



PIANO DI REVISIONE ORDINARIA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLA CAMERA DI COMMERCIO DELLA ROMAGNA – FORLÌ-CESENA E RIMINI AI SENSI DELL'ART. 20 DEL D.LGS. N. 175/2016 – ANNO 2020

ALLEGATO A) ALLA DELIBERA PRESIDENZIALE D'URGENZA N. 19 DEL 22 DICEMBRE 2020

PREMESSA

Nel corso degli ultimi anni il Legislatore ha posto in essere numerosi provvedimenti volti alla valorizzazione, al riordino e alla razionalizzazione del sistema delle partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni, ivi comprese le Camere di Commercio e l'Unione nazionale delle Camere di Commercio.

Con la L. n. 124/2015 (legge Madia) il Governo è stato delegato ad emanare un decreto legislativo per il riordino dell'intera disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare chiarezza delle regole, semplificazione normativa e tutela e promozione della concorrenza, nonché per il riordino dell'intera disciplina dei servizi pubblici.

Con il D.Lgs. n. 175/2016 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", in sigla TUSP, emanato in attuazione della legge delega, si è voluto perseguire l'obiettivo di:

- evitare forme di abuso dello strumento societario;
- tutelare la concorrenza e il mercato;
- ridurre drasticamente i costi degli enti pubblici.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 124/2015 è stato emanato il Decreto correttivo n. 100/2017 che ha apportato una serie di novità alla disciplina delle società partecipate di cui al Testo unico n. 175/2016.

Infine, con la c.d. Legge di bilancio 2019 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145) con l'articolo 1, comma 723 e comma 724, sono state introdotte modifica al TUSP.

In particolare, con il comma 723, è stato aggiunto, all'articolo 24 del D.Lgs. 175/2016, il comma 5-bis che, con decorrenza 1° gennaio 2019, sospende – per le società partecipate che hanno prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione – l'efficacia, sino al 31 dicembre 2021, dei precedenti commi 4 (relativo all'obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (che prescrive una sanzione per la mancata alienazione nei termini). Mentre con il comma 724 è stato previsto che i G.A.L., vale a dire i Gruppi di Azione Locale costituiti in attuazione dell'art. 34 del Regolamento CE n. 1303/2013 e dell'art. 61 del Regolamento CE n. 508/2014, sono sottratti dalla disciplina di cui all'art. 20 del medesimo Testo Unico.

RIFERIMENTI NORMATIVI

L'articolo 20 del D.Lgs n. 175/2016 prevede la Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e dispone quanto segue:

"1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014,



n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 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 cinquecentomila euro (ai sensi dell'articolo 26, comma 12-quinquies del D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.)¹;
- 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.

3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

5. I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati, salvo quanto diversamente disposto nel presente decreto, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

6. Resta ferma la disposizione dell'articolo 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

8. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

... omissis ...".

1. Ai sensi dell'articolo 26, comma 12-quinquies, del D. Lgs. N. 175/2016 così come modificato dal D. Lgs. n. 100/2017.



Come si può notare, l'articolo 20 del D.Lgs. n. 175/2016 ha:

- definito i contenuti della relazione tecnica che le Pubbliche Amministrazioni dovranno sviluppare in un piano di riassetto;
- dettagliato le modalità del piano;
- fissato i tempi di attuazione (il primo piano di razionalizzazione periodico andava effettuato entro il 31 dicembre 2018, con la situazione aggiornata al 31 dicembre 2017; successivamente il piano ordinario va adottato entro il 31 dicembre di ogni anno con la situazione contabile aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente);
- fissato gli adempimenti di comunicazione e trasmissione del piano (il piano deve essere trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Corte dei conti).

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, l'Unioncamere e le Camere di Commercio possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività:

- produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Sono inoltre ammesse partecipazione in società con caratteristiche definite nell'articolo 4 commi 3, 7 e 8:

- aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato;
- costituite in attuazione dell'art. 34 del Regolamento CE n. 1303/2013 e dell'art. 61 del Regolamento CE n. 508/2014 – Gruppi d'Azione Locale;
- aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, nonché la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. E' inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.

L'articolo 5, comma 1, del Testo unico prevede che *“l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17 (società a partecipazione mista pubblico-privata), o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in*



società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il conseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, 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”.

L'articolo 5, comma 2, dispone che *“l'atto deliberativo di cui al comma 1, dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese [...]”.*

Come detto, i parametri che, qualora non soddisfatti, posso intervenire nella decisione di riassetto in termini di razionalizzazione, fusione, soppressione anche mediante messa in liquidazione o cessione, sono quelli indicati nell'articolo 20, comma 2, del testo unico.

