

## Sezioni regionali di controllo

### Abruzzo

194 – Sezione controllo Regione Abruzzo, deliberazione 23 giugno 2023; Pres. Siragusa, Rel. Di Renzo; Ruzzo reti s.p.a.

**Società – Società a partecipazione pubblica – Delibera di nomina del consiglio di amministrazione plurimo – Obbligo di motivazione analitica – Necessità.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 11.

*Nelle società a controllo pubblico, ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n. 175/2016, la scelta di un modulo di gestione diverso dall'amministratore unico richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi"; ne consegue che la motivazione della delibera di nomina del consiglio di amministrazione plurimo non può essere generica e del tutto estranea alle specifiche ragioni che hanno indotto la società a tale scelta organizzativa.*

\* \* \*

### Campania

148 – Sezione controllo Regione Campania, deliberazione 2 maggio 2023; Pres. Gagliardi, Rel. Calcari; Comune di Trentola Ducenta.

**Contabilità regionale e degli enti locali – Comuni – Disavanzo conseguente all'applicazione del metodo ordinario di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità – Corretta determinazione dell'ammontare secondo i principi contabili – Necessità.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 188; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, 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 artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1; d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica, art. 39-*quater*, c. 1.

*La speciale ipotesi di disavanzo di cui all'art. 39-*quater*, c. 1, d.l. n. 162/2019, eventualmente conseguente, in sede di approvazione del rendiconto 2019, all'applicazione del metodo ordinario di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, in luogo del metodo c.d. "semplificato" non più utilizzabile a partire dall'esercizio finanziario 2019, il cui recupero prevede una modalità agevolata nell'arco temporale di quindici anni decorrenti dall'esercizio finanziario*

2021, presuppone necessariamente la corretta determinazione dell'ammontare del disavanzo da ripianare secondo tali modalità in conformità ai principi contabili, e lo stesso non può essere conseguenza del semplice sottodimensionamento del fondo in parola stratificato negli anni, in quanto, in tal caso, il disavanzo che emerge è quello ordinario da ripianare ex art. 188 d.lgs. n. 267/2000; ciò a tutela del rispetto dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, principi in forza dei quali, rispettivamente, non è consentito differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione del mandato stesso, né permettere il trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive.

\* \* \*

### Molise

48 – Sezione controllo Regione Molise, deliberazione 15 maggio 2023; Pres. Valente, Rel. D'Addio; Camera di Commercio.

#### **Enti locali – Società – Società a partecipazione pubblica – Parere negativo della Corte dei conti sulla costituzione di società o sull'acquisto di partecipazioni in società già costituita – Reintegrabilità del parere su nuova deliberazione – Esclusione.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. delle società a partecipazione pubblica, art. 5; l. 5 agosto 2022, n. 118, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1, 2, 3.

#### **Enti locali – Società – Società a partecipazione pubblica – Parere negativo della Corte dei conti sulla costituzione di società o sull'acquisto di partecipazioni in società già costituita – Conseguenze per l'amministrazione pubblica che intenda procedere ugualmente.**

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 5; l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1, 2, 3.

*In caso di parere negativo reso dalla competente sezione di controllo della Corte dei conti nei confronti di iniziative di costituzione di società pubbliche o di acquisto di partecipazioni nel relativo capitale, l'ordinamento non contempla la possibilità di reiterare l'espressione del parere su una nuova deliberazione, benché emendata o integrata, dell'amministrazione che intenda procedere nel proposito costitutivo o acquisitivo. (1)*

*L'amministrazione che intenda procedere nel proposito costitutivo o acquisitivo, nonostante il parere negativo della Corte dei conti, è soggetta a specifici obblighi motivazionali e di trasparenza per rendere*

*ostensibili le ragioni della decisione difforme adottata. (2)*

#### *Diritto – (Omissis) 4. L'atto in esame*

4.1. Alla luce delle predette considerazioni, la Sezione osserva che l'atto deliberativo de quo non rappresenta una nuova deliberazione adesiva, ma una mera conferma (così letteralmente recita il deliberato) della deliberazione di Giunta camerale del 15 settembre 2022, n. 79; quest'ultima è stata già vagliata, con esito negativo, da questa sezione, tramite la deliberazione n. 186/2022/Pasp (citata dalla stessa Giunta camerale).

