



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**CAMPANIA**

CAMPANIA/2024/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott.	Alessandro De Santis	Referendario relatore

**Nella camera di consiglio del 13.6.2024**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni nn. 16/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2023;

VISTA la delibera c.c. n. 33, adottata il 13.5.2024 dalla Giunta camerale della Camera di commercio di Salerno, acquisita al protocollo di questa Sezione in data 27.5.2024, al prot. n. 3463;

VISTO lo statuto della società Tecnoborsa s.c.p.a., trasmesso dalla Camera di commercio di Salerno in data 11.6.2024;

VISTA l'ordinanza n. 81/2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario Dott. Alessandro De Santis;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con delibera pervenuta a questa Sezione in data 27.5.2024, al prot. n. 3463, la Giunta camerale della Camera di commercio di Salerno ha disposto l'operazione di acquisto di n. 5.000 azioni, del valore di 1,00 euro ciascuna, della società Tecnoborsa s.c.p.a., pari allo 0,36309% del capitale sociale, per un valore di euro 5.000,00. Tecnoborsa s.c.p.a. ha un capitale sociale pari ad € 1.377.067,00, suddiviso in n. 1.377.067 azioni dal valore nominale di € 1,00 ciascuna, detenuto per l'85,399% dal sistema camerale, per l'1,591% da associazioni di categoria e organismi che operano nell'ambito dell'oggetto sociale. La restante parte è costituita da n. 179.156 azioni proprie.

Tale acquisto trova copertura sul "*conto di budget 112008 cdc AC01 - "Altre Partecipazioni dal 01.01.2007" a carico del Preventivo Economico approvato per l'anno 2024*".

Nel dettaglio, la Camera di commercio rappresenta che, ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. c) e d), L. n. 580/1993, "*è chiamata allo svolgimento di funzioni finalizzate, tra l'altro, alla tutela del consumatore e della fede pubblica, alla rilevazione dei prezzi e delle tariffe nonché ... a svolgere azioni di sostegno alla competitività delle imprese e dei territori tramite attività d'informazione economica e assistenza tecnica alle imprese stesse per lo sviluppo di nuove realtà*"; e che i mercati immobiliari rappresentano un settore strategico per la crescita e lo sviluppo economico del sistema imprenditoriale, cosicché la Camera intende "*contribuire a promuovere una serie di interventi finalizzati a rafforzare la capacità competitiva del tessuto economico locale*", come previsto dal programma pluriennale 2022-2027. Il tutto senza trascurare di considerare che, ai sensi dell'art. 2, co. 4, L. n. 580/1993, le Camere di commercio, per il raggiungimento dei propri scopi, possono "*promuovere, realizzare e gestire strutture ed infrastrutture di interesse economico generale direttamente o mediante la partecipazione con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e, nel rispetto delle previsioni del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ... a società*".

Collocandosi in tale quadro finalistico, la Camera di commercio di Salerno intende realizzare e gestire una borsa immobiliare per il territorio di Salerno e Provincia, avvalendosi della società Tecnoborsa s.c.p.a., a prevalente capitale pubblico e già punto di riferimento per il sistema camerale italiano, che si occupa, secondo quanto previsto dall'art. 5 dello Statuto, di sviluppare, assistere e gestire Borse immobiliari locali e nazionali, supportando con attività di consulenza il sistema camerale anche attraverso strumenti tecnici e tecnologici.

### **CONSIDERATO**

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016, recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022, dispone 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 consente, poi, all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un *"parere in tutto o in parte negativo"*, e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi *"analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere"*, dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale. Dunque, a seguito di un parere negativo, si configura a carico dell'amministrazione deliberante un onere di motivazione rafforzata.

In merito a tale funzione assegnata alla Corte dei conti sono intervenute le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Più in particolare, nella deliberazione n. 16, si specifica che *"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 ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, 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) (...) 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".*

Inoltre, la medesima deliberazione n. 16 ha chiarito come il pronunciamento previsto dall'art. 5, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016 postuli "l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti". In particolare, anche se la pronuncia è qualificata (al solo comma 4) con il *nomen juris* di "parere", il consesso nomofilattico contabile ha posto in evidenza come, ai fini dell'attrazione alla funzione di controllo, concorrano vari elementi e che "in base alla novella normativa, il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'Amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), per la traduzione del quale nelle forme del diritto societario, tuttavia, la legge richiede il decorso di un predeterminato lasso temporale, sessanta giorni, funzionale all'esame da parte della Corte dei conti. La disciplina, introdotta dalla legge n. 118 del 2022, inoltre, 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). Peraltro, la verifica sugli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie era stata qualificata, in vigenza dell'abrogato articolo 3, commi 27 e 28, della legge n. 244 del 2007, in termini di controllo (cfr., per esempio, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 44/2012/PRSE, n. 263/2011/PRSE e n. 830/2011/PRSE)".

