



Studio
Sigaudò

Il piano di razionalizzazione delle società partecipate

A cura di Rebecca Zollo

Normativa



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 4 TUSP:

- Comma 1: «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**, ne' acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».
- Comma 2 e ss.: «le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività di:
 - produzione di un servizio di interesse generale;
 - progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
 - realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato;
 - autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;
 - servizi di committenza;
 - gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici;
 - ecc. ecc.»



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 5 TUSP:

- Comma 1: «l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, 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 **perseguimento delle finalità istituzionali** di cui all'articolo 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».



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 5 TUSP:

- Comma 3: «L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta **all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti***, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo».

* **Novità 2022 (Legge 118/2022) che evidenzia la funzione di controllo preventivo della CdC.**



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 20, comma 1, TUSP:

«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.

(...)

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.»



Testo Unico Società Partecipate

L' art. 20, comma 2, TUSP:

«I piani di razionalizzazione, corredati da 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 rientrano in alcuna delle categorie di cui all'**articolo quattro**;
- 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 similari** 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;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di 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 dall'articolo quattro.»



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 24 TUSP:

- Comma 1: «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'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, **sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.** 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».



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 24 TUSP:

- Comma 4: «L'alienazione, da effettuare ai sensi dell'articolo 10, avviene **entro un anno** dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1».

- Comma 5: «In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico **non può esercitare i diritti sociali** nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è **liquidata** in denaro».



Testo Unico Società Partecipate

L'art. 24 TUSP:

- Comma 5-bis: «A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un **risultato medio in utile** nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione».
- Comma 5-ter: «Le disposizioni del comma 5-bis si applicano anche per l'anno 2022 nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un **risultato medio in utile nel triennio 2017-2019**».



Attenzione all'eccessiva durata dei procedimenti di liquidazione/cessione, fornire motivazioni analitiche.

Pronunce e Delibere della Corte dei Conti



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Per ovviare alle ricorrenti criticità del fenomeno partecipativo (...) si sono susseguiti nel tempo numerosi interventi da parte del legislatore che, a partire dalla **legge finanziaria n. 244/2007**, ha inteso limitare il numero delle partecipazioni pubbliche, avviando contestualmente una graduale estensione del campo di applicazione del diritto pubblico al settore delle società partecipate, in modo da promuovere una sana gestione delle risorse pubbliche e la controllabilità di tali gestioni.

(...)

Il richiamato **TUSP** racchiude in sé gran parte della **normativa sostanziale di riferimento per la gestione delle partecipazioni** societarie indicando, tra l'altro, **quali sono le partecipazioni societarie “consentite” e quelle, invece, da dismettere**; prevedendo regole per prevenire e gestire la crisi dell'impresa societaria e sul ruolo che il socio pubblico è tenuto ad assumere per il contenimento delle spese di funzionamento delle società dallo stesso partecipate.

(...)

Il **controllo della Corte dei conti** attiene al rispetto della normativa recata dal TUSP, espressamente finalizzata al contenimento della spesa pubblica e, in ultima analisi, alla tutela degli equilibri di bilancio del socio pubblico e al buon andamento dell'attività amministrativa. L'art. 148-bis del TUEL prevede un intervento di natura anche **interdittiva** in caso di accertamento di gravi irregolarità non spontaneamente rimosse dall'ente locale a seguito di delibera di accertamento.



Al fine di apportare elementi di chiarezza ai richiamati rapporti finanziari reciproci, oltre che per evitare l'elusione di vincoli di finanza pubblica per il mezzo dello strumento societario, il **D.L. n. 95/2012** ha introdotto la previsione di un **allegato obbligatorio al rendiconto** dell'ente pubblico, rappresentato da un **prospetto di riconciliazione contabile** asseverato sia dall'organo di revisione del socio pubblico che da quello del soggetto privato partecipato. La disposizione è oggi confluita nell'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011.



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Gli artt. 20 e 24 del TUSP prevedono un riscontro periodico sulle attività di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni detenute, ascrivibile al modello del controllo di legittimità – regolarità sulle gestioni pubbliche.

(...)

La ricognizione delle partecipate è finalizzata alla **riduzione della spesa pubblica** e alla **efficiente gestione delle partecipazioni** e, quindi ed in ultima analisi, alla riduzione del numero di partecipazioni possedute, in un contesto ordinamentale che, quindi, promuove gli accorpamenti societari e non le scissioni, frazionamenti e parcellizzazioni varie del fenomeno societario, spesso fonte di confusione contabile e squilibri di bilancio.

(...)

Le gestioni pubbliche devono essere improntate a canoni di **razionalità, economicità ed efficienza**, canoni di **proporzionalità, ragionevolezza, logicità e adeguatezza** al perseguimento dei fini previsti dal legislatore (TUSP).