Dunque, fine ultimo del deliberato camerale è quello di procedere egualmente all'acquisizione della partecipazione consortile, a seguito del parere negativo della Corte dei conti.

5. Ebbene, l'art. 5, c. 4, ultimo alinea, Tusp contempla la specifica ipotesi in cui sia espresso tale parere negativo, prevedendone le relative conseguenze: *“in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere ugualmente 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”*. Dunque, in tali casi, se è vero che *ubi lex noluit tacuit*, allora non è normativamente ammessa la possibilità di reiterare l'invio di analogo deliberato – eventualmente integrato o emendato – alla Corte contabile, bensì la sola possibilità per la stessa amministrazione pubblica di *“procedere egualmente”* all'acquisizione societaria, fermo l'obbligo della seconda di *“motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*.

Calando la norma nel caso concreto, dato che questa sezione ha già espresso parere negativo in ordine a siffatta acquisizione di partecipazioni (di cui alla deliberazione di Giunta camerale del 15 settembre 2022, n. 79) per le motivazioni indicate nella richiamata deliberazione (n. 186/2022/Pasp), detta sezione non conserva il potere di esprimersi nuovamente su un'equipollente deliberazione, sia pure eventualmente emendata o integrata degli elementi dichiarati carenti; in tale quadro, l'unica possibilità di legge è affidata alla Camera di commercio interessata, la quale *“ove [...] intenda procedere ugualmente 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”*.

6. Conclusivamente, ne deriva un giudizio di non luogo a provvedere in ordine alla deliberazione di Giunta camerale in oggetto, ai sensi del citato art. 5, c. 4, ultimo alinea, Tusp.

(1-2) Segue la nota di G. Natali, *Parere negativo della Corte dei conti in merito alle iniziative di costituzione o di acquisto di partecipazioni nel capitale di società pubblica e scelta confermativa della pubblica amministrazione*.

**Parere negativo della Corte dei conti in merito alle iniziative di costituzione o di acquisto di partecipazioni nel capitale di società pubblica e scelta confermativa della pubblica amministrazione**

I. - In coerenza con l'obiettivo perseguito dal d.lgs. n. 175/2016 (Tusp) di tendere "all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica" (art. 1, c. 2) nonché con la regola secondo cui le amministrazioni pubbliche "non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società" (art. 4, c. 1), l'art. 5 del t.u. ha imposto oneri di motivazione analitica per le iniziative costitutive (di nuove società) e acquisitive (di interessenze in organismi societari già esistenti).

In particolare, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17 (società a partecipazione mista pubblico-privata), o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando le ragioni e le finalità della scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (c. 1).

L'atto deliberativo deve dare altresì 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; per gli enti locali è prevista la sottoposizione dello schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica (c. 2).

L'atto deliberativo deve infine essere trasmesso (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis l. 10 ottobre 1990, n. 287) alla Corte dei conti; quest'ultima è chiamata a deliberare entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai cc. 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli artt. 4 (finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche), 7 (costituzione di società a partecipazione pubblica) e 8 (acquisto di partecipazioni in società già costituite), 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 non si pronunci entro il citato termine, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione (c. 3, come modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), n. 3, l. n. 118/2022).

Infine, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove intenda procedere egualmente nel suo proposito costitutivo o acquisitivo, l'amministrazione interessata 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" (c. 4, come modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), nn. 1 e 2, l. n. 118/2022).

II. - Nel settembre 2022 la Camera di commercio del Molise aveva deliberato l'acquisto di partecipazioni in una società pubblica del sistema camerale italiano.

L'iniziativa, ritualmente sottoposta *ex art. 5, c. 3, Tusp* alla Sezione di controllo molisana, era stata da quest'ultima ritenuta priva di qualunque indicazione motivazionale in ordine ai requisiti di legge, determinando un giudizio globale di non conformità del deliberato a quanto disposto dai cc. 1 e 2 dell'art. 5 nonché dagli artt. 4, 7 e 8 Tusp e, in definitiva, la formulazione di un parere negativo (cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Molise, 2 dicembre 2022, n. 186).

A fronte di tale parere negativo, la Camera di commercio molisana inoltrava alla sezione la delibera del marzo 2023 tesa a confermare il proprio interesse a entrare nella compagine dell'organismo societario in questione, secondo le modalità e i termini già in precedenza prospettati.

Con la pronuncia in esame il collegio ha chiarito che, in caso di parere negativo, il giudice contabile non conserva il potere di esprimersi nuovamente su una deliberazione equivalente a quella originaria, ancorché emendata o integrata degli elementi dichiarati carenti; in tali casi, l'unica possibilità per la pubblica amministrazione che intenda procedere egualmente è quella di motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della Corte di dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

La sezione ha quindi formulato un giudizio di non luogo a provvedere in ordine alla nuova deliberazione camerale.

III. - La disciplina dell'art. 5, c. 4, Tusp, nel testo risultante a seguito delle modifiche intervenute nel 2022, prevede la possibilità per la pubblica amministrazione interessata di superare il parere negativo della Corte dei conti adempiendo a oneri motivazioni e di pubblicità, secondo l'approccio c.d. "*comply-or-explain*" da tempo vigente nella normativa in materia di corporate *governance* delle società quotate (cfr. art. 20 direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013).

In proposito è stato evidenziato che "La disciplina, introdotta dalla l. n. 118/2022 [...] va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche *ex art. 20 Tusp* (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria *ex art. 24 Tusp*)" (Corte conti, Sez. riun. contr., 3 novembre

2022, n. 16, in questa *Rivista*, 2022, 6, 85, con nota di P. Cosa).

Ne consegue che, esclusa – come condivisibilmente affermato dalla delibera in esame – la possibilità per il giudice contabile di pronunciarsi nuovamente, ex art. 5, c. 3, Tusp, sulla stessa iniziativa oggetto di parere negativo, la scelta della pubblica amministrazione di proseguire nella realizzazione di quell’iniziativa potrà essere scrutinata nell’ambito del diverso controllo previsto dall’art. 20 Tusp.

*In argomento v. L. De Rentiis, Il controllo della Corte dei conti sulle delibere di costituzione e di acquisizione di partecipazioni di società pubbliche è una reale o apparente novità?*, Seconda parte, in *Azienditalia*, 2023, 453, secondo cui “il controllo esercitato dalla Corte dei conti non ha effetti interdittivi: in caso di omessa pronuncia oppure di valutazione in tutto o in parte negativa, l’amministrazione può procedere ugualmente alla costituzione della società o all’acquisizione della partecipazione, purché motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi e ne dia pubblicità nel proprio sito internet istituzionale. In buona sostanza, a parere di chi scrive, la funzione di controllo in esame non si discosta dall’ottica collaborativa dei controlli sulla gestione affidati alla Corte dei conti: gli effetti della delibera non sono interdittivi sull’azione amministrativa ma, al più, solo conformativi onerando l’amministrazione di motivare l’eventuale discostamento”.

GIOVANNI NATALI

\*\*\*

### Piemonte

62 – Sezione controllo Regione Piemonte, deliberazione 5 giugno 2023; Pres. Chiarenza, Rel. Bellin; Comune di Ailoche.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Comuni – Tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali – Obiettivo per l’attuazione del Piano di ripresa e resilienza – Conseguimento – Necessità.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, art. 1; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, 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 artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 7, c. 7.

*Il rispetto dei termini stabiliti per il pagamento dei debiti commerciali non solo garantisce la conformità alla normativa euorunitaria che sanziona il ritardo nei pagamenti, ma rappresenta un obiettivo il cui raggiungimento è necessario al fine di garantire l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza nel suo complesso, in quanto l’osservanza dei termini di pagamento è inserita fra le riforme abilitanti dello stesso Piano (riforma l.11). (1)*

\*\*\*

### Valle d’Aosta

12 – Sezione controllo Regione Valle d’Aosta, deliberazione 7 giugno 2023; Pres. Massi, Rel. Florida; La rendicontazione dei contributi erogati dal consiglio regionale ai gruppi consiliari nell’anno 2022.

