



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Dott. Massimo Gagliardi	Presidente
Dott. Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 14.12.2023

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 3, commi 27-29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

visto l'art. 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

visto l'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

visto l'art. 20 TUSP;

esaminato il piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie approvato dalla Camera di commercio di Salerno con deliberazione di Giunta n. 67 del 24.11.2023;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 119 del 29.11.2023 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 14.12.2023;

Udito, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Alessandro De Santis;

FATTO E DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

Il D.Lgs. 19.8.2016, n. 175 (TUSP), ha codificato le molteplici disposizioni intervenute nel corso degli anni a modificare il quadro ordinamentale in materia di società partecipate da amministrazioni pubbliche, riconducendo ad unità il frammentario *corpus* normativo regolatore della materia ed imponendo regole sempre più stringenti, anche in riferimento al costante e tempestivo aggiornamento dei dati relativi alle singole partecipazioni, al fine di contenerne i costi ed evitare la proliferazione di enti inefficienti.

In senso più ampio, può osservarsi che il fenomeno delle società pubbliche nasce in conseguenza del processo di privatizzazione degli enti pubblici economici innescato negli anni '90 del XX secolo. La creazione di soggetti operanti sul mercato e collocati al di fuori della tradizionale struttura statale ha determinato il passaggio dal ruolo di Stato imprenditore a quello di Stato regolatore, cui è corrisposta anche la valorizzazione delle Autorità amministrative indipendenti, cui vengono attribuite funzioni di regolazione e vigilanza sui diversi segmenti del mercato.

Le P.A. hanno poi fatto ricorso alla duttilità operativa del modello societario anche al di fuori degli ambiti definiti dalle leggi di privatizzazione, mediante la creazione e/o l'acquisto di partecipazioni in enti societari operanti nei più vari settori. Dal che è discesa la crescita esponenziale del fenomeno, tale da coinvolgere un quantitativo particolarmente ingente di risorse pubbliche.

La diffusione dello strumento societario e, quindi, di figure dalla natura ibrida pubblico - privata, ha innescato numerose problematiche interpretative ed operative.

Innanzitutto, l'abuso della forma privatistica ha causato una "confusione" tra regole pubblicistiche e di diritto comune, sottraendo le società pubblico-private ai "fondamentali" dei due sistemi di regole: valga per il fallimento, quando si parla di regole civili, valga per

l'osservanza del principio dell'equilibrio di bilancio, del principio del concorso pubblico e del principio dell'evidenza pubblica, quanto al versante pubblicistico.

A ciò deve aggiungersi che l'uso delle forme privatistiche ha indebolito significativamente il controllo democratico sulle modalità di impiego delle risorse pubbliche, con riflessi negativi sull'equilibrio di bilancio degli enti partecipanti.

Più precisamente, la creazione di un nuovo soggetto di diritto con un patrimonio destinato e riservato alla realizzazione di specifiche funzioni e servizi menoma la capacità autorizzatoria e rendicontativa del bilancio pubblico: il bilancio pubblico si limita a stabilire quali sono i flussi finanziari posti disposizione degli organismi partecipati, ma le decisioni di spesa sono poi assunte liberamente dal management del soggetto partecipato, senza incontrare alcun limite giuridico di scopo e di quantità. In sede rendicontativa, i risultati negativi dovuti a spesa/costi sovradimensionati rispetto a entrate/ricavi non compaiono nel bilancio pubblico, diminuendo la percezione e la riconoscibilità da parte degli utenti della ragione dell'efficienza o inefficienza del servizio.

In un quadro così tratteggiato, l'entrata in vigore del TUSP si fonda sul perseguimento di due obiettivi:

- a) definire con precisione la disciplina giuridica applicabile alle società pubbliche;
- b) garantire un recupero sul terreno del controllo democratico della spesa e della finanza pubblica e, contestualmente, razionalizzare l'impiego delle risorse pubbliche, evitando la logica del "soccorso ad ogni costo".