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Il processo di razionalizzazione societaria in corso risulta ancora incompleto, detenendo il Comune di Roma partecipazioni in un numero elevato di enti, non solo societari, che in alcuni casi svolgono attività tra loro analoghe o simili e che, pertanto, dovrebbero essere razionalizzati secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP.

(...)

Ulteriori esigenze di razionalizzazione derivano, inoltre, dai **risultati di esercizio continuamente negativi** di taluni soggetti partecipati.

(...)

Sono stati inoltre riscontrati reiterati casi di **ritardi pluriennali nell'approvazione dei bilanci** di esercizio di alcune società in house e di ulteriori enti “non societari” controllati da Roma Capitale su cui la stessa esercita il “controllo analogo” alla stregua di una società in house providing.



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Si ravvisa la **mancata ricognizione di una parte delle partecipazioni indirette** e l'esigenza di procedere ad un più ampio e profondo processo di razionalizzazione idoneo a ricomprendere anche gli enti pubblici strumentali, per come previsto dall'art. 20, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 175/2016.

(...)

La Corte ha tuttavia rilevato la **persistente incompletezza delle ricognizioni** effettuate che, oltre alle partecipazioni dirette, **hanno ricompreso solo le partecipazioni indirette “di controllo”** e non anche quelle indirette “non di controllo”.



Art. 2 TUSP, definizione di **«indiretta»**: *partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica.*



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

La Sezione, nel prendere atto delle controdeduzioni dal Comune, richiede che **le future ricognizioni siano comprensive di tutte le partecipazioni societarie indirette, ancorché non di controllo**, ritenendo che la completezza della ricognizione sia conforme alla lettera oltre che alla funzione delle norme previste dal d.lgs. n. 175/2016 in materia di ricognizione e razionalizzazione.

Si osserva, infatti, che **gravi criticità nella gestione di una partecipazione indiretta, ancorché non di controllo, si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio della società direttamente partecipata e, di riflesso, su quelli del socio pubblico.**

Appare pertanto necessario censire tutte le partecipazioni indirette per avere un quadro informativo completo del sistema delle partecipazioni comunali, presupposto per la legittima adozione delle più opportune scelte di razionalizzazione *“avendo riguardo all’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche ed alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*, come espressamente prescritto dall’art. 1, comma 2 del TUSP.



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Nella relazione di deferimento, è stata inoltre rilevata l'incompletezza delle ricognizioni effettuate sotto il profilo della mancata inclusione degli **organismi partecipati privi di forma societaria**.

Veniva in proposito osservato che, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del TUSP, i piani di razionalizzazione sono adottati ove, in sede di ricognizione delle partecipazioni, l'Amministrazione socia rilevi "*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*" (cfr. art. 20, comma 2, lett. c), del TUSP).

Alla luce della richiamata norma appare necessario che **in sede di ricognizione periodica delle partecipazioni vengano inclusi anche gli "enti pubblici strumentali" (aziende speciali e istituzioni) per le conseguenti valutazioni di profili di analogia o similarità** con le attività svolte da altri soggetti partecipati, per la loro conseguente razionalizzazione

La necessità di censire anche partecipazioni non societarie risulta peraltro confermata dal "manuale operativo" adottato periodicamente dal MEF (...), secondo cui nel **censire le proprie partecipazioni non societarie, gli enti territoriali devono indicare almeno gli organismi partecipati inseriti nell'elenco I (Gruppo Amministrazione Pubblica)**.



Occorre, pertanto, includere nelle ricognizioni annuali i consorzi, le fondazioni, aziende speciali, associazioni, istituzioni, enti pubblici economici e non economici.



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Si evidenzia, inoltre, che l'obbligo di razionalizzazione si configura quando si verifica uno o più dei presupposti previsti dall'art. 20, comma 2, lettere a) – g) del TUSP.

La successiva scelta, relativa alle **modalità di razionalizzazione** (liquidazione dell'ente partecipato; alienazione della partecipazione; fusione tra due o più soggetti, recesso dalla società, ecc.) rientra nella **competenza decisionale e nella responsabilità, dell'Amministrazione pubblica socia**, tenendo tuttavia conto dei criteri generali che governano l'azione amministrativa, in termini di ragionevolezza, razionalità e proporzione, oltre che conformità ai fini previsti dal TUSP.

L'obbligo di razionalizzazione, infatti, non può considerarsi adempiuto con l'adozione di una qualsiasi misura di razionalizzazione, ma solo da una misura legittima che, quindi, abbia riguardo alle specificità del caso concreto ed allo specifico parametro di razionalizzazione integrato



Corte dei conti - Del. 47/2021 Lazio

Dagli elementi innanzi richiamati emerge un **atteggiamento contraddittorio** del socio pubblico nelle scelte di razionalizzazione di tale Società, con oscillazioni tra decisioni di segno contrapposto nell'arco di pochi mesi: nel 2019, infatti, viene disposta la messa in liquidazione della Società; nel 2020 se ne ipotizza il risanamento con conseguente revoca dello stato di liquidazione, senza peraltro avere chiarezza della situazione finanziaria di detta Società per la riferita mancata approvazione dei bilanci di esercizio, presupposto invero necessario per la legittimità di ogni scelta da parte del socio pubblico.

