Deliberazione n. 43/2018/VSGO

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere (relatore)
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Riccardo Patumi	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 27 febbraio 2018
Camera di commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ferrara
Ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie
(art. 24 del t.u. d.lgs.19 agosto 2016, n. 175)

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto l'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante disposizioni per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalle regioni, dalle provincie autonome di Trento e di Bolzano, dagli enti locali, dalle camere di commercio, dalle università e istituti di istruzione universitaria pubblici e dalle autorità portuali;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.210 dell'8 settembre 2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

Visto il decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 26 giugno 2017, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175";

Visto, in particolare, l'art. 24 del decreto legislativo n. 175, che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare una ricognizione straordinaria e di trasmettere il provvedimento adottato alla competente Sezione della Corte dei conti;

Vista la propria deliberazione n. 10/2017/INPR del 17 gennaio 2017, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2017;

Rilevato che tra le indagini da effettuare vi è quella relativa all' "Esame dei provvedimenti di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie trasmessi nel 2017, ai sensi dell'art. 24, comma 3, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, dalle amministrazioni pubbliche aventi sede in Emilia-Romagna (Regione, enti locali, camere di commercio, università e istituti di istruzione universitaria pubblici, autorità portuali e altri enti)*";*

Vista la deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR del 19 luglio 2017 della Sezione delle Autonomie, con cui sono state approvate le "Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 d.lgs. n.175/2016*";*

Vista la propria deliberazione n. 161/2017/INPR, adottata nell'adunanza del 7 novembre 2017, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Vista la deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG del 14 novembre 2017 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli Enti territoriali – anno 2017;

Considerato che la **Camera di commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ferrara** risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione straordinaria;

Vista la deliberazione della Giunta camerale n. 72 del 19 settembre 2017, e gli atti allegati, relativa alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, trasmessa dalla Camera di commercio di Ferrara ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016;

Tenuto conto che, in attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, è stato emanato il decreto legislativo n. 219 del 25 novembre 2016 recante il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

Considerato che con decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 19 settembre 2017, è stata prevista la nuova Camera di commercio di Ferrara e Ravenna derivante dall'accorpamento delle CCIAA di Ferrara e Ravenna;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19 del 23 febbraio 2018 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 27 febbraio 2018;

Udito il relatore Massimo Romano;

PREMESSO

Con la relazione approvata con deliberazione n. 32/2016/VSGO del 24 marzo 2016 la Sezione ha riferito dell'esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate pervenuti ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare, nel paragrafo 6 della relazione si è riferito dei piani predisposti dalle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura e, relativamente alle partecipazioni societarie possedute dalla CCIAA di Ferrara, si è rilevato:

- la presenza di partecipazioni societarie già in corso di dismissione o liquidazione all'atto della predisposizione del piano (**Consorzio Agroalimentare del Basso Ferrarese scrl,** partecipato al 3,85 per cento, **Retecamere scarl,** partecipata allo 0,29 per cento e **Tecno holding spa**, partecipata allo 0,51 per cento)**;**

- la previsione di un modesto numero di partecipazioni da dismettere (**Unioncamere Emilia-Romagna servizi srl**, partecipata all'8 per cento e **Job Camere srl**, partecipata allo 0,26 per cento);

- la mancanza nel piano di specifiche previsioni di attività di razionalizzazione, essendosi l'Ente limitato ad inviare una nota a tutte le società partecipate chiedendo di sapere le azioni intraprese per ridurre i costi di funzionamento al 31 dicembre 2015;

- il mantenimento della partecipazione, in difformità di altre Camere di commercio della Regione (Bologna e Piacenza), nella società **Sapir Porto intermodale di Ravenna spa**, partecipata allo 0,38 per cento, nella prevalente considerazione della coerenza della partecipazione con le finalità istituzionali assegnate alle camere di commercio con la legge n. 580/93;

- il mantenimento della partecipazione, in difformità da altra Camera di commercio della Regione (Rimini), nella società **Istituto Nazionale Ricerche Turistiche – ISNART scpa**, partecipata all'1,4 per cento, motivato con la considerazione della bontà dell'investimento e del carattere strategico della partecipazione che consente di fruire di una rete di collegamento tra le camere di commercio per coordinare le azioni e le iniziative in materia di turismo;

- la presenza di numerose partecipazioni societarie facenti capo al c.d. *sistema camerale* (**Borsa merci telematica italiana scpa**, **Dintec-Consorzio per l'Innovazione tecnologica scrl**, **Ecocerved scrl**, **Ic outsourcing scrl**, **Infocamere scpa, Istituto Nazionale Ricerche Turistiche – ISNART scpa, Retecamere scrl**, **Sistema camerale servizi scarl**, **Tecnoservicecamere scpa**, **Unioncamere Emilia-Romagna servizi srl**) che, anche se espressione della specifica missione degli organismi camerali, in conformità a quanto dispone l'art. 2, comma 4, della legge n. 580/1993, non possono considerarsi escluse dal processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente possedute, delineato con l'art. 1, commi 611-612, della legge n. 190/2014.