Nell'esaminare l'impatto della disciplina occorre evidenziare che il TUSP positivizza un principio di fondo: l'ente pubblico che si avvale dello strumento societario soggiace alla disciplina di diritto comune, fatte salve le eccezioni espressamente previste dalla legge (cfr. art. 1, co. 2). Dunque, il provvedimento normativo intende "restituire" lo statuto delle società a partecipazione pubblica alla disciplina civilistica, contenendo le relative deroghe nella misura strettamente necessaria al concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Ciò detto, il TUSP prevede due grandi gruppi di norme, alcune, applicabili alle società a partecipazione pubblica, altre, più rigorose ed invasive, a quelle qualificate a "controllo pubblico".

Ai sensi dell'art. 2, lett. n), TUSP, sono società a partecipazione pubblica quelle "partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico".

Alle stesse trovano applicazione le norme del TUSP che pongono dei limiti sul piano dell'acquisto, mantenimento e cessione delle partecipazioni, con una costante verifica funzionale della loro computabilità con l'interesse pubblico (artt. 4-8), che disciplinano la crisi di impresa (art. 14), nonché quelle che disciplinano processi di razionalizzazione periodica (art. 20). Nella medesima ottica si pone la funzione di indirizzo attribuita al MEF dall'art. 15, che assegna allo stesso il potere di emanare circolari applicative delle norme del Testo unico medesimo, incidendo sull'uniforme interpretazione di tali regole da parte delle autonomie territoriali. Ancora, deve farsi riferimento al potere di controllo assegnato alla Corte dei conti dagli artt. 5, 11, 14, 20 TUSP, che sarà oggetto di successivo approfondimento.

Ricorre invece la più pregnante qualifica di società a controllo pubblico, ai sensi dell'art. 2, lett. b) ed m) TUSP, in riferimento alle società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano un potere di controllo assimilabile alla situazione descritta dall'art. 2359 c.c., che può sussistere anche quando "in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo". Rientrano in tale ultima categoria anche le società in house, ove ricorrano gli ulteriori presupposti richiesti dalla lett. o) del medesimo art. 2 (controllo analogo, controllo funzionale, esclusiva partecipazione pubblica salvo espressa previsione legislativa).

Tale società sono altresì assoggettate ad una più pregnante disciplina derogatoria delle disposizioni del codice civile, che riguarda i seguenti aspetti:

- a) disposizioni sulla governance di cui all'art. 11 (vincolo del numero dei componenti del consiglio di amministrazione, definizione di limiti al trattamento economico degli amministratori, regole sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi);
- b) principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione (art. 6);
- c) regole sulla costituzione e gestione dei rapporti di lavoro (art. 19, commi 1-4);
- d) vincoli in tema di trasparenza (art. 22).

Parallelamente, lo stesso TUSP evoca la funzione della Corte dei conti che, nella sua duplice forma del controllo e della giurisdizione (cfr. art. 5, comma 4 e art. 12 TUSP) deve verificare il corretto funzionamento delle società pubbliche e l'*enforcement* delle regole richiamate.

In un quadro così tratteggiato, il D.Lgs. n. 175/2016 ha inteso “razionalizzare” il fenomeno societario anche attraverso il sistema dei cd. “piani di razionalizzazione”, sul quale parimenti incide il potere di controllo della Corte dei conti.

2. I piani di razionalizzazione

I piani di razionalizzazione sono misure organizzative periodiche che verificano le condizioni di mantenimento delle partecipazioni in singole società partecipate e/o l'esigenza di adozione di misure correttive, onde evitare che le stesse producano sistematicamente perdite per gli enti partecipanti o, comunque, che generino spese prive di copertura finanziaria.

Sotto tale profilo, l'art. 24, co. 5, TUSP ha previsto una revisione straordinaria delle partecipazioni in società pubbliche, specificando che *“le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'art. 4 ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2 ... sono alienate ... A tal fine, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate ...”*. Trattasi, quindi, di una operazione posta in essere *una tantum* a seguito dell'entrata in vigore del TUSP.

Nel contempo, il precedente art. 20 va ad istituzionalizzare il fenomeno, disciplinando la *“razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”*. Detta disposizione prevede che le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette. Ove rilevino partecipazioni societarie che non rientrano nei limiti finalistici di cui all'art. 4, partecipazioni in società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro o che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (fatte salve le società che gestiscono un servizio di interesse generale), o altra delle ipotesi di cui al co. 2, predispongono un *“piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”*.

Emerge con evidenza la ratio della disposizione, ossia quella di stimolare la dismissione degli enti societari sistematicamente in perdita o non in linea con le finalità istituzionali dell'ente, in guisa tale da assicurare il perseguimento degli scopi sottesi al TUSP.

I predetti provvedimenti devono essere adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e trasmessi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, co. 4. Inoltre, in caso di adozione del piano, è necessario approvare una relazione sull'attuazione dello stesso, anch'essa trasmessa alla Corte dei conti.

Più precisamente, il percorso di razionalizzazione imposto dall'art. 20, co. 2, TUSP indica i seguenti criteri:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (ossia, "società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali" o che, comunque, non rientrano nelle altre ipotesi enumerate dall'art. 4);
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. L'art. 26, comma 12-quinquies, del d.lgs. n. 175 del 2016, inserito dal d.lgs. correttivo n. 100 del 2017, ha precisato che "ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019");
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

Con riferimento ai piani di razionalizzazione adottati in vigore della precedente normativa, questa Sezione ha affermato che occorre *"individuare il contenuto minimo che ogni piano di razionalizzazione deve contenere per non restare limitato ad una mera logica di adempimento, ipotesi non coerente con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle partecipazioni detenute"* (Lombardia/6/2017/VSG del 19 gennaio 2017).

Più precisamente, la lett. a) prevede l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente: dunque, il legislatore ribadisce la necessità di dismettere quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento. Il predicato

dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va quindi individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione (cfr. Lombardia/6/2017/VSG del 19 gennaio 2017).

Il secondo criterio indicato dal legislatore per individuare le società soggette a processo di razionalizzazione è identificato con le *"società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti"*. In presenza di società in cui si verifica tale presupposto normativo appare evidente che, con elevata probabilità, si tratta di società non efficiente, posto che il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.

Va comunque osservato che il dato del numero degli amministratori potrebbe anche non essere decisivo, ad esempio in assenza di compenso (se l'ottica normativa è quella di razionalizzazione la spesa) o di amministratori cui siano attribuiti anche compiti operativi analoghi a quelli svolti dai dipendenti (per evitare l'assunzione di personale).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, deve indicare il numero di amministratori e di dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata). Inoltre, qualora tale numero non risulti in linea con la previsione normativa, fornire le eventuali giustificazioni che consentano di non procedere alla soppressione o alienazione della società partecipata (o al recesso).

Il terzo criterio indicato dal comma 2, dell'art. 20 cit., prevede l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali.

Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali. Il confronto, pertanto, deve essere effettuato non solo con le altre partecipazioni societarie, ma anche con consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio. In virtù del principio normativo, che impone l'eliminazione delle società "doppione", è quindi necessario che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall'ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte e sulle ragioni dell'eventuale mantenimento.

La Magistratura contabile si è già pronunciata anche sul quarto criterio indicato, ossia quello del *"fatturato medio nell'ultimo triennio"* e ha affermato che il termine *"fatturato"* viene adoperato per indicare l'ammontare complessivo delle fatture emesse da un'azienda in un determinato esercizio. Esso, dunque, letteralmente corrisponde alla somma degli importi

riportati nelle fatture registrate nell'esercizio e non coincide necessariamente con l'ammontare complessivo delle operazioni attive poste in essere nello stesso esercizio (Emilia Romagna/54/2017/PAR). Ad ogni modo, la Sez. Emilia Romagna ha ritenuto che il predetto termine debba essere inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati degli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche. Si tratta, in sostanza, della grandezza risultante dai dati considerati nei nn. 1 e 5 della lettera A) dell'art. 2425 c.c., che, in contrapposizione ai costi dell'attività tipica (costi di produzione, spese commerciali, amministrative e generali), consente di determinare il risultato della "gestione caratteristica" dell'impresa. Per le partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale, il comma 2 dell'art. 20 prescrive che dette società non devono aver *"prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti"*.

Le coordinate sopra descritte sono poi state recepite all'interno della delibera n. 22/2018 della Sezione Autonomie, attraverso la quale sono state adottate **apposite linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti**, cui si rimanda per l'adempimento, da parte degli Enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

Da ultimo, si rammenta che gli obblighi di comunicazione dei piani di razionalizzazione e degli esiti derivanti dalla loro attuazione in favore della Struttura di monitoraggio individuata presso il MEF (art. 15 TUSP) e delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono funzionali allo svolgimento di *"una forma di controllo successivo di legittimità-regolarità"*, finalizzata a verificare la conformità del piano, ed i conseguenti atti esecutivi, alle prescrizioni contenute o richiamate negli artt. 20 e 24 TUSP (Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 19/2020/REF; Corte conti, sez. riun. in spec. comp., sent. 16/2019/EL), ed il cui esito negativo, anche se privo di effetti comminatori, può comunque stimolare interventi autocorrettivi da parte della stessa amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 29/2019/FRG) oppure condurre, nei casi più gravi ed ove ne ricorrano i presupposti, alla segnalazione di possibili ipotesi di danno erariale ai competenti organi inquirenti (cfr. art. 52 c.g.c.).

2.1. Le misure di razionalizzazione adottabili dall'Ente

La Sezione Lombardia ha condivisibilmente affermato, in ordine alla valenza precettiva degli esposti parametri, che la ricorrenza di uno solo di essi non obblighi, necessariamente,

l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale delle alternative azioni di razionalizzazione prescritte dalla legge, soggette a verifica entro l'anno successivo (Lombardia/348/2017/PAR).

Secondo la richiamata deliberazione, infatti, i parametri legislativi indicati nell'art. 20, comma 2, impongono, all'Ente socio, la necessaria adozione di un programma di revisione, il cui contenuto può consistere, come precisato dal precedente comma 1 del medesimo art. 20, in un *"piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"* o, infine, di differente razionalizzazione.

Così, ad esempio, per quanto riguarda il servizio farmaceutico comunale è stato ricordato che l'art. 9 della legge n. 475 del 1968 dispone che la gestione possa avvenire, oltre che *"a mezzo di società di capitali"*, anche *"in economia"*, *"a mezzo di azienda speciale"* e *"a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari"*.

2.2. L'ambito applicativo dell'art. 20 TUSP

Merita inoltre precisare che, ai sensi dell'art. 1, D.Lgs. n. 175/2016, le disposizioni contenute all'interno del TUSP trovano applicazione nei confronti delle *"amministrazioni pubbliche"*; e che, secondo quanto previsto dal successivo art. 2, lett. a), costituiscono *"amministrazioni pubbliche ... ai fini del presente decreto ... le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*. Il predetto art. 1, co, 2, include espressamente anche le Camere di commercio.

Pertanto, non pare revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che la Camera di commercio di Salerno sia assoggettata alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuta ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7, 8 e 20.

3. Il piano di razionalizzazione adottato dalla Camera di commercio di Salerno - le società partecipate in liquidazione.

L'Ente ha effettuato la revisione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31.12.2022 attraverso la delibera n. 67 del 24.11.2023.

È opportuno soffermarsi preliminarmente sulle società partecipate in liquidazione.

Attraverso tale piano, la Camera di commercio dispone di non procedere all'alienazione di alcuna partecipazione e di sollecitare la chiusura delle procedure di liquidazione relative alle seguenti partecipate:

- Agenzia Locale di Sviluppo della Valle del Sarno Patto dell'Agro s.p.a.
- Salerno Interporto – s.p.a. in liquidazione
- Salerno Sviluppo – s.c.r.l. in liquidazione.

