



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 230/2022/SRCPIE/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario relatore
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Fabio D'AULA	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario

nella camera di consiglio del 14 dicembre 2022

visto l'art. 100, comma 2, 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 l'art. 1, comma 166, Legge 23 dicembre 2005 n. 266;

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) ss.mm.ii.;

visto il Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

visto in particolare l'art. 5, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11 Legge 5 agosto 2022, n. 118;
viste le deliberazioni nn. 16/2022, 18/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;
vista l'istanza, acquisita al protocollo di questa Sezione in data 16 novembre 2022 al n. prot. 16728, con la quale la Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Torino ha trasmesso l'estratto del proprio verbale n. 17/2022 relativo alla deliberazione n. 172 della giunta camerale che, in data 25 ottobre 2022, ha approvato "*l'acquisto dalla Città di Torino di n. 3.367.722 azioni di serie A pari al 5% del capitale sociale della società Centro Agro-Alimentare Torino s.c.p.a. equivalenti a nominali € 1.717.538,22 al valore di € 0,4673916374 per singola azione per un controvalore totale di € 1.574.045,10*", ai fini dell'acquisizione del pronunciamento della Sezione regionale di controllo, previsto dall'art. 5, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11 L. n. 118/2022;
vista l'ordinanza n. 69 del 13 dicembre 2022, con la quale la Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;
udito il Relatore, Referendario dott. Diego Maria POGGI;

RITENUTO IN FATTO

Con istanza acquisita al protocollo di questa Sezione in data 16 novembre 2022, la Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Torino ha trasmesso la deliberazione n. 172 della giunta camerale che, in data 25 ottobre 2022, ha approvato la decisione di "*procedere all'acquisto dalla Città di Torino di n. 3.367.722 azioni di serie A pari al 5% del capitale sociale della società Centro Agro-Alimentare Torino s.c.p.a. equivalenti a nominali € 1.717.538,22 al valore di € 0,4673916374 per singola azione per un controvalore totale di € 1.574.045,10*" .

Nella deliberazione viene illustrato che la Camera di commercio di Torino partecipa, sin dalla sua costituzione, alla società "Centro Agro-Alimentare Torino s.c.p.a." (in prosieguo, C.A.A.T.) con una quota di "*nominali € 925.679,58, pari a n. 1.815.058 azioni rappresentanti il 2,69478601% del capitale sociale*".

Il capitale sociale di € 34.350.763,89 risulta ripartito in n. 67.354.439 azioni del valore nominale di € 0,51 ciascuna, suddivise in azioni di serie A ed in azioni di serie B. Le azioni di serie A possono essere possedute unicamente da Enti pubblici Territoriali e dalle Camere di commercio e/o da società da essi controllate. Gli altri soci sono: Città di Torino (92,964%), Dexia Crediop spa (1,32%), Unicredit spa (1,32%), Regione Piemonte (0,79%), S.I.TO. spa (0,50%), APGO (0,16%), Comune di Orbassano (0,10%), Comune di Grugliasco (0,04%), Comune di Rivoli (0,04%), Ascom (0,04%), Confesercenti di

Torino e Provincia (0,04%). Il capitale sottoscritto e versato da enti pubblici è quindi pari al 96,68%, mentre quello privato è pari al 3,32% del capitale sociale.

Detta società C.A.A.T., che gestisce il Centro Agro Alimentare di Torino, dedicato al commercio all'ingrosso di prodotti agroalimentari e florovivaistici, è quindi società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2, comma 1 lettera m) del D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.

Ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto: *"La società ha per oggetto la costruzione e gestione del mercato Agro-Alimentare all'ingrosso, di interesse nazionale di Torino e di altri mercati agro-alimentari all'ingrosso comprese le strutture di trasformazione e condizionamento, nonché lo sviluppo di azioni promozionali in ordine al funzionamento ed all'utilizzo di tali strutture, anche quale hub logistico per il sistema produttivo e distributivo infra e transregionale"*.