In tema di continuità rispetto alla legge 580/93 in materia di partecipazioni nel sistema camerale è inoltre intervenuto l'articolo 2, comma 4, del D.Lgs. n. 219/2016, il quale ha confermato 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, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, a società, previa approvazione del Ministro dello sviluppo economico.”*

In caso di mancata adozione dei piani di razionalizzazione periodica si incorre, secondo l'articolo 20, comma 7, in una sanzione amministrativa (eventualmente comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti) pari ad una somma che va da un minimo di euro 5.000,00 a un massimo di euro 500.000,00 salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile.

Il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni deve essere comunicato al MEF, anche in caso di esito negativo, attraverso il portale “Patrimonio della P.A.” e le relative informazioni sono rese altresì disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15 del D.Lgs n. 175/2016 s.m.i. (Direzione VIII – Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico – del Dipartimento del Tesoro).

Il provvedimento, in quanto da considerarsi atto di dismissione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie del sistema camerale, deve essere altresì trasmesso, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del D.Lgs. n. 219/2016 al Ministero dello sviluppo economico, che ne verificherà la corrispondenza alle disposizioni della Legge 29 dicembre 1993, n. 580.

La norma dispone che ove non ne verifichi la corrispondenza, il Ministero dello sviluppo economico, entro trenta giorni, può chiedere l'adeguamento fissando un termine non superiore a trenta giorni. Decorso inutilmente tale ultimo termine, lo stesso Ministero adotta i provvedimenti in via sostitutiva.

LE LINEE DI INDIRIZZO PER GLI ADEMPIMENTI RELATIVI ALLA REVISIONE E AL CENSIMENTO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE ADOTTATE DAL MEF E DALLA CORTE DEI CONTI (PUBBLICATE IL 21 NOVEMBRE 2019 SUL PORTALE DEL MEF)

L'esame ricognitivo di tutte le partecipazioni detenute, con l'individuazione di quelle che devono essere alienate, deve tenere conto dei criteri e prescrizioni provenienti dal sistema camerale, degli orientamenti della Corte di conti, Sezione di controllo, e degli orientamenti del Mef espressi con gli



indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche e pubblicati sul portale del MEF in data 21 novembre 2019 (nel corso del 2020 non risultano pubblicate nuovi orientamenti e indirizzi).

Proprio in aderenza a queste linee guida si possono così riepilogare i punti cardine dell'operazione di revisione ordinaria.

Circa il perimetro soggettivo.

Nulla di nuovo rispetto al passato.

Le Amministrazioni tenute alla comunicazione dei piani di razionalizzazione periodica sono quelle indicate nell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

In particolare, l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, stabilisce che: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”.*

Con riferimento ai consorzi, il Mef ha inteso specificare che i consorzi tra le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 165/2001, che non rivestono forma societaria, rientrano nel perimetro soggettivo del TUSP e, pertanto, sono tenuti ad adottare i piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da essi detenute. Le partecipazioni delle Amministrazioni in detti consorzi non sono oggetto di razionalizzazione.

Circa il perimetro oggettivo

Anche qui nulla di nuovo rispetto al piano di razionalizzazione precedente.

Come delineato all'articolo 1, comma 1, del TUSP, le disposizioni dello stesso TUSP si applicano avendo riguardo alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, sia diretta che indiretta (c.d. perimetro oggettivo).

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f), dello stesso TUSP, per “partecipazione” si deve intendere *“la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”.*

Una società si considera:

- partecipata direttamente, quando l'amministrazione è titolare di rapporti comportanti la qualità di socio o di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi nella società;
- partecipata indirettamente, quando la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o altri organismi soggetti al controllo da parte di una singola amministrazione o di più pubbliche amministrazioni congiuntamente.

Pertanto, rientrano fra le “partecipazioni indirette” soggette alle disposizioni del TUSP sia le partecipazioni detenute da una pubblica amministrazione tramite una società o un organismo



controllati dalla medesima (controllo solitario), sia le partecipazioni detenute in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più Pubbliche Amministrazioni (controllo congiunto).

Con riferimento a quest'ultimo caso, in considerazione del fatto che la "tramite" è controllata da più enti, ai fini dell'analisi della partecipazione e dell'eventuale individuazione delle misure di razionalizzazione da adottare ai sensi dell'art. 20 del TUSP, le Amministrazioni che controllano la società "tramite" sono invitate a utilizzare opportune modalità di coordinamento (tra queste, ad esempio, la conferenza di servizi) per determinare una linea di indirizzo univoca sulle misure di razionalizzazione da adottare, da rendere nota agli organi societari

Si precisa, inoltre, che la nozione di organismo "tramite" non comprende gli enti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del TUSP ai sensi del menzionato articolo 2, comma 1, lett. a), come i consorzi di cui all'art. 31 del TUEL e le aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL che dovranno procedere ad adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute.

In ordine al fatturato

L'art. 20, comma 2, lett. d), del TUSP, stabilisce che le Amministrazioni pubbliche devono adottare misure di razionalizzazione per le partecipazioni detenute in società che, nel triennio precedente, hanno conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, del TUSP, detta soglia è ridotta a cinquecentomila euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione riferiti al 31 dicembre 2019.

Nell'applicazione di tale norma si deve fare riferimento al bilancio individuale di ciascuna società partecipata con specifico riferimento all'area ordinaria della gestione aziendale, al fine di individuare la misura della "dimensione economica" dell'impresa.

In relazione alle società a controllo pubblico

La nozione di "società a controllo pubblico" risulta dal combinato disposto delle lettere b) ed m) del comma 1 dell'articolo 2 del TUSP.

Sulla corretta individuazione di tale nozione, si richiamano le indicazioni contenute nell'orientamento concernente *"la nozione di "società a controllo pubblico" di cui all'articolo 2, comma 1, lett. m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"* pubblicato lo scorso 15 febbraio 2018 sul sito istituzionale del Dipartimento del tesoro www.dt.mef.gov.it.

In via esemplificativa, la fattispecie della "società a controllo pubblico" ricorre nelle seguenti ipotesi:

Controllo solitario:

1. il socio dispone della maggioranza assoluta dei voti in assemblea ordinaria;
2. il socio dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
3. il socio esercita il controllo grazie a vincoli contrattuali con la società.

Controllo congiunto:

1. una pluralità di soci esercita il controllo per effetto di norme di legge, di norme statutarie o di patti parasociali;
2. una pluralità di soci dispone della maggioranza assoluta dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed esercita il controllo, anche tramite comportamenti concludenti;
3. una pluralità di soci dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria, anche tramite comportamenti concludenti;
4. una pluralità di soci esercita il controllo grazie a vincoli contrattuali con la società.



Il MEF considera a controllo pubblico anche le società *in house* soggette al controllo analogo e al controllo analogo congiunto, nonché le società a totale partecipazione pubblica.

Società in fase di quotazione

L'art. 2, comma 1, lett. p), del TUSP, considera quotate: "*p) ... le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati*".

Sulla nozione di "mercato regolamentato", si richiama il contenuto dell'orientamento concernente "*la nozione di mercato regolamentato contenuta nella definizione di "società quotate" di cui all'articolo 2 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*", pubblicato lo scorso 22 giugno 2018 sul sito istituzionale del Dipartimento del tesoro www.dt.mef.gov.it.

A tali società, per espressa previsione dell'art. 1, comma 5, del TUSP, si applicano le disposizioni ivi indicate "solo se espressamente previsto"; così pure tali disposizioni si applicano, solo se espressamente previsto, anche alle società partecipate da società quotate.

Tuttavia, se le società partecipate dalla società "tramite" quotata sono controllate o partecipate da Amministrazioni pubbliche, a tali società si applicano comunque le disposizioni del TUSP.

Se una società ha avviato la procedura di quotazione di strumenti finanziari diversi dalle azioni a partire dal 23 settembre 2016 in poi, non può essere considerata una società quotata ai sensi del TUSP e non potrà essere considerata una società quotata neanche se la procedura di quotazione si concludesse positivamente.

Parimenti, non può essere considerata quotata la società che, pur avendo adottato entro la data del 30 giugno 2016 atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, non ha concluso il procedimento di quotazione entro il 23 settembre 2017.

Inoltre, se una società ha emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, la società cesserà di essere considerata "quotata" dal momento della scadenza dei predetti strumenti finanziari.

Infine, l'art. 26, comma 4, del TUSP stabilisce che se entro il 23 marzo 2018 la società interessata ha deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti e ha presentato domanda di ammissione alla quotazione, godrà del regime applicabile alle società quotate, se il procedimento di quotazione si è concluso.

L'articolo 24, comma 5-bis, del TUSP

Come già scritto, a decorrere dal 1° gennaio 2019, con l'art. 1, comma 723, della legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145), è stato aggiunto, all'articolo 24 del TUSP, il comma 5-bis, che sospende – per le società partecipate che hanno prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione – l'efficacia, sino al 31 dicembre 2021, dei precedenti commi 4 (relativo all'obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (che prescrive una sanzione per la mancata alienazione nei termini).