(...)

La controllata “Fiera Roma s.r.l.”, inoltre, non ha approvato i bilanci di esercizio 2014 – 2019 configurandosi, pertanto, le condizioni per **l'avvio del procedimento di cancellazione della stessa dal registro delle imprese**, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 9, del TUSP. Ai sensi dell'art. 20, comma 9, del TUSP, la presente relazione, unitamente alla delibera di approvazione della stessa, viene trasmessa al Conservatore del registro delle imprese, per le valutazioni di competenza inerenti all'avvio della procedura di cancellazione dal registro delle imprese della società Fiera Roma S.r.l.



Corte dei conti - Del. 110/2022 Piemonte

La Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. società il cui oggetto sociale è prevalentemente incentrato sulla gestione del Servizio idrico integrato, è una **società in house** gestita con la modalità del **controllo analogo congiunto** da circa 300 soci, la quasi totalità dei quali rappresentata da Comuni.

Nella larga maggioranza dei piani di ricognizione annuali delle società partecipate, redatti dagli enti locali ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 175/2016 (c.d. "T.U.S.P."), la società SMAT S.p.A. e le sue partecipate non vengono incluse.

L'esclusione di tali società viene motivata nella attuazione del disposto dell'art. 26, comma 5 del T.U.S.P., ai sensi del quale alle società c.d. "**quotate**" (secondo la definizione contenuta nell'art. 2 TUSP) risulterebbero non applicabili le disposizioni del medesimo decreto.

La questione circa l'inclusione o meno di SMAT S.P.A. – e delle società quotate in genere – nel perimetro delle società da esaminare ai sensi dell'art. 20 TUSP appare di rilievo, posto che **la sua esclusione dal piano di revisione comporta l'omessa disamina dei requisiti legali di cui al d.lgs. 175/2016 per il suo mantenimento**, nonché, eventualmente, per quello delle società a loro volta dalla stessa partecipate (c.d. "**partecipate indirette**" ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. g d.lgs. 175/2016).



Corte dei conti - Del. 110/2022 Piemonte

La differente (e pur tuttavia diffusa presso molti enti) convinzione che la previsione di cui all'art. 1 comma 5 consista in una **clausola di esonero generale** – che cioè consentirebbe alle **pubbliche amministrazioni di detenere e gestire partecipazioni in società “quotate” in deroga all'intero impianto del Tusp, ivi incluso l'obbligo di revisione annuale** – si scontra già con l'accezione letterale della norma. Ed, infatti, si legge nel comma 5 che “*Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate [...]*”, mentre, invece, diverse disposizioni del Tusp si rivolgono alle “pubbliche amministrazioni socie”.

*«L'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 [...] si riferisce alle norme che hanno come dirette destinatarie le società, partecipate o controllate (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di disciplina degli amministratori e dipendenti). La clausola introdotta dal predetto art. 1, comma 5, non può riferirsi, invece, alle norme del testo unico che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni socie, quali quelle imponenti i piani di revisione straordinaria e periodica (**che non devono essere osservate dalle società, ma dall'ente socio**).»* (cit. Delib. 1999/2018 Lombardia)



Ne consegue che tutte le pubbliche amministrazioni debbano esercitare i diritti ed osservare gli obblighi che derivano loro dal Testo unico delle società pubbliche nella gestione delle partecipazioni societarie, anche se “quotate”.

L'omissione, nel piano di revisione annuale di cui all'art. 20 TUSP, delle società “quotate” costituisce un **elemento di incompletezza** del provvedimento amministrativo che ne inficia parzialmente la legittimità, non avendo l'Ente scrutinato i presupposti legali per la detenzione di alcune partecipazioni detenute.

Approvazione



I modelli

Modello
Corte dei
Conti

Modello MEF



Il parere del Revisore

Le disposizioni del TUSP in materia di piano di razionalizzazione delle partecipate non prevedono che sul provvedimento con cui si attua l'adempimento in discorso (nel caso del Comune, una delibera di Consiglio) l'**organo di revisione** debba esprimersi; parimenti, da una lettura dell'art. 239, comma 1, lett. b), del TUEL (Decreto Legislativo n. 267/2000), l'ipotesi in discorso non è prevista fra quelle per le quali l'organo di revisione è chiamato a rendere il proprio parere.

Nonostante ciò, la giurisprudenza contabile (da ultimo, la delib. n. 114/2021/VSGO della sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna) ritiene che detto parere sia comunque **opportuno** e l'organo di revisione debba esprimersi sulla coerenza dell'atto di razionalizzazione rispetto alla normativa recata dal TUSP.



Sanzioni per omessa deliberazione

L'art. 20 TUSP:

- Comma 7: «La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali 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».

GRAZIE