#### **Regioni a statuto speciale – Regione Valle d’Aosta – Controllo rendiconti annuali delle spese dei Gruppi consiliari – Relazione anno 2022.**

L. reg. Valle d’Aosta 17 marzo 1986, n. 6, funzionamento dei Gruppi consiliari, art. 1; d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179, norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d’Aosta/Vallee d’Aoste concernenti l’istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti, art. 1; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre, n. 213, disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, art. 1, cc. 9, 10, 11, 12 e 16; d.p.c.m. 21 dicembre 2012, recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai Gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell’art. 1, c. 9, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifi-

(1) Con la pronuncia in commento, i giudici contabili piemontesi, nell’ambito del controllo di legalità finanziaria nei confronti del Comune di Ailoche, con specifico riferimento alla materia della tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali, affrontano il delicato tema ponendolo in rapporto con le problematiche relative alla realizzazione del Pnrr.

In particolare, in argomento, i giudici piemontesi rammentano come l’art. 7, c. 7, d.l. 31 n. 77/2021 stabilisca che la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all’art. 3, c. 4, l. n. 20/1994, svolgendo, in particolare, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr.

In tal senso, nella deliberazione in esame viene richiamata la sentenza Commissione/Italia (*Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento*) (C-122/18) del 28 gennaio 2020, con la quale la Corte di giustizia Ue ha constatato la violazione della direttiva 2011/7/Ug da parte dell’Italia, per non aver assicurato che la pubblica amministrazione rispetti i termini di pagamento non superiori a 30 o 60 giorni, stabiliti all’art. 4, par. 3 e 4; successivamente, considerato il persistente superamento dei suddetti termini massimi di pagamento, nel secondo semestre 2022 la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione di “seconda fase” nei confronti dell’Italia, notificando una messa in mora ex art. 260 T.fue.

cazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1; l. reg. Valle d'Aosta 24 dicembre 2012, n. 35, disposizioni per la riduzione della spesa per il funzionamento dei Gruppi consiliari e per il trattamento indennitario e previdenziale dei consiglieri regionali. Modificazioni alle leggi regionali 17 marzo 1986, n. 6, 21 agosto 1995, n. 33, e 8 settembre 1999, n. 28, art. 1; l. reg. Valle d'Aosta 19 marzo 2018, n. 2, modificazioni di leggi regionali e proroga di termini, art. 1.

*Con la deliberazione in esame, la Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta ha riferito al consiglio regionale, nei termini e con le modalità previste dalla legislazione nazionale e regionale in materia, sul risultato dell'attività di controllo della regolarità dei rendiconti annuali delle spese dei Gruppi consiliari effettuate con i contributi finanziari a carico del bilancio regionale percepiti nell'anno 2022. La relazione, in via preliminare, ricostruisce sinteticamente il quadro ordinamentale nazionale, anche alla luce della connessa giurisprudenza costituzionale, dando conto degli aggiornamenti intervenuti nell'anno in analisi e delle pronunce più rilevanti in materia emanate dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti.*

*La sezione, quindi, ha delineato la natura e la tipologia del controllo svolto, a cui segue l'analisi dei dati d'insieme risultanti dai rendiconti, svolta in termini comparativi, mentre il giudizio di regolarità dei rendiconti di ciascun gruppo è oggetto di separate deliberazioni.*

*L'analisi condotta ha evidenziato che i contributi erogati dal consiglio regionale per il funzionamento dei gruppi consiliari sono stati utilizzati entro i limiti di ammissibilità definiti dalla normativa nazionale e regionale in vigore, secondo quanto precisato dalla giurisprudenza in materia, e che le spese effettuate rispondono ai criteri di veridicità e correttezza delineati nelle linee guida regionali.*

*Il collegio ha, poi, formulato una raccomandazione in relazione alla questione, già emersa nella precedente relazione e ancora aperta, della corretta contabilizzazione delle spese che abbiano ad oggetto la retribuzione per l'attività svolta in modo continuativo da una persona fisica e liquidata a scadenze determinate, per la quale la sezione rinnova l'invito già rivolto all'ufficio di presidenza del consiglio regionale a valutare di fornire indicazioni chiare e univoche per la contabilizzazione uniforme di tali spese.*

*In generale, in un quadro di regolarità dei rendiconti presentati dai gruppi, la sezione ha, infine, raccomandato di fornire sempre puntuali e adeguate ragioni giustificative dell'inerenza di singole spese alle funzioni politico-istituzionali del gruppo, qualora questa non risultasse di tutta evidenza. (1)*

(1) I. - Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

II. - Con riguardo alla pronuncia in esame, si segnala la particolarità connessa alla presenza, nell'ordinamento regionale della Valle d'Aosta, dell'art. 5-bis della l. reg. n. 6/1986, intro-

## Veneto

142 – Sezione controllo Regione Veneto; deliberazione 2 maggio 2023; Pres. Locci, Rel. Locci, Brandolini; Unioncamere Veneto.