Conseguentemente:

1. le pubbliche amministrazioni che, in adempimento all'obbligo previsto dall'articolo 24, comma 4, del TUSP, avrebbero dovuto alienare tali partecipazioni entro il 30 settembre 2018 e non abbiano ancora concluso la procedura di alienazione – o laddove questa abbia avuto esito negativo – sono autorizzate (dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021) a non procedere all'alienazione, senza incorrere nella "sanzione" di cui al comma 5 dell'articolo 24;



2. parimenti, le pubbliche amministrazioni che detengono tali partecipazioni potranno non procedere all'alienazione fino al 31 dicembre 2021.

Al riguardo, il MEF ha precisato che la disposizione contenuta all'art. 24, comma 5-bis, del TUSP, dà facoltà alla pubblica amministrazione – preventivamente autorizzata, fino al 31 dicembre 2021 – di sospendere l'operazione o l'avvio della stessa. Rimane ferma la possibilità per l'amministrazione di procedere ugualmente all'alienazione.

Resta inteso che, qualora ricorrano i presupposti di cui al menzionato articolo 20 del TUSP, permane l'obbligo per le amministrazioni di sottoporre anche tali partecipazioni alle diverse misure di razionalizzazione eventualmente applicabili.

Compatibilità tra legge regionale e legge statale

Nessuna novità al riguardo rispetto allo scorso anno.

Pertanto in forza del criterio di riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali sancito nell'articolo 117 della Costituzione, le disposizioni contenute nel TUSP si applicano anche alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali.

Peraltro, sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, di integrazione e correzione del TUSP, è stata acquisita, nella Conferenza unificata del 16 marzo 2017, l'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali al fine di sanare il *deficit* partecipativo rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 25 novembre 2016, n. 251.

Quanto all'applicabilità delle norme del TUSP alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 23 del TUSP, rubricato "*Clausola di salvaguardia*", testualmente dispone: "*Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*".

Pertanto, le disposizioni del TUSP, adottate con atto avente forza di legge ordinaria, si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano solo se contengono una disciplina compatibile con quella eventualmente prevista, per la medesima materia, dai loro statuti, adottati con legge costituzionale, e dalle relative norme di attuazione.

Modalità di trasmissione dei provvedimenti di razionalizzazione alla Struttura di monitoraggio

Le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Struttura di monitoraggio gli elementi contenuti nel provvedimento di revisione, nonché nella relazione sull'attuazione delle misure previste nel piano dell'anno precedente.

Tale comunicazione deve essere effettuata trasmettendo, esclusivamente attraverso l'applicativo *Partecipazioni* del Portale Tesoro <https://portaletesoro.mef.gov.it>:

- le informazioni, in formato elaborabile, relative a ciascuna partecipazione e alla relativa società partecipata, richieste dalla Struttura per rappresentare, in maniera standardizzata ed omogenea, l'analisi effettuata e le misure di razionalizzazione eventualmente adottate;
- il provvedimento adottato, anche nel caso in cui l'amministrazione non detenga partecipazioni in società ricadenti nel perimetro oggettivo del TUSP. Il documento deve essere completo, inclusi gli eventuali allegati;
- la relazione sull'attuazione del piano adottato l'anno precedente.



Una volta completata la validazione dei dati inseriti ed effettuata la trasmissione dei documenti, l'amministrazione riceverà un messaggio di posta elettronica contenente la notifica dell'avvenuta trasmissione e l'indicazione del numero di protocollo assegnato.

Solo al termine della procedura di validazione e trasmissione mediante l'applicativo *Partecipazioni*, l'amministrazione sarà considerata adempiente agli obblighi di comunicazione nei confronti della Struttura di monitoraggio (art. 20, commi 3 e 4, del TUSP).

Rientra nella responsabilità dell'Amministrazione dichiarante verificare accuratamente, prima di procedere con la validazione e trasmissione, la correttezza dei dati inseriti a sistema e la loro coerenza con il contenuto del provvedimento adottato, nonché il corretto caricamento della parte documentale. Una volta effettuata la validazione, le informazioni inserite e il provvedimento caricato non sono più modificabili.

Si rammenta, altresì, che l'Amministrazione è tenuta a trasmettere gli atti di cui all'art. 20 del TUSP (provvedimento di razionalizzazione e relazione sull'attuazione) anche alla Sezione competente della Corte dei conti.