In riferimento alla Salerno Interporto s.p.a., l'Ente rappresenta che *“ci sono vicende legali ancora in corso” e che, “concluse le procedure con l'ASI con esito positivo (nuova destinazione urbanistica dei terreni) ... ci sono contatti con potenziali imprenditori interessati all'acquisto della società ... in questo caso, a causa delle vertenze legali ancora in corso, non è possibile prevedere una data per la chiusura della fase di liquidazione”*.

Nel contempo, con riguardo alla Salerno sviluppo s.c.r.l., l'Ente rappresenta che la Camera sta cercando *“mediante la partecipazione alle Assemblee ordinarie dei soci, di collaborare alla rimozione degli ostacoli che bloccano la prosecuzione delle attività di liquidazione e chiusura della società. Comunque, a causa delle vertenze legali ancora in corso, non è possibile prevedere una data per la chiusura della fase di liquidazione”*.

Quanto alla Agenzia Locale di Sviluppo della Valle del Sarno Patto dell'Agro s.p.a., l'Ente è in attesa dell'evoluzione dei contenziosi in essere con il Comune di Nocera inferiore e con il Comune di Sarno.

Da ultimo, risulta in corso la procedura di liquidazione della Retecamere s.c.r.l.: a seguito della sentenza n. 8093/2018 del Tribunale di Roma, nella controversia che coinvolge il Ministero delle politiche agricole, ISMEA e Buonitalia s.p.a., la Retecamere si è costituita in appello ed il liquidatore ha comunicato che, stante la pendenza di tale giudizio, non è possibile completare la procedura nel breve periodo.

Tanto premesso, mette conto considerare che, secondo quanto previsto dal co. 1 dell'art. 24 TUSP, le partecipazioni detenute nelle società che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2 sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.

Secondo quanto previsto dai successivi co. 4 e 5 del menzionato art. 24, *“l'alienazione, da effettuare ai sensi dell'articolo 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1”*; e, in caso di mancata alienazione entro i termini previsti, la partecipazione è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti dall'articolo 2437 ter c.c. e seguendo il procedimento di cui al successivo art. 2437 quater.

Ebbene, la Salerno interporto s.p.a., sulla base dei dati trasmessi dall'Ente, risulta in liquidazione dal 29.5.2013 e, ben oltre un anno dopo la conclusione della ricognizione di cui al co. 1 dell'art. 24 TUSP, non si è ancora proceduto all'alienazione delle quote, con la conseguenza che appare doveroso procedere alla liquidazione dell'ente seguendo il procedimento di cui all'art. 2437 quater c.c.

D'altra parte, reiterando la delibera di alienazione delle quote societarie l'Ente non ottiene altro risultato diverso da quello di procrastinare nel tempo la risoluzione di tale criticità, poiché è del tutto evidente che alcun operatore economico potrà dimostrarsi interessato all'acquisto di una partecipazione in una società mista inattiva da diversi anni e, in quanto tale, inidonea ad offrire alcuna prospettiva di remunerazione dell'investimento. Difatti, alcuna motivazione viene addotta dall'Ente a sostegno di tale scelta, che finisce per eludere il dato normativo, non emergendo prospettive di recupero economico della menzionata società.

Deve quindi sollecitarsi la Camera di commercio di Caserta all'assolvimento degli obblighi derivanti dagli artt. 20 e 24 TUSP, in ossequio alle coordinate normative sopra tracciate, rimanendo altrimenti del tutto eluso il parametro legislativo di riferimento, con conseguente necessità, in ipotesi di reiterazione dell'inadempimento, di trasmettere gli atti alla Procura erariale per le determinazioni di competenza.

Nel contempo, non può omettersi di rilevare che, ai sensi dell'art. 20, co. 9, TUSP, *“entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre due anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione ...”*. Deve quindi disporsi la trasmissione della presente delibera all'Ufficio del Registro delle imprese territorialmente competente per gli adempimenti conseguenti.

Ancora, in sede di adozione del prossimo piano di revisione ordinaria, il Comune, previa verifica dello stato delle procedure di liquidazione elencate, dovrà relazionare al riguardo ed eventualmente adottare misure idonee a velocizzare il completamento di tali operazioni.

Si rammenta che la liquidazione costituisce una delle tre fasi della procedura di scioglimento di una società, che si articola nel modo seguente:

- 1) Accertamento della causa di scioglimento (avvenuta con la suindicata deliberazione di consiglio comunale);
- 2) Apertura della liquidazione con nomina del liquidatore;
- 3) Estinzione della società con la cancellazione dal registro dell'impresa.

La fase della liquidazione è finalizzata a *“mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell'eventuale fondo patrimoniale residuo”* (cfr. deliberazione n. 19/SSRRCO/2020 del 02/12/2020). La normativa non prescrive un termine specifico per la chiusura della procedura e stabilisce che: *“salvo diversa disposizione statutaria, ovvero adottata in sede di nomina, i liquidatori hanno il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società”*.

Per di più, sempre in relazione alla durata della liquidazione, si riporta la deliberazione n. 19/SSRRCO/2020 del 02/12/2020 con cui le Sezioni Riunite in sede di controllo nel referto sui piani di revisione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni dello Stato e dagli altri enti pubblici nazionali, al punto 1.7.1, riportano quanto segue: *“L'analisi degli esiti dei procedimenti di revisione, straordinaria e periodica, ha posto in evidenza la presenza di alcune procedure di liquidazione societaria avviate prima dell'entrata in vigore del Testo unico sulle società pubbliche e non ancora concluse. L'eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria (tesa, in base al codice civile, a mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell'eventuale fondo patrimoniale residuo), non permette di completare l'effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell'esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale che trascendono gli interessi dei singoli soci (può farsi rinvio ai principi di tutela della concorrenza e del mercato e di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, esplicitati dall'art. 1 del d.lgs. n. 175 del 2016)”*.

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, la Sezione invita l'Ente ad un più approfondito monitoraggio delle procedure di dismissione, onde evitare che l'aggravio dei costi derivanti dalla liquidazione si rifletta sugli equilibri finanziari dello stesso.

3.1. Le misure di razionalizzazione

Può quindi focalizzarsi l'attenzione sulle partecipazioni in riferimento alle quali è stato deliberato il mantenimento.

Alle pag. 11 ss. della menzionata delibera n. 67/2023, l'Ente riporta la seguente rappresentazione grafica delle partecipazioni:

 CAMERA DI COMMERCIO SALERNO Rappresentazione Grafica anno 2022			
Partecipata	Quota dir.	Partecipazione Indiretta	Quota ind.
AGENZIA ITALIANA PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE - PROMOS ITALIA S.C.R.L.	4,000%		
		INFOCAMERE - SOCIETA' CONSORTILE DI INFORMATICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE PER AZIONI	0,011%
AGENZIA LOCALE DI SVILUPPO DELLA VALLE DEL SARNO PATTO DELL'AGRO SOCIETA' PER AZIONI IN LIQUIDAZIONE	4,635%		
BORSA MERCI TELEMATICA ITALIANA S.C.P.A. (BMTI S.C.P.A.)	0,050%		
		BORSA MERCI TELEMATICA ITALIANA S.C.P.A. (BMTI S.C.P.A.)	3,727%
		CENTRO STUDI DELLE CAMERE DI COMMERCIO GUGLIELMO TAGLIACARNE S.R.L.	0,399%
		INFOCAMERE - SOCIETA' CONSORTILE DI INFORMATICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE PER AZIONI	0,000%
CENTRO STUDI DELLE CAMERE DI COMMERCIO GUGLIELMO TAGLIACARNE S.R.L.	0,399%		
CONSORZIO AEROPORTO SALERNO-PONTECAGNANO SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA	3,485%		
		SOCIETA' GESTIONE SERVIZI AEROPORTI CAMPANI S.P.A. (INDIRETTA)	5,000%
IC OUTSOURCING SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN BREVE "IC OUTSOURCING S.C.R.L."	0,035%		
INFOCAMERE - SOCIETA' CONSORTILE DI INFORMATICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE PER AZIONI	0,057%		
		ECOCERVED SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA", O IN BREVE "ECOCERVED S.C.A.R.L." (PARTECIPAZIONE INDIRETTA)	37,805%
		IC OUTSOURCING SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN BREVE "IC OUTSOURCING S.C.R.L."	38,804%
		ICONTO SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA (INDIRETTA)	100,000%

Partecipata	Quota dir.	Partecipazione Indiretta	Quota ind.
INFOCAMERE - SOCIETA' CONSORTILE DI INFORMATICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE PER AZIONI		RETECAMERE - SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN BREVE "RETECAMERE - S. CONS. R. L." IN LIQUIDAZIONE	2,296%
ISTITUTO NAZIONALE RICERCHE TURISTICHE - ISNART - SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI" IN SIGLA "ISNART S.C.P.A." O "ISNART SCPA"		BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI ROMA SOCIETA' COOPERATIVA (PARTECIPAZIONE INDIRETTA)	0,000%
		ISTITUTO NAZIONALE RICERCHE TURISTICHE - ISNART - SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI" IN SIGLA "ISNART S.C.P.A." O "ISNART SCPA"	8,139%
		SISTEMA CAMERALE SERVIZI SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN FORMA ABBREVIATA SI.CAMERA S.C.R.L.	0,079%
ISTITUTO NAZIONALE RICERCHE TURISTICHE - ISNART - SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI" IN SIGLA "ISNART S.C.P.A." O "ISNART SCPA"	0,259%		
PARCO SCIENTIFICO E TECNOLOGICO DI SALERNO E DELLE AREE INTERNE DELLA CAMPANIA - S.C.P.A. IN FALLIMENTO	4,000%		
		CENTRI REGIONALI PER LE TECNOLOGIE AGROALIMENTARI - SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA (PIU' BREVEMENTE CERTA S.C.R.L. in liquidazione (indiretta)	2,000%
RETECAMERE - SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN BREVE "RETECAMERE - S. CONS. R. L." IN LIQUIDAZIONE	0,954%		
RETECAMERE - SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA" IN BREVE "RETECAMERE - S. CONS. R. L." IN LIQUIDAZIONE		BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI ROMA SOCIETA' COOPERATIVA (PARTECIPAZIONE INDIRETTA)	0,000%
SALERNO INTERPORTO - S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	6,963%		
SALERNO SVILUPPO - S.C.R.L. IN LIQUIDAZIONE	15,000%		
SISTEMA CAMERALE SERVIZI SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN FORMA ABBREVIATA SI.CAMERA S.C.R.L.	0,151%		
		ARIES SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA (indiretta)	1,000%
		CENTRO STUDI DELLE CAMERE DI COMMERCIO GUGLIELMO TAGLIACARNE S.R.L.	0,399%

Partecipata	Quota dir.	Partecipazione Indiretta	Quota ind.
SISTEMA CAMERALE SERVIZI SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN FORMA ABBREVIATA SI.CAMERA S.C.R.L.		I.TER SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA (indiretta)	1,000%
		IC OUTSOURCING SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA IN BREVE "IC OUTSOURCING S.C.R.L."	0,035%
		INTER.CAM. SOCIETA' CONSORTILE A R.L. (Indiretta)	4,000%
		UNIMERCATORUM S.R.L. (PARTECIPAZIONE INDIRETTA)	33,333%
SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA INNEXA S.C.R.L.	4,843%		
SOCIETA' PER LA CERTIFICAZIONE DELLA QUALITA' NELL'AGROALIMENTARE SOCIETA' PER AZIONI IN BREVE AGROQUALITA' S.P.A.	0,495%		
		SOCIETA' PER LA CERTIFICAZIONE DELLA QUALITA' NELL'AGROALIMENTARE SOCIETA' PER AZIONI IN BREVE AGROQUALITA' S.P.A.	9,337%
TECNOSERVICECAMERE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	0,384%		
		INFOCAMERE - SOCIETA' CONSORTILE DI INFORMATICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE PER AZIONI	0,002%
		TECNOSERVICECAMERE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	4,390%
UNIONTRASPORTI SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA	0,332%		

Ebbene, operata detta rappresentazione (che attesta la titolarità di un numero consistente di partecipazioni societarie) e richiamato il contenuto dell'art. 20, co. 2, TUSP, l'Ente si limita a rappresentare che *"Sono state valutate pertanto le modalità di svolgimento delle attività e dei servizi oggetto delle società partecipate dall'Ente, con particolare riguardo all'efficienza, al contenimento dei costi di gestione ed alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato. Si è tenuto conto del miglior soddisfacimento dei bisogni delle imprese del territorio a mezzo delle attività e dei servizi resi dalle società partecipate possedute dall'Ente"*.

Ad esito di tali considerazioni, l'Ente delibera il mantenimento senza interventi di tutte le partecipazioni relative alle società non in liquidazione, limitandosi ad attestare il rispetto dei limiti finalistici di cui all'art. 4 TUSP senza addurre ulteriori motivazioni; e ciò finanche in riferimento a società che hanno fatto registrare consistenti perdite in 4 degli ultimi 5

esercizi e che non realizzano fatturato (si pensi, ad esempio, alla Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano s.c.r.l.), integrando le criticità fotografate dall'art. 20, co. 2, TUSP. Secondo quanto chiarito nei paragrafi che precedono, l'effettivo perseguimento delle finalità di razionalizzazione fin qui analizzate passa attraverso l'adozione, da parte dell'Ente, di una delibera adeguatamente motivata sulle ragioni poste alla base del mantenimento della partecipazione o, comunque, della mancata adozione di qualsivoglia forma di razionalizzazione in riferimento a società che non rispettano i criteri di cui al menzionato art. 20, co. 2, TUSP; una siffatta motivazione non ricorre nel caso di specie.

Al contrario, l'Ente non si è in alcun modo soffermato sull'analisi dei parametri economici enucleati dal menzionato art. 20, co. 2, TUSP, piuttosto adottando una sintetica motivazione "di stile" circa l'efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni ed in alcun modo soffermandosi sulle ragioni in base alle quali l'alternativa societaria ed il mantenimento senza razionalizzazione dei singoli enti lucrativi siano apparsi all'Ente nettamente preferibili rispetto all'internalizzazione di ciascun servizio; il tutto senza seguire le linee guida tracciate dalla menzionata delibera n. 22/2018 della Sezione autonomie, cui si rimanda per il corretto adempimento dell'obbligo di cui all'art. 20 TUSP. Deve quindi sollecitarsi il Comune all'adozione di un piano di razionalizzazione che sia conforme a tali coordinate ermeneutiche, rimanendo altrimenti del tutto eluso il parametro normativo di cui all'art. 20 TUSP, con conseguente necessità, in ipotesi di reiterazione dell'inadempimento, di trasmettere gli atti alla Procura erariale per le determinazioni di competenza.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania, ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 TUSP

ACCERTA

la non adeguata motivazione del piano di razionalizzazione adottato ai sensi dell'art. 20 TUSP dalla Camera di commercio di Salerno nei termini di cui in parte motiva;

ORDINA

all'Ente di adeguarsi alle indicazioni contenute nella presente deliberazione in sede di adozione del piano di razionalizzazione *ex art. 20 TUSP*, valutando, di conseguenza, il mantenimento o meno delle partecipazioni e/o l'adozione di misure di razionalizzazione e

seguendo le linee guida tracciate dalla delibera n. 22/2018 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia all'amministrazione interessata e alla struttura istituita ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 175/2016 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro;

la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell'Amministrazione;

la trasmissione della presente pronuncia all'Ufficio del Registro delle imprese territorialmente competente per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 14.12.2023.

IL MAGISTRATO est.

Dott. Alessandro De Santis

IL PRESIDENTE

Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria in data 14 DIC. 2023

Il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Giuseppe Imposimato

