



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

IL PRESIDENTE DI SEZIONE
PREPOSTO ALLA FUNZIONE DI REFERTO

Illustre dottore,

al fine di condividere gli esiti dell'attività svolta da questa Sezione su tematiche di comune interesse, ho il pregio di trasmettere la Relazione della Sezione delle autonomie sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali e sanitari, approvata con deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG. Il predetto referto fornisce - nel quadro della relazione di ausiliarità tra la Corte dei conti e il Parlamento - un'analisi delle tematiche attinenti ai controlli sul sistema delle partecipazioni detenute dal comparto degli Enti territoriali.

Colgo l'occasione per porgerLe i migliori saluti.

Francesco Petronio

Dott. Luca ZAIA
Presidente Giunta regionale VENETO
Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901
30123 VENEZIA



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI

Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane,
Province, Regioni/Province autonome, Enti sanitari e relative analisi

RELAZIONE 2024

DELIBERAZIONE N. 10/SEZAUT/2024/FRG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI

Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane,
Province, Regioni/Province autonome, Enti sanitari e relative analisi

RELAZIONE 2024

DELIBERAZIONE N. 10/SEZAUT/2024/FRG

Estensori: Cons. Stefano GLINIANSKI
 Cons. Tiziano TESSARO

Hanno collaborato all'istruttoria i funzionari:

Giusi CASTRACANI
Alessandro DI BENEDETTO
Giuseppe GIULIANO
Benedetta MARRONE
Grazia MARZELLA
Valeria TAGLIAFERRI
Lorenzo TOPI

Hanno collaborato alla fase di acquisizione delle delibere delle Sezioni regionali in BDU: Alessandro LOMBARDO e Alessandra PROZZO

Editing: Alessandro DI BENEDETTO

Corte dei conti – Sezione delle autonomie
Via Baiamonti, 25 – 00195 ROMA
www.corteconti.it

GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI RELAZIONE 2021 SOMMARIO

Deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG.....	I
Introduzione e Sintesi.....	1

SEZIONE PRIMA

Normativa e inquadramento generale

1	Quadro normativo di riferimento.....	15
1.1	Il ricorso allo strumento societario da parte di soggetti pubblici: evoluzione del quadro normativo e il ruolo della Corte dei conti	15
1.2	Il Testo Unico sulle società pubbliche.....	17
2	I soggetti e l'oggetto del rapporto di partecipazione.....	19
2.1	Il perimetro delle pubbliche amministrazioni e l'elenco Istat.....	19
2.2	Le società e gli organismi non societari	21
2.3	Le società a partecipazione indiretta e il modello <i>holding</i>	23
2.4	Il regime speciale delle società quotate	25
2.4.1	Le società emittenti strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni.....	26
2.5	L'emergenza pandemica e le deroghe al sistema normativo del Tusp.....	28
3	Il ruolo della Corte dei conti e i controlli a essa affidati.....	30
3.1	Le finalità della disciplina vincolistica afferente alle società pubbliche	30
3.2	L'ambito oggettivo dei controlli della Corte dei conti.....	32
3.3	L'approccio metodologico e la tassonomia dei controlli in sede territoriale	34
3.4	La funzione di indirizzo e di monitoraggio del Mef.....	34
4	I controlli previsti nel Testo Unico	36
4.1	I controlli sul momento genetico e l'art. 5 Tusp	36
4.1.1	Il contenuto della disposizione	36
4.1.2	Gli esiti della verifica.....	37
4.1.3	L'oggetto della verifica.....	37
4.1.4	Il parametro della verifica	38
4.2	I controlli funzionali: la verifica del processo di razionalizzazione (art. 20 Tusp).....	40

4.2.1	Premessa	40
4.2.2	Il ruolo della Corte dei conti.....	42
4.2.3	L'ambito oggettivo della razionalizzazione.....	43
4.2.4	La natura del controllo intestato alla Corte dei conti	47
4.2.5	La razionalizzazione e il mantenimento delle partecipazioni.....	48
4.2.6	Gli effetti della mancata razionalizzazione (art. 20, co. 7).....	52
4.2.7	La ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022).....	55
4.3	La legittimità della detenzione della partecipazione.....	57
4.3.1	Gli scopi perseguibili e l'inerenza alle finalità istituzionali (art. 4 Tusp)	57
4.3.2	La verifica circa il tipo di società (art. 3 Tusp)	60
4.3.3	Le società <i>in house</i>	62
4.3.4	Lo <i>status</i> delle società <i>in house</i>	63
4.3.5	Il controllo analogo.....	64
4.3.6	Il controllo pubblico c.d. congiunto	69
4.3.7	La detenzione della maggioranza del capitale sociale da parte di più soci pubblici e il controllo pubblico congiunto	70
4.4	La verifica sulla corretta applicazione dei vincoli del Tusp	73
4.4.1	Gli effetti della qualificazione delle società a controllo pubblico	73
4.4.2	Lo <i>status</i> degli organi amministrativi delle società a controllo pubblico.....	75
4.4.3	La disciplina dei compensi: profili generali.....	75
4.4.4	Il reclutamento del personale e il contenimento dei costi.....	82
4.4.5	Gli obblighi di pubblicità e trasparenza	83
4.4.6	La valutazione del rischio di crisi aziendale nelle società a controllo pubblico	85
4.4.7	La disciplina della crisi d'impresa.....	86
4.4.8	La disciplina di cui all'art. 14, comma 6 del Tusp.....	88
4.5	I rapporti finanziari tra ente e società	88
4.5.1	Le patologie del soccorso finanziario (art. 14, comma 5, del Tusp).....	89
4.5.2	L'accantonamento al fondo perdite società partecipate (art. 21 del Tusp)	92
4.5.3	La riconciliazione crediti e debiti (art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011).....	93
5	Il bilancio consolidato e la conciliazione dei rapporti tra enti e organismi partecipati	94
6	Le verifiche sul corretto esercizio della <i>governance</i>	100
6.1	Il controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci e i rendiconti degli enti	100
6.2	La verifica sul corretto funzionamento dei controlli interni.....	101

SEZIONE SECONDA

I controlli delle Sezioni regionali

7	I controlli delle Sezioni regionali	105
7.1	Premessa	105
7.2	Le verifiche preventive <i>ex art. 5, Tusp</i>	106
7.2.1	Atto deliberativo antecedente alla modifica dell'art. 5, Tusp.....	110
7.2.2	L'ambito soggettivo e oggettivo del controllo	112
7.2.3	I vincoli finalistici <i>ex art. 4, cc. 1, 2 e 3 Tusp</i>	123
7.2.4	L'onere di motivazione sulla sostenibilità finanziaria e convenienza economica.....	129
7.2.5	L'impiego del modello gestionale/organizzativo <i>in house providing</i>	132
7.2.6	L'assoggettabilità al controllo dell'adesione a un gruppo di azione locale (GAL)	135
7.2.7	La compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato.....	139
7.3	La revisione periodica <i>ex art. 20 Tusp</i> : azioni intraprese e risultati conseguiti	142
7.3.1	Abruzzo.....	143
7.3.2	Basilicata.....	144
7.3.3	Calabria	145
7.3.4	Campania	146
7.3.5	Emilia-Romagna.....	147
7.3.6	Friuli-Venezia Giulia	149
7.3.7	Lazio	150
7.3.8	Liguria	152
7.3.9	Lombardia.....	153
7.3.10	Marche.....	155
7.3.11	Molise	157
7.3.12	Piemonte	159
7.3.13	Provincia autonoma di Bolzano.....	160
7.3.14	Provincia autonoma di Trento	160
7.3.15	Puglia.....	162
7.3.16	Sardegna.....	163
7.3.17	Sicilia.....	165
7.3.18	Toscana.....	167
7.3.19	Umbria.....	168
7.3.20	Valle d'Aosta	170
7.3.21	Veneto.....	171

SEZIONE TERZA

Analisi degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari

8	Gli organismi partecipati esaminati	175
8.1	La banca dati unificata Mef/Corte dei conti.....	175
8.2	Il ruolo degli organi di revisione	178
8.3	Le partecipazioni degli enti territoriali.....	179
8.4	Le partecipazioni degli enti sanitari.....	187
8.4.1	La normativa	187
8.4.2	Gli organismi partecipati dagli enti sanitari	188
9	Le società partecipate e controllate dagli enti territoriali.....	195
9.1	I risultati economici delle società partecipate a controllo pubblico.....	199
9.1.1	<i>Focus</i> confronto risultati della gestione caratteristica ed erogazioni provenienti dagli enti partecipanti.....	205
9.2	I risultati della gestione finanziaria delle società partecipate a controllo pubblico	209
9.3	Le società partecipate e controllate in perdita	214
9.4	La revisione periodica	223
9.4.1	I dati relativi alla revisione periodica	224
9.4.2	Le criticità emerse dalla revisione periodica.....	224
9.4.3	Gli esiti della revisione periodica	231
9.4.4	Le partecipazioni non più detenute	238
10	I flussi finanziari e l'affidamento di servizi agli organismi partecipati dagli enti territoriali ...	243
10.1	I flussi finanziari	243
10.1.1	Crediti e debiti.....	243
10.1.2	Spese	246
10.1.3	Entrate	252
10.2	Gli affidamenti	255
10.2.1	Le modalità di affidamento	256
10.2.2	Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato.....	257
10.2.3	Il modello “in house” e la tutela della concorrenza	259
10.2.4	L'affidamento diretto nei servizi strumentali.....	262
10.2.5	Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati.....	263
10.2.6	L'affidamento dei servizi e la prevenzione dei comportamenti elusivi.....	269
11	Le società partecipate e controllate dagli enti sanitari.....	271
11.1	I risultati economici	275

