciuto la sussistenza dell'obbligo per gli agenti contabili delle CCIAA di trasmettere alle Sezioni giurisdizionali regionali i conti giudiziali, *“con applicazione dei modelli approvati con d.P.R. 31 gennaio 1996 n. 194, con riferimento alle amministrazioni locali”*.

8. Tale conclusione non appare messa in discussione dalla nozione, richiamata all'art. 1 della legge 580 del 1993, di *“sistema camerale italiano”*, costituito dalle Camere di commercio, dalle Unioni regionali delle camere di commercio, dall'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), nonché dai loro organismi strumentali.

9. Diversamente da quanto prefigurato nella deliberazione n. 165/2022/PAR, detto riferimento normativo è finalizzato ad individuare, sulla base di una prospettiva funzionale, un insieme di enti che concorrono alla realizzazione di un'azione pubblica unitaria, secondo una logica di *“rete”* nazionale (Corte dei conti, Sezione del controllo sugli Enti, determinazione n. 37/2022), ma che rimangono soggettivamente distinti. Ciò non autorizza a postulare l'esistenza di un ente

nazionale unitario, quale consolidamento delle singole realtà locali, per i cui atti possano ritenersi competenti le Sezioni riunite in sede di controllo; né tantomeno, le singole Camere di commercio possono ritenersi assorbite all'interno dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), che – ai sensi dell'art. 7, legge n. 580 del 1993 – costituisce a sua volta un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, distinto dalle singole Camere di commercio, con il compito di curarne e rappresentarne gli interessi generali, sottoposto al controllo della Sezione del controllo sugli Enti in base all'art. 12 della legge n. 258 del 1959, con conseguente attribuzione a tale ultima sezione degli atti societari ex art. 5 TUSP.

10. 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 (cfr. *ex plurimis* Sez. reg. contr. Abruzzo deliberazione n. 227/2016/VSG, Emilia-Romagna deliberazione n. 36/2021/VSGO, Liguria deliberazione n. 76/2019/VSG, Veneto deliberazione n. 23/2019/VSGO, Sardegna deliberazione n. 59/2016/VSG).

11. Ricostruito in questi termini il quadro generale delle competenze in materia, questo Collegio deve farsi carico di verificare se la specifica fattispecie sottoposta all'odierno esame (acquisto di partecipazioni nella società DINTEC S.c.a.r.l.) si caratterizzi per i medesimi connotati di peculiarità del caso esaminato con la pronuncia n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, estendendo anche a questa operazione il principio di diritto n. 1 ivi statuito, con conseguente traslazione della competenza sul relativo atto deliberativo in capo alle Sezioni riunite in sede di controllo.

12. Al riguardo, va rilevato come nella citata pronuncia queste Sezioni riunite abbiano perimetrato in modo netto l'ambito applicativo del principio di diritto formulato in tema di competenza, subordinandolo al ricorrere di condizioni precise, legate alla fattispecie presa in considerazione; tale principio deve, quindi, essere considerato di stretta interpretazione e, pertanto, non applicabile in via estensiva ad altre tipologie di operazioni. Gli elementi di specificità su cui lo stesso riposa sono individuabili nella sussistenza di un partenariato esteso: *i)* attuato secondo linee guida ministeriali *ad hoc*; *ii)* volto a dare esecuzione ad un'iniziativa rientrante nel PNRR; *iii)* realizzato attraverso un'unica operazione che preveda la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata fortemente collegata con la struttura centrale ministeriale; *iv)* con la presenza di soci pubblici insistenti su buona parte del territorio nazionale, ricadenti nella competenza territoriale di diverse sezioni di controllo. In sostanza, la costituzione o l'acquisto di partecipazioni si configurava, nel caso esaminato in tale sede, come un momento strumentale alla realizzazione unitaria di uno dei progetti del Piano nazionale, ricadenti nella titolarità dell'Amministrazione ministeriale e dalla stessa finanziato a valere sui fondi europei.

13. Tali elementi caratteristici non emergono, invero, nel caso dell'acquisto di partecipazioni in DINTEC S.c.a.r.l. da parte della Camera di commercio di Como-Lecco. Trattasi, infatti, di una società già esistente da lungo tempo, nella quale l'ente procedente intende investire, in base ad una decisione autonoma, al fine di usufruire dei relativi servizi mediante la formula *in-house*. Non si ravvisa il contesto di un'operazione unitaria e fortemente centralizzata all'interno del quale si inserisce, come specifica fase strumentale, l'atto sottoposto ad esame, non potendo considerarsi come tale il mero vincolo societario che discende dall'esercizio di un'attività d'impresa in forma collettiva, elemento quest'ultimo che sarebbe proprio di ogni contratto di società ai sensi dell'art. 2247 c.c.

14. Non affiorano, peraltro, neppure particolari vincoli di collegamento con l'amministrazione ministeriale. Non appare infatti dirimente, ai fini in discorso, il richiamo ai compiti di vigilanza che l'art. 4 della legge n. 580 del 1993 intesta al

Ministero dello sviluppo economico, più volte menzionato nella delibera n. 165/2022/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia. Ad un'attenta analisi, infatti, la richiamata norma configura uno schema di vigilanza duplice sul sistema camerale, basato su un approccio funzionale: esso coinvolge il Ministero dello sviluppo economico, per le funzioni e i compiti attinenti alla competenza dello Stato, e le Regioni, nelle materie di propria competenza.

15. Residua, così, la sola circostanza fattuale che all'interno della compagine societaria della DINTEC S.c.a.r.l. figurano enti ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo. Trattasi, tuttavia, di un elemento che, come tale, non può giustificare, in assenza degli altri profili di contesto di cui al principio di diritto della richiamata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, una deroga al criterio di riparto fissato dall'art. 5, c. 4, TUSP, la cui generale valenza trova esplicita conferma nella stessa pronuncia più volte citata. Peraltro, nel caso qui all'esame non emergono rischi di potenziali contrasti interpretativi relativamente alla medesima operazione, venendo in rilievo un singolo atto di acquisto di partecipazioni, in luogo di una contestuale operazione di costituzione societaria da parte di più soci, anche con ingressi a breve distanza temporale, quale quella oggetto della pronuncia n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

16. In conclusione, va affermata la competenza della Sezione regionale di controllo per la Lombardia a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, sulla delibera di giunta n. 109 del 27 settembre 2022 della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Como-Lecco, avente ad oggetto "*Dintec - Consorzio per l'Innovazione Tecnologica S.c.r.l. - Acquisizione di partecipazione*".

PQM

Le Sezioni riunite in sede di controllo declinano la propria competenza sull'atto in epigrafe ed affermano quella della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Si dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia ai fini delle valutazioni previste ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP.

IL RELATORE

F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 18 novembre 2022

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio