



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

Collegio ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi
REFERENDARIO: Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 21 settembre 2023

Camera di Commercio di Udine e Pordenone. Controllo previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti e, in particolare, gli articoli da 32 a 37;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), di seguito anche TUSP, e, in particolare, l'art. 5 come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

VISTO il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato

con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;
VISTA l'ordinanza n. 32 del 2022 con la quale è stato costituito il Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175 del 2016 e sono stati distribuiti gli incarichi istruttori tra i magistrati della Sezione;
VISTA, altresì, l'ordinanza presidenziale n. 40 del 27.07.2023, che ha affidato al Referendario Tamara Lollis l'incarico relativo all'operazione di trasformazione dell'associazione "Mirabilia Network", in società consortile a responsabilità limitata "Mirabilia S.c.r.l." e successiva fusione per incorporazione della società "Mirabilia S.c.r.l." in "IS.NA.R.T. S.C.p.A. - Istituto Nazionale Ricerche Turistiche società consortile per azioni", che ne riferirà in Collegio in qualità di relatore;
VISTA la deliberazione della Giunta camerale della Camera di commercio di Udine e Pordenone n. 2023000133 del 25.07.2023, avente ad oggetto l'operazione di trasformazione dell'associazione "Mirabilia Network", in società consortile a responsabilità limitata "Mirabilia S.c.r.l." e successiva fusione per incorporazione della società "Mirabilia S.c.r.l." in "IS.NA.R.T. S.C.p.A. - Istituto Nazionale Ricerche Turistiche società consortile per azioni", trasmessa a questa Sezione con pec del 25.07.2023 in attuazione a quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 175/2016, come modificato dall'art. 11 della legge 118/2022, acquisita al prot. Cdc n. 2199 del 26.07.2023;
VISTE le seguenti deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo:

- n. 16/SSRCO/QMIG/2022, depositata il 3.11.2022;
- n. 18/SSRCO/PASP/2022, depositata il 18.11.2022;
- n. 19/SSRCO/QMIG/2022, depositata il 23.11.2022;
- n. 25/SSRRCO/QMIG/2023 depositata il 10.7.2023

tutte relative a questioni di massima decise ai sensi dell'art. 17, comma 31 del d. l. 78/2009 convertito con la legge n. 102 del 2009;
VISTA la deliberazione della Sezione del controllo sugli enti n. 91 del 7.9.2023 recante il parere ex art. 5 TUSP reso a Unioncamere;
PRESO ATTO dell'istruttoria effettuata sulla deliberazione della Giunta camerale n. 2023000133 del 25.07.2023;
Vista l'ordinanza presidenziale n. 47/2023 con la quale è stato convocato il Collegio per il giorno 21 settembre 2023;
UDITO il relatore nella Camera di Consiglio;

Considerato in fatto

Con la nota del 25.07.2023, pervenuta a mezzo PEC acquisita in ingresso al prot. n. 2199 del 26.07.2023, la Camera di commercio di Udine e Pordenone, di seguito in breve CCIAA, ha trasmesso ai competenti organi di controllo la deliberazione della Giunta camerale n. 2023000133 del 25.07.2023, avente ad oggetto l'operazione di trasformazione dell'associazione "Mirabilia Network", in società consortile a responsabilità limitata "Mirabilia S.c.r.l." e successiva fusione per incorporazione della società "Mirabilia S.c.r.l." in "IS.NA.R.T. S.C.p.A. - Istituto Nazionale Ricerche Turistiche società consortile per azioni", ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016.

Unitamente alla suddetta deliberazione sono stati trasmessi i seguenti documenti:

1. progetto di trasformazione di “Mirabilia Network” in “Mirabilia Network Scrl” e successiva fusione tra “Mirabilia Network Scrl” e “ISNART Scpa”;
2. proposta di modifica dello statuto di ISNART Scpa;
3. statuto di Mirabilia Network Scrl;
4. relazione dell’esperto, per entrambe le società, ai sensi dell’art. 2501 sexies c.c.;
5. relazione di stima del patrimonio di Mirabilia al 31 maggio 2023, unitamente al verbale di asseverazione notarile della relazione peritale;
6. relazione del comitato esecutivo di Mirabilia Network, ai sensi dell’art. 2501 quinquies c.c.;
7. bilancio al 31/05/2023 di Mirabilia Network, con allegata l’illustrazione delle poste previsionali iscritte;
8. bilancio al 31/05/2023 di ISNART Scpa;
9. verbale del Collegio dei revisori della CCIAA di Udine e Pordenone del 12.07.2023 che esprime parere favorevole alla proposta deliberativa.

Come emerge dall’esame della documentazione istruttoria pervenuta agli atti e dall’esame di quanto deliberato dall’ente camerale la fattispecie inviata al controllo della Sezione riguarda un’operazione straordinaria di trasformazione e fusione che interessano due realtà - l’associazione Mirabilia Network e la società ISNART - afferenti al sistema camerale italiano.

Precisamente, Mirabilia Network è un’associazione riconosciuta senza fini di lucro partecipata da Unioncamere e da 21 Camere di commercio italiane per mettere in rete e valorizzare aree di interesse turistico caratterizzate dalla presenza di siti UNESCO. ISNART s.c.p.a. è una società in house del sistema camerale italiano che vede la partecipazione di diverse Camere di Commercio nonché di Unioncamere con la quota del 50,32% e che opera quale punto di riferimento per l’analisi dell’economia del turismo finalizzata alla crescita delle imprese e dei territori.

L’obiettivo dell’operazione straordinaria in parola è quello di pervenire all’integrazione tra due enti che si occupano entrambi della valorizzazione del settore turistico e del territorio con particolare riferimento, per quanto concerne l’associazione Mirabilia, delle aree in cui insistono siti UNESCO, nell’intento di promuovere una razionalizzazione organizzativa e reciproca sinergia gestionale.

Quanto alle caratteristiche e allo svolgimento della suddetta operazione, dall’esame della documentazione versata in atti e come emerge dall’atto deliberativo si rileva, in particolare, che:

- l’intera operazione è progettata e svolta sotto il coordinamento di Unioncamere e con la collaborazione del notaio incaricato di seguire l’operazione per entrambi gli enti coinvolti nonché del medesimo esperto ai fini della redazione delle necessarie relazioni di stima;
- l’unitarietà del progetto si evince anche dalla redazione di un unico fascicolo contenente, sia il progetto di trasformazione, sia quello di fusione e dal contestuale deposito dei due progetti al fine di consentire la contemporanea decorrenza dei termini per la tutela dei creditori e per l’efficacia dell’operazione con conseguente

ottimizzazione dei tempi;

- essa prevede un passaggio prodromico e strumentale alla realizzazione della fusione per incorporazione tra Mirabilia Network e ISNART costituito dalla trasformazione eterogenea dell'associazione in società consortile a responsabilità limitata;
- tale trasformazione rappresenta, stante la differente natura dei due enti, un passaggio tecnico necessario al fine di rendere possibile la fusione per incorporazione che è l'obiettivo ultimo e sostanziale dell'intera operazione straordinaria;
- il suddetto passaggio prevede, all'esito della trasformazione, l'assegnazione di quote societarie in misura paritaria tra gli associati per un importo di € 454,55 a fronte di un capitale complessivo pari a € 10.000, coerente con il valore del patrimonio netto secondo la stima redatta ex art. 2343 c.c.;
- la consequenziale operazione di fusione tra la incorporante ISNART S.c.p.a. e l'incorporanda Mirabilia S.c.a.r.l. avverrà nelle modalità illustrate nel progetto di fusione sulla base delle situazioni patrimoniali ed economiche delle società riferite al 31.5.2023;
- ai fini della determinazione degli elementi economici della fusione il rapporto di cambio è stato determinato sulla base della relazione dell'esperto ex art. 2501 - sexies c.c., nella misura di n. 1022 azioni pari a euro 1 di ISNART per ogni quota di Mirabilia, pari allo 0,35% del capitale sociale;
- sia la trasformazione che la conseguente fusione non comportano alcun esborso economico e finanziario a carico dei soci, né operazioni di conguaglio in denaro, in quanto, con particolare riferimento al secondo passaggio, l'assegnazione delle quote della società incorporante alla società incorporanda avviene attingendo a quelle attualmente detenute da ISNART quali azioni proprie.