11.1.1	<i>Focus</i> confronto risultati della gestione caratteristica ed erogazioni provenienti dagli enti partecipanti.....	286
11.2	I risultati della gestione finanziaria.....	290
11.3	Le società partecipate e controllate in perdita	298
11.4	La revisione periodica	303
11.4.1	I dati relativi alla revisione periodica	303
11.4.2	Le criticità emerse dalla revisione periodica.....	304
11.4.3	Gli esiti della revisione periodica	309
11.4.4	Le partecipazioni non più detenute	313
12	I flussi finanziari e l'affidamento di servizi agli organismi partecipati dagli enti sanitari	315
12.1	I flussi finanziari	315
12.1.1	Crediti e debiti.....	316
12.1.2	“Spese”	320
12.1.3	“Entrate”	326
12.2	Gli affidamenti	331
12.2.1	Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati.....	331
	APPENDICE	339

INDICE DELLE TABELLE

Tabelle organismi partecipati dagli enti territoriali

Tabella 1/EETT - Comuni inadempienti ⁽¹⁾ per Regione e per fascia di popolazione ⁽²⁾	181
Tabella 2/EETT - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni per Regione e per fascia di popolazione ⁽¹⁾	182
Tabella 3/EETT - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica.....	184
Tabella 4/EETT - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione	186
Tabella 5/EETT - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione	197
Tabella 6/EETT - Partecipazioni dirette e indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente	198
Tabella 7/EETT - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	201
Tabella 8/EETT - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	203
Tabella 9/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente	204
Tabella 10/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti - Dettaglio società in utile ...	207
Tabella 11/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti - Dettaglio società in perdita	208
Tabella 12/EETT - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	210
Tabella 13/EETT - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico.....	213
Tabella 14/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita	216
Tabella 15/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente.....	217
Tabella 16/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società a controllo pubblico osservate*	218
Tabella 17/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita	220
Tabella 18/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente.....	221
Tabella 19/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società NON a controllo pubblico osservate*.....	222
Tabella 20/EETT - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp	225
Tabella 21/EETT - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2021 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp	227
Tabella 22/EETT - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 Euro nel triennio 2019-2021 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp	228
Tabella 23/EETT - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2017-2021 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp.....	230

Tabella 24/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti territoriali – Anno 2021	233
Tabella 25/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Regioni/Province autonome – Anno 2021	234
Tabella 26/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Province/Città metropolitane – Anno 2021	235
Tabella 27/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni dei Comuni – Anno 2021	236
Tabella 28/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività – Anno 2021.....	237
Tabella 29/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria – Anno 2021	238
Tabella 30/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria - Suddivisione per area regionale – Anno 2021.....	240
Tabella 31/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo oneroso - suddivisione per area regionale – Anno 2021	241
Tabella 32/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo gratuito - suddivisione per area regionale – Anno 2021	242
Tabella 33/EETT - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti.....	245
Tabella 34/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Impegni)	249
Tabella 35/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Pagamenti)	251
Tabella 36/EETT - Accertamenti provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali.....	253
Tabella 37/EETT - Riscossioni provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali.....	254
Tabella 38/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato – Anno 2021	265
Tabella 39/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione – Anno 2021	266
Tabella 40/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi – Anno 2021	267

Tabelle organismi partecipati dagli enti sanitari

Tabella 1/SA - Enti sanitari adempienti, inadempienti e che dichiarano di non possedere partecipazioni - Suddivisione per Regione - Anno 2021	189
Tabella 2/SA - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica	191
Tabella 3/SA - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione	194
Tabella 4/SA - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione	272
Tabella 5/SA - Partecipazioni dirette ed indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente	274
Tabella 6/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	277
Tabella 7/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	279
Tabella 8/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico	281
Tabella 9/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate * NON a controllo pubblico	283
Tabella 10/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente	285
Tabella 11/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti - Dettaglio società in utile	288
Tabella 12/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti - Dettaglio società in perdita	289
Tabella 13/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	291
Tabella 14/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	293
Tabella 15/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico	295
Tabella 16/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico	297
Tabella 17/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita	299
Tabella 18/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente	300
Tabella 19/SA - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita	301
Tabella 20/SA - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente	302
Tabella 21/SA - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp	305
Tabella 22/SA - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2021 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp	306
Tabella 23/SA - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 Euro nel triennio 2019-2021 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp	307
Tabella 24/SA - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2017-2021 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp	308
Tabella 25/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti sanitari - Anno 2021	311

Tabella 26/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività – Anno 2021	312
Tabella 27/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria	313
Tabella 28/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria	314
Tabella 29/SA - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti	318
Tabella 30/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (“Impegni”)	323
Tabella 31/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (“Pagamenti”)	325
Tabella 32/SA - Entrate provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ verso gli enti sanitari (“Accertamenti”)	328
Tabella 33/SA - Incassi provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti sanitari	330
Tabella 34/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato – Anno 2021	334
Tabella 35/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione – Anno 2021	335
Tabella 36/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi – Anno 2021	336

Tavole appendice

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione marzo 2024 - Comuni inadempienti	341
Tavola 1b/APP/EETT - Estrazione marzo 2024 - Comuni che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati.....	346
Tavola 1c/APP/EETT - Estrazione marzo 2024 - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni	347
Tavola 1a/APP/SA - Estrazione marzo 2024 - Enti sanitari inadempienti	349
1b/APP/SA - Estrazione marzo 2024 – Enti sanitari che hanno attestato di non possedere partecipazioni	350

INDICE DEI GRAFICI

Grafici organismi partecipati dagli enti territoriali

Grafico 1/EETT - Percentuali di adempimento dei Comuni dell’obbligo di ricognizione per il censimento annuale	177
Grafico 2/EETT – Valore della produzione, costo della produzione e margine operativo lordo delle società partecipate osservate* a controllo pubblico – Triennio 2019-2021	200
Grafico 3/EETT – Quoziente d’indebitamento delle società controllate per Regione – Esercizio 2021	211
Grafico 4/EETT - Incidenza % dei crediti e dei debiti verso gli enti partecipanti rispetto al totale crediti e debiti delle società controllate	214
Grafico 5/EETT - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare.....	226

Grafico 6/EETT - Distribuzione per area geografica delle società partecipate attive da razionalizzare	226
Grafico 7/EETT - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli organismi partecipati per area geografica	246
Grafico 8/EETT - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli importi per area geografica	246
Grafico 9/EETT - Erogazione media degli enti partecipanti verso gli organismi partecipati - Impegni - Triennio 2019-2021	250
Grafico 10/EETT - Numerosità delle diverse modalità di affidamento in termini percentuali - Anno 2021.....	268
Grafico 11/EETT - Incidenza delle diverse modalità di affidamento sugli impegni annuali - Anno 2021.....	268

Grafici organismi partecipati dagli enti sanitari

Grafico 1/SA - Percentuali di adempimento degli enti sanitari dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale	178
Grafico 2/SA - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare	303
Grafico 3/SA - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % del numero degli organismi partecipati per area geografica	319
Grafico 4/SA - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli importi per area geografica	319
Grafico 5/SA - Numerosità delle diverse modalità di affidamento in termini percentuali - Anno 2021	337
Grafico 6/SA - Incidenza delle diverse modalità di affidamento sugli impegni annuali - Anno 2021	337



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 10/SEZAUT/2024/FRG

Adunanza del 20 maggio 2024

Presieduta dal Presidente della Sezione preposto alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto

alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Giuseppe TAGLIAMONTE, Alfredo GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO;

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Alessandro VISCONTI;

Primi Referendari

Alessandra CUCUZZA, Stefania Anna DORIGO, Laura ALESIANI, Davide FLORIDIA;

Referendari

Francesco LIGUORI, Antonino GERACI.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 3/SEZAUT/2024/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2024;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2732 del 14 maggio 2024 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente di Sezione Francesco Petronio n. 2750 del 15 maggio 2024, con la quale si comunica ai componenti della Sezione che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Uditi i relatori, Consiglieri Stefano Glinianski e Tiziano Tessaro

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento su "Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari – Relazione 2024".

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, ai Presidenti della Conferenza dei Parlamenti regionali, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 20 maggio 2024.

I Relatori

Stefano GLINIANSKI
(firmato digitalmente)

Tiziano TESSARO
(firmato digitalmente)

Il Presidente preposto alla funzione di referto
Francesco PETRONIO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 30 maggio 2024

Il Dirigente
Gino GALLI
(Firmato digitalmente)

RELAZIONE

Introduzione

La presente relazione al Parlamento completa il quadro offerto dai referti annuali sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale (articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131) attraverso analisi estese all'universo delle partecipazioni, considerando le ricadute economiche sui bilanci degli enti soci.

Il sistema delle partecipazioni pubbliche riveste un ruolo cruciale per la vita economica del Paese, quale volano di crescita e di occupazione, ma un utilizzo improprio dello schema societario può anche generare effetti negativi in termini di finanza pubblica. Al fine di disciplinare in modo specifico il sistema complessivo delle partecipazioni pubbliche, alle norme di diritto comune si affianca un apposito corpo normativo¹ che, tra l'altro, introduce un insieme mirato di vincoli volti ad assicurare il perseguimento di obiettivi generali di finanza pubblica.

La Corte, nelle sue diverse articolazioni, si è espressa più volte sui temi inerenti alle partecipazioni pubbliche e in questa sede, in continuità con i precedenti referti, intende fornire una visione capillare del fenomeno, analizzandone la diffusione, la rilevanza economica e le tendenze evolutive.