Attuazione del precedente piano di razionalizzazione

L'articolo 20, comma 4, del TUSP prescrive che, entro il 31 dicembre di ogni anno, ciascuna Amministrazione pubblica approvi una relazione sull'attuazione delle misure adottate nel piano di razionalizzazione dell'anno precedente, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmetta alla Struttura di monitoraggio e controllo, oltre che alla competente Sezione della Corte dei conti.

Tale relazione deve essere trasmessa alla Struttura con le stesse modalità telematiche previste per l'invio del provvedimento di revisione periodica.

Nella relazione vanno fornite informazioni differenziate per le partecipazioni che:

- a) sono state dismesse in attuazione del piano di revisione periodica dell'anno precedente;
- b) sono ancora detenute dall'amministrazione pubblica.

In particolare, per le partecipazioni che sono state dismesse è opportuno che siano specificate le caratteristiche delle operazioni di dismissione, vale a dire: il tipo di procedura messa in atto; l'ammontare degli introiti finanziari; l'identificazione delle eventuali controparti.

Invece, per le partecipazioni ancora detenute deve essere chiarito lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione programmate nel piano precedente, descrivendo le differenti azioni operate rispetto a quelle previste. In particolare, vanno descritte le situazioni di mancato avvio della procedura di razionalizzazione programmata, nonché quelle caratterizzate dalla mancata conclusione delle medesime. Vanno anche motivate le situazioni per le quali siano venute meno le criticità che avevano determinato l'adozione di una misura di razionalizzazione.

Adozione del piano di razionalizzazione periodica corrente

Il provvedimento di razionalizzazione

L'articolo 20, comma 1, del TUSP dispone che, ai fini della revisione periodica, cui le amministrazioni sono chiamate ad ottemperare annualmente, le stesse devono effettuare con proprio provvedimento un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, qualora ricorrano i presupposti previsti dal successivo comma 2 dello stesso articolo, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.



Il provvedimento di cui sopra, adeguatamente motivato e unitamente ai suoi allegati, va poi inviato alla alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura del MEF di cui all'articolo 15.

Acquisizione dei dati ai fini del censimento annuale e della revisione periodica

Con riferimento alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2019, gli adempimenti a carico delle Amministrazioni previsti dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP) in materia di *razionalizzazione periodica* devono considerarsi equivalenti a quelli dello scorso anno, non essendosi registrate novità normative o nuove disposizioni da parte del Mef, e quindi continueranno ad integrarsi con quelli stabiliti dall'art. 17 del D.L. n. 90 del 2014 per la rilevazione annuale delle *partecipazioni e dei rappresentanti* condotta dal Dipartimento del tesoro e condivisa con la Corte dei conti.

Pertanto, come accaduto per la revisione dello scorso anno, attraverso l'applicativo Partecipazioni del Portale Tesoro saranno acquisiti sia i dati relativi alla razionalizzazione periodica (informazioni in formato elaborabile contenute nei provvedimenti, nonché il documento approvato) sia i dati richiesti ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti nominati negli organi di governo delle società ed enti.

In particolare, a seguito della "unificazione" dei due adempimenti, saranno oggetto di comunicazione:

1. tutte le partecipazioni dirette detenute in società ed enti, in maniera del tutto analoga ai precedenti censimenti annuali condotti dal Dipartimento del tesoro;
2. tutte le partecipazioni indirette di primo livello detenute in società per il tramite di società o di organismi. Non sono considerati "organismi tramite" i soggetti che rientrano nel perimetro soggettivo del TUSP, come - a titolo esemplificativo - i consorzi e le aziende speciali di cui, rispettivamente all'art. 31 e all'art. 114 del TUEL, le associazioni, gli enti pubblici economici, gli enti pubblici non economici. A differenza dei precedenti censimenti, pertanto, non devono essere comunicate le partecipazioni detenute indirettamente attraverso enti rientranti nel perimetro soggettivo del TUSP, dal momento che spetterà a detti enti l'onere di censirle e di sottoporle a revisione periodica;
3. tutte le partecipazioni indirette di livello superiore al primo detenute in società per il tramite di società controllate o di organismi controllati dall'amministrazione.

Con riferimento alle società e agli enti censiti, come per le passate rilevazioni annuali del Dipartimento del tesoro, saranno richiesti dati relativi all'anagrafica e al bilancio, informazioni sui servizi svolti in favore dell'amministrazione e sui flussi finanziari iscritti nel bilancio dell'amministrazione derivanti dal rapporto di partecipazione.

Le Amministrazioni saranno tenute, inoltre, a comunicare le informazioni relative ai propri rappresentanti in organi di governo di società e di enti, partecipati o meno.

Con riferimento alle partecipazioni nelle società che rientrano nel perimetro oggettivo del TUSP, dovranno essere comunicate anche le informazioni necessarie allo svolgimento delle attività di monitoraggio nonché l'esito della revisione periodica indicato nel provvedimento adottato ai sensi dell'art. 20 del TUSP.

In passato il MEF ha fornito delle schede che sintetizzavano le informazioni richieste per:

- I censimento annuale delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni (*Allegato 1 - Scheda Partecipazioni*);
- la rilevazione dei rappresentanti delle amministrazioni presso organi di governo di società ed enti partecipati e non partecipati (*Allegato 2 - Scheda Rappresentanti*);



- la razionalizzazione periodica delle partecipazioni (art. 20 del TUSP).

La Camera di Commercio della Romagna non ha utilizzato, per la redazione del piano, i prototipi di scheda comunicati dal Mef ma ha elaborato il piano tenendo conto dei format predisposti dalla Corte dei conti, a beneficio delle Amministrazioni, in occasione della redazione del piano straordinario, assolutamente utili e coerenti con le modalità e gli scopi del piano ordinario.

Così ha operato anche con riguardo al piano di revisione annuale 2019 e così ha operato con riguardo al piano di revisione 2020.

OBIETTIVI DEL DOCUMENTO

La presente nota illustra le modalità e le motivazioni a sostegno della redazione, entro il termine indicato dal Legislatore, del piano di razionalizzazione ordinario della Camera di Commercio della Romagna – Forlì-Cesena e Rimini, definito dall'articolo 20 del TUSP.

L'attività da svolgere concerne l'aggiornamento della situazione in essere alla data del 31 dicembre 2019.

Le valutazioni che la Giunta dovrà esprimere devono tenere conto certamente di quanto indicato dagli articoli 4, 5 e 20, del citato Decreto Legislativo 175/2016 s.m.i. e di quanto contenuto nell'articolo 2 della Legge n. 580/1993 come modificato dal D.Lgs. n. 219/2016. Non solo, esse devono poggiare sui seguenti criteri d'ordine generale:

- innanzitutto, sul principio ispiratore della coerenza con gli analoghi provvedimenti assunti;
- in secondo luogo, sul principio che razionalizzare non significa necessariamente (o comunque non solo) ridurre il numero delle partecipazioni. In verità, l'obiettivo principale è l'efficientamento della gestione delle società partecipate e quindi riduzione dei relativi costi (anche dal punto di vista, interno, della gestione);
- infine, sul principio che il piano di razionalizzazione dovrebbe essere elaborato nell'ottica di farne uno strumento di più efficace controllo degli organismi partecipati.

Il presente documento, redatto sulla scorta della esperienza maturata in passato e delle Linee Guida per la razionalizzazione delle società partecipate redatte dall'Unione nazionale delle Camere di Commercio, ha la finalità di individuare un percorso metodologico che consenta di costruire le schede-società dove vengono riportati tutti gli elementi da prendere in considerazione per le scelte da adottare all'interno del piano di razionalizzazione straordinaria.

Ciò significa che alla decisione in merito al mantenimento o meno della singola quota di partecipazione concorrono sia la raccolta e l'analisi dei dati della società (fatturato, numero dipendenti, numero Amministratori, ecc.) che le valutazioni riguardanti la fornitura del servizio in termini qualitativi e di efficienza, la possibilità di gestire in proprio o esternalizzare il medesimo servizio con il conseguimento di risparmi di spesa, la possibilità di attivare processi di aggregazione e fusione tra soggetti che svolgono attività analoghe.

E' evidente che, per le società di sistema, la scelta non potrà essere fatta senza senza valutazioni condivise tra Unioncamere e Camere di commercio; mentre a livello locale, tale strategia deve essere ricercata dalle Camere di commercio su diversi livelli territoriali a seconda della rilevanza della società partecipata; strategia che va necessariamente condivisa, a livello locale, con gli altri Enti pubblici (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, in primis) che partecipano a quella data società.

Gli elementi da considerare per arrivare ad una decisione rispondono ad una sequenza logica per la quale, solo nel presupposto che la società rientri come attività svolta tra quelle di cui all'articolo 4 del



Testo Unico partecipate e conseguentemente all'articolo 2 della legge 580/93, la valutazione circa l'alienazione o riorganizzazione potrà riguardare gli aspetti contenuti all'articolo 5, commi 1 e 2, e l'analisi degli elementi definiti dall'articolo 20, comma 2; aspetti o elementi la cui presenza o meno non determina automaticamente l'alienazione della partecipata bensì, come indicato dal comma 1, del medesimo articolo 20, anche la possibilità di definire un piano di riassetto.