L'oggetto sociale enumera le attività di interesse generale a cui la società è finalizzata, ovvero:

"1) monitorare i controlli igienico-sanitari al fine di elevare gli standard afferenti alla sicurezza alimentare, alla igienicità dei prodotti ed alla conformità dei processi;

2) garantire un sistema di rilevazione e monitoraggio dei prezzi dei beni di prima necessità;

3) favorire la promozione della filiera agricola regionale e dei suoi prodotti; anche in chiave di esportazione fuori dal territorio regionale e nazionale;

4) favorire la modernizzazione e competitività del sistema distributivo, secondo uno sviluppo equilibrato fra piccola, media e grande distribuzione;

5) sostenere ogni iniziativa utile per promuovere la cultura della sicurezza sugli ambienti di lavoro dedicati allo scambio di merci, alla loro distribuzione e alla logistica;

6) promuovere un equilibrato rapporto fra le parti sociali dedicate allo scambio di merci, alla loro distribuzione e alla logistica, anche mediante la lotta alle forme di sfruttamento e favorendo iniziative e buone pratiche;

7) promuovere iniziative funzionali a favorire ricadute positive in materia ambientale all'interno del processo di approvvigionamento;

8) supportare situazioni emergenziali o stati di necessità del territorio promuovendo iniziative utili per l'approvvigionamento di beni di prima necessità;

9) favorire il recupero delle eccedenze alimentari in favore di iniziative di carattere benefico e/o assistenza agli indigenti."

Inoltre la delibera si sofferma sulle ragioni di opportunità strategica dell'incremento della partecipazione della C.C.I.A.A. di Torino nel suddetto sodalizio, in cui la

partecipazione dell'istante salirebbe dal 2,69% al 7,69%, ed allega apposita perizia di stima del valore del pacchetto azionario oggetto di delibera.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 5, comma 3, del D. Lgs n. 175/2016, all'esito delle modifiche introdotte dalla L. n. 118/2022 in vigore dal 27 agosto 2022, prevede testualmente 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.

Preliminarmente il Collegio osserva che la delibera della giunta camerale del 25 ottobre 2022 ricade indubbiamente nella vigenza della novella normativa.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con la deliberazione n. 16 del 3 novembre 2022 risolutiva di questione di massima, hanno chiarito come il pronunciamento previsto dall'art. 5, comma 4, del D.Lgs. n. 175/2016 *"postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

In particolare, quand'anche la pronuncia sia 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 vigore 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).

Sono successivamente intervenute ulteriori pronunce nomofilattiche delle Sezioni Riunite di questa Corte, che hanno contribuito a dirimere i dubbi interpretativi, immediatamente sorti all'indomani dell'entrata in vigore della disposizione citata, sul novero degli atti soggetti a controllo e sulla ripartizione di competenze tra Sezioni centrali e territoriali.

Giacché il comma 4 prescrive che *"per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo"*, è sorto il quesito proprio sulla competenza degli atti delle Camere di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato, le quali, pur godendo di ambito funzionale delimitato territorialmente, presenterebbero un'autonomia funzionale non separabile dal *"sistema camerale nazionale"* vigilato dal MISE (Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 165/2022).

Con deliberazione n. 18 del 18 novembre 2022, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno invece sancito come la competenza vada individuata alla luce del quadro normativo che regola il sistema delle CC.I.A.A. ex legge 29 dicembre 1993, n. 580 e ss.mm.ii., che ne definisce la specifica *governance* (art. 9) che *"deve essere espressione della circoscrizione territoriale di competenza, riflettendone le caratteristiche economiche in termini settoriali"*, così evidenziando i profili di individualità soggettiva di tali enti e la loro *"connessione con la circoscrizione territoriale di riferimento"*, emergenti dal contesto normativo e dalla giurisprudenza costituzionale formatasi in materia (sentenza n. 477/2000 e, più recentemente, n. 210/2022).

Secondo il consesso nomofilattico contabile quindi, si deve concludere che le Camere di commercio integrino la nozione di *"altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione"* e che ciò, 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. Le CCIAA, infatti, si connotano per entrambi i profili di autonomia e territorialità indicati nella citata norma”, senza che sul punto possa rilevare il “sistema camerale nazionale”, il cui riferimento normativo (ex art. 1 della L. 580/1993) “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” e quindi non assorbite “all’interno dell’Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere)”, che – a sua volta – è “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”.

Sussiste pertanto la competenza della scrivente Sezione a scrutinare l’atto deliberativo della giunta camerale della C.C.I.A.A. di Torino.

Ulteriore questione preliminare all’esame del merito consiste nello stabilire se la decisione della Camera di Commercio torinese di incrementare la propria partecipazione azionaria al capitale della società C.A.A.T. sia assoggettata al controllo a norma del comma 3 del D. Lgs n. 175/2016; è infatti pacifico che l’ente istante sia già socio con la quota del 2,69% e che, per effetto della delibera trasmessa, detta quota sia destinata a incrementarsi fino al 7,69%, quale corrispettivo di un esborso pari a circa un milione e mezzo di euro. Orbene, solidi argomenti testuali e sistematici depongono in senso contrario.