I temi della *governance* e della gestione degli organismi in mano agli enti territoriali e sanitari² sono rilevanti ai fini del coordinamento della finanza pubblica e interessano tutti i livelli di governo, fino ai Comuni di piccolissima dimensione.

L'ultima relazione, i cui esiti sono stati approvati con deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG, ha riferito in base ai dati, comunicati dagli enti nell'applicativo "*Partecipazioni*" del Mef al 31 dicembre 2018, nella presente indagine si è inteso aggiornare il quadro complessivo degli andamenti anche attraverso il confronto tra le risultanze di più esercizi (2019-2021).

Questo referto è articolato in tre sezioni: la prima attiene alla ricostruzione del contesto normativo alla luce delle recenti innovazioni e si completa con un *excursus* giurisprudenziale; la seconda fornisce una sintesi delle valutazioni e degli esiti dell'attività di controllo delle Sezioni regionali focalizzandosi sull'applicazione della nuova funzione consultiva introdotta dalla novella dell'art. 5 del Tusp, nonché sulla verifiche svolte in sede di revisione periodica (*ex art. 20, Tusp*); la terza sezione, infine, delinea le dinamiche evolutive e l'assetto economico e finanziario degli organismi partecipati, all'indomani della crisi pandemica, utilizzando le informazioni tratte dalla banca dati unificata della Corte dei conti e del

¹ Il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, reca la disciplina sulle società controllate e partecipate, direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche.

² La recente ricerca ISTAT, del 19 febbraio 2024 - [report-partecipate-pubbliche.pdf \(istat.it\)](#) - evidenzia che «le unità economiche partecipate dal settore pubblico nel 2021 sono 7.808, il 2,0% in meno rispetto al 2020, anche se aumenta il numero delle unità attive nei settori dell'Industria e dei Servizi (1,3%) con un aumento di addetti del 2,0% (886.123 addetti nel 2021). Il dato è confermato per le partecipate degli enti locali, poiché si rileva che su 5.697 imprese attive partecipate, 3.735 sono partecipate direttamente da almeno un'Amministrazione Pubblica regionale o locale oppure sono appartenenti a gruppi che hanno al proprio vertice un ente territoriale (partecipate locali). Esse impiegano 422.559 addetti, corrispondenti al 47,7% del totale di riferimento. Rispetto all'anno precedente si registra un calo dell'1,5% nel numero delle partecipate da enti locali e un aumento del 2,9% degli addetti».

Ministero dell'economia e delle finanze, riclassificate e aggregate per profili di interesse, che hanno consentito un'analisi puntuale dei diversi aspetti del sistema partecipate.

La ricostruzione del dinamico quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, proposta nella prima sezione, si è giovata, anche, di quanto deliberato dalle Sezioni regionali di controllo, che dal territorio restituiscono un significativo quadro d'insieme in ordine allo stato di attuazione dei precetti del d.lgs. n. 175/2016, evidenziandone eventuali profili di criticità.

Le informazioni tratte dalle delibere delle Sezioni regionali di controllo consentono una ricostruzione delle tematiche recenti, per approdare, infine, a delineare le dinamiche evolutive e l'assetto economico e finanziario delle società in mano pubblica, all'indomani della crisi pandemica.

Molteplici gli aspetti oggetto di verifica: la legittimità della detenzione delle partecipazioni e dell'inerenza alle attività istituzionali (art. 4, Tusp); le diverse modalità di partecipazione (artt. 2 e 3, Tusp) e la corretta applicazione delle regole vincolistiche del Tusp, con riferimento anche al tema della crisi d'impresa e della conciliazione dei rapporti credito/debito tra enti e organismi partecipati.

I controlli sono stati esaminati nei diversi momenti di realizzazione: quello genetico, con particolare riferimento alla disciplina dell'art. 5, novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118; quello funzionale, ove primeggia la verifica annuale prevista dall'art. 20, che si pone a valle del provvedimento di ricognizione ordinaria degli organismi partecipati.

Le informazioni sugli organismi censiti nella banca dati unificata sono state rilevate nel mese di marzo 2024³ con riferimento agli esercizi fino al 2021. L'analisi dei dati aggregati, al fine di valutare il grado di autonomia o di dipendenza dei soggetti partecipati, rileva il livello d'indebitamento degli organismi societari, nonché i flussi finanziari (crediti e debiti) intercorrenti nei confronti dei soci pubblici e le dinamiche finanziarie reciproche.

Specifico *focus* è poi dedicato al tema dell'affidamento dei servizi di interesse pubblico, con preliminare analisi dei possibili moduli di gestione contemplati nel mutato quadro normativo di riferimento (d.lgs. nn. 201/2022 e 36/2023) e successiva analisi dei servizi affidati, nel 2021, distinti per tipologia di ente affidante associata alla natura del servizio, all'area territoriale di riferimento e alla modalità di affidamento.

³ Con protocollo di intesa Mef-Corte conti del 25 maggio 2016 (poi aggiornato con successivo atto del 2021) sono state definite le modalità per l'acquisizione unitaria e il monitoraggio dei dati anagrafici e di bilancio degli organismi partecipati, unitamente alle informazioni relative alle partecipazioni, agli affidamenti e ai relativi oneri a carico degli enti partecipanti, nonché il successivo invio ai sistemi conoscitivi della Corte dei conti.

Sintesi

Normativa e quadro giurisprudenziale

La prima sezione, delineate le finalità dell'indagine, offre una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, caratterizzato dal processo di riordino che trova ricomposizione nella disciplina organica del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp) nell'intento di fornire una visione del fenomeno societario, analizzandone la diffusione, la rilevanza economica e la tendenza evolutiva.

L'analisi dalla normativa in esame si sofferma sulla individuazione dei profili soggettivi e oggettivi rilevanti. Con riferimento al piano soggettivo, vengono considerati tutti gli organismi partecipati monitorati dalla Corte dei conti che compongono il gruppo "amministrazione pubblica territoriale". In tale ambito rientrano società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali, nonché le aziende speciali (a cui si applicano alcune disposizioni in materia di società pubbliche) e le istituzioni disciplinate dall'art. 114, d.lgs. n. 267/2000, le società a partecipazione indiretta e le *holding*. Sul piano oggettivo, la prospettiva dell'indagine attiene alla verifica della legittimità della detenzione della partecipazione e alla sua necessaria funzionalità alle esigenze di carattere pubblicistico individuate dall'ordinamento positivo. Infatti, le norme del Tusp pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio e della "sana gestione finanziaria" dell'ente. La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 144/2016) ha sottolineato come l'obiettivo delle norme che stabiliscono vincoli vada ricondotto a finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa attraverso modalità e assetti di coordinamento della finanza pubblica; ha altresì precisato (sentenza n. 86/2022) che l'art. 4, cc. 1 e 2, Tusp, è attinente alla materia "ordinamento civile", ma anche portatore di "profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione".

Un primo momento di verifica attiene al versante genetico, che trova esplicazione nella previsione dell'art. 5 del Tusp che prescrive l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) alla Corte dei conti, la quale «*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*» (art. 5, co. 3, Tusp).

Un secondo momento di verifica riguarda il piano funzionale e ha ad oggetto l'effettuazione, con periodicità annuale, della revisione delle partecipazioni, funzionale alla eventuale predisposizione di un "piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione" (art. 20, co. 1, Tusp) o al loro motivato mantenimento.

In particolare, il controllo sui piani di razionalizzazione assume una triplice direzione che presuppone, a sua volta, ulteriori verifiche e reca con sé precise conseguenze.

Una prima valutazione attiene all'accertamento circa la legittimità della partecipazione, e si indirizza al riscontro delle finalità richieste dal legislatore; una seconda direzione riguarda la verifica del tipo societario; infine, una terza attiene alla sussistenza delle condizioni stabilite dall'art. 20 del Tusp il cui mancato adempimento comporta delle sanzioni e che reca con sé molteplici conseguenze che attengono alla qualificazione in termini vincolistici o meno della partecipazione.

Tali controlli sono rafforzati, per i servizi pubblici locali, dalle prescrizioni dell'art. 30, co. 2 del d.lgs. n. 201/2022⁴, che disciplina verifiche periodiche sulla loro situazione gestionale da compendiare in apposita relazione che, nel caso delle società *in house*, deve essere redatta in un'appendice oggetto anch'essa di scrutinio delle Sezioni regionali di controllo.

Altro tema d'interesse riguarda il controllo analogo, considerato, secondo un iniziale orientamento, un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio⁵. Successivamente la Cassazione ha affermato che una società non può mutare la sua natura di soggetto privato solo perché un ente pubblico ne possiede, in tutto o in parte, il capitale e ha ribadito che, pur se il cd. "controllo analogo" esercitato dall'amministrazione sulla società partecipata consente all'azionista pubblico di svolgere un'influenza dominante sulla società, non condiziona il regime di alterità soggettiva dell'ente societario nei confronti dell'amministrazione restando separato l'ente pubblico da quello privato societario – sul piano giuridico-formale (Cass. civ., 27 settembre 2013, n. 22209). La giurisprudenza ha, quindi, rafforzato il principio per cui la particolare relazione interorganica che lega l'ente societario all'amministrazione pubblica (c.d. controllo analogo) è esclusivamente finalizzata a consentire all'azionista pubblico di svolgere un'influenza dominante sulla società senza tuttavia incidere sull'alterità soggettiva escludendo una assoluta coincidenza tra il controllo analogo e il controllo esercitato dall'ente pubblico sui propri organi e uffici interni.

Nella ordinanza della Cassazione, Sezioni Unite, 567 del 2024 si sottolinea che non può essere accolta una nozione di controllo analogo tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all'identico potere gerarchico esercitato dall'amministrazione sugli uffici dipendenti.

Sul controllo congiunto, invece, la giurisprudenza si è orientata, talvolta, in linea con argomentazioni formalistiche, richiedendo una esteriorizzazione degli atti che renda palese l'esistenza di un controllo

⁴ "La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016". (Art. 30, co. 2, d.lgs. n. 201/2022).

⁵ Cons. Stato, 26 agosto 2009, n. 5082; in senso conforme Corte dei conti, Sez. riun. giur., spec. comp., n. 16/2019; Sez. riun. giur., spec. comp., n. 25/2019; Tar Veneto 5 aprile 2018, n. 363.

pubblico, talaltra evocando un'accezione più sostanzialistica, ritenendo sufficiente che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile anche in assenza di atti formali di coordinamento.

Il Consiglio di Stato, con sentenza 3880/2023, aderendo alla tesi "sostanzialistica", ha negato che il controllo (pubblico) debba necessariamente fondarsi su atti formali in quanto tale forma non è imposta da alcuna disposizione del Tusp, inoltre, un patto parasociale potrebbe non necessariamente essere redatto in forma scritta, in coerenza con il principio generale della libertà delle forme. La pubblica amministrazione, che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente" e controllo si può presumere per comportamenti concludenti⁶.

In tema di compensi si rileva che non è stato ancora adottato il decreto Mef che dovrebbe definire gli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, finalizzati all'individuazione delle fasce (fino a 5) per la classificazione delle società a controllo pubblico che consentiranno di determinare il limite massimo del trattamento economico annuo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti (c.d. "decreto fasce"). In attesa dell'adozione del suddetto decreto, resta fermo il limite massimo di euro 240.000 annui lordi⁷.

L'art. 1, co. 5 e l'art. 2, co. 1, lett. p), Tusp), contemplano la possibilità da parte delle società pubbliche di emettere strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni e connettono l'esercizio di tale facoltà alla esenzione dall'applicazione del Tusp a condizione che l'emissione sia avvenuta entro la data del 31 dicembre 2015⁸. Tale ultima disposizione presenta profili problematici nel caso di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità, considerato che ciò incide sull'applicazione o meno del Tusp a dette società.

Le società a controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza con riferimento sia all'uso delle proprie risorse che ai risultati ottenuti (cfr. art. 22 Tusp) ad esclusione di quelle con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea e loro controllate che rispondono ad altro genere di prescrizioni. Il generale andamento della gestione e del rischio di crisi aziendale è sottoposto a precisi obblighi di monitoraggio per l'assolvimento dei quali le

⁶ Cons. Stato, sentenza 10 marzo 2023, 2543, sez. V e Corte dei conti Sez. reg. di controllo dell'Emilia-Romagna n. 6/2024/VSGO del 19/01/2024. il controllo pubblico ricorre anche nei casi in cui più amministrazioni pubbliche dispongono in assemblea ordinaria dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile, indipendentemente dalla formalizzazione di meccanismi di coordinamento.

⁷ L'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 disciplina i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società controllo pubblico (co. 1), nonché il divieto di designare per la carica di amministratori i "*dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti*" (co. 8). Il co. 14 del suddetto articolo richiama le specifiche disposizioni in materia di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi presso le P.A. e presso gli enti privati in controllo pubblico dettate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

⁸ Il procedimento doveva essere stato avviato entro la data del 30 giugno 2016 e concluso entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del Tusp, vale a dire entro il 23 settembre 2017 (art. 26, co. 5); per le sole società del comparto energetico, entro il 31 dicembre 2021 (art. 52, co. 1-bis, d.l. n. 50/2022, convertito con modifiche dalla l. n. 91/2022).

società “*predispongono specifici programmi di valutazione*” (art. 6, co. 2), anche “*in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell’attività svolta*” (art. 6, co. 3).

Le società a partecipazione pubblica sono assoggettate alla disciplina della crisi d’impresa e alle disposizioni sulle procedure concorsuali in conseguenza dell’acquisto della qualifica di imprenditore commerciale⁹. Qualora emergano uno o più indicatori di crisi aziendale l’organo amministrativo deve adottare tempestivamente i provvedimenti necessari al fine di prevenire l’aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause. Per le società partecipate diverse da quelle a controllo pubblico sono applicabili le misure di allerta previste dal Codice della crisi d’impresa per tutti gli imprenditori.

La dinamica dei flussi finanziari tra ente (locale) e società è un tema rilevante e, in continuità con il previgente regime normativo del divieto del ricorso al soccorso finanziario, il Tusp ne conferma la preclusione a favore di organismi partecipati in condizione di precarietà economico-finanziaria, dovuta a perdite di esercizio strutturali, attraverso una norma *ad hoc* (art. 14, co. 5, Tusp) che esprime “inequivocabile limite negativo all’incremento della spesa pubblica”.

La riforma dei sistemi contabili degli enti territoriali ha introdotto bilanci omogenei, elaborati con le stesse metodologie e secondo i medesimi criteri contabili, come tali aggregabili e confrontabili, nella prospettiva dell’equilibrio unitario della finanza pubblica. Uno specifico principio contabile applicato è dedicato al bilancio consolidato definito «*un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del “gruppo amministrazione pubblica”*», inteso come «*un’unica entità economica distinta dalle singole società e/o enti componenti il gruppo*».

Le Sezioni regionali di controllo nell’analizzare gli esiti della finanza regionale e locale possono effettuare una lettura coerente e unitaria di tutti i centri di spesa, svolgendo una funzione di *accountability* del bilancio che assume uno specifico rilievo con riguardo all’aspetto delle partecipazioni pubbliche. Il controllo finanziario (art. 1, cc. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000, Tuel), trova il suo parametro di scrutinio nell’equilibrio di bilancio degli enti territoriali, il quale viene influenzato anche dalla dinamica dei risultati della gestione delle partecipazioni detenute dal “Gruppo Ente territoriale”.

Nell’ambito del sistema dei controlli una funzione rilevante è svolta anche dalle verifiche interne intestate ed esercitate dagli enti, ai sensi dell’art. 148 del d.lgs. n. 267/2000.

⁹ Cfr. art. 14, Tusp rubricato “*Crisi d’impresa di società a partecipazione pubblica*”.

Le analisi delle Sezioni regionali

La sezione seconda fornisce un quadro d'insieme degli esiti dell'attività di controllo svolta dalle Sezioni regionali sulle partecipate pubbliche, focalizzandosi sulla nuova funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5 Tusp, come novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, che anticipa le verifiche ad una fase prodromica, esaminando le delibere di costituzione di una società di capitali o di acquisizione di partecipazioni in società già esistenti, per le quali è previsto un onere motivazionale rafforzato.

Altro tema d'interesse afferisce alla revisione periodica delle partecipazioni (art. 20 Tusp), per la quale i controlli si appuntano sia sulla sussistenza dei presupposti e delle condizioni legittimanti il mantenimento delle partecipazioni detenute, sia sull'adeguatezza dei piani di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.

I pareri *ex art. 5* vengono resi all'esito di un *iter* procedurale delineato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, che hanno fornito un indirizzo interpretativo in chiave sistematica. I punti di attenzione riguardano: la competenza dell'organo deliberante, la sussistenza dei vincoli finalistici, l'aderenza dell'oggetto sociale alle finalità istituzionali dell'ente, la sostenibilità finanziaria oggettiva e soggettiva; convenienza economica e principi di efficienza, efficacia ed economicità scelta tra gestione diretta/esternalizzata, la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le disposizioni dei Trattati europei, la dichiarazione che l'ente di non possedere partecipazioni in altre società con i medesimi scopi.

L'osservazione di tali parametri è integrata da ulteriori aspetti - che hanno inciso trasversalmente sull'esito del parere - riferiti a temi, già oggetto di pronunce della giurisprudenza contabile, amministrativa e, talvolta costituzionale, quali la natura giuridica di ASMEL, l'assoggettabilità al Tusp dei GAL e la riconducibilità alla disciplina di cui all'art. 5 dell'adesione agli ATO.

Con riguardo alla natura giuridica dell'associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali (ASMEL), su cui si è pronunciata anche l'ANAC, è stato evidenziato come risulti pacifica la sua non configurabilità quale centrale di committenza, non rispondendo ad alcun legittimo modello organizzativo di aggregazione di enti locali per l'aggiudicazione degli appalti.

Interpretazioni non sempre convergenti si rinvergono in merito all'assoggettabilità alla disciplina dell'art. 5 del Tusp della adesione a un Gruppo di azione locale (GAL), valutata, talvolta, in ordine alla veste societaria prescelta, più spesso, sulla base dell'essenzialità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali e della produzione di servizi di interesse generale. Con riferimento a tale aspetto, da un lato, alcune Sezioni hanno ritenuto che il provvedimento di adesione a un GAL rientri nel regime derogatorio, previsto per le ipotesi di operazioni di costituzione o acquisizione societaria che avvengano "*in conformità ad espresse disposizioni legislative*"; altre si sono espresse in senso contrario.

Per quanto concerne l'Ente d'Ambito Territoriale (ATO), ne è stato approfondito l'inquadramento giuridico e ricostruita anche la costante giurisprudenza costituzionale e amministrativa che lo ha definito come struttura organizzativa dotata di una distinta soggettività giuridica. Secondo le Sezioni regionali di controllo della Corte, non sempre, le scelte gestionali dell'ente comunale appaiono compatibili con il rigido precetto normativo dell'art. 20 Tusp, né appare chiara la riconducibilità dell'operazione da parte dell'ente alla previsione dell'art. 5.