Riguardo alla posizione della CCIAA di Udine/Pordenone va, altresì, rappresentato, come precisato nelle premesse della deliberazione della Giunta camerale, che la ex Camera di commercio di Udine deteneva una partecipazione in IS.NA.R.T. del valore nominale di € 2.000,00, pari allo 0,19% del capitale della società. Tale partecipazione veniva dismessa con decisione della Giunta camerale n. 93 del 16.09.2014, ritenendola non strettamente necessaria al perseguimento delle proprie finalità istituzionali tenuto conto che la ex Camera di Udine non aveva di fatto utilizzato i servizi forniti dalla società.

La dismissione era stata attuata con il recesso che ha avuto effetto dal 1° ottobre 2015. A seguito della riforma del sistema camerale ad opera del d.lgs. 219/2016 che ha introdotto tra le funzioni delle CCIAA la *“valorizzazione del patrimonio culturale nonché sviluppo e promozione del turismo, in collaborazione con gli enti e organismi competenti”*, la ex-Camera di commercio Udine ha aderito all'associazione Mirabilia Network in qualità di socio fondatore.

Considerato in diritto

1. Questa Sezione è chiamata ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP sull'articolata operazione societaria sinteticamente descritta nella parte in fatto.

L'art. 5, comma 3, del TUSP, all'esito delle modifiche introdotte dalla l. n. 118/2022, prevede che le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della l. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria; la norma citata prevede, inoltre, che la Corte dei conti deliberi in ordine alla conformità degli atti a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, 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.

1.1. Sotto il profilo dei tempi e degli esiti delle nuove attribuzioni intestate alla Corte dei conti la novella normativa prevede che la stessa deliberi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento e che *“Qualora la Corte non si pronunci entro il termine (...) l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.”*.

In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è 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. Va data, altresì, opportuna evidenza che la Segreteria della Sezione competente deve trasmettere il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione interessata la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale.

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/QMIG/2022) che ne ha individuato la ratio nell'esigenza 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”*.

Le modifiche normative si inseriscono, infatti, nel solco del processo di riforma in materia di società a partecipazione pubblica, di cui costituiscono uno sviluppo, volto a ridimensionare il ricorso, divenuto nel tempo sempre più ricorrente, da parte delle pubbliche amministrazioni al modello organizzativo societario nell'ottica della salvaguardia della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e sana gestione finanziaria.

La su citata pronuncia nomofilattica ha qualificato la nuova funzione intestata alla Corte dei conti come una *“peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”* e, proprio perché postula l'espletamento di un'attività e di un potere peculiare, essa non può che essere di stretta interpretazione e applicazione entro i limiti del perimetro legislativamente definito.

1.2. In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in particolare riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall'art. 4 del TUSP;

- 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;

- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre, la magistratura contabile deve valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità, le procedure e i contenuti prescritti.

Per quanto concerne le caratteristiche generali del nuovo modello di controllo intestato alla Corte dei conti, si rinvia alle considerazioni espresse nella già citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 sullo scrutinio che la Corte è chiamata ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell'art. 5 TUSP con la precisazione, sottolineata dalle stesse Sezioni riunite, che lo stesso trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie concreta sottoposta ad esame.

In un quadro di controllo di ampio spettro i profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione societaria costituiscono gli spazi sui quali si sofferma in particolare l'esame del giudice contabile che pur pieno e non meramente estrinseco non può comunque estendersi all'area del merito e allo spazio di opinabilità e apprezzamento riservato all'Amministrazione, bensì a *“verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità”*.

