



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI**

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Francesco Petronio	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Valeria Mistretta	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Roberto Angioni	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 12 maggio 2016;

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio n.20 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

Vista la deliberazione n.1/SEZAUT/2015/INPR del 5 febbraio 2015 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 24/2016/INPR del 7 marzo 2016 della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Autonoma della Sardegna, che ha approvato il programma di indagini per l'anno 2016;

Visto il decreto n.1/2016 del 12 gennaio 2016 del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Autonoma della Sardegna, con il quale il Primo Referendario dott.Roberto Angioni è stato

incaricato delle attività di controllo sui piani di razionalizzazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria pubblici e delle Autorità Portuali, previste dall'art.1, commi 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n.190

Visti il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Camera di commercio di ORISTANO e la Relazione sui risultati conseguiti, trasmessi alla Sezione del controllo ai sensi dell'art.1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n.190;

Vista la nota prot.n.55591235 del 7.4.2016, con la quale il magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n.13/2016 del 10 maggio 2016, con la quale il Presidente della Sezione del Controllo ha convocato la Sezione stessa, in camera di consiglio, in data 11/12 maggio 2016;

Udito il relatore, Primo Referendario dott.Roberto Angioni;

PREMESSO

L'art.1, commi 611 e seguenti, della legge 23.12.2014, n.190 (legge di stabilità 2015), ha introdotto importanti compiti di riordino e razionalizzazione di società e partecipazioni societarie a carico di regioni, province autonome, enti locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, università, istituti di istruzione universitaria pubblici e autorità portuali.

Il disegno normativo prevede che venga avviato un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da potersi conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015.

L'attività demandata agli enti destinatari delle indicate previsioni, si attua attraverso l'adozione, entro la data del 31 marzo 2015, di un piano operativo di razionalizzazione, coerente con le modalità e gli

obiettivi indicati dal legislatore. I medesimi enti sono poi onerati di predisporre una relazione sui risultati conseguiti a distanza di un anno, ovvero entro la data del 31 marzo 2016.

Nelle linee guida delle attività di controllo per l'anno 2015, adottate con deliberazione n.1/SEZAUT/2015/INPR del 5 febbraio 2015, La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha evidenziato l'importanza della verifica in esame, che deve essere incentrata sui dati economici e patrimoniali degli enti e degli organismi partecipati, con lo scopo di consentire una compiuta valutazione dell'impatto delle partecipazioni sulla gestione finanziaria degli Enti Locali e delle altre amministrazioni cui la normativa è rivolta.

La sana gestione finanziaria degli enti partecipati e il loro razionale utilizzo nello svolgimento di compiti istituzionali di pubblico interesse, costituisce, infatti, un profilo di particolare rilievo per gli enti partecipanti, i cui bilanci armonizzati devono concorrere, nell'ambito del sistema di coordinamento della finanza pubblica, alla realizzazione del risultato del pareggio di bilancio dello Stato e degli enti della finanza allargata, oggi divenuto cogente obiettivo di finanza pubblica, come tale espressamente disciplinato dall'art.81 della Carta costituzionale.

Tali premesse impongono alla Corte dei conti, nell'ambito della propria attività istituzionale, di porre particolare attenzione alle gestioni pubbliche sotto l'aspetto della copertura e della sostenibilità finanziaria della spesa pubblica, con la specifica finalità di intervento, in termini generali, se del caso, nei casi di accertato squilibrio economico-finanziario ovvero di mancate coperture di spesa o di violazioni di norme finalizzate ad assicurare la regolarità della gestione finanziaria.

Compito specifico delle Sezioni regionali di controllo, nell'ambito di questo quadro generale, è quello di verificare la rispondenza dei dati di

bilancio delle pubbliche amministrazioni alla normativa contabile ed ai principi della sana gestione finanziaria.

La Sezione delle Autonomie ha avuto modo di rimarcare, al riguardo, che *"...estendendo peraltro le verifiche ai dati economici e patrimoniali di enti e organismi partecipati si è inteso accentuare il rilievo attribuito ai controlli diretti a valutare l'impatto delle singole gestioni sui conti pubblici e sugli equilibri economici e finanziari"*.