Inoltre, con riguardo alle problematiche emerse in sede di esame della generalità dei piani di razionalizzazione si era rilevata, nel paragrafo 7 della relazione (Considerazioni conclusive), relativamente all'uso dello strumento societario per la gestione dei Gruppi di azione locale (GAL), l'esigenza di svolgere specifici approfondimenti in merito alla possibilità di ricorrere a strumenti associativi diversi. Quest'ultimo aspetto va ora valutato alla luce della previsione contenuta nell'art. 26, comma 2, del t.u. n. 175/2016, che stabilisce l'inapplicabilità dell'art. 4 alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni.

Successivamente, con deliberazione n. 122/2016/VSGO conseguente all'esame della relazione sui risultati del piano operativo di razionalizzazione, presentata dalla Camera di commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ferrara ai sensi dell'art. 1, comma 612, terzo periodo, della legge n. 190/2014, venivano rilevate specifiche criticità.

Relativamente alla partecipazione nella **Tecno holding spa,** della quale era prevista la dismissione entro il 31 dicembre 2015, si rilevava il protrarsi della procedura dismissiva a causa dei tempi necessari per l'alienazione degli *asset* patrimoniali, al fine di reperire i fondi per liquidare i soci che avevano esercitato il diritto di recesso.

Con riguardo alla partecipazione dell'8 per cento nella **Unioncamere**

Emilia-Romagna servizi srl, della quale il piano già prevedeva la dismissione senza indicare i relativi tempi, la relazione riferiva ora della volontà dell'Ente di rinviare la decisione fino alla messa a regime delle procedure di accorpamento regionali.

In via generale con riferimento alle partecipazioni indirette, correttamente inserite nel piano di razionalizzazione, veniva riscontrata la frequente ricorrenza della fattispecie di cui alla lett. *b*) del comma 2 dell'art.20 del t.u. (numero di amministratori superiore al numero di dipendenti) e la mancata previsione rispetto ad esse di interventi diretti di razionalizzazione.

CONSIDERATO

L'Ente ha trasmesso in data 17 ottobre 2017, in adempimento a quanto specificamente previsto dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016, il provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie adottato tempestivamente, previo parere favorevole dell'Organo di revisione, dalla Giunta camerale il 19 settembre 2017 unitamente al documento predisposto sulla base delle apposite linee guida fornite da Unioncamere. Il provvedimento di revisione straordinaria è stato redatto tenendo anche conto delle linee guida, destinate agli enti territoriali, fornite dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017.

Con la deliberazione n. 72 citata l'Ente ha previsto la trasmissione del provvedimento al Ministero dello sviluppo economico coerentemente alla previsione di cui all'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 219 del 2016.

La revisione straordinaria, che costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, richiamato in premessa, ha riguardato le partecipazioni societarie, dirette e indirette, possedute alla data del 23 settembre 2016.

Relativamente alle partecipazioni indirette si è tenuto conto della definizione introdotta dall'art. 2, comma 1, lett. *g*, del t.u., secondo la quale è indiretta "la partecipazione in una società detenuta da una amministrazione pubblica per il tramite di una società o di altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica". Va evidenziato come tale controllo sussista anche nell'ipotesi in cui più amministrazioni pubbliche socie detengono la maggioranza del capitale di una società e, di diritto o anche solo di fatto, ne governano le scelte strategiche.

Ne deriva che anche le partecipazioni detenute per il tramite di società

soggette a controllo congiunto sono da includersi nei provvedimenti di razionalizzazione.

In merito alle determinazioni adottate si rileva, in via preliminare, il mantenimento di tutte le partecipazioni possedute e il rinvio, secondo quanto emerge dalla delibera e dalla revisione straordinaria allegata, di "qualsiasi valutazione ai nuovi assetti della Camera di commercio di Ferrara e Ravenna" e che " la decisione di eventuali dismissioni, atte a conseguire eventuali ulteriori risparmi, saranno adottate nell'ambito del Piano di revisione annuale, di cui all'art.20 del t.u. n.175/2016".

Alla data del 23 settembre 2016 l'Ente risultava avere partecipazioni dirette in 17 società, di cui dieci nelle società di *sistema camerale*, per un valore nominale complessivo di euro 470.797,61 con quote di partecipazione varianti dallo 0,0125 per cento (**Borsa Merci Telematica Italiana scpa**) all' 8 per cento (**Unioncamere Emilia-Romagna servizi srl**).