Data la fisionomia atipica del controllo in parola che non partecipa pienamente né a quello di legittimità, né alla funzione consultiva, pur presentando punti di contatto con entrambe, il giudizio dovrà essere ispirato alla ricerca di un punto di equilibrio tra pienezza della cognizione e spazio di opinabilità non potendosi sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione (cfr. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

In questo senso lo scrutinio postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, nonché alle ragioni di convenienza economica sotto il profilo della compatibilità degli effetti finanziari della soluzione scelta in termini di efficacia, efficienza ed economicità sulla base di risultanze istruttorie il cui grado di approfondimento va modulato in chiave proporzionale rispetto alle caratteristiche proprie dell'operazione e al grado di complessità della medesima.

2. Passando all'esame della fattispecie posta all'esame della Sezione la deliberazione della Giunta camerale e l'unita documentazione istruttoria sono pervenuti dalla CCIAA di Udine/Pordenone nel rispetto degli adempimenti di cui all'art. 8 del TUSP (che rinvia a quanto previsto dall'art. 7, commi 1 e 2).

Per quanto concerne il soggetto da cui proviene la richiesta di parere si rammenta che il comma 4 dell'art. 5 del TUSP dispone che per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede 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, è competente la Sezione regionale di controllo.

Con deliberazione n. 18, del 18 novembre 2022 (e successiva n. 25/2023), le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno confermato che la competenza sulle CCIAA va individuata alla luce del quadro normativo che regola il settore ai sensi della l. n. 580/1993 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); nello stesso senso vedasi la deliberazione n. 91/2023 della Sezione del controllo sugli enti.

Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici

2.1. Nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale l'art. 5 del TUSP prevede che i provvedimenti riferiscano anche sulla necessità della società o della partecipazione societaria per il perseguimento delle finalità istituzionali descritte all'art. 4. Per ragioni di priorità logica oltre che di coerenza rispetto all'impianto normativo del TUSP va esaminata, dapprima, la questione dei vincoli finalistici e tipologici relativamente all'odierna operazione societaria.

Nella fattispecie qui in esame occorre premettere che l'operazione straordinaria, già descritta nella parte in fatto e la cui analisi sarà meglio rappresentata nel prosieguo, è finalizzata all'unificazione di due enti afferenti al sistema camerale italiano – Mirabilia Network e ISNART – secondo un progetto e relativi passaggi procedurali comuni a entrambi gli enti, coordinato a livello centrale da Unioncamere.

Come già accennato la suddetta integrazione tra ISNART e Mirabilia Network risponde all'esigenza strategica di riunire in un unico contenitore le attività di promozione del turismo con quelle di valorizzazione dei siti UNESCO mettendo a sistema esperienze, competenze e risorse al fine di sfruttare al meglio le potenzialità delle due organizzazioni ottenendo risparmi di spesa.

Tale obiettivo si pone in coerenza con la riforma del sistema camerale italiano, introdotta dal d.lgs. n. 219/2016, che nel modificare la l. n. 580/1993 ha previsto, all'art. 2, comma 2, lettera d) bis, tra i compiti e le funzioni che le Camere di commercio svolgono singolarmente o in forma associata la *“valorizzazione del patrimonio culturale nonché sviluppo e promozione del turismo in collaborazione con gli enti e organismi competenti”*. Il successivo comma 4 dell'art. 2 precisa che *“Per il raggiungimento dei propri scopi le camere di commercio promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, direttamente o mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici o privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi”* - nonché nel rispetto delle previsioni del TUSP - *a società dandone comunicazione al Ministero dello sviluppo economico”*.

2.2. In considerazione della su richiamata normativa di settore non si rilevano elementi ostativi sotto il profilo dei vincoli tipologici e finalistici.

Si osserva, infatti, che entrambi gli enti oggetto della fusione svolgono funzioni proprie delle Camere di commercio e, in particolare, ISNART, quale ente incorporante, è

da anni un soggetto in house del sistema camerale nazionale che si occupa di turismo affiancando Unioncamere, le Camere di commercio e le loro unioni regionali nell'analisi del settore finalizzato nell'ottica della promozione e dello sviluppo delle imprese della filiera turistica italiana.