Ciò posto, il controllo affidato a questa Sezione regionale si articola con le modalità previste dal comma 3 dell'articolo 5 del T.U.S.P. (cfr. "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") e alla luce

di quanto illustrato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/2022 (*"la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP"*).

### **1. Ambito soggettivo del controllo**

Il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *"le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*. Il predetto art. 1, co, 2, include espressamente anche le Camere di commercio.

Pertanto, non sembra revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che la Camera di commercio di Salerno sia assoggettata alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuta ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 TUSP.

### **2. Ambito oggettivo del controllo**

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere sottoposti all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e l'*"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di Amministrazioni pubbliche (per *"partecipazione"* deve intendersi *"la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi"*, come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

Tale disposizione ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di una partecipazione) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

La fattispecie oggetto del presente esame rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP. Si è infatti di fronte all'acquisto, da parte della Camera di commercio di Salerno, di una quota di partecipazione (n. 5.000 azioni) al capitale sociale della Tecnoborsa s.c.p.a. e, dunque, di una partecipazione societaria prima non detenuta, con conseguente acquisto della qualità di socio.

### **3. Profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione societaria**

Sul punto, l'art. 5, comma 4, del TUSP ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo (*"per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali"*), le Sezioni regionali 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"*) e la Sezione controllo Enti (*"per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958"*).

Considerato che la Camera di commercio di Salerno ha sede nel comune di Salerno e che l'atto deliberativo oggetto di esame rientra tra *"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"*, si radica la competenza di questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP.

### **4. Conformità dell'atto alle modalità previste dall'art. 7 del TUSP**

Ai sensi dell'art. 7, co. 1, TUSP *"la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: (...) d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche."*

Nel caso sottoposto all'esame della Sezione si tratta della delibera n. 33/2024, adottata dalla Giunta camerale della Camera di commercio di Salerno, organo titolare del potere deliberativo in materia. Pertanto, l'operazione, sotto questo specifico profilo, è stata deliberata in conformità a quanto disposto dall'art. 7, co. 1, TUSP.

### **5. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)**

Gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, che *"le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"* (art. 3) e che *"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)

Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici sono inoltre assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell’art. 4 TUSP: quello generale di scopo di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali; quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4.

Ebbene, quanto al rispetto dei **vincoli tipologici**, occorre osservare che la Tecnoborsa s.c.p.a. ha natura di società consortile per azioni e, quindi, rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle pubbliche amministrazioni.

Quanto al rispetto dei **limiti finalistici**, la società rientra all’interno del perimetro tracciato dall’art. 4 TUSP.

Dalla lettura dello statuto della Tecnoborsa s.c.p.a. si evince che l’organismo societario persegue il seguente oggetto sociale (art. 7): fornire informazioni, strumenti, regolamenti ed ogni elemento e/o dato idoneo a consentire e favorire lo sviluppo e la crescita regolata e trasparente dell’economia immobiliare. Nell’ambito di tale oggetto sociale, si pone i seguenti obiettivi strategici:

- favorire una rete di collegamento tra le Camere di Commercio per coordinare le azioni e le iniziative in favore del settore immobiliare;
- per il sistema privato, innalzare la qualità dei servizi delle imprese e degli operatori del settore;
- garantire spazi crescenti di integrazione e comunicazione tra soggetti privati e pubblici;
- favorire, attraverso l’azione del proprio Centro studi, la raccolta, l’analisi e la diffusione di informazioni tempestive, trasparenti e scientificamente affidabili, sull’economia nazionale ed internazionale, anche partecipando a tavoli tecnici promossi dalla Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite- UNECE, finalizzati alla elaborazione di Linee guida per il settore.

Nell’alveo di tale oggetto sociale viene a collocarsi l’attività di sviluppo e gestione di Borse immobiliari locali: nel caso di specie, la Camera di commercio di Salerno intende costituire e gestire, tramite la società, una borsa immobiliare relativa al territorio di Salerno e Provincia. Le attività svolte dalla società sarebbero le seguenti:

- promuovere l’adozione di un sistema di regole cui gli operatori possono aderire e vigilare sul rispetto delle stesse da parte dei soggetti accreditati;
- adottare una metodologia oggettiva e validata da terzi per la rilevazione, misurazione e valutazione degli immobili;
- divulgare le quotazioni del mercato di riferimento attraverso un Listino Ufficiale e fornire un servizio di valutazione immobiliare;

- mettere a disposizione degli accreditati una serie di strumenti per facilitare la loro attività;
- facilitare e promuovere le transazioni di mercato;
- organizzare iniziative di formazione e aggiornamento professionale per i propri accreditati;
- supportare investitori italiani ed esteri nella ricerca di immobili.

Ebbene, tali attività si pongono in linea con le finalità istituzionali della predetta Camera di commercio, per come delineate dal summenzionato art. 2, co. 2, lett. c) e d), L. n. 580/1993. Infatti, la borsa immobiliare locale ben può costituire uno strumento in grado di valorizzare il sistema immobiliare del territorio, incidendo positivamente in termini di accesso regolato e trasparente alle informazioni e ai dati del settore, così da supportare gli organismi camerali nella loro attività di stimolo allo sviluppo dei mercati locali, fungendo da banca dati consultabile da parte delle imprese della filiera immobiliare e della relativa clientela. Trattasi, dunque, di attività che si pone a sostegno della competitività delle imprese operanti sul territorio della Provincia di Salerno, tramite informazione economica ed assistenza tecnica specificamente dedicate al settore immobiliare.

In tal modo, la Camera di commercio di Salerno dà copertura ad un'area che si pone nell'alveo dell'attività istituzionale propria delle Camere di commercio, contestualmente evitando una duplicazione strutturale ed organizzativa rispetto a realtà già esistenti nel Sistema camerale.

In un quadro così tratteggiato, può ritenersi ragionevolmente motivata anche l'integrazione dello scopo consortile richiesto dal tipo societario prescelto, posto che gli enti camerali, attraverso l'organismo oggetto di esame, integrano e coordinano la loro attività di produzione di un servizio economico messo a disposizione degli operatori del settore, conseguendo vantaggi economici (in termini di abbattimento dei costi) su cui ci si soffermerà nei paragrafi che seguono.

Quanto al secondo profilo, dall'esame del predetto oggetto sociale emerge altresì che le attività svolte dalla società possono ricondursi alla categoria della produzione di un servizio di interesse generale, espressamente consentita dal legislatore (art. 4, comma 2, lettera a, TUSP). Infatti, si tratta di un servizio volto a soddisfare l'interesse degli operatori economici del settore e dei relativi clienti, stimolando lo sviluppo del mercato locale.

## **6. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa**

L'art. 5, comma 1, TUSP richiede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione, tra l'altro, sia in ordine alle ragioni e finalità che



giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, la normativa citata impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione e di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi. Quest'ultima, quindi, è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In merito alla **sostenibilità finanziaria**, nella richiamata deliberazione n. 16 del 2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti si è evidenziato che tale concetto "assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

*Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di **garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.** (...) la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.*

*Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo*

*interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione”.*

Con riferimento alla **convenienza economica**, nella citata deliberazione n. 16 del 2022 si è evidenziato che *“tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all'articolo 3, comma 1, 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**”. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'**efficacia**) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'**efficienza** ed **economicità**).”* Infine, le Sezioni riunite in sede di controllo precisano che in merito alla *“compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione”.*

**6.1.** Posto il suddetto onere motivazionale nei termini sopra precisati, a sostegno della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione, nella menzionata delibera n. 33/2024, si è evidenziato quanto segue.

Anzitutto, non risultano integrati i profili di criticità enucleati dall'art. 20, co. 2, TUSP, dal momento che: la società ha un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori; la Camera di commercio di Salerno non possiede partecipazioni in altre società che svolgono attività analoghe o similari; la società ha conseguito, nel triennio precedente, un fatturato medio superiore ad un milione di euro; non ha conseguito un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; non necessita di contenimento dei costi di funzionamento e non vi è necessità di aggregazione.

Peraltro, la Camera di commercio di Salerno non possiede risorse interne che consentano di organizzare ed erogare il servizio di gestione di una borsa immobiliare locale, *“per il quale occorrerebbero almeno 2 unità specializzate a tempo pieno, una di ex categoria D1 (ora Area dei funzionari ed elevata qualificazione) ed una di ex categoria C1 (ora Area*

*degli istruttori)*", con un costo minimo annuo, comprensivo di oneri riflessi, pari almeno ad € 67.554,13, così determinati:

descrizione	Ex Categoria D1	Ex categoria C1	totali
Retribuzione annua	25.146,68	23.175,62	48.322,30
Contributi INPS	5.984,91	5.515,80	11.500,71
Cassa ex Enpdep	23,39	21,55	44,94
IRAP	2.137,47	1.969,28	4.106,75
Accantonamento TFR	1.862,72	1.716,71	3.579,43
Totale costo	35.155,17	32.398,96	67.554,13

Ciò a fronte di costi annui per servizi forniti dalla società Tecnoborsa stimati in un *range* tra € 30.000,00 ed € 40.000,00, oltre al contributo consortile annuo di cui all'art. 10 dello Statuto della società (da determinarsi in euro € 0,6835 per € 1,00 di capitale - dato rilevabile da allegato Tecnoborsa, per l'anno 2023 - e, quindi, pari a circa 3.500,00).

Dunque, secondo le stime effettuate dalla Camera di commercio, si prospetta un risparmio di spesa annuale superiore ad euro 20.000,00.

Peraltro, i benefici per la realtà locale deriverebbero anche dalla circostanza che *"le risorse, le metodologie e gli strumenti che essa è in grado di mettere in campo favoriscono la declinazione ottimale delle attività"*, tenuto conto anche dell'attività già svolta nel settore e della difficoltà del reperimento sul mercato di servizi della medesima tipologia. Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, la Camera di commercio di Salerno rappresenta che la stessa può essere garantita dalla disponibilità, in capo alla Camera, delle risorse finanziarie necessarie per realizzare l'investimento in parola. In particolare, si dà evidenza di alcune voci risultanti dalla documentazione contabile di Tecnoborsa degli ultimi tre esercizi:

	2020	2021	2022
Patrimonio netto	1.067.676	1.290.779	1.302.861
Valore della produzione	1.167.752	1.169.359	1.164.756
Risultato d'esercizio	4.408	(93.072)	12.082

Da tale prospetto emergono dei dati di bilancio che si pongono effettivamente in linea con la natura consortile della società.

A sostegno di tali considerazioni, l'Ente allega anche un documento di programmazione triennio 2024-2026 della predetta società, contenente l'attuale struttura societaria, i servizi resi ai soci, i piani di sviluppo futuri e il budget triennale 2024-2026.

**6.2.** In un quadro così tratteggiato, l'onere motivazionale richiesto dall'art. 5, co. 1, TUSP, può ritenersi solo parzialmente assolto. Invero, le considerazioni sviluppate dall'Ente sorreggono la scelta di costituire la società sotto il profilo del rispetto dei principi di efficienza, economicità ed efficacia, anche nell'ottica del perseguimento dell'interesse pubblico, stante la rappresentata prospettiva di miglioramento dell'efficienza operativa e riduzione dei costi rispetto a quelli che graverebbero sull'ente in ipotesi di autoproduzione del servizio.

Permangono però dei dubbi circa la capacità dell'organismo societario di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale (**sostenibilità finanziaria**) e di generare un livello di redditività adeguato rispetto al capitale investito (**convenienza economica**).

Infatti, l'Ente, oltre a non depositare un *business plan* coerente con il termine finale apposto al contratto di società, non si è in alcun modo soffermato sulla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale, né sulla capacità della società di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito.

Al contrario, dalla consultazione del "budget triennale" inserito nel documento di programmazione relativo al triennio 2024-2026 (allegato alla delibera oggetto di esame) si evince che, sulla base del consuntivo 2022, la società ha coperto i costi, dell'importo di euro 1.152.675,00, realizzando ricavi per soli euro 203.484,00 ed ottenendo contributi consortili per l'importo di euro 961.273,00 (con utile di esercizio pari ad euro 12.082,00); analoghe modalità di copertura dei costi sono previste per il triennio 2024/2026, essendo previsto, a carico dei soci, il versamento annuale di contributi consortili per l'importo di euro 941.346,00.