Anzitutto, dall’interpretazione letterale dell’art. 5 TUSP emerge come l’aumento di capitale venga richiamato esclusivamente nella parte iniziale del primo comma, al solo fine di escludere la necessità dell’invio alla Corte dei conti nel caso di costituzione societaria o di acquisizione in forza di previsione legislativa espressa.

Di contro, nei successivi passaggi della disposizione, in cui vengono individuati gli atti oggetto di tale invio, viene menzionata esclusivamente la costituzione della società e l’acquisto della partecipazione in società già esistenti, senza alcun riferimento al “mero” aumento di capitale in una società già partecipata dalla P.A.

Inoltre la norma non stabilisce alcuna soglia di rilevanza per l’acquisto di ulteriori azioni o quote in società già partecipate dall’ente pubblico deliberante, né in termini di esborso a titolo di corrispettivo, né di incidenza percentuale sul capitale sociale della quota che si andrebbe a detenere in esito all’operazione o sul raggiungimento di livelli di influenza dominante o anche solo notevole in seno all’assemblea dei soci; appare evidente che, in assenza di indicazioni legislative, sarebbe del tutto arbitrario per il giudice del caso

concreto stabilire soglie di rilevanza, quantunque ispirate a criteri di razionalità economica.

In tal senso, del resto, depone anche l'insegnamento da ultimo promanante dalle Sezioni Riunite in sede di controllo che, con l'ulteriore deliberazione n. 19 intervenuta in data 23 novembre 2022, hanno statuito il seguente principio di diritto: *"l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio"*.

Non rientra quindi nel perimetro di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP l'ipotesi di "mero" aumento di capitale, il quale, cioè, dia luogo non all'acquisto della qualità di socio, ma al solo incremento del numero di azioni o quote possedute; tale fenomeno inoltre non riguarda l'applicazione dell'art. 4 TUSP, norma parametro principale del controllo di cui si tratta, che vieta alle amministrazioni di "costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali" e di "acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società", fornendo una stringente tipizzazione degli scopi perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche (comma 2); è infatti evidente che le verifiche sull'osservanza di tale disposizione non possono porsi con riferimento a un semplice incremento di partecipazione, la cui aderenza alle finalità istituzionali dell'ente sia stata già oggetto di positivo scrutinio.

Da quanto precede emerge quindi che il Legislatore ricolleggi la necessaria e prioritaria valutazione sull'attinenza della società ai fini istituzionali dell'Amministrazione al momento dell'acquisizione della posizione di socio, ossia al momento della costituzione della Società o dell'acquisizione di una partecipata diretta o indiretta; diversamente accade nell'ipotesi di mera sottoscrizione dell'aumento di capitale, quando l'Amministrazione riveste già lo *status* di socio

Rinviando sul punto alle ampie argomentazioni già sviluppate dalle Sezioni Riunite, il Collegio aderisce anche alle conclusioni a mente delle quali *"L'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio (così come la trasformazione e la fusione)"*.

Naturalmente tale conclusione non sottrae in assoluto alla Corte il controllo sulle operazioni societarie straordinarie o sugli incrementi di partecipazione da parte di enti pubblici, i cui esiti sono comunque oggetto di verifica da parte del giudice contabile in sede di controllo sulle ricognizioni ordinarie delle partecipazioni e sui piani di razionalizzazione, come rammentato anche dall'autorevole pronunciamento citato.

Deve, quindi, dichiararsi il non luogo a deliberare in relazione alla deliberazione della Giunta camerale della C.C.I.A.A. di Torino del 25 ottobre 2022 n. 172, pervenuta con nota del 16 novembre 2022 prot. n. 16728.

P.Q.M.

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

DICHIARA

non luogo a deliberare sull'istanza con la quale la C.C.I.A.A. di Torino ha trasmesso la deliberazione n. 172 della propria Giunta camerale in data 25 ottobre 2022, approvativa dell'acquisto dalla Città di Torino di n. 3.367.722 azioni di serie A pari al 5% del capitale sociale della società Centro Agro-Alimentare Torino s.c.p.a., ai fini del pronunciamento previsto dall'art. 5, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11 L. n. 118/2022;

DISPONE

- a cura della Segreteria della Sezione, la trasmissione della presente deliberazione alla Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Torino;
- a cura dell'Amministrazione richiedente, la pubblicazione della presente deliberazione sul proprio sito *internet* istituzionale entro cinque giorni dalla sua ricezione, in osservanza, dell'art. 5, comma 4, Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2022.

Il Relatore

Dott. Diego Maria POGGI

Il Presidente

Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il **22 dicembre 2022**

Il Funzionario Preposto

Nicola Mendozza