Inoltre, l'integrazione tra i due enti camerali è coerente con la ratio della nuova disposizione per la quale le funzioni di promozione culturale e turistica sono poste sullo stesso piano costituendo due aspetti organicamente connessi alla valorizzazione del territorio e concorrendo insieme alla tutela dello stesso interesse.

L'obiettivo della fusione dei due enti viene giustificata tra l'altro proprio alla luce della modifica normativa sul presupposto che il progetto che si intende realizzare nell'ambito del sistema camerale italiano opera una razionalizzazione dei soggetti giuridici che affiancano il sistema medesimo e, conseguentemente, delle partecipazioni in essere.

L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria

3. Avuto riguardo alla peculiarità dell'operazione societaria in esame la valutazione dei parametri di sostenibilità e convenienza nonché di compatibilità in termini di efficacia, efficienza ed economicità ex art. 5 TUSP deve tener conto del contesto progettuale in corso di definizione. Prima di procedere all'esame degli oneri motivazionali è, pertanto, utile fornire alcune considerazioni preliminari sull'articolata operazione.

Alla luce di quanto illustrato nella documentazione istruttoria, trasmessa dalla CCIAA di Udine/Pordenone e relativa al progetto unitario di trasformazione e parallela fusione, la prima è qualificata come un passaggio prodromico e di natura tecnica finalizzata a rendere possibile la fusione tra i due enti aventi diversa natura giuridica. Tenuto conto delle ragioni di carattere tecnico procedimentale della trasformazione, questa assumerebbe quindi una funzione di "ponte" ai fini dell'incorporazione.

Data la relazione strumentale tra i suddetti passaggi l'assetto organizzativo della realtà societaria derivante dalla trasformazione eterogenea non è contrassegnato da stabilità e dall'acquisizione di una sua autonomia funzionale essendo la società Mirabilia scarl creata al solo scopo di realizzare l'integrazione dei due enti camerali. Poiché alla trasformazione segue in stretta vicinanza temporale la parallela fusione per incorporazione della società trasformata in ISNART, tale esito consiste dunque nel reale risultato finale della complessa operazione straordinaria.

Nel chiedersi, quindi, quale sia nella fattispecie l'ambito e l'oggetto del controllo alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalle Sezioni riunite di questa Corte con riferimento alle fattispecie assoggettabili a controllo (deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022) si osserva quanto segue.

3.1. In primo luogo, la giurisprudenza civilistica in materia di trasformazione societaria (e degli effetti che ne discendono per i soci) si è costantemente pronunciata nel senso che l'ente trasformato conserva i diritti e gli obblighi e prosegue in tutti i rapporti sul presupposto del principio della continuità giuridica, sia nell'ipotesi della trasformazione omogenea che eterogenea, nel senso che l'operazione societaria

rappresenta una vicenda meramente evolutiva e non estintiva o costituiva del soggetto. (deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 cit.; Trib. Bari n. 1092/2023).

In secondo luogo, secondo il recente orientamento affermato con la Cass. Civ. sez. un. n. 21970/2021 la fusione estingue le società incorporate con effetto devolutivo - successorio dell'incorporata. In altri termini alla fusione per incorporazione si collegano *“effetti traslativi e successori quanto ai rapporti ed estintivi per la società incorporata. Se da un lato la società come insieme di rapporti prosegue sotto l'egida di una differente organizzazione, dall'altro la società come ente si estingue e l'atto di fusione ne decreta la scomparsa dalla scena giuridica quale centro autonomo d'imputazione di situazioni giuridiche.”* (Cass. Civ. 14228/2022).

Mentre fino al 2021 la giurisprudenza ha ritenuto che la fusione per incorporazione non determinasse l'estinzione della società incorporata ma solo l'unificazione tra incorporante ed incorporata mediante l'integrazione reciproca dando vita ad una vicenda meramente evolutiva dello stesso soggetto che conserva la propria identità pur in un nuovo assetto organizzativo, la nuova posizione giurisprudenziale ha rimeditato tale soluzione *“affermando che la fusione realizza una successione a titolo universale corrispondente alla successione mortis causa e produce gli effetti tra loro interdipendenti dell'estinzione della società incorporata e contestuale sostituzione a questa nella titolarità dei rapporti giuridici della società incorporante che rappresenta il nuovo centro di imputazione e di legittimazione dei rapporti giuridici riguardanti i soggetti incorporati.”* (Corte d'Appello Venezia n. 175/2022).