Risultano inoltre sette partecipazioni indirette, detenute per il tramite delle società camerali, su cui l'Ente esercita il controllo congiunto con le altre amministrazioni pubbliche socie.

Va osservato che la Camera di commercio ha considerato, tra le società oggetto di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del t.u. n. 175/2017, l'**Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna,** partecipata allo 0,22 per cento che, essendo società quotata in mercati regolamentati, è invece soggetta alle sole norme del t.u che espressamente ne prevedano l'applicabilità.

Con riferimento alla società **Delta 2000 scarl,** partecipata, all'atto della revisione straordinaria, allo 0,37 per cento (attualmente dalla visura camerale allo 0,35 per cento dalla stessa, al 23,59 per cento dalla Provincia di Ferrara, al 17,27 dal Comune di Ravenna e complessivamente con capitale pubblico maggioritario) si evidenzia che la stessa svolge attività di valorizzazione in modo integrato delle risorse economiche presenti nel territorio e opera come Gal (gruppo di azione locale) per l'accesso alle risorse comunitarie assegnate dalla Regione Emilia-Romagna di cui al programma Leader. La società viene mantenuta in quanto rientrante nella previsione di cui all'art. 4, comma 6, del t.u.

Circa l'insussistenza del controllo pubblico, indicata nel questionario compilato dall'Ente, la stessa sembrerebbe correlata all'inesistenza formale di vincoli legali, contrattuali, statutari o di accordi parasociali, pur in presenza di una quota pubblica maggioritaria di capitale.

Al riguardo si rileva come l'ipotesi del controllo di cui all'art. 2359 del

codice civile possa ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferiscano a più pubbliche amministrazioni, le quali esercitino tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato.

Si rende necessario, pertanto, che l'Ente assuma le iniziative del caso presso gli altri soci pubblici allo scopo di rendere coerente la situazione giuridica formale con quella desumibile dai comportamenti concludenti posti in essere o, in mancanza di tali comportamenti, allo scopo di valorizzare pienamente la prevalente partecipazione pubblica in essere.

In tale prospettiva si osserva inoltre che lo statuto societario, benché aggiornato nel gennaio 2017, prevede tutt'ora un consiglio di amministrazione composto da tre a sette membri e che, pertanto, esso andrebbe adeguato alle previsioni di cui all'art. 11, commi 2 e 3, del t.u. n. 175 del 2016.

In relazione al nuovo consiglio di amministrazione, composto da cinque membri, nominato il 14 dicembre 2017 in luogo dell'amministratore unico, si rileva, ove la società possa definirsi a controllo pubblico, la mancata trasmissione da parte della società della prescritta delibera assembleare volta a motivare la scelta dell'organo collegiale.

Relativamente alla società **Ferrara fiere congressi srl**, partecipata al 3 per cento, si rileva una divergenza tra i dati forniti dall'Ente e quelli forniti da altri enti soci con riguardo al rapporto al 31 dicembre 2015 tra il numero degli amministratori e il numero dei dipendenti. La Camera di commercio ha indicato, infatti, cinque dipendenti e cinque amministratori, mentre la Provincia e il Comune di Ferrara hanno indicato sei dipendenti e sette amministratori. La divergenza risulta, tuttavia, superata considerato che attualmente è in carica un consiglio di amministrazione composto da tre membri.

Con riferimento alla quota nella società **Porto intermodale di Ravenna (Sapir) spa**, partecipata in prevalenza (circa 52 per cento) da amministrazioni pubbliche, si rileva come fino al 2016 fosse in essere un accordo parasociale (patto di sindacato di voto) tra soci pubblici e privati aderenti. Dal 2017 risulta stipulato un patto di consultazione non vincolante tra i principali soci pubblici e privati con quote unitarie superiori al 6 per cento, tra i quali quindi non rientra la Camera di commercio di Ferrara.

In questo caso, dunque, la natura pubblica del controllo potrebbe derivare dall'esistenza di accordi, desumibili anche da meri comportamenti concludenti delle pubbliche amministrazioni partecipanti in misura maggioritaria, indipendentemente dalla sottoscrizione di accordi formali. Né sarebbe di

ostacolo a ciò l'esistenza di interessi non perfettamente coincidenti o sovrapponibili da parte dei soci pubblici.

Pertanto, ove concretamente sussistente il controllo pubblico congiunto, ne deriva la necessità di adeguamento dello statuto sociale in particolare con riferimento all'organo amministrativo, essendo attualmente previsto un consiglio di amministrazione con al massimo 11 componenti, dei quali tre nominati, rispettivamente, dalla Provincia di Ravenna, dalla Camera di commercio di Ravenna e dalla Regione Emilia-Romagna (art. 11, commi 2 e 3, del t.u.).