Peraltro, l'art. 10 dello Statuto prevede che i soci "*sono tenuti a versare alla società i contributi ordinari necessari al raggiungimento dello scopo sociale, nella misura determinata annualmente dall'Assemblea, in sede di bilancio di previsione, in proporzione alle azioni possedute*"; dal che discende la possibilità, per l'Assemblea, di determinare discrezionalmente l'entità dei contributi gravanti, con cadenza annuale, sui soci.

Ebbene, trattasi di modalità di copertura delle spese di funzionamento dell'organismo societario che impattano inesorabilmente con il dato normativo di riferimento, secondo le coordinate ermeneutiche elaborate da questa Sezione.

Al riguardo, vale rilevare che il TUSP positivizza un principio di fondo: **l'ente pubblico che si avvale dello strumento societario soggiace alla disciplina di diritto comune, fatte salve le eccezioni espressamente previste dalla legge** (cfr. art. 1,

co. 2). Dunque, il provvedimento normativo intende "restituire" lo statuto delle società a partecipazione pubblica alla disciplina civilistica, contenendo le relative deroghe nella misura strettamente necessaria al concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico. Nel contempo, il TUSP si preoccupa di imporre dei principi di *governance* che assicurino la stabilità ed efficienza dell'assetto societario, secondo logiche privatistiche. Ciò in quanto l'utilizzazione da parte delle P.A. dello strumento societario, e la connessa incidenza dell'interesse pubblico sulla causa concreta del contratto sociale, devono avvenire in conformità alle regole inderogabili dell'organizzazione societaria, sì da realizzare un contemperamento degli interessi pubblici istituzionali di cui lo Stato è legittimo portatore, con le istanze di concorrenzialità del mercato e di efficienza della gestione sottese all'esercizio dell'impresa.

Ebbene, secondo un consolidato principio di diritto societario, il socio è tenuto soltanto al conferimento determinato nel contratto sociale (art. 2253 c.c.): principio ribadito, in sede di società di capitali, allorché si precisa che l'atto costitutivo può stabilire l'obbligo dei soci al compimento di prestazioni accessorie "*non consistenti in denaro*" (artt. 2345, 2478 c.c.).

Proprio a questo principio, l'art. 2615 *ter*, co. 2, ha inteso fare eccezione, disponendo che, nelle società a scopo consortile, l'atto costitutivo possa stabilire "*l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro*".

Tale obbligo si aggiunge, ovviamente, all'obbligo del conferimento e deve essere previsto dall'atto costitutivo (non genericamente, ma nel suo concreto atteggiarsi).

Nelle società consortili, costituite a norma dell'art. 2615 *ter* c.c., pertanto, è consentito, in ragione della causa mutualistica, prevedere statutariamente l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro, ulteriori rispetto ai conferimenti di capitale gravanti su ciascuno di essi.

Si è avuto modo di osservare che, nel caso di specie, lo statuto della società attribuisce all'Assemblea il potere di determinazione annuale del contributo dei soci; e che proprio tale contributo, secondo la prospettazione confluita nel budget relativo al triennio 2024 – 2026, è destinato a coprire buona parte delle spese di funzionamento.

Al riguardo, il Collegio osserva che l'obbligo di contribuzione diviso dal comma 2 dell'art. 2615 *ter* c.c. tende a soddisfare le peculiari esigenze della mutualità consortile, che sovente richiede, non tanto consistenti apporti a titolo di conferimento (con il rischio di una inutile immobilizzazione di ricchezza), quanto piuttosto contributi periodici e/o variabili per bilanciare, ad esempio, i costi fissi di gestione, ovvero in rapporto ai servizi resi alle singole imprese aderenti alla società consortile.

Ad avviso di questa Sezione, tuttavia (cfr. delibera n.327/2023/PASP), nel caso di società pubbliche, la disciplina codicistica in tema di obblighi di contribuzione va coniugata con le

disposizioni dettate dal TUSP, in particolare con l'art. 14, che vieta gli interventi da parte dei soci pubblici di *mero soccorso finanziario* in favore di società sistematicamente in perdita.

Muovendo da una prospettiva di contenimento dei costi degli apparati pubblici e di forte limitazione dello strumento societario da parte degli enti pubblici, il TUSP ha previsto il c.d. *divieto di soccorso finanziario*, che preclude in radice la possibilità per gli enti controllanti di intervenire a favore delle società partecipate, laddove queste presentino perdite di esercizio negli ultimi tre anni.