Circa le criticità più ricorrenti e rappresentative, emerse in sede di pronuncia, si evidenzia la carenza di molteplici aspetti motivazionali, con particolare riferimento alle ragioni e alle finalità che giustificano la scelta, sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. Infine, sovente è stata rilevata l'assenza di considerazioni in merito alla compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Gli esiti¹⁰, alla data del 31 dicembre 2023, delle delibere *ex art. 5 Tusp*, per circa il 36% dei casi sono favorevoli, talvolta con osservazioni. Rilevanti sono i casi nei quali è stata rilevata l'improcedibilità, l'inammissibilità, il "non luogo a deliberare" e la "non assoggettabilità" (poco meno del 45%), mentre i pareri negativi o parzialmente negativi pesano per circa il 19% dei casi.

Infine, con riferimento ai processi di revisione periodica di cui all'art. 20 Tusp, si è dato conto di quanto riferito dalle Sezioni regionali di controllo a riscontro di apposita richiesta¹¹, oltre che del contenuto delle relazioni allegate ai giudizi di parificazione sul rendiconto generale delle Regioni.

In tal modo sono state esaminate le azioni intraprese e i risultati conseguiti sul territorio, mettendo in risalto elementi di criticità, spesso riconducibili alla mancata adozione di azioni di razionalizzazione, nonostante che ricorressero le condizioni di cui all'art. 20, o alla carente motivazione che giustifichi il mantenimento di partecipazioni, nonché a ritardi nell'attuazione delle procedure di dismissione, rilevando talvolta il protrarsi delle procedure di liquidazione aperte da diversi anni.

Si è dato, altresì, risalto alle esortazioni rivolte agli enti affinché svolgano in modo più pregnante i controlli richiesti dalla normativa vigente, conducendo analisi accurate e corroborando le scelte di mantenimento delle partecipazioni con motivazioni approfondite sulla ricorrenza dei presupposti dettati dall'art. 20, co. 2, Tusp.

¹⁰ Sono state analizzate, per il periodo compreso tra il terzo trimestre del 2022 e il 31 dicembre 2023, 668 delibere, pubblicate nella Banca dati del controllo della Corte dei conti e conseguenti a richieste provenienti da Regioni/Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni.

¹¹ Nota istruttoria prot. SEZ_AUT- AUT - 0002390 dell'11 marzo 2024.

Analisi complessiva degli organismi partecipati

Nella Sezione Terza si fornisce una complessiva rappresentazione delle partecipazioni pubbliche detenuta dagli enti territoriali e sanitari sulla base delle informazioni raccolte dal Dipartimento del Tesoro nell'applicativo Partecipazioni (<https://portaletesoro.mef.gov.it>). L'indagine viene condotta sul triennio 2019-2021, considerando, quindi, sia il periodo *pre*-pandemico che quello nel quale si è manifestata l'emergenza sanitaria che non ha mancato di produrre effetti anche sul sistema delle partecipazioni. Alcune osservazioni, invece, sono state focalizzate sul solo esercizio 2021, che rappresenta l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati.

Sono oggetto di analisi gli organismi, societari e non societari, censiti nella banca dati del Mef, di cui l'ente territoriale o l'ente sanitario, alla data della rilevazione, detiene una partecipazione diretta o indiretta, ivi compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale, ovvero cessati o ceduti. Nel 2021, per gli Enti territoriali vi è stato l'adempimento completo della rilevazione da parte di Regioni, Province autonome, Province e Città metropolitane, mentre l'8% dei Comuni (632 su 7.904) risulta inadempiente. Per gli enti sanitari sono ridotti i casi di inadempienza (2,8%) e la quota di adempimento si eleva al 97,2%.

Nel triennio di osservazione si rileva una riduzione del numero degli organismi partecipati censiti, sia per gli enti territoriali (nel 2021 sono stati censiti n. 6.558 organismi, di cui n. 4.255 sono società e n. 2.303 enti non societari) che per gli enti sanitari (nel 2021 sono stati censiti n. 129 organismi). Il numero delle società degli enti territoriali risulta in riduzione, mentre, per le altre tipologie di soggetti giuridici, si rileva un aumento del numero delle associazioni e delle fondazioni. Infine, circa n. 88 enti sanitari hanno dichiarato di non detenere partecipazioni.

Con riferimento agli organismi partecipati aventi forma giuridica societaria, viene osservata la tipologia e la modalità di partecipazione: diretta, indiretta o entrambe.

Vengono esaminati i risultati della gestione economico-patrimoniale delle società a controllo pubblico di cui si dispongono a sistema i dati di bilancio relativi al triennio 2019-2021, mentre l'analisi dei flussi finanziari con gli enti partecipanti è estesa a tutti gli organismi partecipati.

L'analisi dei risultati economici e finanziari degli OOPP è il primo passo verso la complessiva valutazione, da parte degli enti soci, della convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi. Detta valutazione deve tener conto anche delle risorse impegnate ed effettivamente erogate dal soggetto pubblico, la cui entità è rappresentativa, da un lato, del grado di "dipendenza" dell'organismo dall'ente partecipante e, dall'altro, del contributo pubblico ai risultati d'esercizio conseguiti dall'organismo.

Anche nell'ambito di questa analisi, viene dedicata attenzione al processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie in mano pubblica, disciplinato dall'art. 20 del Tusp - che pone in capo alle

Pubbliche Amministrazioni l'obbligo annuale di verificare l'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette - e alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali. Tale valutazione non può prescindere dai parametri generali di riferimento del Testo unico, che pone tra gli obiettivi di fondo quello dell'efficienza della gestione e soprattutto della tutela e promozione della concorrenza e del mercato.

Gli eventi scaturenti dall'emergenza sanitaria da Covid-19 sembrerebbero aver avuto ricadute sulla situazione di bilancio delle partecipate; infatti, per le società a controllo pubblico osservate - il cui numero si riduce nel triennio - si evidenzia una diminuzione nel 2020, rispetto al 2019, di quelle che registrano un utile. Nel 2021, invece, si rileva un incremento del numero delle società a controllo pubblico che registrano un utile, tornando così ai livelli *pre-pandemia*. Specularmente il numero delle società a controllo pubblico in perdita registra un aumento nel 2020, per poi ridursi nel 2021.

Una novità d'indagine riguarda il *focus* dedicato alle società controllate che hanno ricevuto dall'ente partecipante almeno un trasferimento in conto esercizio, con particolare riferimento agli oneri per contratti di servizio e ad altri contributi. L'intento principale è stato quello di individuare tra le società, riclassificate per attività prevalente, quelle dipendenti dai finanziamenti degli enti partecipanti e quelle che riescono ad operare autonomamente sul mercato. Ne è emerso che alcune società, nel 2021, sia nell'ambito dei "servizi strumentali", che dei "servizi pubblici locali" non riescono a coprire i costi della produzione nonostante le erogazioni - a titolo di corrispettivo per contratti di servizio o di altri contributi in conto esercizio - degli enti partecipanti e, non disponendo di sufficienti fonti di ricavo aggiuntive, chiudono l'esercizio in perdita. Con riguardo alle società che svolgono attività strumentali, sarebbe opportuno indagare le ragioni economiche che hanno portato a generare la perdita e valutare se siano in grado o meno di operare sul mercato indipendentemente dalle erogazioni ricevute, altrimenti sarà necessario per l'ente partecipante motivare, in modo puntuale, la scelta del mantenimento delle relative partecipazioni, piuttosto che l'approvvigionamento sul mercato mediante procedure competitive o, in ultima analisi, utilizzando risorse interne degli enti per lo svolgimento dei servizi strumentali. L'onere motivazionale è rafforzato dall'obbligatorietà per l'ente di ripianare le perdite con esborsi finanziari aggiuntivi.

L'osservazione della revisione periodica di cui all'art. 20 Tusp, riferita al 2021 dà conto, tra l'altro, degli esiti della revisione e delle conseguenti misure assunte dalle amministrazioni socie e comunicate attraverso l'applicativo Partecipazioni. Con maggiore frequenza la partecipazione viene mantenuta senza l'adozione di interventi specifici, nell'88% dei casi esaminati per gli enti territoriali e nell'86% dei casi per gli enti sanitari. Residuale il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione che ricorre nel 2,6% dei casi per le partecipazioni detenute dagli enti territoriali e nel 2,7% per gli enti sanitari. Con riferimento alla categoria delle dismissioni, la situazione è molto variegata. Per il 4,6%

delle partecipazioni degli enti territoriali, la cessione avviene a titolo oneroso, mentre in ridotti casi avviene a titolo gratuito (0,1%). Si osservano casi di recesso dalla società (1,35%), di scioglimento o messa in stato di liquidazione (1,3%) e di perdita della partecipazione indiretta a causa della cessione o liquidazione della società “tramite”. L'intervento prevalente, anche per gli enti sanitari, riguarda la cessione a titolo oneroso della partecipazione (6,8%) e lo scioglimento della società (3,4%). I piani di riassetto prevedono la fusione per incorporazione o per unione in altra società nell'1,6% delle partecipazioni detenute dagli enti territoriali. Uno sguardo, infine, è stato dato anche alle partecipazioni censite negli esercizi precedenti che risultano, a vario titolo, non più detenute alla chiusura dell'anno al quale il piano si riferisce.