3.2. Se così è l'ente trasformato, anche considerando la sua strumentalità rispetto alla fusione e l'interdipendenza tra i due passaggi che caratterizzano la complessa operazione straordinaria in esame, resterebbe colpito dall'effetto estintivo con il risultato che la sola fusione per incorporazione sarebbe oggetto del controllo atteso che la trasformazione, come si è detto sopra, è destinata, quale atto tecnico - procedurale, a essere assorbita nella fusione.

In sostanza lo scrutinio sull'onere motivazionale richiesto dalle disposizioni del TUSP se riferito alla sola trasformazione, assumendo che la stessa comporti l'acquisizione della qualità di socio da parte degli associati di Mirabilia, riguarderebbe valutazioni relative ad un passaggio tecnico - procedurale che si rivela privo di sostanziale utilità ove si consideri che l'assegnazione di quote azionarie agli enti associati verrebbe, comunque, a confluire nell'esito finale dell'incorporazione.

Ad ogni buon conto, nella fattispecie posta all'esame di questa Sezione assume rilevanza dirimente il fatto che la CCIAA di Udine/Pordenone è presente in Mirabilia Network ma non partecipa in ISNART per cui all'esito della complessa operazione verrebbe ad acquisire una quota azionaria di tale società, da cui era receduta nel 2015. Ne consegue, quindi, che la deliberazione della CCIAA di Udine/Pordenone ricade nell'ambito del parere ex art. 5 TUSP sia che si consideri prevalente l'acquisizione in sede di trasformazione o d'incorporazione atteso che l'effetto ultimo rimane pur sempre la - nuova - posizione di socio di ISNART.

Si ritiene, dunque, che l'esame della Sezione attenga sì alla complessiva operazione straordinaria ma che debba tener conto della sua specificità in relazione agli effetti

derivanti dai segmenti procedurali della trasformazione e fusione nonché soprattutto di quello che è l'effettivo esito finale dell'operazione stessa.

4. Ciò premesso, va sottolineato che lo scrutinio sul contenuto dell'onere motivazionale va calibrato e declinato in relazione alla specificità della fattispecie anche con riferimento alla valutazione degli approfondimenti istruttori richiesti in capo all'amministrazione richiedente il parere.

Dall'esame della documentazione emerge che il progetto relativo all'operazione in esame è stato definito in sede degli enti interessati dalla fusione e coinvolge nel suo percorso diversi enti camerali nonché Unioncamere la quale, oltre a possedere 147.028 azioni di ISNART (pari al 50,32%), ne coordina l'operazione. La stessa documentazione consiste in atti progettuali e relazioni di stima redatte, per entrambi gli enti interessati dalla fusione, dagli organi societari e dall'esperto incaricato, ampiamente richiamate nel provvedimento qui in esame.

L'atto deliberativo trasmesso dalla CCIAA di Udine/Pordenone si iscrive quindi nell'ambito di adempimenti richiesti (e ciò riguarda anche gli altri enti camerali coinvolti) dal percorso progettuale unitario. Pur tenendo conto della possibilità dell'esercizio del diritto di recesso resta, comunque, evidente in una visione d'insieme dell'intera operazione straordinaria che non si è di fronte alle consuete determinazioni di costituzione e/o partecipazione societaria frutto di autonome e distinte scelte delle amministrazioni, quanto piuttosto a segmenti procedurali che insieme concorrono all'esecuzione del progetto in parola.

4.1. In questo senso va visto l'esame sull'onere motivazionale che, già a monte in sede di redazione del relativo progetto, si è soffermato sull'analisi dell'operazione di trasformazione - fusione sulla base dei dati economico - finanziarie attuali e a ritroso in un'ottica non orientata in chiave prospettica sulle possibili dinamiche future del progetto (analisi che spetterebbe peraltro ai soggetti direttamente interessati dalla fusione e, in primis, a ISNART).