La *ratio* di questa regola sul finanziamento da parte del socio pubblico al proprio organismo partecipato, è triplice:

- a) salvaguardare l'equilibrio dei bilanci degli enti soci, evitando l'introiezione dei risultati negativi del bilancio delle società partecipate;
- b) incentivare gli enti soci a perseguire una maggiore efficienza nella gestione delle società partecipate;
- c) evitare che il finanziamento delle società pubbliche, al di fuori di ogni logica di mercato, possa creare deviazioni rispetto alle norme euro-unitarie poste a presidio della concorrenza.

Dunque, il ricorso agli obblighi di contribuzione per il ripiano sistematico delle perdite si configura in termini diversi per un organismo societario assoggettato all'art. 14 TUSP.

È chiaro che ricorrere sistematicamente al contributo di cui al comma 2 dell'art. 2615 *ter* c.c. per ripianare le perdite di gestione registrate in bilancio integra una sostanziale elusione del divieto diviso dall'art. 14, co. 5, TUSP, poiché si tratta di un *modus operandi* che consente di ripianare sistematicamente le perdite (e, dunque, sterilizzare l'incapacità della società di produrre ricavi idonei quantomeno a coprire i costi) mediante ricorso al contributo previsto dalla surriferita norma. E tale circostanza, stante la genericità del menzionato art. 10 dello statuto, è ammessa da tale norma (ed anzi concretizzata dal budget relativo al triennio 2024-2026), che non provvede in alcun modo a perimetrare i criteri di determinazione dei contributi dei soci.

Tale meccanismo di ripiano sistematico, peraltro, pone anche dubbi in riferimento al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio degli enti soci (art. 81, 97 e 119 Cost.), inteso come equilibrio di copertura (copertura ed equilibrio, infatti, costituiscono due *“facce della stessa medaglia”*, cfr. Corte cost. nn. 26/2013, 184/2016 e 274/2017). Infatti, in assenza di perimetrazione della discrezionalità di cui gode l'Assemblea societaria nella determinazione dei contributi gravanti sui soci, emerge l'impossibilità di effettuare una preventiva commisurazione degli impegni di spesa relativi all'esercizio successivo, circostanza idonea a compromettere l'equilibrio del bilancio.

D'altra parte, le stesse Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte hanno chiarito che la gestione delle società consortili pubbliche deve comunque avvenire "secondo il metodo economico (c.d. *lucro oggettivo*), quale tendenziale proporzionalità di costi e ricavi, in quanto questi ultimi tendano a coprire i primi, almeno nel medio-lungo periodo". (N. 11/SSRRCO/QMIG/2024).

In definitiva, emerge la necessità, nel campo delle società pubbliche, di coordinare la disciplina contenuta nell'art. 2615 *ter*, co. 2, c.c. con il divieto di soccorso finanziario previsto dal co. 5 dell'art. 14 del TUSP, la cui elusione rischia peraltro di compromettere l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento, creando una posizione di ingiustificato vantaggio per la società pubblica.

La contribuzione che la Società richiede agli Enti consorziati non può servire all'azzeramento sistematico delle perdite. Essa può consistere in contributi periodici e variabili per bilanciare, ad esempio, i costi fissi di gestione, ovvero determinati in rapporto ai servizi resi alle singole imprese aderenti alla società consortile, ma **la società deve essere in grado di mantenere l'equilibrio economico**, senza fare ricorso sistematico agli obblighi di contribuzione gravanti sui soci; circostanza per la verifica della quale si rende necessaria l'elaborazione di un ponderato *business plan*.

Un siffatto piano manca nel caso di specie, dal che discende **il non integrale assolvimento dell'onere motivazionale previsto dall'art. 5 TUSP**.

D'altra parte, la circostanza per cui il legislatore ha inteso creare un evidente diaframma tra il patrimonio della società pubblica ed il patrimonio dell'ente partecipante, bypassabile solo nel rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 14 TUSP per il soccorso finanziario, si evince anche dalla lettura dell'art. 3 TUSP. Infatti, le forme utilizzabili per lo svolgimento dell'attività societaria da parte di un ente pubblico non contemplano i modelli inquadrabili nell'alveo delle società di persone proprio nell'intuitiva esigenza di **evitare che il socio pubblico possa finire per assumere una sua responsabilità illimitata** per le obbligazioni sociali, che devono trovare fisiologico adempimento attraverso entrate generate dall'attività societaria; e ciò senza cadere nell'equivoco per cui il finanziamento di un progetto venga considerato idoneo ad offrire copertura al funzionamento di una struttura societaria che deve essere in grado di "vivere di vita propria", in quanto operatore del mercato.