Con riguardo agli affidamenti dei servizi agli organismi partecipati (indipendentemente dalla loro forma giuridica e a prescindere dall'approvazione del bilancio), l'indagine è stata svolta in relazione sia alla tipologia degli enti affidanti, osservati per attività prevalente e per area regionale, sia alle modalità di affidamento. La dimensione del fenomeno si esprime attraverso la numerosità delle procedure che, nel 2021, per gli enti territoriali contano n. 18.821 affidamenti, corrispondenti a un impegno annuale di poco più di 18 miliardi di euro, mentre per gli enti sanitari si contano 189 affidamenti per complessivi 745,5 milioni. In continuità con quanto osservato negli anni precedenti, la modalità di affidamento maggiormente utilizzata è quella diretta sia per i servizi pubblici locali che per i servizi strumentali, con un ricorso residuale alle procedure competitive. Nell'ambito dei servizi pubblici locali pesano in misura preponderante, per gli enti territoriali, gli affidamenti per la “Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento”, mentre per gli enti sanitari gli affidamenti per “Sanità e assistenza sociale”; per i servizi strumentali tale modalità di affidamento si concentra nei settori del “Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese” e dei “Servizi di informazione e comunicazione”, sia per gli enti territoriali che per gli enti sanitari affidanti.

SEZIONE PRIMA

Normativa e inquadramento generale

1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 Il ricorso allo strumento societario da parte di soggetti pubblici: evoluzione del quadro normativo e il ruolo della Corte dei conti

L'indagine, in continuità con i precedenti referti¹², prende le mosse dalla ricostruzione del contesto normativo e considerando le finalità del Tusp, percorre l'aspetto soggettivo e oggettivo del rapporto di partecipazione, si sofferma sul ruolo della Corte e sulla tipologia dei controlli ad essa affidati.

Il fenomeno del ricorso allo strumento societario da parte di soggetti pubblici si è - progressivamente e ampiamente - diffuso a livello nazionale, coinvolgendo maggiormente il comparto delle Autonomie locali.

La natura pubblica delle risorse impiegate è alla base dei reiterati interventi normativi, finalizzati, da un lato, a salvaguardare le finanze pubbliche - inevitabilmente pregiudicate dall'impatto negativo che le perdite subite dagli organismi partecipati sono suscettibili di produrre, in via diretta, sui bilanci dell'ente partecipante e, in via mediata, sulla collettività della quale l'ente è elemento esponenziale - e dall'altro, ad assicurare la tutela della concorrenza e del mercato.

In occasione della Riforma Madia¹³ il legislatore, nell'intento di ricondurre a unità il frammentario ed eterogeneo quadro normativo delle società a partecipazione pubblica, dotandole di una disciplina *ad hoc*, ha avviato l'iter di riordino strutturale del settore delle partecipate, da attuare mediante la "razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche"¹⁴ e l'introduzione, nella prospettiva del superamento dei regimi transitori esistenti, di un regime normativo improntato ai criteri della chiarezza, della semplificazione normativa e dell'organicità.

¹² Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazioni nn. 15/2021/FRG, 29/2019/FRG, 23/2018/FRG, 27/2017/FRG, 27/2016/FRG, 24/2015/FRG, 15/2014/FRG.

¹³ Cfr. legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". La delega è stata conferita "al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori" (art. 18, co. 1). Il Giudice delle leggi è stato investito della questione di legittimità di alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015 e, segnatamente, della parte in cui la legge delega ha previsto il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa - sulla base della materia oggetto di delega - in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-Regioni per taluni decreti legislativi di attuazione (cfr. Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251). Le disposizioni oggetto del ricorso alla Consulta hanno riguardato le deleghe per l'adozione di decreti legislativi per la disciplina dei seguenti ambiti: codice dell'amministrazione digitale (cfr. art. 1); dirigenza pubblica (cfr. art. 11); lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche (cfr. art. 17); società a partecipazione pubblica (cfr. art. 18); servizi pubblici locali di interesse economico generale (cfr. art. 19).

¹⁴ Art. 18, co. 1, l. n. 124/2015. Sul punto, cfr. Corte dei conti Emilia-Romagna, Sez. contr., delibera, 16/09/2015, n. 128: «La costituzione della partecipazione da parte degli enti locali della Regione Emilia-Romagna in organismi di natura societaria cui conferire l'esercizio della funzione amministrativa relativa all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (in particolare, il trasporto pubblico locale) non contrasta con l'art. 1, comma 611, legge di stabilità 2015. Ciò perché la partecipazione obbligatoria agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, che ai sensi della legislazione regionale devono assumere la forma societaria, può ritenersi conforme al criterio previsto nella lett. d) del richiamato comma 11, che prevede "l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica". A ciò s'aggiunga che, nell'ambito della legge delega in materia di riorganizzazione delle p.a. contenuta nella L. n. 124 del 2015, l'art. 18 prevede, alla lett. m), n. 3, quale criterio per l'esercizio della delega da parte del Governo, l'incentivazione dei processi di aggregazione».

In attuazione del disegno riformatore è stato adottato il d.lgs. n. 175/2016¹⁵, finalizzato - in ossequio alla *ratio* ispiratrice della riforma - a contenere la spesa pubblica, nonché a evitare, in un'ottica prettamente giuscontabilistica, che l'opzione per la gestione esternalizzata dei servizi pubblici possa tradursi in un mezzo per eludere i vincoli di finanza pubblica.

La principale finalità del Testo unico è resa esplicita nell'art. 1¹⁶, ai sensi del quale le disposizioni del Tusp *“sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*¹⁷.

L'insieme delle disposizioni recate dal Testo unico costituisce uno statuto giuridico speciale delle società a partecipazione pubblica, diverso rispetto a quello ordinario delle società: in virtù del criterio della prevalenza (cfr. art. 1, co. 3, Tusp) le norme sulle società contenute nel Codice civile e le norme generali di diritto privato si applicano alle società a partecipazione pubblica esclusivamente con riferimento agli aspetti non derogati dalle disposizioni del Testo unico¹⁸.

¹⁵ L'articolato dispositivo è preceduto da una parte definitoria, recante l'enunciazione esplicita delle definizioni funzionali degli istituti giuridici rilevanti al fine dell'esatta perimetrazione - soggettiva e oggettiva - delle disposizioni ivi contenute (cfr. art. 2). Il Tusp è stato oggetto di interventi di modifica da parte dei seguenti provvedimenti: decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (c.d. decreto correttivo); legge 27 dicembre 2017, n. 205; legge 30 dicembre 2018, n. 145; legge 1° ottobre 2019, n. 119; decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. In particolare, il decreto legislativo n. 100 del 2017 ha posticipato i termini per l'adeguamento degli statuti, per la ricognizione del personale in esubero, per la revisione straordinaria delle partecipazioni e per la sostituzione degli amministratori dipendenti pubblici; ha, altresì, introdotto nuove regole per la scelta dell'organo amministrativo, per gli indirizzi in materia di personale e per la definizione della produzione ulteriore delle società *in house*. Per quanto attiene ai titoli di competenza ai quali afferiscono le norme del Tusp la giurisprudenza costituzionale *«ha ricondotto la disciplina da esso recata a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato»* (sentenza n. 227 del 2020); la *«tutela della concorrenza»*, in considerazione dello scopo di talune disposizioni di *«evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali»* (sentenza n. 251 del 2016); il *«coordinamento della finanza pubblica»*, *«trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento»* (sentenza n. 194 del 2020) (Corte cost., 4 aprile 2022, n. 86).

¹⁶ Rubricato *“Oggetto”*.

¹⁷ Art. 1, co. 2, Tusp. Con la sentenza n. 110 del 5 giugno 2023 la Corte costituzionale ha ribadito che il Tusp stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, *«trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento»* (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, co. 5, Tusp, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

¹⁸ Cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. III ter, 17/10/2022, n. 13186: *«L'art. 1, c. 3, d.lgs. n. 175/2016 ha chiarito come alle società a partecipazione pubblica, ivi comprese le “in house”, si applichi, in via generale, la disciplina comune di diritto privato. Pertanto, in assenza di deroghe espresse, le “in house” seguono la disciplina delle società di diritto privato e non quella, di diritto pubblico, relativa agli enti controllanti. Si consideri, altresì, che il combinato disposto degli artt. 192 e 5, c. 1, lett. b) e c), del d.lgs. 50/2016, qualifica le società in house come enti collettivi che possono realizzare fino a quasi un quinto del proprio fatturato operando sul libero mercato, anziché nei confronti dell'ente pubblico controllante. Inoltre, le disposizioni citate, permettono “forme di partecipazione di capitali privati” al patrimonio delle ridette in house. Disposizioni che rimarcano la differenza e l'autonomia operativa, entro certi margini, delle società in discorso rispetto agli enti pubblici controllanti. Pertanto, non può darsi spazio a un'interpretazione dell'art. 22-bis della L. n. 164/2014 che assimili gli enti locali alle società in house nel trattamento derogatorio ivi previsto ed espressamente riservato dal legislatore, tra i molteplici tipi di pubbliche amministrazioni, esclusivamente alle scuole e agli enti locali. D'altra parte, ai sensi dell'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale approvate preliminarmente al codice civile, le leggi “che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati”. Né la mancata assimilazione effettuata dal legislatore appare viziata da irragionevolezza, stante la notevole ontologica differenza esistente tra un ente locale territoriale (o una scuola) e una società di diritto privato, ancorché qualificabile, ai fini della disciplina degli appalti, quale società in house. Per cui nessuna questione di legittimità costituzionale può essere sollevata con riguardo al ridetto art. 22-bis cit.». In questo senso, ancora, Cons. Stato, Sez. V, 06/09/2021, n. 6213: «L'assenza di una specifica e puntuale disciplina delle operazioni straordinarie concluse da società a partecipazione pubblica non legittima l'inferenza che esse non possano in concreto presentare - in relazione alle relative modalità programmatiche ed operative - caratteri peculiari che valgano a giustificare la sottoposizione ad un regime normativo in parte differenziato da quello puramente civilistico. In particolare, la programmata modificazione delle partecipazioni all'interno di una società partecipata dall'amministrazione, secondo il modello della società mista, è idonea a strutturare un modello di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, mediante il quale diviene possibile affidare o mantenere l'affidamento di servizi di interesse economico generale in via diretta. Ne consegue, nel rispetto dei principi di concorrenza e di par condicio, che la scelta del partner industriale, in grado di esercitare un controllo di fatto sul gestore del servizio, deve avvenire in forma competitiva».*

L'opzione per la gestione esternalizzata dei servizi pubblici, in quanto potenzialmente suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari dell'ente pubblico socio, è stata assoggettata a stringenti limitazioni riguardanti *in primis* la facoltà di costituzione di società e di mantenimento delle partecipazioni societarie detenute.

1.2 Il Testo Unico sulle società pubbliche

Peraltro, il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica non solo raccoglie e coordina la precedente frastagliata disciplina legislativa relativa alle società a partecipazione pubblica, ma altresì aspira a riformare in modo incisivo la possibilità per le amministrazioni pubbliche di essere e divenire azioniste di società di capitali. Tale duplice carattere trova fondamento nella legge di delega 7 agosto 2015, n. 124, e specificamente nell'articolo 18, comma 1, ove si afferma che le due finalità prioritarie del riordino della disciplina debbano essere, da una parte, la chiarezza della disciplina e la semplificazione normativa, e dall'altra, la tutela e la promozione della concorrenza. La finalità è sintetizzabile nell'esigenza di pervenire a una ricomposizione della disciplina delle società a partecipazione pubblica: proprio per questo, il legislatore – in occasione dell'adozione della legge 7 agosto 2015, n. 124 ("Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" – c.d. Riforma Madia) – aveva avviato l'iter di riordino strutturale del settore delle partecipate, da attuare mediante la "*razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche*" (art. 18, co. 1, l. n. 124/2015) e l'introduzione, nella prospettiva del superamento dei regimi transitori esistenti, di una disciplina improntata ai criteri della chiarezza, della semplificazione normativa e dell'organicità.

Il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (c.d. Tusp), contiene le norme espressive del disegno riformatore, le quali sono classificabili in quattro distinte categorie.

Nella prima categoria rientrano le disposizioni introduttive recanti l'indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione (cfr. art. 1), la formulazione delle definizioni (cfr. art. 2) e l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (cfr. art. 3). L'individuazione delle tipologie di società è completata dagli articoli 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle società *in house*, alle società miste pubblico-private e al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati. Nella seconda categoria rientrano le disposizioni volte a stabilire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte delle Amministrazioni Pubbliche e di alienazione di partecipazioni pubbliche (cfr. artt. 4-10).

Nella terza rientrano le disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico (cfr. artt. 11-15) e nella quarta quelle volte a incentivare l'economicità e l'efficienza

mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (cfr. artt. 20 e 24), di gestione del personale (cfr. artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).

Il Tusp, a completamento dell'intervento di riordino strutturale, ha disciplinato specifica nota di coordinamento del Testo unico con la legislazione vigente (cfr. art. 27), nonché individuato tutte le disposizioni in materia di partecipazioni societarie detenute dalle Amministrazioni Pubbliche da ritenersi abrogate, in quanto confluite nel Testo unico o, comunque, non più necessarie rispetto al nuovo quadro normativo (cfr. art. 28).

2 I SOGGETTI E L'OGGETTO DEL RAPPORTO DI PARTECIPAZIONE

2.1 Il perimetro delle pubbliche amministrazioni e l'elenco Istat

Il Tusp, nel fornire la definizione di “amministrazioni pubbliche”, ha richiamato quelle indicate dall'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001¹⁹, aggiungendo “i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale” (art. 2, co. 1, lett. a)²⁰.

Di maggiore ampiezza risulta la nozione di amministrazione pubblica fornita dall'art. 1, co. 2, l. n. 196/2009, il quale assegna all'Istituto nazionale di statistica il compito di individuare le unità istituzionali rientranti nel c.d. “settore S13”, accanto allo Stato e agli enti territoriali²¹.

L'Istat (cfr. art. 14 del d.lgs. n. 322/1989) approva annualmente un elenco nel quale sono individuate le amministrazioni pubbliche da inserire nel conto economico consolidato: tale elenco, avente natura ricognitiva, individua i soggetti le cui contabilità sono consolidate ai fini del calcolo dei saldi fondamentali alla base delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea (il “disavanzo pubblico”) sui quali si misura il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica²².

¹⁹ «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».

²⁰ Sulla nozione, a geometrie variabili, di amministrazione pubblica, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 04/04/2019, n. 2217: «Alla base della qualificazione funzionale di ente pubblico ci deve essere sempre un fondamento normativo da cui derivano, per quell'ente, obblighi e doveri, oppure prerogative e poteri, di natura pubblicistica».

²¹ Cfr. T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, 02/04/2021, n. 434: «La nozione di “pubbliche amministrazioni” che delimita il settore del pubblico impiego prevista all'art. 1, c. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non è l'unica, esiste infatti anche una nozione molto più ampia prevista dalla normativa nazionale in materia di contabilità e finanza pubblica di recepimento della disciplina comunitaria di cui al reg. (UE) n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Ue. La L. 31 dicembre 2009, n. 196, all'art. 1, c. 2, dispone che ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica per “amministrazioni pubbliche” si intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici in appositi elenchi approvati dall'Istat con proprio provvedimento. Tale provvedimento, in applicazione della disciplina comunitaria, prescinde totalmente dalla natura giuridica pubblica o privata dei soggetti interessati, e dà invece prevalenza alle fonti di finanziamento pubbliche ricomprendendo pertanto anche una molteplicità di persone giuridiche private. Ciò vale a fortiori per le società in house che costituiscono in realtà articolazioni in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promanano. Pertanto, nel caso di specie, è illegittima l'esclusione dalla gara dell'impresa che, rispetto alla previsione di aver eseguito tre contratti per servizi analoghi a “pubbliche amministrazioni”, aveva presentato due contratti relativi a servizi resi a pubbliche amministrazioni in senso soggettivo, ed un contratto reso a favore di una società in house (Cotral spa, società formalmente privata, ma integralmente controllata dalla Regione Lazio e che opera nei confronti di quest'ultima per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale), in quanto la clausola del disciplinare è stata erroneamente riferita dalla stazione appaltante alle sole pubbliche amministrazioni in senso soggettivo, senza tener conto che, in ragione dello specifico oggetto del contratto e dei criteri interpretativi, nell'impossibilità di attribuire un senso univoco a tale locuzione, è corretto accedere, nel senso più ampio possibile, alle definizioni proprie della disciplina del settore degli appalti pubblici che identificano i soggetti obbligati al rispetto delle procedure ad evidenza pubblica comprensive delle “amministrazioni aggiudicatrici”, degli “enti aggiudicatori” e dei “soggetti aggiudicatori” di cui all'art. 3, c. 1, lett. a), e), e f), del d.lgs. n. 50 del 2016».

²² L'elenco è funzionale alla procedura di sorveglianza multilaterale prevista dal Trattato sull'Unione europea (art. 126). Gli enti sono «individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, lett. a), l. n. 243/2012), «sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea» (art. 1, co. 2 della l. n. 196/2009). La valutazione è effettuata in forza di indicatori, sostanzialmente di natura economica, che sono desunti dal Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, noto come SEC 2010.

La determinazione dei saldi e la predisposizione delle loro eventuali successive correzioni scaturiscono dai dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche che formano il conto consolidato²³. Pertanto, la corretta formazione dell'elenco Istat condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche (OMT) ai sensi degli artt. 121 e ss. TFUE²⁴.

²³ Sino al 2012 i già menzionati provvedimenti dell'Istat erano impugnabili innanzi al giudice amministrativo, successivamente, l'art. 1, co. 169, della l. n. 228/2012 ha attribuito la giurisdizione al giudice contabile, disponendo che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione». La giurisdizione della Corte dei conti è stata ribadita dall'art 11, co. 6, lett. b) del Codice di giustizia contabile, in virtù del quale «Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (...) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT». La giurisprudenza delle Sezioni riunite ha affermato che l'oggetto del giudizio in questione consiste nella valutazione della corretta perimetrazione soggettiva, con il conseguente accertamento costitutivo dell'attribuzione dello status di pubblica amministrazione ai soggetti che sono stati – o non sono stati – inseriti nell'elenco, che prelude alla determinazione dei saldi di bilancio, ai sensi del SEC 2010, sulla quale si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri, anche ai sensi dell'art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi.

²⁴ La disposizione di cui all'art. 23-quater, co. 2, del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020, ha limitato gli effetti della giurisdizione della Corte dei conti sui giudizi aventi ad oggetto gli atti di ricognizione dell'Istat ai soli «fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica». Con ordinanza n. 5/2021/RIS le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in speciale composizione hanno rimesso alla Corte di Giustizia la questione di compatibilità con il diritto europeo della predetta disposizione, in quanto la norma ha inciso sull'effettività di decisioni già assunte e ha ridotto l'ambito della giurisdizione esclusiva, sancendo che: «L'accertamento compiuto con il provvedimento giurisdizionale della Corte dei conti, in ragione dell'intervento legislativo, non può più determinare (o negare) due effetti impliciti necessari che prima erano concentrati presso il giudice medesimo, ossia: - l'accertamento (positivo o negativo) dell'obbligo di comunicare dati ed informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica, in esecuzione ed attuazione della L. n. 243/2012 e della L. n. 196/2009 31 (obbligo attuativo del Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE); - la conseguente applicazione (o non applicazione) delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (attuative anch'esse Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE). F)».

