

Deliberazione n. 57 /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 13 marzo 2018
Camera di commercio di Ravenna
Ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie
(art. 24 del t.u. d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)

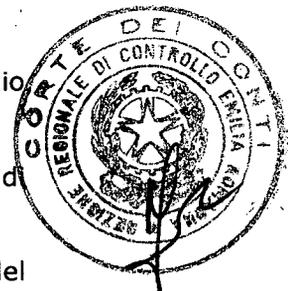
Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Visto il t.u. 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 T.u. 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 t.u. 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 di Ravenna** risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione straordinaria;

Vista la deliberazione della Giunta camerale n. 97 del 19 settembre 2017, e gli atti allegati, relativa alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, trasmessa dalla Camera di commercio di Ravenna 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 che deriverà dall'accorpamento delle CCIAA di Ferrara e Ravenna;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 26 del 12 marzo 2018 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 13 marzo 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, si era osservato, con riferimento alla CCIAA di Ravenna:

- l'incompletezza del piano di razionalizzazione che non ha considerato le società partecipate indirettamente;
- la presenza di partecipazioni societarie già in corso di liquidazione; all'atto della predisposizione del piano (**Retecamere scari; Sviluppo territoriale della Provincia di Ravenna-Stepra scari; Brisighella medioevale srl**);
- la previsione della dismissione delle partecipazioni in **Ravenna Terminal passeggeri srl, Società di area Terre di Faenza scari, Centuria Agenzia per l'Innovazione della Romagna scari, Parco della Salina di Cervia srl e Tecnoholding spa**;
- la mancata previsione di misure idonee a contenere i costi di gestione delle società partecipate in quanto, per quasi tutte le società da mantenere, venivano indicate identiche e generiche misure di razionalizzazione che al momento della redazione del piano non erano ancora state richieste alle società;
- il mantenimento, diversamente da quanto pianificato da altre camere di commercio della regione, delle società: a) **Unioncamere Emilia-Romagna servizi srl**, società strumentale espressamente costituita dalle camere di commercio per il perseguimento delle proprie attività istituzionali; in particolare la società ha un amministratore e risulta priva di dipendenti in



difformità a quanto previsto dall'art.1, comma 611, lett. b), della legge n.190/2014; b) **Porto intermodale di Ravenna Sapir spa**, considerata coerente con le finalità istituzionali assegnate alle camere di commercio con la legge n. 580/93; c) **Tecnoborsa, società consortile per azioni**, mantenuta nella considerazione che "sussiste un nesso di strumentalità o, comunque, una conformità ai modelli legali di derivazione comunitaria"; d) **Istituto nazionale ricerche turistiche- ISNART scpa**, società del sistema camerale, mantenuta nella considerazione che si tratta di società *in house* secondo il modello di derivazione comunitaria per la quale non è venuto meno il nesso di strumentalità che aveva portato alla sua costituzione;

- la presenza di numerose partecipazioni societarie facenti capo al c.d. *sistema camerale* (**Borsa merci telematica italiana scpa, Ecocerved scarl, Ic outsourcing scarl, Infocamere scpa, Istituto nazionale ricerche turistiche- ISNART scpa, Job camere srl, Retecamere scarl, Tecnoborsa scpa, Tecnoservicecamere scpa, Tecnoholding spa, Unioncamere Emilia Romagna servizi srl e Uniontrasporti scarl**,) 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. 26/2017/VSGO, conseguente all'esame della relazione sui risultati del piano operativo di razionalizzazione, presentata dalla **CCIAA di Ravenna** ai sensi dell'art. 1, comma 612, terzo periodo, della legge n. 190/2014, venivano rilevate specifiche criticità.

- Preliminarmente veniva rilevata la mancanza di informazioni in merito alle partecipazioni societarie già in corso di liquidazione all'atto della predisposizione del piano (**Retecamere scarl, Sviluppo territoriale della**

- Provincia di Ravenna-Stepra scarl e Brisighella medioevale srl),** segnalando come l'art. 24 del T.U. n. 175/2016 prescriva ora per l'alienazione il termine di un anno dalla conclusione della prevista ricognizione straordinaria.
- Analoga osservazione veniva formulata anche con riguardo alle dismissioni già deliberate con il piano di razionalizzazione del 2015 e non ancora perfezionate (**Centuria Agenzia per l'Innovazione della Romagna scarl, Parco della Salina di Cervia srl e Tecnoholding spa**).
 - Relativamente alle partecipazioni mantenute nel piano di razionalizzazione la relazione si limitava a riferire dell'iniziativa assunta dall'Ente con nota del giugno 2015, volta ad invitare le società ad adottare misure idonee a ridurre i costi di funzionamento senza dare conto di alcuna concreta azione realizzata dalle società.

CONSIDERATO

L'Ente ha trasmesso in data 28 settembre 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 presa d'atto 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. 97 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 sole partecipazioni societarie dirette possedute alla data del 23 settembre 2016.

L'Ente, infatti, ha ritenuto di non avere partecipazioni indirette, secondo la definizione introdotta dall'art. 2, comma 1, lett. g, del t.u., in base alla 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".

Al riguardo va evidenziato come tale controllo sussista anche nell'ipotesi



in cui più amministrazioni pubbliche socie detengano la maggioranza del capitale di una società e di diritto, o anche solo di fatto, ne governino 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.

Alla data del 23 settembre 2016 l'Ente risultava avere partecipazioni dirette in quindici società, di cui dieci appartenenti al *sistema camerale* e costituite secondo il modello dell' *in house providing*. Inoltre aveva partecipazioni in quattro società tuttora in procedura di liquidazione. Il valore complessivo delle partecipazioni ammonta a 8.676.944,87 di euro con quote che variano dallo 0,01 per cento (**Borsa Merci Telematica Italiana scpa**) al 40 per cento (**O.M.C. scarl**).

In merito alle determinazioni adottate emerge il mantenimento di tutte le partecipazioni possedute "in quanto considerate indispensabili per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente e in virtù delle rafforzate attribuzioni, funzioni e competenze delle Camere di commercio a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 219/2016..."

Con riferimento alla società **Porto intermodale di Ravenna (Sapir) spa**, partecipata all' 11,07 per cento e complessivamente al 52 per cento da amministrazioni pubbliche, il mantenimento della partecipazione viene ricondotto alla sussistenza delle previsioni dell'art. 4, comma 1, del t.u. n. 175/2016 (produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali) e dell'art. 4, comma 3, del citato t.u. (valorizzazione del patrimonio immobiliare).

In relazione alla natura del controllo esercitato l'Ente ha dichiarato che **Porto intermodale di Ravenna (Sapir) spa** non può essere definita società a controllo pubblico in quanto, pur essendo partecipata da diversi soggetti pubblici, nessuno di questi detiene singolarmente la maggioranza del capitale sociale, ovvero esercita una influenza dominante. Ha inoltre rappresentato come fino al 31 dicembre 2016 fosse in essere un accordo parasociale (patto di sindacato di voto) tra soci pubblici e privati aderenti e che il controllo venisse esercitato con l'accordo tra i diversi gruppi di soci, nessuno dei quali riusciva ad esercitarlo singolarmente o come blocco unitario di natura pubblica o privata. Alla scadenza il patto non è stato rinnovato. Osserva l'Ente che i soci esprimono realtà diverse e interessi pubblici con obiettivi non perfettamente coincidenti, potendosi determinare maggioranze mutevoli sulla base dei diversi interessi

rappresentati dagli enti soci. Afferma, inoltre, che "La Camera di commercio, non detiene su Sapir una situazione di controllo e quindi non ricomprende nella ricognizione straordinaria quelle partecipate indirettamente, essendo ricomprese nel perimetro solamente quelle detenute da una pubblica amministrazione per il tramite di società o di altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione (art.2 c.1 lett g) partecipazioni indirette".

Risulta, inoltre, alla Sezione che dal 2017 è stato 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 rientra la Camera di commercio di Ravenna.

In merito a quanto sopra esposto si osserva che la natura pubblica del controllo potrebbe derivare dall'esistenza di accordi, desumibili anche da meri comportamenti concludenti delle pubbliche amministrazioni partecipanti in misura complessivamente 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 come sopra definito, ne deriverebbe la necessità di includere tra le società da assoggettare alla revisione straordinaria anche quelle indirettamente possedute tramite **SAPIR spa**, nonché di adeguare lo statuto sociale in particolare con riferimento all'organo amministrativo, essendo attualmente previsto un consiglio di amministrazione fino a 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.).