## **7. La compatibilità dell'operazione con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, co. 2, TUSP)**

Da ultimo, è necessario evidenziare che la deliberazione n. 33/2024 porta alla luce anche un possibile contrasto con il consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria

(che trova recepimento, nell'ordinamento nazionale, attraverso il richiamo operato dall'art. 21, co. 3 *bis*, TUSP) secondo cui le pubbliche amministrazioni possono intervenire per il ripiano delle perdite degli organismi partecipati solo nei confronti di società incaricate dell'assolvimento del servizio di interesse economico generale, al fine di scongiurare l'erogazione di finanziamenti classificabili come "aiuti di stato".

Più precisamente, le norme di riferimento sono costituite dagli artt. 106 e 107 TFUE (trattato funzionamento unione europea).

Tale ultima disposizione afferma l'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati che, favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, fatte salve le eccezioni ivi contemplate. Il precedente art. 106 prevede la sottoposizione delle imprese pubbliche e delle imprese che erogano servizi di interesse economico generale (SIEG) alla disciplina contenuta nei trattati e, in particolare, alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata.

In tal modo, la norma apre una breccia nel divieto di aiuti di stato, individuando, quale primo presupposto dell'intervento finanziario di soccorso, che l'organismo finanziato sia stato incaricato dell'erogazione di un SIEG, attività tale da determinare il coinvolgimento di interessi superindividuali particolarmente rilevanti. Inoltre, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza comunitaria, l'intervento di soccorso deve essere giustificato dalla necessità di compensare, secondo parametri certi e predeterminati, gli obblighi di servizio pubblico gravanti sull'ente; e la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dall'adempimento del servizio pubblico. Infine, la scelta dell'ente cui affidare l'erogazione del servizio deve essere stata effettuata attraverso una procedura ad evidenza pubblica funzionale alla selezione del candidato in grado di assicurare i costi minori per la collettività.

Tale orientamento viene a delinarsi attraverso la decisione della Commissione n. 2005/842/CE, che codifica i principi fissati dalla CGUE con la sentenza *Altmark* del 24 luglio 2003.

Ebbene, nel caso di specie si prospetta una potenziale elusione di siffatte coordinate ermeneutiche, attraverso l'attribuzione all'Assemblea della società della facoltà di determinare discrezionalmente i contributi gravanti con cadenza annuale sui singoli soci (la quasi totalità dei quali sono enti sostanzialmente pubblici), fisiologicamente destinati alla copertura delle perdite societarie, stante l'insufficienza dei ricavi palesata dal rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2022 e recepita all'interno del budget relativo al triennio 2024-2026.

Ed è proprio attraverso l'elusione di tali principi interpretativi che l'assenza di autonoma sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria si traduce non solo in una potenziale



compromissione dell'equilibrio di bilancio dell'ente partecipante, ma anche in un meccanismo di alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato, in contrasto con la regola per cui la scelta, da parte della P.A., dello strumento della società, innesca la necessità di salvaguardare i principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con essa entrano in rapporto.

## **8. Conclusioni**

Alla luce delle suesposte considerazioni e per tutte le motivazioni sopra riportate, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, co. 3, TUSP, parere parzialmente negativo in ordine all'operazione di acquisto, deliberata dalla Camera di commercio di Salerno con deliberazione g.c. n. 33/2024, di n. 5.000 azioni, del valore di 1,00 euro ciascuna, della società Tecnoborsa s.c.p.a., pari allo 0,36309% del capitale sociale, per un valore di euro 5.000,00.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania:

- esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere parzialmente negativo in ordine all'operazione di acquisto di n. 5.000 azioni, del valore di 1,00 euro ciascuna, della società Tecnoborsa s.c.p.a., pari allo 0,36309% del capitale sociale, per un valore di euro 5.000,00, disposta dalla Camera di commercio di Salerno con deliberazione c.c. n. 33/2024;
- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata entro cinque giorni dal deposito;
- ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, all'Amministrazione di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale;
- manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 13.6.2024.

Il Magistrato est.

Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente

Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria il  
Il Funzionario Preposto