Nella stessa ottica si muove il disposto di cui al comma 612 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015, il quale, ad integrazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n.244, conferma il ruolo delle Sezioni regionali della Corte nel controllo del processo di razionalizzazione degli Organismi partecipati.

Al riguardo, sarà necessario che gli enti adeguino sollecitamente le proprie azioni ai criteri fissati dall'art. 1, comma 611, l. n. 190/2014, in materia di riduzione delle società partecipate, anche mediante le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili. Si tratta di un processo da avviare ad inizio 2015, in base a un piano operativo da presentare entro il 31 marzo 2015, la cui efficacia sarà oggetto di valutazione da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Con decreto n.1/2016 del 12 gennaio 2016, è stato incaricato il magistrato istruttore delle attività di controllo sui piani di razionalizzazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria pubblici e delle Autorità Portuali.

RILEVATO

Breve esame della disciplina di riferimento

Con l'art.1, comma 611 della legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità 2015) il legislatore ha inteso portare ad ulteriore evoluzione il

processo di limitazione e razionalizzazione dell'incidenza della spesa pubblica nel settore delle partecipazioni societarie, dirette ed indirette, in ragione dei suoi riflessi sui bilanci degli enti partecipanti e per tale via sul sistema della finanza pubblica complessivamente intesa.

Attraverso la citata disposizione l'ordinamento ha dunque cercato di ridurre l'impatto di tale settore sul sistema della finanza allargata, considerata la tendenziale necessità di assicurare il risultato del pareggio di bilancio anche da parte delle singole gestioni pubbliche.

La disposizione in esame prevede che:

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

La citata normativa costituisce in realtà solo l'ultimo tassello all'interno di un sistema complessivo di disposizioni cogenti per le amministrazioni pubbliche, nell'ambito del quale si collocano i compiti di razionalizzazione già previsti dall'ordinamento e tutt'ora vigenti.

Al fine di comprendere la portata delle disposizioni della legge di stabilità n.190/2014, e senza pretese di esaustività, risulta dunque opportuno esaminare la disciplina in esame in chiave sistematica, unitamente alle disposizioni di maggior rilevanza operanti nel settore:

1) Il riferimento è anzitutto all'art.3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008), le cui previsioni non sono state in alcun modo superate dalla riforma della legge di stabilità 2015, e la cui precettività viene anzi espressamente ribadita.

Secondo l'interpretazione prevalente, attraverso i precetti delle legge finanziaria del 2008, il legislatore aveva imposto alle amministrazioni pubbliche ivi contemplate la dismissione di tutte quelle partecipazioni il cui oggetto sociale non risultasse coerente con i profili istituzionali degli enti partecipanti. Salve le eccezioni indicate, era infatti previsto che *"Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle*

proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società...."

Il legislatore, con il richiamo di cui alla lettera a) dell'art.1, comma 611, della legge 190/2014, ha ridotto ulteriormente, rispetto alle previsioni della legge finanziaria del 2008, i confini entro i quali può permanere l'intervento istituzionale delle pubbliche amministrazioni per il tramite delle partecipazioni societarie: non solo perché, con le nuove previsioni, il riferimento è effettuato anche alle partecipazioni indirettamente possedute, ma anche e soprattutto perché, ridotte le proprie partecipazioni esclusivamente a quelle necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali in ossequio alla previgente disciplina, queste possono essere oggi mantenute solo se esse siano anche ritenute indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali (dovendo altrimenti essere dismesse anche mediante messa in liquidazione o cessione).

Le amministrazioni interessate dall'obbligatoria attività di razionalizzazione imposta dalla legge 190/2014, sono pertanto chiamate ad una duplice valutazione. In primo luogo, ai sensi della normativa di cui alla legge finanziaria n.244/2007, dovranno valutare in via preliminare la coerenza, rispetto ai propri fini istituzionali, delle partecipazioni societarie direttamente possedute, in quanto ai sensi della citata normativa non è compatibile la permanenza di quelle partecipazioni che non abbiano stretta attinenza con le finalità dell'Ente.

Una volta riscontrata la coerenza delle partecipazioni in essere con i fini istituzionali dell'Ente, le amministrazioni pubbliche potranno mantenere solamente quelle partecipazioni, dirette o indirette, che risulteranno indispensabili al perseguimento dei propri fini.

Tale secondo profilo valutativo implica, in concreto, qualcosa di più rispetto alla considerazione della semplice coerenza istituzionale

dell'oggetto sociale con le attività dell'Ente, dal momento che occorrerà primariamente valutare anche profili legati all'efficacia, all'economicità, all'efficienza del mantenimento delle proprie partecipazioni societarie.

2) Gli ulteriori criteri della legge di stabilità sono non meno rilevanti, dal momento che positivizzano ed impongono alcune concrete attività di razionalizzazione, già a monte valutate dal legislatore. Si dispone così, con la lettera b) dell'art.1, comma 611, l'eliminazione di quelle società nelle quali il numero degli amministratori sia superiore a quello dei dipendenti, se non addirittura costituite da soli amministratori.

In tale ipotesi è lecito ipotizzare, e correttamente ciò presume il legislatore, che le spese di gestione della società risultino evidentemente squilibrate rispetto alle reali utilità della società.

Analoga presunzione di utilizzo non razionale di risorse si ritrova nella lettera c), che impone alle pubbliche amministrazioni l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Si intende evidentemente evitare la duplicazione della spesa che possa derivare da partecipazioni in società o in enti strumentali costituiti per svolgere compiti analoghi o sovrapponibili. Si prevede pertanto, in tali, casi l'obbligo di procedere anche tramite fusione o internalizzazione di funzioni, tenendo presente che l'ampiezza della specifica previsione comporta la necessità di ricomprendere tra le ipotesi di duplicazione della spesa anche fenomeni organizzativi diversi dalle società in senso stretto, quali i consorzi, le aziende speciali, le istituzioni e gli altri organismi strumentali.

Con la lettera d), viene rimesso alle amministrazioni pubbliche di verificare la necessità di aggregare tra loro le società di servizi pubblici locali di rilevanza economica. La disciplina è in verità strettamente

connessa con il precedente comma 609, e, per il suo tramite, con l'art.3 bis del decreto legge 13 agosto 2011 n.138, comma 1-bis, il quale, a sua volta, prevede, per la parte che qui rileva, che "Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Attraverso il complesso richiamo normativo, si demanda cioè alle singole amministrazioni di valutare, preliminarmente, l'ambito o il bacino territoriale ottimale del servizio pubblico di rilevanza economica erogato, affinché non esista sproporzione tra la struttura societaria utilizzata e mantenuta in vita, ed il bacino d'utenza servito.

Tale criterio organizzativo non opera solo nel senso di evitare lo spreco di risorse derivante dall'utilizzo di una struttura sovradimensionata rispetto all'utenza servita. Esso opera tuttavia anche nel senso contrario, di garantire l'utenza a fronte della possibile esistenza di una struttura societaria del tutto inadeguata per lo svolgimento del servizio pubblico (con non meno rilevante spreco della pubblica risorsa sotto il profilo della sua non adeguatezza ad assicurare standard sufficienti di qualità o quantità).

Infine la lettera e) dell'art.1, comma 611, della legge 190/2014, richiama le amministrazioni ad un'analisi di costi-benefici degli apparati gestionali, dovendosi valutare la possibilità di contenimento dei costi di

funzionamento anche attraverso interventi di riorganizzazione e di riduzione delle remunerazioni.

3) Devono infine ricordarsi le disposizioni di cui all'art.1, commi 550 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n.147 (legge di stabilità 2014) le quali hanno introdotto un sistema complessivo di consolidamento dei conti tra Ente partecipante ed organismi partecipati (tra i quali sono espressamente indicate le società partecipate di cui all'art.1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n.196), con la previsione di diverse modalità di accantonamento di risorse a tutela del patrimonio dell'Ente partecipante (commi 550-552), di diverse forme di controllo, verifica e razionalizzazione delle spese (commi 553-556), di specifiche indicazioni in materia di spesa di personale (commi 557-562) ed in particolare per la gestione della mobilità e dell'eccedenza di personale (commi 563-568 ter).

Il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Oristano

1) Non risultando pervenuto entro i termini previsti dalla legge il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, la Sezione del controllo, con richiesta prot.n.7572 del 3.12.2015, a firma del magistrato istruttore, ha sollecitato alla Camera di commercio di Oristano l'invio del Piano operativo di razionalizzazione, ai sensi dell'art.1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n.190.

La Camera di commercio di Oristano riscontrava la richiesta con comunicazione a firma del Segretario Generale, pervenuta alla Sezione del controllo con prot.n.7743 del 14.12.2015, con la quale si chiariva che sia il Piano operativo di razionalizzazione che i relativi allegati, tutti in ogni caso nuovamente trasmessi, erano stati inviati alla Sezione del

controllo sin dalla data del 16 aprile 2015 a mezzo posta elettronica certificata, in adempimento alle disposizioni di legge vigenti.

2) Il Piano operativo di razionalizzazione, approvato dalla Giunta Camerale nella seduta del 31.3.2015, dà conto dell'esistenza di 16 diverse partecipazioni societarie, per diverse delle quali era già stata adottata la decisione della dismissione ai sensi dell'art.1, comma 569, della legge n.147/2013.

Si riporta nella seguente tabella, elaborata attraverso i dati riportati dagli allegati al Piano operativo di razionalizzazione, l'elenco delle partecipazioni, l'oggetto sociale, e l'indicazione della normativa in base alla quale è eventualmente intervenuta adozione di provvedimenti miranti alla dismissione della società o di conferma:

SOCIETA	OGGETTO	DISMISSIONE
SOGEAOR spa in liquidazione	Gestione aeroporto Oristano	liquidazione
SIL – Patto territoriale Oristano	Promozione sviluppo provincia	147/2013
S.E.A. Sustainable Energy Agency s.r.l.	Gestione energia e valorizzazione risorse energetiche locali	147/2013
BANCA SASSARI	Partecipa Banca Popolare dell'Emilia Romagna	190/2014
INFOCAMERE scpa	Gestione sistema informativo Camera commercio	SI
SOGAER	Gestione aeroporto Cagliari	conferma
ISNART	Promozione studi, ricerche settore turistico	147/2013
TECNOSERVICE CAMERE scpa	Consulenza tecnico-progettuale e gestione immobiliare	conferma
BMTI scpa	Gestione Borsa merci telematica	147/2013
CONSORZIO UNO	Formazione universitaria	conferma
RETECAMERE scarl in liquidazione	Sostegno azione camerale e promozione realizzazione progetti	Recesso statuto
JOB CAMERE s.r.l.	Formazione personale per sistema camerale	147/2013
IC OUTSOURCING scarl	Servizi informatici per camere commercio	conferma
GAL Terre Shardana scarl in fallimento	Migliorare capacità organizzativa locale Montiferru Bariadu, Sinis	*
GAL Alta Marmilla scarl	Promozione sviluppo economico Marmilla, Sarcidano, Arci-Grighine	conferma
DINTEC scarl	Consorzio per l'innovazione tecnologica	conferma

* La Camera di Commercio ha deliberato di attendere la definizione della procedura fallimentare prima di adottare formale provvedimento per la dismissione o il mantenimento della partecipazione.

Dall'esame del Piano operativo di razionalizzazione e della relazione tecnica allegata si evince che per la maggior parte delle società partecipate, la decisione circa la dismissione della partecipazione societaria era stata adottata ai sensi delle previsioni dell'art.3, commi 24-27 della legge n.147/2013, mentre solo per la partecipazione alla Banca di Sassari, per ragioni relative alla non indispensabilità della partecipazione societaria, si è decisa la dismissione ai sensi dell'art.1, comma 611, lettera a) della legge n.190/2014.

3) Quanto alle ulteriori società, la Camera di Commercio riporta di aver deciso la conferma della partecipazione societaria alla stregua di diverse considerazioni, che hanno tenuto presente:

a) Il rilievo cardine dell'art.3, comma 25 della legge n.244/2007, quale previsione che separa le fattispecie societarie consentite da quelle vietate;

b) La distinzione tra società che svolgono attività amministrativa in favore dell'Ente di riferimento da quelle che esercitano attività d'impresa in regime di concorrenza;

c) La sottrazione dalla fase valutativa di quelle società la cui legittimità è assorbita da disposizioni normative (nel caso di specie dall'art.2, comma 4 della legge n.580/1983, che, per le Camere di commercio, prevede la possibilità di promuovere e realizzare *"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 e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società"*).

