



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 26 aprile 2023*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

\*\*\*\*\*

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la Delibera n. 1 del 2 marzo 2023 della Giunta di Unioncamere Veneto pervenuta alla Sezione il 20 marzo 2023 e assunta al prot. C.d.C. n. 1754 del 21 marzo 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 11/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna

seduta;

UDITI il Presidente e il Consigliere Brandolini, relatori;

#### FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione il 20 marzo 2023, assunta al prot. C.d.C. 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% del capitale sociale per un importo pari a € 3.895,52 a valere sullo stato patrimoniale e per un contributo consortile pari a € 9.180,00 a valere sul conto economico dell'Ente.*

L'acquisto è stato subordinato al rilascio, da parte di questa Sezione, del prescritto parere ex art. 5, commi 3 e 4 del D.lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1.

All'atto deliberativo non risulta allegato alcun documento, ma la Sezione non ha ritenuto di dover esperire attività istruttoria in ragione delle considerazioni di diritto che seguono.

#### 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. 19/08/2016, n. 175, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* e, in particolare, dell'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1.

Al riguardo il comma 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 comma 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 comma 1, lett. a) del TUSP medesimo che enuclea *le amministrazioni di cui all'articolo 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.*

A sua volta, l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, specifica che "(...) *Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e*

*agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale....*

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 disciplina dettata in generale dal TUSP, esse rientrino 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.

Le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione 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 CCIAA 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’articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali”. Ne emerge “la natura “anfibia” delle Camere di commercio, le quali sono, per un verso, «organi di rappresentanza delle categorie mercantili» e, per un altro verso, «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica” (Corte costituzionale, sentenze n. 225 del 2019 e n. 261 del 2017).*

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 legge n. 580 del 1993), oltre che con la definizione di una specifica governance (art. 9 della legge n. 580 del 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 legge n. 580 del 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 lettere e) ed f) del menzionato articolo. A ciò si accompagna l’obbligo di approvazione, da parte delle singole CCIAA, di autonomi documenti di programmazione finanziaria e di autonomi

bilanci d'esercizio (art. 11, legge n. 580 del 1993).

I profili di fondo *di individualità soggettiva e di connessione con la circoscrizione territoriale di riferimento* (riaffermati e riconosciuti dalla Corte costituzionale con sentenza 14 ottobre 2022, n. 210, in aderenza con la precedente sentenza n. 477 del 2000, che ha indotto la Consulta a qualificare le CCIAA come enti pubblici “locali” che entrano “a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione”), 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 comma 4, art. 5 TUSP, radica la competenza sugli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.*

Ad ulteriore avallo della ricostruzione operata, le stesse SSRR hanno evidenziato come la conclusione assunta si ponga in linea, per un verso, con *l’orientamento delle Sezioni riunite in sede consultiva (deliberazione n. 3/2014) che hanno riconosciuto la sussistenza dell’obbligo per gli agenti contabili delle CCIAA di trasmettere alle Sezioni giurisdizionali regionali i conti giudiziali, “con applicazione dei modelli approvati con d.P.R. 31 gennaio 1996 n. 194, con riferimento alle amministrazioni locali”* 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 articoli 20 e 24 TUSP (cfr. ex plurimis Sez. reg. contr. Abruzzo deliberazione n. 227/2016/VSG, Emilia-Romagna deliberazione n. 36/2021/VSGO, Liguria deliberazione n. 76/2019/VSG, Veneto deliberazione n. 23/2019/VSGO, Sardegna deliberazione n. 59/2016/VSG).*

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 legge 580 del 1993, di “sistema camerale italiano”, costituito dalle Camere di commercio, dalle Unioni regionali delle camere di commercio, dall’Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), nonché dai loro organismi strumentali, 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, Sezione del controllo sugli Enti, determinazione 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 interessi generali, sottoposto al controllo della Sezione del controllo sugli Enti in base all’art. 12 della legge n. 258 del 1959, con conseguente attribuzione a*

*tale ultima sezione degli atti societari ex art. 5 TUSP.*

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 del 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 CCIAA, vuoi per Unioncamere, che riceve dalla legge il suggello di ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (art. 7, legge n. 580 del 1993 e ss.mm.ii.).

Difatti, l’art. 6, comma 1 della legge 580 del 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 comma 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 DPR 361/2000 (in particolare gli articoli 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 07/06/2007).

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* (comma 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.

comma 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. comma 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 CCIAA 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 (comma 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 rientrino nel novero dei soggetti che l’art. 5 comma 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, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sull’atto deliberativo della Giunta di Unioncamere Veneto;

#### **DISPONE**

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito al Presidente e Segretario Generale di Unioncamere Veneto;

#### **ORDINA**

A Unioncamere Veneto di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 aprile 2023.

**I RELATORI**

**IL PRESIDENTE**

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 02 maggio 2023

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini