



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 25 Giugno 2024, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti della Camera di Commercio di Milano Monza Brianza sull'istanza
di parere**

**ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175,
come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la deliberazione della Giunta della Camera di commercio Milano Monza e Brianza, adottata in data 6 maggio 2024 e la richiesta dell'Ente pervenuta via pec il 9 maggio 2024, assunta al protocollo generale C.d.c. n. 7448 in pari data e al protocollo pareri TUSP n. 9/2024 ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Udito il Relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO

Il dirigente area risorse e patrimonio della Camera di Commercio di Milano, Monza e Brianza ha trasmesso estratto della deliberazione della giunta camerale adottata il 6 maggio 2024 con la quale viene approvata la trasformazione dell'Azienda speciale Formaper in società a responsabilità limitata, denominata Formaper S.r.l., ai sensi degli articoli 2462 e seguenti del Codice civile, nonché in conformità al Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, a capitale interamente pubblico, secondo il modello dell'*in-house providing*, interamente partecipata da Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi. Contestualmente viene approvato lo schema di statuto della costituenda Formaper S.r.l.

Per poter svolgere il proprio compito istituzionale, in materia di attività formative, il sistema camerale milanese dispone già di una struttura, l'Azienda speciale Formaper, costituita nel 1987, dotata di competenze e professionalità nell'ambito della formazione e specializzatasi negli anni nella formazione per la creazione d'impresa.

Nell'ultimo decennio, tuttavia, secondo quanto descritto nella parte motiva della deliberazione, l'azienda ha registrato una significativa limitazione nelle proprie possibilità di crescita e sviluppo derivante dai limiti della forma giuridica che hanno condizionato pesantemente l'operatività dell'Azienda, riducendo di conseguenza la possibilità per l'Ente camerale di svolgere appieno la propria missione formativa. Per questa ragione, è stata deliberata la scelta di procedere alla trasformazione dell'azienda speciale Formaper in società a responsabilità limitata.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

1. Il comma 3 dell'art. 5, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito per comodità anche "TUSP"), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti *"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"*.

La norma prevede, inoltre, che, qualora la Corte non si pronunci entro il predetto termine di sessanta giorni, l'Ente possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione e che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, qualora l'Amministrazione intenda procedere ugualmente all'acquisto della partecipazione, sia tenuta *"a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni"* (art. 5, co. 4, TUSP).

A fronte dei dubbi ermeneutici sorti con riferimento alla natura delle funzioni esercitate dalle Sezioni di controllo, posto che l'art. 5 TUSP qualifica la deliberazione adottata nell'esercizio di tale funzione quale "parere", le Sezioni riunite in sede di controllo hanno statuito che *"la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"* (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG).

2. Fermo l'inquadramento normativo su esposto, in via preliminare il Collegio è chiamato a stabilire se la deliberazione della Camera di commercio di Milano Monza

e Brianza, trasmessa dall'Ente, debba essere sottoposta al controllo *ex art. 5 TUSP*. Giova infatti rammentare che, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con pronuncia n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 hanno affermato che *“l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) 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”, con la conseguenza che “l'assunzione della qualità di socio segna (...) 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 (...). 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”*

Con particolare riferimento alle operazioni di trasformazione societaria, quale quella oggetto della deliberazione della Camera di Commercio di Milano Monza e Brianza, la deliberazione delle Sezioni Riunite citata afferma inoltre che: *“La trasformazione è un'operazione che comporta il cambiamento di “tipo” di società (omogenea) o il passaggio da una società di capitali ad ente di natura giuridica differente e viceversa (eterogenea), assolvendo ad una funzione di riorganizzazione della struttura dell'ente interessato mediante semplificazione procedurale dei passaggi intermedi (quali, le attività di scioglimento e liquidazione, con contestuale creazione di una nuova società o ente). Oltre alle argomentazioni già esposte, la ricostruzione della natura giuridica della trasformazione e gli effetti che da essa discendono per il socio (anche pubblico) e la società, costituiscono elementi che, come prospettato dalla Sezione remittente, consentono di escludere l'assimilabilità di tale operazione a quella di estinzione con contestuale costituzione di un nuovo soggetto (né, tanto meno, all'acquisto di partecipazioni in realtà già esistenti). Al riguardo, l'art. 2498 cod. civ. prevede che “con la trasformazione l'ente trasformato conserva i diritti e gli obblighi e prosegue in tutti i rapporti anche processuali dell'ente che ha effettuato la trasformazione”. Tale previsione adotta, come sottolineato dalla Sezione Toscana, il vocabolo generico “ente”,*

riferito al soggetto trasformato, sicché la condizione di continuità giuridica (conservazione dei diritti ed obblighi) ricorre non solo nell'ipotesi in cui una società muti in una di diverso tipo (trasformazione omogenea), ma anche nelle altre fattispecie (trasformazione eterogenea). L'elemento caratterizzante l'operazione va rinvenuto, infatti, nella continuità dei rapporti giuridici, non producendosi, all'esito, alcun effetto novativo o estintivo, come da nutrita serie di pronunce della giurisprudenza civile di legittimità, richiamate dalla Sezione remittente (per tutte, di recente, Cass. civ., sez. lav., n. 23721/2021; Cass. civ., sez. I, n. 10302/2020)". L'operazione all'attenzione della Sezione si configura come trasformazione eterogenea riguardando il passaggio da un ente di natura giuridica differente a una società di capitali.

Sebbene, il dispositivo della richiamata deliberazione delle Sezioni Riunite, pur all'esito della disamina della trasformazione -sia omogenea, sia eterogenea- limiti l'esclusione del controllo delle competenti Sezioni della Corte dei conti prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, alle sole ipotesi 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*", va rilevato come anche l'operazione qui in discussione si sostanzia nella trasformazione di un organismo già esistente e operativo (Azienda Speciale), ormai non più funzionale e adatto allo svolgimento delle funzioni istituzionali, in un nuovo organismo (Società a responsabilità limitata) con le medesime funzioni, ma con caratteristiche maggiormente rispondenti alle esigenze dell'Ente, senza che da ciò derivi alcuna sovrapposizione di funzioni o un aggravio di costi per la Camera di commercio, la quale, dall'attuazione dell'iniziativa, non vede alterata in alcun modo l'assetto complessivo delle partecipazioni detenute, in quanto già socia unica dell'Azienda Speciale di cui è prevista la trasformazione in strumento societario, né vede mutare l'assetto della responsabilità a tutela dei creditori e dei terzi, trattandosi di una modifica della "*veste giuridica*" compatibile con lo statuto delle società commerciali previsto dal Codice civile per i soggetti giuridici dotati di autonomia patrimoniale perfetta (in punto di regime di responsabilità limitata al patrimonio societario si veda anche

Cass. civ., sez. trib., n. 15863/2020 e questa Sezione regionale di controllo, deliberazione n. 140/2022/PAR).

A conferma di tale opzione interpretativa, vale l'ammissibilità, sia pure riconosciuta in via giurisprudenziale, dell'ipotesi inversa di trasformazione "eterogenea" della società di capitali che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica in Azienda Speciale (Sezione Autonomie, deliberazione n. 2/2014); come per il caso di trasformazione da una società di capitali ad ente di natura giuridica differente, infatti, il passaggio di "*ri-pubblicizzazione dell'organismo*", è "*...riconducibile ad una trasformazione eterogenea regressiva che non dà luogo ad una vicenda estintiva-costitutiva, bensì al mutamento della forma organizzativa dello stesso soggetto imprenditoriale*" (così Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 27 giugno 2018, n. 3946).

La trasformazione è, quindi, irrilevante sotto il profilo sostanziale ai fini dello specifico controllo qui in esame e, pertanto, alla luce delle considerazioni suesposte, il Collegio ritiene che l'operazione delineata non rientri nell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP in quanto non si è venuta a determinare la costituzione di una nuova società o l'acquisto di nuove partecipazioni in società già costituite.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia dichiara il non luogo a provvedere in merito alla deliberazione della Giunta della di Commercio di Milano Monza e Brianza ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 TUSP

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al legale rappresentante dell'Ente, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016;

ORDINA

Alla Camera di Commercio di Milano Monza e Brianza di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 Giugno 2024.

Il Relatore

(Mauro Bonaretti)



Mauro Bonaretti
CORTE DEI CONTI
02.07.2024
04:41:02
GMT+00:00

Il Presidente

(Antonio Buccarelli)



ANTONIO
BUCCARELLI
CORTE DEI CONTI
01.07.2024
16:03:27
GMT+01:00

Depositata in Segreteria il

2 luglio 2024

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)



SUSANNA PAOLA
DE BERNARDIS
CORTE DEI
CONTI
02.07.2024
09:44:51
GMT+01:00