Sotto tale profilo, quindi, l'onere motivazionale appare carente degli approfondimenti sulle stime previsionali raccomandati nella già citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, tuttavia, ciò in parte si spiega per la peculiarità della fattispecie che riguarda sostanzialmente un'operazione di fusione finalizzata a realizzare una confluenza di attività, dapprima svolte da due soggetti distinti ma affini per oggetto sociale, in capo a ISNART che da diversi anni affianca quale ente in house il sistema camerale italiano come punto di riferimento per la promozione turistica.

Sul punto è utile richiamare, pur riconoscendone la specifica natura e funzione, quanto rappresentato nella relazione di stima del patrimonio di Mirabilia Network laddove si legge che *"mentre di norma per gli intangibile di imprese commerciali occorre indagare la capacità prospettica di generare surplus di fatturati, nel caso di specie l'orizzonte di riferimento deve essere a ritroso essendo la trasformazione un'operazione in cui dev'essere catturare nel valore del patrimonio in transito solo ricchezze stabili prodotte da attività passate, indipendentemente dalle (...) potenzialità che nel futuro l'uso di tale complesso aziendale potrà arrecare alla trasformata. È questa la ragione per cui in luogo di ipotizzabili Business Plan la presente valutazione si poggia interamente su dati storici."*

4.2. Si può, comunque, evidenziare nell'ottica della sostenibilità finanziaria da quanto emerge dalla complessiva documentazione istruttoria agli atti, pur tenendo conto della diversa finalità per cui sono stati redatti gli atti progettuali e le relazioni di stima, nonché dai dati di bilancio disponibili, in particolare quanto segue:

- le due strutture operano senza scopo di lucro e sono di dimensioni contenute pur esprimendo alto livello qualitativo;
- dall'analisi dei dati di bilancio 2020 - 2022 si osserva che ISNART presenta dati economico/patrimoniali sostanzialmente stabili che non sembrano denotare allo stato problematiche particolari sotto il versante della sostenibilità;
- volendo considerare, in particolare, solo alcune voci, ISNART mostra valori positivi di produzione (€ 1.1936.501 nel 2020; € 2.367.825 nel 2021 e € 2.335.309 nel 2022); attivo (€ 1.359.467 nel 2020; € 1.600.787 nel 2021 e € 1.580.998 nel 2022), disponibilità liquide (€ 319.874 nel 2020; € 343.178 nel 2021 e € 254.412 nel 2022), patrimonio netto (€ 480.861 nel 2020; € 664.490 nel 2021 e € 676.125 nel 2022) e utili (€ 120.893 nel 2020; € 154.408 nel 2021 e € 12.393 nel 2022);
- la società ha prodotto utili anche nel triennio 2017 - 2019 (rispettivamente € 6.817; € 52.060, € 72.360);
- il bilancio redatto al 31.5.2023 ai fini della fusione è coerente con i valori sopra rappresentati (totale attivo € 2.529.656; valore della produzione € 1.153.493; patrimonio netto € 714.765, utile € 38.693);
- i dati relativi all'associazione Mirabilia Network presentano al 31.5.2023 un patrimonio netto pari a € 60.000 con un valore di attivo pari a € 1.613.083 di cui crediti complessivi per € 624.000 comprensivi di € 456.000 relativi ad aspettative di proventi per progetti finalizzati da concludere;
- tuttavia, la situazione contabile di Mirabilia Network mostra al 31.5.2023 una perdita d'esercizio pari a € 513.254,36 derivante da costi per € 1.508.256,18 (di cui accantonamento a fondo spese per la previsione di costi non ancora sostenuti pari a € 1.172.946,05) superiori ai ricavi per € 995.001,82, perdita che trova copertura negli avanzi degli esercizi precedenti (relazione del Presidente allegata al bilancio 31.5.2023);
- per meglio comprendere la situazione economico/patrimoniale riferita all'associazione Mirabilia Network è utile richiamare, pur in termini prudenziali in ragione della natura e dello scopo per cui è stata redatta la relazione di stima del patrimonio di Mirabilia dall'esperto incaricato, le considerazioni ivi svolte a supporto della determinazione del valore patrimoniale dell'associazione nella quale sono stati considerati, oltre ai valori algebrici degli elementi patrimoniali, anche ulteriori elementi specifici e intangibili suscettibili di una valorizzazione;
- in estrema sintesi si rileva, infatti, che la relazione di stima tiene conto, nel caso particolare, della natura associativa priva di finalità commerciali nonché della ventennale esperienza dell'associazione e del suo ampio bacino d'utenza esteso nel tempo oltre all'esistenza di un marchio registrato che, sebbene non contabilizzato negli atti di un'associazione, rappresenta un elemento da valorizzare per il contributo in termini di attrattività dell'associazione data dalla crescita nel tempo delle quote associative;