A corredo del percorso sono state predisposte, come in passato, delle schede-società con le informazioni raccolte; schede corredate con apposita relazione che espliciti le motivazioni della scelta effettuata e da allegare alla delibera e al documento di approvazione del piano di revisione straordinaria.

La scheda-società deve contenere gli elementi e individuare i criteri che devono essere presidiati per poter adottare le decisioni di mantenimento, fusione, cessione, liquidazione e recesso.

Per quanto riguarda le società *in house* nazionali che svolgono attività core indispensabili per il sistema camerale, la proposta dell'Unioncamere è quella di prevederne il mantenimento in quanto la partecipazione alla stessa società appare altamente strategica e strettamente connessa alle funzioni previste nella Legge n. 580/93 recentemente modificata con il D.Lgs. n.219/2016 e, in quanto tale, soddisfa i requisiti contenuti nelle disposizioni richiamate all'articolo 24 del D.Lgs. n.175/2016 s.m.i.

Peraltro, in adempimento degli impegni assunti lo scorso anno, l'Unioncamere ha svolto il compito di provvedere, per tali società e per le Camere di commercio socie, all'iscrizione nell'elenco tenuto dall'ANAC, ai sensi dell'articolo 192, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016.

SCHEMA LOGICO DI VALUTAZIONE

Come già scritto, le società da sottoporre a revisione ordinaria sono rappresentate dalle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019 in maniera:

- diretta (qualunque quota);
- indiretta (solo attraverso una "tramite" controllata non quotata).

In termini generali, si dovrà innanzitutto verificare in maniera oggettiva la coerenza tra le finalità previste dalla norma di riferimento (D.Lgs.n. 219/2016) e l'oggetto sociale contenuto nello statuto della società in cui detiene la partecipazione, individuando poi gli elementi di rispondenza rispetto al Testo Unico (prima area di valutazione).

In secondo luogo, occorrerà fare delle valutazioni ragionate e motivate per ciascuna partecipata dal punto di vista dell'efficacia ed efficienza dei servizi forniti dalla società alla Camera di commercio al fine di evidenziare le ragioni e le finalità che ne giustificano la partecipazione, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria (seconda area di valutazione).

Nelle società con più partecipazioni pubbliche, seppur non previsto dalla norma, è auspicabile che i diversi soci effettuino – per quanto possibile – delle scelte coerenti e condivise rispetto al mantenimento/dismissione (terza area di valutazione).

Infine, la partecipazione in una società deve essere valutata dal punto di vista della sostenibilità economico-finanziaria, tenendo conto delle spese annuali richieste ai soci (quarta area di valutazione).

METODOLOGIA

Le condizioni prioritarie a cui far riferimento durante la fase valutativa delle proprie quote in società partecipate dovranno essere innanzitutto quelle contenute nell'articolo 26 (relativo ai casi di società escluse dall'ambito soggettivo del Testo Unico), nell'articolo 3 (relativo ai tipi di società in cui è



ammessa la partecipazione pubblica), nell'articolo 4 (relativo alle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche).

Relativamente alle «finalità» è opportuno, per le società di sistema, riferirsi alle funzioni dell'articolo 2 della legge 580/93 come riviste ed aggiornate dal recente D.Lgs. 219/2016.

Nel caso le condizioni prioritarie venissero rispettate, occorre sottoporre la partecipazione a valutazioni aggiuntive sulla base dei criteri contenuti nell'articolo 5 (relativo alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria, nonché ai principi di efficienza ed efficacia) e nell'articolo 20 (che si riferisce specificatamente alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, con l'evidenza di alcuni criteri oggettivi di valutazione) del Testo Unico.

In questo caso, se anche solo una delle condizioni richieste non venisse rispettata è imposta la razionalizzazione della partecipazione; si potrà invece optare per il mantenimento qualora le condizioni saranno tutte rispettate.

DETTAGLIO SUI TIPI DI SOCIETÀ AMMISSIBILI (ART. 3 T.U.)

Dettaglio società escluse (art. 26 T.U.):

- Partecipazioni in società che hanno, come oggetto sociale esclusivo, la gestione di fondi UE per conto di Stato o Regioni ovvero realizzazioni di progetti di ricerca finanziati dall'UE (art. 26, c. 2);
- Partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015 (art. 26, c. 3);
- Società istituite nel campo della Sperimentazione gestionale ai sensi art. 9 bis d. lgs. 502/92 (art. 26, c. 6);
- Società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area per lo sviluppo locale (art. 26, c. 7);
- Società costituite per la gestione delle case da gioco – società già costituita e autorizzata alla data del 23/09/2016 (art. 26, c. 12 sexies).