Per quanto attiene alla società **SI.PRO spa**, partecipata al 2,05 per cento dall'Ente, (al 23,7 per cento dalla Provincia di Ferrara, al 44,98 per cento dal Comune di Ferrara e per la restante parte da altri soci pubblici e privati) si ripropongono in ordine al controllo pubblico le considerazioni espresse a proposito della partecipazione in **Delta 2000 scarl**, secondo le quali il controllo da parte di pubbliche amministrazioni, partecipanti in misura maggioritaria, può sussistere per effetto di comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato. Anche in questo caso si rende necessario che i soci pubblici congiuntamente assumano le iniziative volte a valorizzare pienamente la prevalente partecipazione pubblica in essere.

Relativamente a **Unioncamere Emilia-Romagna servizi srl**, società costituita tra le nove CCIAA della regione per l'acquisto, la ristrutturazione e la gestione degli spazi funzionali allo svolgimento delle proprie attività, si rileva la sussistenza delle fattispecie previste dall'art. 20, comma 2, lett. *b* - in quanto priva di dipendenti - e dagli artt. 20, comma 2, lett. *d,* e 26, comma 12-*quinques* – per il conseguimento di un fatturato medio nel triennio 2013-2015 inferiore a 500.000 euro.

La società, su cui l'Ente esercita un controllo analogo congiunto con le altre Camere di commercio, viene mantenuta in quanto strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali, tuttavia l'Ente precisa che "…nel corso del 2018 dovrebbero concludersi le procedure di accorpamento di alcune Camere della Regione tra cui Ferrara con Ravenna e solo al termine di tale processo le Camere di commercio rimanenti decideranno, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 580/1993, in merito al mantenimento dell'associazione regionale.".

Quanto alle altre partecipazioni nelle c.d. **società camerali** (società nazionali *in house*), si rileva l'indicazione contenuta nelle citate linee guida di Unioncamere, volta al mantenimento delle stesse "in quanto la partecipazione … appare altamente strategica e strettamente connessa alle funzioni previste nella

legge 580/93…".

Discende dalla peculiare natura di tali società e dalla numerosità dei relativi soci pubblici la qualificazione di esse quali società a controllo pubblico congiunto, con conseguente obbligo di applicazione dei principi previsti dal t.u. e segnatamente di quelli riguardanti l'organo amministrativo, il personale e gli adeguamenti statutari.

Relativamente alle società **Retecamere scarl** e **Job Camere srl** le procedure di liquidazione societaria, iniziate rispettivamente nel 2013 e nel 2015, non risultano ancora concluse.

Tra le partecipazioni indirette si rileva, in relazione alla società camerale **Unimercatorum srl**, partecipata tramite **Sistema camerale servizi scarl** allo 0,007 per cento, la sussistenza della fattispecie prevista dall'art. 20, comma 2, lett. *b* - in quanto priva di dipendenti e con un consiglio di amministrazione di tre membri. In relazione alla composizione dell'organo amministrativo si rileva che lo statuto, benché aggiornato al maggio 2017, prevede tutt'ora un consiglio di amministrazione formato "da tre o nove" componenti e pertanto va adeguato alle previsioni di cui all'art. 11, commi 2 e 3, del t.u. n. 175 del 2016.

Circa la sussistenza della condizione del limite minimo del fatturato prevista dagli artt. 20, comma 2, lett. *d,* e 26, comma 12-*quinques (*fatturato medio nel triennio 2013-2015 inferiore a 500.000 euro), si conviene sulla inapplicabilità del parametro, essendo stata la società costituita nel 2015.

Tutto ciò considerato,

la Sezione

RILEVA

le descritte criticità e situazioni emerse dall'esame del provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie adottato dalla Camera di commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ferrara in adempimento a quanto specificamente previsto dall'art. 24 del t.u. n. 175/2016.

RICHIAMA

l'Ente:

- ad assumere, nel caso di società con capitale prevalentemente pubblico, le iniziative necessarie a formalizzare l'eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto o a valorizzare la partecipazione raggiungendo i necessari accordi con gli altri soci pubblici.
- ad includere nell'ambito della prossima razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche da effettuarsi ai sensi degli artt. 20 e 26,

comma 11, del t.u. di cui al d.lgs. n. 175/2016, le partecipazioni indirette detenute per il tramite di società o di organismi controllati congiuntamente;

- ad assumere le iniziative necessarie per l'adeguamento degli statuti e, superare le altre criticità evidenziate nell'ambito del prossimo provvedimento di razionalizzazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata – al Presidente della Camera di commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ferrara e all'Organo di revisione;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nell'adunanza del 27 febbraio 2018.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Massimo Romano)

Depositata in segreteria in data 27 febbraio 2018
Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)