- sempre in un'ottica prudenziale attesa la natura e lo scopo della relazione in parola si può comunque osservare che l'esperto si esprime nel senso che gli elementi costituiti dal bacino d'utenza e del marchio *"congiuntamente producano stabilità di proventi nel tempo e, parimenti, solidità erogativa, due caratteri che possono consentire di ritenere il valore patrimoniale (...) come sostenibile in chiave prospettica"*.

L'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

5. Si è già più volte detto circa la finalità dell'operazione societaria in esame e della sua coerenza con l'impianto normativo della l. n. 583/1993. In questa sede è, quindi, sufficiente brevemente integrare le considerazioni già svolte in termini di razionalizzazione e sinergia organizzativa (una struttura al posto delle due esistenti; unificazione in un unico contenitore delle attività di promozione del turismo con quelle di valorizzazione di siti UNESCO e dei patrimoni culturali).

L'operazione in esame in particolare:

- si propone di mettere a sistema esperienze, competenze e risorse in un percorso che consenta di sfruttare le potenzialità delle due organizzazioni creando valore a beneficio dei soci e delle economie dei territori attraverso l'ottimizzazione dei prodotti e servizi;
- comporta un risparmio economico in quanto lo scioglimento di Mirabilia determina l'eliminazione dei costi di struttura e di staff (servizi amministrativi, acquisti e procurement, anticorruzione e trasparenza, controlli ecc.) quantificati sulla base del budget previsionale in almeno € 50.000;
- consente l'ottimizzazione dei prodotti e dei servizi grazie alla capitalizzazione delle esperienze, nonché la fornitura di prodotti più efficaci in quanto realizzati con criteri di maggior efficienza ed economicità grazie al miglior utilizzo dei fattori di produzione e all'utilizzo di economie di scala;
- per quanto concerne gli aspetti operativi il programma di Mirabilia Network prosegue in continuità senza costi emergenti per le CCIAA partecipanti;
- non comporta aumenti di costi di struttura per ISNART né esborsi finanziari sia per gli associati di Mirabilia Network che per i soci di ISNART poiché la fusione viene realizzata tramite l'utilizzo delle azioni proprie detenute da ISNART.

In conclusione, all'esito della complessiva disamina, considerata la peculiare fattispecie, è apprezzabile una ragionevolezza di fondo della scelta organizzativa in relazione alla quale appare recessiva l'indagine circa eventuali diverse opzioni realizzandosi l'incorporazione di un ente in un altro che è già da tempo soggetto in house. Diversamente opinando significherebbe operare una riedizione di scrutini già condotti o che avrebbero dovuto essere condotti in precedenza e che, comunque, appartengono alle valutazioni in sede di periodica razionalizzazione delle partecipazioni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia valutata

la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016, alla luce delle osservazioni formulate in parte motiva, non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione della Camera di Commercio di Udine e Pordenone nella società ISNART.

ORDINA

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, alla Camera e di curare, altresì, gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

ORDINA

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

Così deciso in Trieste, nella Camera di Consiglio del 21 settembre 2023.

il Relatore

Tamara Lollis



il Presidente

Emanuela Pesel



Depositata in segreteria in data 21 settembre 2023

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian

