



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 22.1.2024

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 partecipazioni societarie approvato dalla Camera di commercio di Caserta con deliberazione di Giunta camerale n. 94 del 13.12.2023 e la relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione approvata con deliberazione di Giunta camerale n. 93 del 13.12.2023;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 3/2024, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 22.1.2024;

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 volte 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, 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).

Tali 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 rilevano 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 efficienti, 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 (Corte dei conti Sez.Emilia Romagna/54/2017/PAR). Ad ogni modo, la Corte dei conti 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 Corte dei conti 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 sembra revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che la Camera di commercio di Caserta 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 TUSP.

3. Il piano di razionalizzazione adottato dalla Camera di commercio di Caserta

La Camera di commercio di Caserta ha effettuato la revisione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31.12.2022 attraverso la delibera n. 94 del 13.12.2023; in pari data, la Giunta camerale ha emesso anche la delibera n. 93, con la quale ha approvato la Relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31.12.2021, contenente la seguente ricostruzione tabellare delle partecipazioni dirette:

Partecipazioni dirette NOME PARTECIPATA	CODICE FISCALE PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	BREVE DESCRIZIONE	ESITO DELLA RILEVAZIONE
Isnart SCPA	04416711002	0,26%	Supporto e promozione sui temi del turismo	mantenimento senza interventi
Tecnoservicecamere SCPA	04786421000	0,02%	Supporto e consulenza nel settore immobiliare	mantenimento senza interventi
Infocamere SCPA	02313821007	0,03%	Gestione del sistema informatico nazionale, supporto e consulenza informatica, elaborazione dati	mantenimento senza interventi
Tecno Holding SPA	05327781000	0,77%	Gestione e supporto nelle partecipazioni e servizi finanziari	razionalizzazione: mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società
Ic Outsourcing SCARL	04408300285	0,02%	Supporto ai temi della gestione dei flussi documentali	mantenimento senza interventi
Agenzia italiana per l'internazionalizzazione e - Promos Italia SCRL	10322390963	3,00%	Informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle piccole e medie imprese per la preparazione ai mercati internazionali	mantenimento senza interventi
Retecamere scri in liquidazione	08618091006	0,09%	Supporto e promozione della comunicazione istituzionale, organizzazione eventi, formazione, marketing territoriale	In attesa della conclusione della liquidazione

Giova premettere che il piano di revisione periodica dell'Ente può considerarsi completo ed adottato con le modalità richieste dalla Sezione delle autonomie (cfr. delibera n. 22/2018), sebbene necessari di integrazioni sotto il profilo motivazionale e dell'adozione di ulteriori accorgimenti sotto il profilo dell'esecuzione.

3.1. Le misure di razionalizzazione

Si ritiene quindi opportuno focalizzare preventivamente l'attenzione sulle seguenti partecipazioni.

Retecamere s.c.ar.l.

La Retecamere s.ca.r.l. è stata costituita nell'anno 2005 e si occupava di *“Supporto e promozione della comunicazione istituzionale, organizzazione eventi, formazione, marketing territoriale”*.

La Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione diretta dello 0,09%, oltre che una partecipazione indiretta, per il tramite di Infocamere s.c.p.a., del 2,30%.

Nel piano si limita a rappresentare che *“La liquidazione risulta in corso con giudizi pendenti che ne impediscono la chiusura”*.

Occorre rilevare che tale procedura di liquidazione ha avuto inizio nell'anno 2013 e si protrae, dunque, da oltre 10 anni. Non è possibile ricavare dal piano ulteriori informazioni circa lo stato della procedura di liquidazione e circa la consistenza delle controversie giudiziarie che hanno, fino a questo momento, impedito il completamento della predetta procedura, registrandosi, dunque, una evidente carenza informativa e motivazionale.

Tecnoholding s.p.a.

La Tecnoholding s.p.a. è stata costituita nell'anno 1997 e svolge attività *“consistenti nell'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diverse da quella creditizia e finanziaria (Holding)”*. Più precisamente, *“gestisce partecipazioni in società italiane ed estere, per le quali svolge attività di indirizzo strategico e di coordinamento tecnico, finanziario e amministrativo. Nell'ambito della propria gestione finanziaria, amministra e gestisce beni immobili e promuove Fondi di investimento a sostegno di attività produttive”*.

La Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione diretta del 0,77%, che intende mantenere con interventi di razionalizzazione consistenti nella dismissione di partecipazioni non compatibili con la natura pubblica della società.

Al riguardo, si chiarisce che *“nel corso del 2021, Tecno Holding ha perfezionato la vendita di Autostrade Lombarde spa (incasso 4.431.000 €). Nel corso del 2022 sono state perfezionate anche le vendite HAT SGR e Sagat spa. Nel corso del 2023 Tecno Holding ha incassato la quota di riparto finale di liquidazione di sua competenza - pari a 323 mila euro - per la società Re Parcheggio Via Livorno, posta in liquidazione a ottobre 2022 e cancellata dal Registro Imprese a maggio 2023”*.

Si rileva che, dall'analisi dei dati riportati nel piano di razionalizzazione, non emergono rilevanti criticità economico-finanziarie inquadrabili nell'alveo dell'art. 20, co. 2, TUSP.

Infatti, la società ha realizzato consistenti utili di esercizio nel corso delle ultime cinque annualità e fatturati sempre significativamente superiori al milione di euro nel corso degli ultimi tre esercizi.

Va attenzionata la circostanza per cui il numero medio di dipendenti è pari al numero di componenti del c.d.a., il cui compenso (non è dato comprendere se complessivo o individuale), è pari ad euro 155.602,71.

La criticità riscontrata riguarda il rispetto dei limiti finalistici di cui all'art. 4 TUSP da parte di una società che, nella sua concreta dimensione operativa, sembra collocarsi ben al di fuori del perimetro pubblicistico.

Valga rammentare che l'art. 4 TUSP, con l'obiettivo specifico di limitare le decisioni di costituzione di società o l'acquisto di partecipazioni da parte degli enti pubblici, si occupa di perimetrare le finalità istituzionali per il perseguimento delle quali le P.A. possono avvalersi dello strumento societario: *“le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi **non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali**, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*.

Ebbene, da un lato, la costituzione di tale società e l'acquisto della partecipazione ad opera della Camera di commercio di Caserta è avvenuta in data significativamente anteriore all'entrata in vigore del TUSP, allorquando il quadro regolatorio di riferimento appariva senza dubbio frammentato ed incompleto ed in tale nebulosità si dispiegava l'ampia discrezionalità dell'ente partecipante; dall'altro, attraverso l'emanazione del TUSP, il legislatore ha chiaramente inteso perimetrare e razionalizzare l'impiego dello strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche, riconducendo il fenomeno alle ipotesi in cui detto strumento risulti strettamente funzionale rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente partecipante.

Ciò posto, la lettura del piano di razionalizzazione oggetto di esame non consente di percepire – in assenza di indicazioni ulteriori – in che misura l'attività gestionale svolta dalla Tecnoholding s.p.a. si ponga in (stretta) correlazione con le finalità istituzionali perseguite dalla Camera di commercio di Napoli, piuttosto proiettando l'immagine di un'attività lucrativa in alcun modo collegata a scopi pubblicistici, in guisa tale da palesare un utilizzo improprio dello strumento societario.

Pertanto, si impone, a carico della Commercio di Caserta, ove non in grado di fornire ulteriori ed esaustive indicazioni circa il rispetto del limite finalistico di cui all'art. 4 TUSP o circa l'operatività del regime di esenzione di cui all'art. 26 TUSP, la dismissione della quota di partecipazione nella Tecnoholding s.p.a.

Infocamere s.c.p.a.

La Infocamere - società consortile di informatica delle camere di commercio italiane per azioni è una società *in house* costituita in data 13.12.1994 e la Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione dello 0,03%. Si occupa della *“gestione sistema informatico nazionale, supporto e consulenza informatica, elaborazione dati”*. Più precisamente, *“la società ha il compito di gestire nell'interesse e per conto delle Camere di commercio un sistema informatico nazionale per la gestione del Registro Imprese nonché di albi, registri o repertori”*.

Ha realizzato un modesto utile di esercizio negli ultimi cinque esercizi ed un fatturato complessivo significativamente superiore al milione di euro nel corso degli ultimi tre esercizi. Ha 1070 dipendenti ed un numero di componenti del consiglio di amministrazione pari a 5, con compenso pari ad euro 104.088,00 (non è chiarito se complessivo o individuale, anche perché non corrispondente all'importo dei compensi riportati nella sezione *“società trasparente”* presente sul sito istituzionale dell'ente, *“composizione del consiglio di amministrazione”*).

L'analisi dei dati economici fatti registrare dalla società non porta alla luce alcuna criticità rientrante nell'alveo operativo dell'art. 20, co. 2, TUSP.

IC Outsourcing s.c.ar.l.

La IC Outsourcing è una società *in house* costituita in data 29.7.2009 e la Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione dello 0,02%, nonché una partecipazione indiretta, tramite Infocamere s.c.p.a., del 38,8%. Eroga servizi *“volti all'immagazzinamento e alla movimentazione di archivi cartacei, nonché riversamento, conservazione ed archiviazione con strumenti ottici”*. Più precisamente, la società fornisce servizi necessari alle Camere di commercio *“gestendo attività di immagazzinamento e conservazione di archivi cartacei e provvedendo alla loro conservazione con strumenti ottici, fornendo servizi di acquisto ed elaborazione dati, gestendo il patrimonio immobiliare anche attraverso la gestione logistica funzionale e amministrativa delle sedi e uffici di rappresentanza”*.

Ha 629 dipendenti ed il consiglio di amministrazione è composto da cinque membri, con un compenso di euro 31.000,00. Ha realizzato un modesto utile di esercizio negli ultimi cinque esercizi ed un fatturato complessivo significativamente superiore al milione di euro nel corso degli ultimi tre esercizi.

L'analisi dei dati economici fatti registrare dalla società non porta alla luce alcuna criticità rientrante nell'alveo operativo dell'art. 20, co. 2, TUSP.

Isnart s.c.p.a.

La Isnart s.c.p.a. – Istituto nazionale ricerche turistiche, è una società *in house* costituita in data 16.12.1992 ed ha per oggetto “*la valorizzazione, lo sviluppo e la promozione del turismo e delle risorse turistiche, realizzando studi, ricerche e indagini sul turismo, rilevazioni e progetti di fattibilità, anche su singole iniziative nell'ambito del settore*”. La Camera di commercio di Caserta detiene una partecipazione diretta dello 0,26%.

Nel corso del 2022, detta società ha dismesso le 100 azioni possedute in BCC Roma, trattandosi di partecipazione non detenibile da parte di una società pubblica.

Ha 15 dipendenti ed è gestita da un consiglio di amministrazione composto da 3 componenti, che percepiscono un compenso di euro 18.325,00. Ha realizzato un modesto utile di esercizio negli ultimi cinque esercizi ed un fatturato complessivo significativamente superiore al milione di euro nel corso degli ultimi tre esercizi.

L'analisi dei dati economici fatti registrare dalla società non porta alla luce alcuna criticità rientrante nell'alveo operativo dell'art. 20, co. 2, TUSP.

Occorre però rilevare che l'art. 2615 ter c.c. connota le società consortili per il loro peculiare scopo sociale, che non è quello di produrre e distribuire utili (come accade per le società di persone e di capitali), bensì quello tipico del contratto di consorzio *ex art. 2602 c.c.*, ossia l'istituzione di un'organizzazione comune per la disciplina o **per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese**. In tale ottica, lo scopo delle società consortili può essere considerato quale *species* appartenente al *genus* dello scopo mutualistico; ciò in quanto specifico e tipico è il vantaggio mutualistico (patrimoniale indiretto) perseguito dai soci di una società consortile, consistendo esso **nella riduzione dei costi di produzione e nell'incremento dei ricavi delle rispettive imprese**, da conseguire attraverso il coordinamento di tali attività; dunque, un interesse tipicamente imprenditoriale.

In altre parole, pur non potendo qualificarsi detto scopo in termini di scopo direttamente lucrativo, trattasi pur sempre di uno **scopo egoistico** rivolto al soddisfacimento di un bisogno economico, posto che la costituzione della società consortile deve mirare all'esercizio in comune di determinate fasi delle rispettive attività produttive dei soci, in guisa tale da rendere possibile il conseguimento di un vantaggio patrimoniale indiretto **consistente nell'abbattimento dei relativi costi di produzione e nell'incremento dei ricavi**.

Alla stregua delle suesposte considerazioni, grava sull'ente l'onere di chiarire quali siano le attività di natura imprenditoriale che si coordinano nell'ambito della predetta società consortile e quali siano gli obiettivi avuti di mira (e conseguiti) in termini di abbattimento dei costi ed incremento dei ricavi.

Tecnoservicecamere s.c.p.a.

La Tecnoservicecamere s.c.p.a. è una società *in house* costituita in data 27.10.1994 e la Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione diretta dello 0,02%. Tale società *"fornisce servizi di global service nell'ambito della conduzione e manutenzione degli impianti, dei traslochi, oltre a servizi inerenti la progettazione degli edifici, la direzione dei lavori, il collaudo ed altre attività, anche inerenti la sicurezza, nell'ambito dell'ingegneria e dell'architettura"*. Ha 461 dipendenti ed è gestita da un consiglio di amministrazione composto da 5 componenti, che percepiscono un compenso di euro 98.000,00. Ha realizzato un modesto utile di esercizio negli ultimi cinque esercizi ed un fatturato complessivo significativamente superiore al milione di euro nel corso degli ultimi tre esercizi.

L'analisi dei dati economici fatti registrare dalla società non porta alla luce alcuna criticità rientrante nell'alveo operativo dell'art. 20, co. 2, TUSP.

Agenzia italiana per l'Internazionalizzazione – Promos Italia s.c.r.l.

La Promos Italia s.c.r.l. è una società *in house* costituita in data 18.4.2018 e la Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione diretta del 3%. *"La società realizza per le Camere di Commercio socie, servizi di assistenza e supporto tecnico-specialistico, oltre che di affiancamento operativo per supportare il processo di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane e favorire il successo del Made in Italy nel mondo"*.

Ha 78 dipendenti ed è gestita da un consiglio di amministrazione composto da 5 componenti, che percepiscono un compenso di euro 62.000,00. Ha realizzato un modesto utile di esercizio in quattro degli ultimi cinque esercizi ed un fatturato complessivo significativamente superiore al milione di euro nel corso degli ultimi tre esercizi.

RS Record Store s.p.a.

La Record Store s.p.a. è stata costituita il 20.3.2007 e la Camera di commercio di Caserta detiene in essa una partecipazione indiretta, per il tramite della Tecnoholding s.p.a., del 30,47%.

Detta società eroga servizi di logistica ed ha realizzato un fatturato significativamente inferiore al milione di euro in due degli ultimi tre esercizi.

Si prevede che l'attività di liquidazione della società possa essere conclusa entro il 2023 *“con la definizione dell'ultimo contenzioso pendente relativo ad una causa con Unipol. Al riguardo, Tecno Holding d'intesa con gli altri soci valuterà la migliore linea da seguire anche alla luce dell'andamento del giudizio. Sempre con l'obiettivo di accelerare la possibile dismissione della partecipazione, Tecno Holding ha anche avviato discussioni preliminari con Modoc Srl – anch'essa socio di RS Record Store spa – circa la possibile cessione a Modoc srl della sua partecipazione”*.

3.1.1. Considerazioni sulle società in liquidazione

Alla luce delle suesposte considerazioni, devono fornirsi le seguenti indicazioni in riferimento alle esaminate società in liquidazione (Retecamere s.c.ar.l. e RS Record store s.p.a.).

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 (ipotesi certamente integrata in riferimento alle società sopra indicate) sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.

Tuttavia, 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 deve essere 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.

Dunque, la *ratio* sottesa alle norme del TUSP, funzionale alla soppressione degli organismi societari non più idonei al perseguimento degli scopi istituzionali, impone la deliberazione di avvio di un procedimento di liquidazione ex art. 2437 quater c.c. (attraverso la formulazione di una richiesta di liquidazione della relativa quota), a meno che non sia sopraggiunto un mutamento della condizione economica della società e l'Ente non fornisca adeguata motivazione circa le prospettive di recupero della redditività economica che sorreggono le scelte di mantenimento.

Con riferimento, invece, alle società già poste in liquidazione (ed in particolare alla Retecamere s.c.ar.l., in considerazione della protrazione per un lungo arco temporale della relativa procedura), 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, l'Ente, previa verifica dello stato delle procedure di liquidazione in atto, 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 per evitare che l’aggravio dei costi derivanti dalla liquidazione si rifletta sugli equilibri finanziari del medesimo; ed altresì ad inserire, nel piano di revisione periodica delle partecipate, più dettagliate informazioni circa lo stato delle procedure di liquidazione, le ragioni poste alla base della protrazione temporale oltre i limiti di legge e le misure da adottare per il completamento tempestivo delle stesse.

3.2. Società per le quali è stato disposto il mantenimento senza interventi

L’esame dei dati economici relativi alle società per le quali è stato disposto il mantenimento senza interventi non fa emergere criticità rilevanti ai fini dell’integrazione delle fattispecie individuate dal menzionato art. 20, co. 2, TUSP; né sorgono consistenti dubbi circa il rispetto dei limiti finalistici di cui all’art. 4 TUSP.

Ciò nondimeno, è opportuno fornire all’Ente indicazioni funzionali ad assicurare il pieno assolvimento dell’onere motivazionale sotteso al piano di revisione periodica.

È necessario rammentare che il ricorso allo strumento della società *in house* o della società a controllo pubblico per l'autoproduzione e l'erogazione di beni e servizi, anche strumentali, non è sorretto da una preferenza *tout court* dell'ordinamento.

Basti rilevare che, secondo quanto previsto dall'art. 5 TUSP, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni in società già costituite, deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Sulla scorta di tale quadro normativo, la consolidata giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, sulla base dell'art. 192 del codice dei contratti, il ricorso all'*in house* presuppone il riscontro di due condizioni: a) la dimostrata incapacità del mercato di offrire il servizio alle medesime condizioni qualitative, economiche, di accessibilità, garantite dal gestore oggetto del controllo analogo (fallimento del mercato); b) la sussistenza di specifici benefici per la collettività derivanti dall'affidamento diretto *in house*, come già detto, concretamente dimostrati (Cons. St., Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102).

Merita nondimeno segnalare che il nuovo Codice appalti (D.Lgs. n. 36/2023), all'art. 7, attenua l'onere motivazionale: l'affidamento *in house* si intende sufficientemente motivato qualora l'amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento di interessi strategici, mentre viene escluso l'obbligo di dimostrare il "fallimento del mercato".

Nell'ottica del superamento dell'atteggiamento fortemente restrittivo nei confronti dell'*in house* si spiega anche la scelta di non riproporre il particolare procedimento di iscrizione nel registro ANAC prima previsto dall'art. 192, D.Lgs. n. 50/2016, eliminando l'idea di un *in house* che ha bisogno di un titolo abilitativo a formazione controllata (cfr. Relazione del Consiglio di Stato illustrativa del nuovo Codice appalti).

In tal modo, il legislatore sembra aver voluto allineare la disciplina nazionale al diritto eurounitario, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su di un piano di sostanziale parità.

Dunque, pur volendo porre sul medesimo piano autoproduzione ed esternalizzazione, non può negarsi che l'ente pubblico, anche in sede di redazione del piano di revisione periodica, ove opti per il mantenimento della sua partecipazione societaria, debba analiticamente motivare non solo in riferimento al rispetto dei limiti finalistici imposti dal TUSP ed in riferimento ai profili di sostenibilità finanziaria e convenienza economica, bensì anche illustrare le ragioni per cui ritiene che la governance societaria sia in grado di effettuare una gestione dei servizi e delle funzioni pubbliche assegnate maggiormente efficace ed efficiente rispetto a quella assicurata attraverso l'internalizzazione del servizio.

Sotto tale profilo, deve stimolarsi l'Ente, in sede di redazione del prossimo piano di revisione periodica delle società partecipate, a colmare la "debolezza" motivazionale che si riscontra nei piani precedenti, assolvendo con maggiore puntualità ai summenzionati obblighi di motivazione analitica. Tale motivazione, con particolare riferimento alla convenienza economica e sostenibilità dell'operazione, risulta viepiù necessaria in riferimento a quelle società che abbiano beneficiario di consistenti contributi in conto esercizio (cfr. Infocamere s.c.p.a. e Promos Italia s.c.r.l.), la cui erogazione deve essere sorretta da valide ragioni economiche.

Inoltre, si auspica una sollecita attivazione della Camera di commercio di Caserta al fine di assicurare ed attestare il rispetto, in attesa dell'emanazione di apposito decreto di aggiornamento ministeriale, del disposto di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, secondo cui *"a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*, come da indicazioni fornite da questa stessa Sezione in sede consultiva (cfr. SRCCAM/176/2023/PAR).

P.Q.M.

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

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;

nonché di assumere tutte le iniziative necessarie a garantire il pieno rispetto della vigente disciplina in materia di società partecipate.

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 22.1.2024.

IL MAGISTRATO est.

Dott. Alessandro De Santis

IL PRESIDENTE

Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria in data
Il Direttore del Servizio di supporto
Dott. Giuseppe Imposimato