Relativamente alle società **Centuria Agenzia per l'Innovazione della Romagna scarl**, partecipata all'8,40 per cento, e **Parco della Salina di Cervia srl**, partecipato all'8 per cento, delle quali il piano di razionalizzazione del 2015 prevedeva la dismissione, si osserva che l'attuale mantenimento viene ora per entrambe motivato con il rafforzamento delle funzioni di competenza delle Camere di commercio previsto dal d.lgs. n. 219/2016 e la conseguente inerenza dei servizi prodotti dalle società al perseguimento delle finalità istituzionali. Inoltre, con riguardo al **Parco della Salina di Cervia srl**, società a capitale maggioritario pubblico per espressa disposizione statutaria e partecipata anche dal Comune di Cervia, che con una quota del 56 per cento ne detiene il controllo, si rileva l'esigenza di adeguare la previsione statutaria relativa all'organo di amministrazione, attualmente previsto alternativamente in forma monocratica o collegiale (da tre a sette membri) alle disposizioni di cui



all'art.11, commi 2 e 3, del t.u.

Circa la società **O.M.C. scari**, partecipata al 40 per cento, che svolge per attività prevalente la gestione e l'organizzazione di eventi fieristici, si osserva che la criticità relativa al rapporto amministratori/dipendenti (comma 2, lettera b), dell'art. 20 del t.u. n. 175/2016), esistente nel 2015, è stata superata a seguito dell'assunzione di un dipendente nel 2016 e della nomina dell'amministratore unico nel novembre 2017.

In merito alla società **Delta 2000 scari**, partecipata, all'atto della revisione straordinaria, all'1,59 per cento (attualmente dalla visura camerale all'1,3 per cento dalla stessa CCIAA di Ravenna, al 23,59 per cento dalla Provincia di Ferrara, al 17,27 dal Comune di Ravenna e, tenuto conto delle altre pubbliche amministrazioni socie, 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, 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 va 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 la mancata trasmissione da parte della società della prescritta delibera assembleare volta a motivare la scelta dell'organo collegiale.

In ordine al **G.A.L. L'altra Romagna scarl**, partecipato all'1,99 per cento, che pure opera per l'accesso alle risorse comunitarie assegnate dalla Regione Emilia-Romagna di cui al programma Leader, e mantenuto in quanto rientrante nella previsione di cui all'art.4, comma 6, del t.u. n. 175/2016, si rileva al 31 dicembre 2015 la sussistenza della fattispecie prevista dall'art. 20, comma 2, lett. *b*: numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. Si prende atto, secondo quanto dichiarato dall'Ente, "che nel corso del 2016, si è provveduto a riorganizzare l'organo amministrativo attraverso una riduzione del numero degli amministratori (da 15 a 7) e una riduzione delle relative retribuzioni", pur rilevando il permanere della criticità.

Relativamente a **Unioncamere Emilia-Romagna servizi srl**, società partecipata all'8,40 per cento, su cui l'Ente esercita un controllo analogo congiunto con le altre Camere di commercio della regione, finalizzata all'acquisto, la ristrutturazione e la gestione degli spazi funzionali allo svolgimento delle proprie attività, si rileva come la stessa venga mantenuta senza previsione di alcun intervento di razionalizzazione in quanto rientrante nell'ipotesi di cui all'art. 4, comma 3, del t.u. n. 175/2016 (società per la valorizzazione del patrimonio immobiliare). Al riguardo si osserva che il mantenimento della società non esime l'Ente, congiuntamente agli altri soci, da interventi di razionalizzazione necessari tenuto anche conto che, nella fattispecie, ricorrerebbero le ipotesi 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* del t.u. - per il conseguimento di un fatturato medio nel triennio 2013-2015 inferiore a 500.000 euro.

Quanto alle altre partecipazioni nelle c.d. **società camerale**, 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.



Risultano ancora in corso le procedure di liquidazione iniziate nel 2011 per **Brisighella medioevale srl**, nel 2013 per le società **Sviluppo territoriale della provincia di Ravenna scrl** e **Retecamere scrl**, nel 2015 per la società **Job Camere srl**.

Infine risulta dismessa in data 30 maggio 2017 la partecipazione in **Tecnoholding spa**.

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 di Ravenna 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. 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;
- ad assumere le opportune iniziative per la rapida conclusione delle procedure di liquidazione in corso.

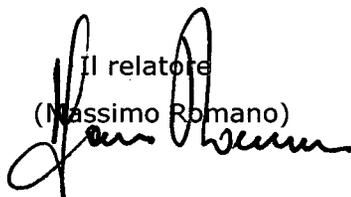
DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Camera di commercio di Ravenna 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 13 marzo 2018.

Il relatore
(Massimo Romano)



Il presidente

(Carlo Greco)



Depositata in segreteria in data 13 marzo 2018

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