La Camera di Commercio di Oristano ricomprende in tale previsione le società SOGAER, CONSORZIO UNO e GAL ALTA MARMILLA E MARMILLA scarl.

d) L'inclusione automatica delle partecipazioni in società in house tra quelle consentite dal legislatore;

e) Per le partecipazioni in società non in house, la necessità di un'ulteriore valutazione sulla base di ulteriori criteri, ovvero, in particolare: **I)** i criteri di cui all'art.1, comma 611, della legge 190/2014 cioè non in termini di vincolatività assoluta; **II)** l'impatto di profili ulteriori quali l'effettivo utilizzo dei servizi che derivano dalla partecipazione societaria, anche in termini di rapporto costi/benefici, prospettive di sviluppo societario, la possibile produzione di beni e servizi necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali attivando altri strumenti che non siano le società (fondazioni, associazioni), la possibilità che la quota detenuta perda valore proprio per via della fuoriuscita della Camera di commercio; **III)** il rispetto, per coerenza, delle decisioni assunte in sede di valutazione effettuata ai sensi dell'art.3, comma 24, della legge n.244/2007 e dell'art.1, comma 569, della legge n.147/2013, non modificabili quanto alle decisioni di dismissione e modificabili quanto alle decisioni di mantenimento, solo in presenza di fatti e circostanze idonee.

La Camera di commercio di Oristano riporta poi gli esiti applicativi di tali principi, che appunto, hanno portato ai risultati riassunti nella tabella poco sopra elaborata.

La relazione sui risultati conseguiti

L'art.1, comma 612, della legge 190/2014 impone agli stessi organi di vertice che hanno approvato il Piano operativo di razionalizzazione di predisporre entro il 31 marzo 2016 una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti e da pubblicare nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

Il Segretario Generale della Camera di commercio di Oristano ha trasmesso in data 6 aprile 2016 la Relazione sui risultati conseguiti, approvata dalla Giunta Camerale nella seduta del 30.3.2016 con deliberazione n.15.

Dopo aver brevemente riassunto le decisioni assunte con il Piano di razionalizzazione, viene dato atto che la Camera di commercio, con deliberazione n.24 del 14.5.2015 della Giunta Camerale, ha disposto la cessione della partecipazione nella società **So.Ge.A.Or spa**, valutando l'impossibilità di destinare in concreto la struttura aeroportuale a servizio delle attività produttive. Per altro anche altri soci pubblici (Provincia di Oristano, socio maggioritario, Comune di Oristano e Consorzio Industriale Provinciale) hanno deliberato la cessione delle proprie quote, essendo inoltre la situazione patrimoniale della società "a serio rischio di fallimento".

Quanto alla società **Banca di Sassari spa**, si è conclusa entro il 31 dicembre 2015 la cessione della quota societaria con un valore di realizzo pari ad euro 22.041,85 ed una minusvalenza pari ad euro 2.301,47.

Anche per la società **Job Camere srl** si è definita la procedura di liquidazione con un valore di realizzo quote pari ad euro 4.510,12, con una plusvalenza pari ad euro 3.256,12.

Quanto infine al **GAL Terre Shardana scarl** in liquidazione, alla data del 31 dicembre 2015 risultava ancora in corso la procedura fallimentare.

Nessuna variazione si è invece determinata per le ulteriori società.

A margine della relazione, la Camera di commercio di Oristano, con considerazioni conclusive, segnala che è attualmente in itinere un progetto di riforma che interesserà l'ordinamento delle Camere di commercio, la cui conclusione è attesa per il mese di agosto del corrente anno.

Ovviamente le dismissioni già attuate non potranno tener conto di tali future valutazioni, mentre, in termini generali, si è imposta una riflessione generale da parte degli enti camerali in ordine all'opportunità di dismettere partecipazioni in società per le quali potrebbe anche verificarsi che il risparmio derivante dalla dismissione risulti in definitiva inferiore rispetto al costo complessivo da sopportare per il sistema nel suo insieme, compreso lo stesso ente partecipante, in conseguenza della dismissione.

Le valutazioni della Sezione del controllo

Esaminati i contenuti del Piano di razionalizzazione e della relazione tecnica allegata, nonché quanto indicato nella successiva Relazione sui risultati conseguiti, l'avviso della Sezione è che il Piano della Camera di commercio di Oristano non risulti coerente con quanto indicato dall'art.1, commi 611 e seguenti della legge n.190/2014 e sia anzi gravemente carente sotto diversi punti di vista.

In ogni caso dall'esame dei documenti trasmessi non risulta che le decisioni assunte siano supportate da adeguata valutazione tecnico-finanziaria in ordine alle caratteristiche tecniche, finanziarie ed organizzative dei soggetti partecipati, da cui possa ricavarsi la convenienza o meno del mantenimento della partecipazione.

E' sufficiente, al riguardo, considerare che la decisione di mantenere le partecipazioni societarie di cui all'allegato B del Piano di razionalizzazione è giustificata unicamente con l'applicazione dei primi quattro criteri indicati dal Piano, mentre in nessun caso sono riportate valutazioni ai sensi del quinto criterio, ovvero nessuna decisione è stata assunta ai sensi dell'art.1, comma 611 della legge 190/2014.

In riferimento al Piano debbono essere fatte le seguenti considerazioni:

a) In primo luogo, come si è già indicato nel sommario esame della disciplina della legge di stabilità 2015, dev'essere effettuata una

valutazione in termini di indispensabilità del mantenimento della partecipazione societaria. Tale criterio, come si è esplicitato nella parte della presente relazione che esamina l'evoluzione normativa, si somma al precedente criterio di cui all'art.3, comma 27, della legge n.244/2007 e lo restringe ulteriormente. Non risulta dunque corretto che tale criterio continui ad essere utilizzato quale criterio cardine che regola la legittimità/illegittimità del mantenimento delle partecipazioni societarie in essere, relegando, invece le previsioni di cui all'art.1, comma 611, della legge n.190/2014, ad una valenza meramente residuale, che per di più opererebbe – già escluso l'obbligo di dismettere le società in house e quelle ritenute conformi alle finalità istituzionali – solo ed esclusivamente per le società non coerenti con i fini dell'Ente, come afferma la Camera di commercio di Oristano.

E' evidente che tale interpretazione finisce per pretermettere i criteri invece principalmente considerati dal legislatore con l'ultimo intervento della legge di stabilità per il 2015.

Ritiene invece la Sezione, come è stato in precedenza esplicitato, che il quadro normativo risulta essere radicalmente mutato a seguito dell'introduzione delle previsioni di cui all'art.1, comma 611 e seguenti della legge n.190/2014. In virtù di tale nuovo sistema normativo, piuttosto, la prima ed imprescindibile valutazione cui l'Ente è tenuto è proprio quella circa l'indispensabilità della partecipazione societaria per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

Valutazione, tra l'altro, che all'interno del Piano di razionalizzazione, dovrebbe essere effettuata ed esplicitata per ciascuna singola società e non certo in via descrittiva e cumulativa. Al contrario il Piano di razionalizzazione trasmesso e la relazione tecnica allegata danno atto dei criteri seguiti, ma non si trova traccia, salvo alcune eccezioni, delle valutazioni in concreto compiute per ciascuna singola società.

Per altro è agevole constatare che è lo stesso legislatore, con l'art.1, comma 613, a prevedere la possibilità di procedere alla dismissione anche di quelle partecipazioni che sono state a suo tempo attivate in adempimento ad obblighi di legge, evidentemente confermando che l'Ente è chiamato ad effettuare un'effettiva valutazione ad ampio raggio, senza cioè che esista la possibilità di disporre "in automatico" il mantenimento di alcuna partecipazione societaria, stimolando le amministrazioni, al contrario, ad una riflessione seria e motivata circa la necessità dello strumento societario per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

A tal riguardo non sfugge alla Sezione che il criterio dell'indispensabilità, indicato dall'art.1, comma 611, lettera a) della legge n.190/2014, dev'essere inteso in termini ampi per via della natura delle Camere di commercio e delle finalità previste dalla legge n.580/1993, il cui art.2, comma 4, espressamente prevede 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 e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società"*.

Orbene, ritenere che il criterio dell'indispensabilità debba essere inteso in modo rigido ed insuperabile, senza riconoscere alcun margine discrezionale nel suo utilizzo, rischierebbe di negare in radice alle Camere di commercio la possibilità stessa di operare tramite una modalità tipica di perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero il supporto e la promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali tramite la costituzione di organismi partecipati o la partecipazione in essi. In difetto, infatti, si potrebbe giungere all'assurda conclusione che nessuna partecipazione societaria sarebbe in realtà assolutamente indispensabile.

Al contrario ritiene invece la Sezione che la valutazione di indispensabilità della partecipazione societaria non possa che essere effettuata per la Camere di commercio proprio tenendo presente l'ampia discrezionalità che il legislatore ha loro originariamente attribuito per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, dal momento che esse trovano proprio nella costituzione e nella partecipazione in enti di promozione un modulo tipico e normativamente disciplinato del loro intervento, in quanto strumento naturalmente adeguato al perseguimento delle funzioni di promozione economica del territorio, assegnate per legge alle Camere di commercio.

Ciò non toglie, tuttavia, che debba correttamente procedersi, anzitutto, ad effettuare la ricognizione sistematica degli indirizzi forniti dal legislatore per la razionalizzazione della spesa per partecipazioni societarie e, successivamente, a considerare, senza automatismi e con coerenza logica, criteri più strettamente attinenti alla valutazione della convenienza economica della partecipazione (da intendersi qui in termini ampi, come efficacia, efficienza ed economicità della gestione rispetto alle finalità istituzionali).

Tale operazione valutativa in termini di indispensabilità della partecipazione, come detto, non risulta invece effettuata nel Piano di razionalizzazione in esame.

b) La necessità di specifica e concreta valutazione delle ragioni che consentono il mantenimento della partecipazione societaria risulta a ben vedere anche dalle stesse riflessioni della Camera di commercio di Oristano, la quale correttamente considera che i criteri normativi possono, entro certi limiti, trovare applicazione elastica. Tuttavia, proprio affinché la discrezionalità concessa dal legislatore sia correttamente esercitata, emerge la necessità di una compiuta valutazione, tanto più nei casi in cui si riscontra che la società partecipata è interessata da quelle "situazioni-

tipo" considerate dal legislatore, quale ad esempio un numero di amministratori superiore ai dipendenti, che imporrebbero la dismissione della partecipazione (nel Piano operativo di razionalizzazione, le tabelle evidenziano la presenza di 4 società in cui ciò si verifica, senza che il suddetto Piano contenga alcuna considerazione al riguardo).

c) Del tutto priva di giustificazioni risulta la valutazione di euro 9.477,00 quale livello dei risparmi attesi.

d) Solo per la vendita delle azioni della società Banca di Sassari viene previsto il termine del 30.11.2015, mentre si precisa che non è possibile prevedersi modalità e tempi per le società Gal Terre Shardana in fallimento e per la SOGEAROR in liquidazione. Non viene invece indicata o prevista una tempistica per la dismissione delle altre partecipazioni societarie.

e) A dispetto di quanto previsto dalla legge, che ne imporrebbe la descrizione nel Piano di razionalizzazione, risulta infine genericamente affermato nella relazione tecnica che *"Indirizzi e direttive per assicurare il contenimento dei costi sono in corso di formalizzazione nei riguardi delle società per le quali è confermata la partecipazione o differita la decisione"*.

f) Quanto infine alla prospettata esigenza che le operazioni di dismissione possano in definitiva essere coerenti con le direttive che proverranno dal progetto di riforma in itinere, occorre segnalare che ciò non esclude che vengano nel frattempo programmate attività, se non di dismissione (che potrebbero nel frattempo anche essere sospese sino alla definizione della riforma) quanto meno di valutazione dei costi di funzionamento e di razionalizzazione delle misure di gestione. Anche sotto profilo né il Piano né la relazione sui risultati conseguiti effettua alcuna specificazione.

Tutto ciò premesso e rilevato, la Sezione

DELIBERA

di segnalare alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Oristano le sopra descritte criticità del Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie trasmesso alla Sezione del controllo ai sensi dell'art.1, comma 612, della legge n.190/2014, invitando il predetto Ente ad adeguare il Piano in relazione alle indicazioni fornite.

ORDINA

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente ed al Segretario Generale della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Oristano.

Così deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2016.

Il Relatore
Roberto Angioni

Il Presidente
Francesco Petronio

Depositata in Segreteria il 16 Maggio 2016

Il Dirigente
Giuseppe Mullano