Attività ammissibili (art. 4 T.U.)

- Produzione di un servizio di interesse generale, SIG (art. 4, c. 2, lett. b);
- Progettazione e realizzazione opera pubblica sulla base di un accordo tra PA (art. 4, c. 2, lett. b);
- Realizzazione e gestione di opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di SIG tramite PPP (art. 4, c. 2, lett. c);
- Autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art. 4, c. 2, lett. d);
- Servizi di committenza (art. 4, c. 2, lett. e);
- Valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione stessa attraverso il conferimento di beni immobili (art. 4, c. 3);
- Attività proprie dei Gruppi d'Azioni Locali, GAL (art. 4, c. 6);
- Gestione in via prevalente di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici (art. 4, c. 7);
- Realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane (art. 4, c. 7);
- Produzione di energia da fonti rinnovabili quale oggetto sociale prevalente (art. 4, c. 7);
- Attività analoghe a quelle di enti di ricerca o caratteristiche di uno spin off o start up universitaria (art. 4, c. 8);
- Gestione di aziende agricole con funzioni didattiche costituite da Università (art. 4, c. 8);



- Società esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con provvedimento dei Presidenti di Regione o delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 4, c. 9);
- Servizio economico di interesse generale a rete – affidato con procedura di evidenza pubblica – anche fuori ambito territoriale di riferimento (art. 4, c. 9 bis).

RICHIAMI NORMATIVI

Con lo scopo di facilitare l'individuazione della coerenza tra finalità definite dalla legge e le attività svolte dalle società partecipate, è utile richiamare anche le funzioni individuate nella riforma che ha riguardato di recente il sistema camerale.

Articolo 2 legge 580/93 (modificato dal D.lgs. 219/2016)

- la tenuta del registro delle imprese e del cosiddetto fascicolo di impresa;
- la regolazione e tutela del mercato con particolare riguardo alla trasparenza;
- il sostegno alle imprese per favorirne la competitività;
- la promozione, la realizzazione e la gestione di strutture ed infrastrutture.

Fra le nuove funzioni si segnalano le seguenti:

- l'orientamento al lavoro e l'inserimento occupazionale dei giovani (cosiddetta alternanza scuola-lavoro);
- l'individuazione, a determinate condizioni, delle Camere di commercio come punto di raccordo tra il mondo delle imprese e quello della Pubblica Amministrazione;
- la valorizzazione del patrimonio culturale e la promozione del turismo;
- il supporto alle PMI per i mercati esteri con l'esclusione, però, delle attività promozionali direttamente svolte all'estero;
- la digitalizzazione delle imprese, la qualificazione aziendale e dei prodotti (certificazione, tracciabilità, valorizzazione delle produzioni), nonché la mediazione e l'arbitrato, quali forme di giustizia alternativa di risoluzione delle controversie e il convenzionamento con soggetti pubblici e privati per funzioni istituzionali.

ONERE DI MOTIVAZIONE ANALITICA (ART. 5 T.U.)

La P.A. ha l'obbligo di motivare in maniera analitica le proprie scelte in tema di partecipazioni evidenziandone le ragioni e le finalità, 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.

CRITERI PER LA RAZIONALIZZAZIONE (ART. 20 T.U.)

- a) La società non rientra in alcuna delle categorie richiamate dall'art. 4;
- b) La società è priva di dipendenti o ha un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) La società svolge attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) La società, nel triennio precedente, ha conseguito un fatturato medio non superiore a 500 mila euro;



- e) La società per quattro dei cinque esercizi precedenti ha prodotto un risultato negativo; ad esclusione delle società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale (SIG);
- f) Esiste una necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) Esiste una necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

LE POSSIBILI MODALITÀ DI RAZIONALIZZAZIONE

Nell'art. 20, comma 1, vengono elencate le possibili modalità di razionalizzazione che una P.A. ha per effettuare la «razionalizzazione» di una propria partecipata, riprese anche dal Dipartimento del Tesoro del MEF nel suo applicativo «Partecipazioni»:

- Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società;
- Cessione della partecipazione a titolo oneroso;
- Cessione della partecipazione a titolo gratuito;
- Messa in liquidazione della società;
- Scioglimento della società;
- Fusione della società per unione con altra società;
- Fusione della società per incorporazione in altra società;
- Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella società «tramite»;
- Recesso della società.