**Corte dei conti – Unione regionale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – Acquisizione di una partecipazione societaria – Assoggettamento al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, c. 3, Tusp – Non luogo a deliberare.**

L. 29 dicembre 1993, n. 580, riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, art. 6; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, artt. 2, c. 1, lett. a), 5, cc. 3 e 4; l. 5 agosto 2022, n. 118, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, art. 11.

*Non vi è luogo a provvedere, ai sensi dell'art. 5, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), sulla delibera della giunta di Unioncamere Veneto di acquisizione di una partecipazione societaria, in quanto tale ente riveste forma associativa di diritto privato, non rientrante nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, c. 1, lett. a), Tusp. (1)*

dotto dalla l. reg. n. 35/2012, il quale – in attuazione del d.l. n. 174/2012 in materia di finanziamento dei gruppi consiliari – prevede che il consiglio regionale, per il tramite del proprio presidente, richieda alla sezione di controllo della Corte dei conti di inserire nel proprio programma di attività, ai sensi dell'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 179/2010, la verifica della regolarità dei rendiconti presentati dai gruppi e che, a tal fine, l'ufficio di presidenza trasmetta alla sezione i rendiconti e la relativa documentazione. Il controllo consiste, da un canto, nella verifica dell'effettività delle spese e della conformità dell'uso dei fondi pubblici ai vincoli di destinazione previsti dalla legge; dall'altro, nella verifica della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della tenuta della contabilità, nonché della completezza della documentazione inviata a corredo del rendiconto. Resta, invece, esclusa qualsiasi valutazione sulla proficuità delle spese sostenute dai gruppi e sul merito dei comportamenti sottostanti agli atti oggetto di controllo.

Qualora la sezione di controllo segnali irregolarità, l'ufficio di presidenza “decurta l'importo del contributo della quota riscontrata irregolare” (art. 5-bis, c. 3, l. reg. n. 6/1986).

In argomento, cfr. la prima relazione sulla rendicontazione dei contributi erogati ai gruppi consiliari adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, 7 agosto 2013, n. 16. [L. ALESIANI]

(1) I. - La massima esclude dal novero degli atti di acquisizione di partecipazioni societarie su cui la Corte dei conti è chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 5 Tusp, come modificato dall'art. 11 l. n. 118/2022 che ha modificato l'art. 5, cc. 3 e 4, Tusp, quelli adottati da un'Unione regionale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Come noto, in base al nuovo quadro normativo, gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, da parte di una pubblica amministrazione, devono essere trasmessi, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis l. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti; diversamente dal testo precedente alla modifica, che qualificava l'invio alla magistratura contabile ai soli fini conoscitivi, la novella legislativa dispone che la Corte dei conti delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto

ai vincoli normativi in materia, 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. 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.

II. - Le modalità e i confini del sindacato rimesso alla Corte dei conti sono stati definiti, in via nomofilattica dalle Sezioni riunite in sede di controllo: Corte conti, Sez. riun. contr., 18 novembre 2022, n. 16 e 23 novembre 2022 n. 19, entrambe in questa *Rivista*, 2022, 6, 85 e 97, con nota di P. Cosa.

III. - Sul punto, la decisione in commento esclude che possa essere sottoposto a parere l'atto emanato da un'unione regionale di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Le ragioni poste a fondamento della decisione risiedono nella circostanza che dette unioni rivestono la veste giuridica di associazioni di diritto privato e, quindi, rimangono fuori dal perimetro delle pubbliche amministrazioni.

In materia di esercizio del controllo sugli atti deliberativi di costituzione societarie o di acquisto di partecipazioni si veda anche:

- Corte conti, Sez. contr. reg. Toscana, 21 dicembre 2022, n. 289, che ha escluso dall'assoggettamento al parere *ex art. 5 Tusp* gli atti deliberativi con cui un comune esercita il diritto di prelazione per l'acquisto di partecipazioni in una società di cui è già socio;

- Corte conti, Sez. contr. reg. Toscana, 19 dicembre 2022, n. 245, la quale ha statuito che la magistratura contabile non può esprimersi ai sensi dell'art. 5 Tusp su atti amministrativi che, con riferimento a specifiche operazioni societarie, abbiano natura di delibera meramente programmatica, in quanto prefiguranti vicende societarie solamente prospettiche ed eventuali, ovvero condizionate al previo perfezionamento di altre operazioni dalle stesse presupposte, ma non ancora definite. Il controllo attribuito alla Corte dei conti dalla novella legislativa del 2022 si colloca proprio nel passaggio tra la fase pubblicistica, 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, e quella privatistica 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); esso ha 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;

- Corte conti, Sez. contr. reg. Toscana, 6 febbraio 2023, n. 27, che ha escluso dall'assoggettamento al parere *ex art. 5 Tusp* gli atti deliberativi con cui un comune prendeva parte ad un'operazione di azzeramento del capitale di una società con contestuale ricostituzione dello stesso *ex art. 2482-ter c.c.*;

- Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, 6 ottobre 2022, n. 141, *ibidem*, 5, 158, con nota di A.M. Quaglini, la quale ha affermato il principio che non vi è luogo a provvedere sulla richiesta di parere ai sensi dell'art. 5, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 175/2016, concernente la decisione di un comune di aderire ad un consorzio ai sensi dell'art. 2602 c.c., in quanto il negozio consortile non genera una società ed è pertanto estraneo all'applicazione del Tusp;

- Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, 31 gennaio 2023, n. 17, *ivi*, 2023, 1, 152, con nota di richiami, secondo cui sono soggette a controllo *ex art. 5 Tusp* le delibere di costituzione o acquisto di partecipazioni da parte dei consorzi di enti locali *ex*

*Fatto* – Con nota pervenuta alla sezione il 20 marzo 2023, assunta al prot. Cdc n. 1754 del 21 marzo 2023, Unioncamere Veneto ha trasmesso la delibera n. 1, adottata dalla giunta dell'Unione il 2 marzo 2023, con la quale si è deciso di approvare ed autorizzare [...] l'acquisizione della partecipazione alla compagine sociale di Venice Promex s.c.a.r.l. con la sottoscrizione dello 0,51 per cento del capitale sociale per un importo pari a euro 3.895,52 a valere sullo stato patrimoniale e per un contributo consortile pari a euro 9.180 a valere sul conto economico dell'ente.

*Considerato in diritto* – Occorre preliminarmente valutare se l'Unioncamere Veneto rientri nel novero dei soggetti legittimati ad avanzare richiesta di parere in relazione all'acquisto (come nella specie) o alla costituzione di società, ai sensi del d.lgs. n. 175/2016, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* e, in particolare, dell'art. 5, cc. 1-4, come modificati dalla l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, c. 1.

Al riguardo il c. 1 dell'art. 5 del Tusp si riferisce in termini generici alle pubbliche amministrazioni quali soggetti tenuti, in caso di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie, anche indirette, sia all'obbligo di motivazione analitica che all'invio del relativo atto per l'esercizio del controllo della Corte, mentre il c. 4, nel radicare la competenza della sezione regionale di controllo, individua 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.

La definizione delle «amministrazioni pubbliche» più in generale sottoposte alla disciplina dettata dal Tusp è contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. a), Tusp medesimo che enuclea le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

A sua volta, l'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, specifica che (*Omissis*).

È ormai pacifico che la definizione di «amministrazione pubblica» non sia univoca e vada connotata caso per caso e, con precipuo riferimento alle Unioncamere regionali, occorre prendere le mosse dal quadro normativo che regola il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, al fine di valutare se, al di là dell'applicazione della di-

art. 31 Tuel, in quanto questi ultimi sono espressamente previsti nella definizione di «amministrazioni pubbliche» soggette alle disposizioni dell'art. 2, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 175/2016.

In tema di competenza a conoscere degli atti deliberativi di acquisto di partecipazioni o di costituzione societaria v. Corte conti, Sez. riun. contr., 18 novembre 2022, n. 18, *ivi*, 2022, 6, 97, secondo cui la competenza per l'espletamento del controllo di cui all'art. 5 Tusp in merito ad un provvedimento relativo ad un'operazione di acquisizione di partecipazioni societarie da parte di una camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura spetta alla sezione regionale di controllo, competente per territorio ai sensi del citato art. 5, c. 4, Tusp. [A.M. QUAGLINI].

sciplina dettata in generale dal Tusp, esse rientrano tra i soggetti cui l'art. 5 novellato attribuisce l'onere di sottoporre alla competente sezione regionale di controllo l'atto di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie.

Viene, conseguentemente in rilievo la 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").

L'articolata struttura che ne discende vede, come organi inseriti nel sistema camerale, le Camere di commercio, appunto, l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) e, infine, le Unioni regionali delle camere di commercio, cui il legislatore riserva apposita disciplina. (*Omissis*).

Le Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 18/2022/Pasp depositata il 18 novembre 2022), chiamate a pronunciarsi sull'acquisto di partecipazione societaria da parte della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Como-Lecco, hanno esaminato *funditus* la questione, affermando i principi che di seguito sinteticamente si riportano.

Alle Cciao va ascritta 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'art. 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 cost., n. 225/2019 e n. 261/2017)».

È stato, del pari, sottolineato che l'autonomia soggettiva e funzionale delle singole Camere di commercio coesiste con il riconoscimento della potestà statutaria e regolamentare (art. 3 l. n. 580/1993), oltre che con la definizione di una specifica *governance* (art. 9 della l. n. 580/1993).

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 l. n. 580/1993, consistenti nel diritto annuale, nei proventi dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi oltre quelli di natura patrimoniale, nei diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e nelle altre entrate di cui alle lett. e) ed f) del menzionato articolo. A ciò si accompagna l'obbligo di approvazione, da parte delle singole Cciao, di autonomi documenti di programmazione finanziaria e di autonomi bilanci d'esercizio (art. 11, l. n. 580/1993).

I profili di fondo di *individualità soggettiva e di connessione con la circoscrizione territoriale di riferimento* (riaffermati e riconosciuti dalla Corte costitu-

zionale con sent. 14 ottobre 2022, n. 210, in aderenza con la precedente sent. n. 477/2000, che ha indotto la Consulta a qualificare le Cciao come enti pubblici "locali" che entrano "a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 Cost."), hanno portato le Sezioni riunite a ritenere che le Camere di commercio integrino la nozione di "altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, che, ai sensi del c. 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".

Ad ulteriore avallo della ricostruzione operata, le stesse Sezioni riunite hanno evidenziato come la conclusione assunta si ponga in linea, per un verso, con l'orientamento delle Sezioni riunite in sede consultiva (delib. n. 3/2014) che hanno riconosciuto la sussistenza dell'obbligo per gli agenti contabili delle Cciao 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" e, per altro verso, con la giurisprudenza delle stesse sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, laddove 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 artt. 20 e 24 Tusp (cfr., ex plurimis, Sez. contr. reg. contr. Abruzzo delib. n. 227/2016/Vsg, Emilia-Romagna delib. n. 36/2021/Vsgo, Liguria, delib. n. 76/2019/Vsg, Veneto delib. n. 23/2019/Vsgo, Sardegna delib. n. 59/2016/Vsg)".

Peraltro, le Sezioni riunite non hanno mancato di evidenziare altri due aspetti fondamentali:

a) che la conclusione di ricomprendere le Camere di commercio nelle "altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione": «non appare messa in discussione dalla nozione, richiamata all'art. 1 della l. 580/1993, 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, posto che [...] 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, Sez. contr. enti, deter. n. 37/2022), ma che rimangono soggettivamente distinti»;

b) che le singole Camere di commercio non possono ritenersi "assorbite all'interno dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), che 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 inte-

*ressi generali, sottoposto al controllo della Sezione del controllo sugli enti in base all'art. 12 della l. n. 258/1959, con conseguente attribuzione a tale ultima sezione degli atti societari ex art. 5 Tusp*".

La valutazione degli indici e profili che hanno portato le Sezioni riunite a qualificare le Camere di commercio come "altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione" e, pertanto, legittimate e sottoposte alla particolare disciplina dell'art. 5 Tusp, conduce a differenti risultati avuto riguardo alla Unioni regionali delle Camere di commercio, cui lo stesso Legislatore dedica disposizioni affatto peculiari e non corrispondenti a quelle dettate vuoi per le Cciao, vuoi per Unioncamere, che riceve dalla legge il suggello di ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (art. 7, l. n. 580/1993 s.m.i.).

Difatti, l'art. 6, c. 1, l. 580/1993 espressamente dispone che: *"le Camere di commercio possono associarsi in unioni regionali costituite ai sensi del codice civile, nelle circoscrizioni regionali in cui sono presenti almeno tre Camere di commercio e in cui tutte le camere presenti aderiscono a tali associazioni, allo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento. Le unioni regionali curano e rappresentano gli interessi comuni delle Camere di commercio associate ed assicurano il coordinamento dei rapporti con le regioni territorialmente competenti; possono promuovere e realizzare servizi comuni per l'esercizio in forma associata di attività e servizi di competenza camerale. Fermo quanto previsto dal c. 1-bis del presente articolo, lo scioglimento delle Unioni regionali costituite ai sensi del presente comma può essere disposta solo con il consenso unanime dei soggetti associati"*.

Il legislatore qualifica, dunque, le Unioni regionali come organismi che nascono su base volontaria, e appartengono al novero delle associazioni di diritto privato, come tali soggette alle particolari procedure di registrazione di cui al d.p.r. n. 361/2000 (in particolare gli artt. 5 e 7 demandano alle regioni la tenuta del registro delle fondazioni e associazioni riconosciute, e la Unioncamere Veneto risulta iscritta al registro della Regione del Veneto come "persona giuridica di diritto privato" - n. 399 in data 7 giugno 2007).

Altre particolarità si riscontrano nei commi successivi dell'art. 6 citato, dai quali trova conferma, in primo luogo la non necessarietà delle Unioni regionali, la cui costituzione o mantenimento sono consentiti *"sulla base di una relazione programmatica, da trasmettere al Ministero dello sviluppo economico, che dimostri l'economicità della struttura e gli effetti di risparmio rispetto alle altre possibili soluzioni di svolgimento delle relative attività (c. 1-bis), le cui funzioni di rappresentanza nei confronti della regione e gli altri compiti attribuiti alle Unioni regionali, sono svolte dalla camera di commercio del comune capoluogo di regione. Eventuali compiti operativi per la gestione dei servizi comuni già attribuiti alle Unioni*

*regionali possono essere svolti comunque in forma associata ovvero attribuendoli, qualora possibile, ad Aziende speciali nel contesto del riordino delle stesse"*.

Del pari, godono di ridotta autonomia statutaria, posto che *"l'organo assembleare dell'Unioncamere, su proposta dell'organo di amministrazione, individua i principi e le linee guida cui gli statuti delle unioni regionali si devono attenere, e di una non autonoma attribuzione di funzioni, potendo queste essere rimesse dalle Camere di commercio (cfr. c. 4) o ancora, essere subordinate alla volontà delle regioni, laddove possono, ma non devono, prevedere la partecipazione delle unioni regionali alle fasi di consultazione e concertazione riguardanti materie di comune interesse (cfr. c. 5)*.

Né a concretizzare quei *profili di fondo di individualità soggettiva e di connessione con la circoscrizione territoriale di riferimento* che si è visto essere elementi fondamentali ai fini di qualificare le Cciao come enti pubblici "locali", possono soccorrere gli ultimi due commi dell'art. 6 laddove prevedono, quali funzioni proprie delle unioni regionali, quelle di osservatorio e di monitoraggio dell'economia regionale (quindi attività chiaramente definibili quali collaterali o a supporto di altre funzioni) o, ancora, le forme di finanziamento ordinario (c. 7) ancora una volta subordinate alla previa espressione della volontà associativa, nelle forme del diritto privato, ad opera delle Camere di commercio.

Alla luce di tutte le considerazioni e motivazioni espresse, la sezione ritiene, conclusivamente, che le Unioni regionali delle Camere di commercio non rientrano nel novero dei soggetti che l'art. 5, c. 4, Tusp individua quali tenuti a trasmettere alla sezione regionale di controllo gli atti di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie, ovvero regioni ed enti locali, nonché loro enti strumentali, università o altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

*P.q.m.*, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in ragione delle motivazioni che precedono, dichiara il non luogo a provvedere ex art. 5, cc. 3 e 4, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, sull'atto deliberativo della giunta di Unioncamere Veneto.

\* \* \*