Una siffatta prospettazione sembra essere stata accolta dalla giurisprudenza euorunitaria la quale ha sottolineato il ruolo centrale (Corte di giustizia, prima sezione, 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/2, Ferrovienord ECLI:EU:C:2023:563) del controllo giudiziario sulle regole di bilancio. Va premesso, infatti, che le regole di bilancio numeriche afferenti le amministrazioni pubbliche concorrono alla disciplina di bilancio dello Stato membro da cui tali amministrazioni dipendono, ma che «il considerando 4 della direttiva 2011/85 precisa che la disponibilità dei dati di bilancio è fondamentale per il corretto funzionamento del quadro di sorveglianza dei bilanci dell'Unione, che la disponibilità periodica di dati di bilancio aggiornati e affidabili è la chiave per un monitoraggio corretto e tempestivo, che a sua volta consente la pronta adozione di provvedimenti nel caso di un andamento imprevisto del bilancio, e che un elemento cruciale per garantire la qualità dei dati di bilancio è la trasparenza, che presuppone che tali dati debbano essere periodicamente resi disponibili al pubblico».

Sul punto si osserva che, ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2011/85, dette prescrizioni sono applicabili ai quadri di bilancio degli Stati membri e, quindi, sulla base delle misure nazionali di trasposizione, alle amministrazioni pubbliche nel loro insieme. Orbene, il controllo sulle regole europee di carattere vincolistico e sulle regole di comune appartenenza all'Unione – ovverosia le «specifiche regole di bilancio numeriche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal Trattato FUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica», ovvero «in particolare, il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo pubblico e al debito pubblico fissati conformemente al Trattato nonché l'adozione di un orizzonte di programmazione di bilancio pluriennale, che comprende il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro» – non può essere garantito «in assenza di una possibilità di controllo giurisdizionale», come ad esempio quello «vertente sulla qualità di "amministrazione pubblica"». Il che equivale a dire che «un'interpretazione della direttiva 2011/85 idonea a preservarne l'effetto utile osta ad una normativa nazionale che escluda qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale», e non può quindi trovare accoglienza nell'ordinamento se «i dati di bilancio di enti fossero pubblicati e trasmessi alla Commissione (Eurostat) pur in assenza, in capo a tali enti, della qualità suddetta» (Corte di giustizia, prima sezione, 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/2, Ferrovienord ECLI:EU:C:2023:563). Con le sentenze delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 17 del 19 ottobre 2023 e n. 19 del 28 novembre 2023, si è conseguentemente affermato che la citata norma interna sospettata di contrasto con il diritto euorunitario e con la Costituzione deve essere prioritariamente interpretata secondo i principi coerenti con il Trattato UE e, se del caso, disapplicata dal giudice nazionale, mentre la rimessione alla Corte costituzionale è subordinata a tale verifica (nella specie, il giudizio di conformità ai parametri del TFUE della norma limitativa degli effetti della pronuncia della Corte dei conti sull'inserimento di enti nell'elenco Istat ai fini della redazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni di cui al regolamento Sec 2010 è stato rimesso dalla Corte di giustizia UE al giudice interno).

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la norma nazionale che limiti la giurisdizione contabile in materia di inserimento di enti nell'elenco delle pubbliche amministrazioni ai fini del Sec 2010 non è contraria al diritto dell'Unione, purché siano assicurati dalla legislazione interna il rispetto della normativa europea rilevante, nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione; spetta al giudice interno, rilevata l'incompatibilità della disposizione nazionale con il diritto della UE, disapplicarla avuto riguardo ai principi comunitari di tutela del diritto di difesa, di certezza del diritto, di osservanza del giusto procedimento.

Il provvedimento di ricognizione dell'Istat, ai fini dell'inserimento dell'elenco per la redazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, pur essendo un atto amministrativo interno, deve essere conforme ai principi euorunitari di cui ai regolamenti nn. 471, 473 e 549/2013/UE e della direttiva comunitaria 85/2011/UE, norme direttamente applicabili nell'ordinamento interno e che ne indicano i presupposti ed effetti necessari, tra cui l'uniformità di individuazione delle amministrazioni pubbliche individuate e l'obbligo delle stesse di adozione di bilanci numerici al fine del monitoraggio corretto e tempestivo. La novella legislativa che ha circoscritto le conseguenze delle pronunce della Corte dei conti in materia, limitandole ai soli effetti interni, pregiudica l'effetto utile della normativa euorunitaria, impedendo la prevalenza e il primato del diritto UE, in danno degli atti (e degli effetti) interni quali la vincolatività della pronuncia nei

L'ambito soggettivo delle Amministrazioni tenute alla razionalizzazione periodica coincide con quello fissato dall'art. 1, co. 2, del citato d.lgs. n. 165/2001, i loro consorzi o associazioni, mentre le Amministrazioni tenute al censimento annuale delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti (*ex art. 17 d.l. n. 90/2014*) ricomprendono anche quelle incluse nell'elenco definito annualmente dall'Istat, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. n. 196/2009. Per effetto dell'ampliamento del perimetro, taluni organismi o società sono, allo stesso tempo, soggetti tenuti alla rilevazione delle partecipazioni ed oggetto della stessa.

2.2 Le società e gli organismi non societari

Nel novero della verifica vengono considerati tutti gli organismi partecipati monitorati dalla Corte dei conti, i quali compongono il gruppo "amministrazione pubblica territoriale"²⁵. In tale ambito rientrano società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali, nonché le aziende speciali, a cui si applicano alcune disposizioni in materia di società pubbliche (art. 1, co. 550 e ss., l. n. 147/2013), e le istituzioni disciplinate dall'art. 114, d.lgs. n. 267/2000²⁶, aventi natura, rispettivamente, di ente pubblico economico e di organismo strumentale dell'ente locale²⁷; vi rientrano pure i consorzi, disciplinati dall'art. 31, d.lgs. n. 267/2000, quali forme associative degli enti locali e sono assimilati alle pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 1, lett. a, Tusp)²⁸. Lo stesso Testo unico in alcune disposizioni prende espressamente in considerazione gli "organismi non societari" (art. 2, co. 1, lett. g; art. 20, co. 2, Tusp), tra i quali spiccano, in ragione del ruolo svolto, le fondazioni di partecipazione, aperte a più soggetti

confronti delle parti ai fini del necessario rispetto del SEC 2010 e della direttiva 85/2011/Ue, con la modifica dell'elenco Istat illegittimo; inoltre, modificando l'oggetto della domanda, pregiudica l'autosufficienza del ricorso, con la conseguenza che l'eventuale annullamento dell'atto potrà produrre esclusivamente gli effetti interni indicati dal legislatore atteso che la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti impedisce la cognizione di qualsiasi altro giudice. Ne consegue l'obbligo di disapplicazione della norma di cui all'art. 23-*quater*, d.l. n. 176/2020 da parte del giudice nazionale.

²⁵ Si rinvia alla Sezione terza, par. nn. 8.3 – Le partecipazioni degli enti territoriali e 8.4.2 – Gli organismi partecipati dagli enti sanitari, per la classificazione degli Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica censiti nella Banca dati "Partecipazioni".

²⁶ Sulle aziende speciali e le istituzioni si veda Corte dei conti Puglia, Sez. contr., Delibera, 22/01/2016, n. 26: «[...] soggetti partecipati totalmente da enti pubblici per lo svolgimento di funzioni/servizi privi di rilevanza economica e disciplinati dal TUEL, artt. 31 e 114: si tratta di soggetti che o sono del tutto sorniti di personalità giuridica, atteggiandosi a meri organismi strumentali (istituzione) o, pur dotati di personalità giuridica, sono sottoposti a uno stringente controllo dell'ente locale, attraverso l'esercizio della vigilanza sulla struttura e sull'attività, l'approvazione dei bilanci e degli atti più importanti della vita economico-gestionale e la diretta partecipazione del rappresentante legale dell'ente alla vita dell'organismo, con la presenza in assemblea. Sul piano oggettivo, è necessario che sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio che l'art. 114 TUEL, norma richiamata dall'art. 31 per i consorzi, impone espressamente per le aziende speciali (per le quali l'equilibrio costi/ricavi discende dalla stessa natura di ente pubblico economico) e per le istituzioni (nei cui confronti all'equilibrio economico si aggiunge l'obbligo di pareggio finanziario) e che il disavanzo derivi da quella stessa attività di gestione su cui l'ente locale esercita il controllo, indirizzandola».

²⁷ Per una definizione di "ente strumentale" si veda Corte dei conti Puglia, Sez. contr., delibera, 03/07/2023, n. 101, laddove il collegio afferma che può qualificarsi tale l'ente nei confronti del quale «l'ente locale disponga di quel potere con riferimento alla totalità dei componenti dell'organo d'indirizzo ove quest'ultimo sia titolato ad assumere le scelte citate».

²⁸ Cfr. Corte dei conti Lazio, Sez. contr., delibera, 30 aprile 2020, n. 27: «Le società consortili a partecipazione pubblica rientrano a pieno titolo nella disciplina dettata dal D.Lgs. n. 175/2016, in ragione della loro qualificazione soggettiva. Ne consegue che le stesse sono assoggettate a razionalizzazione secondo i criteri e con le modalità indicate dagli artt. 20 e 24 del detto Testo Unico, senza deroghe di alcun tipo legate ai loro attuali caratteri organizzativi e all'assenza di scopo di lucro, con obbligo per gli enti soci di assicurarne, in alternativa alla dismissione la piena rispondenza ai requisiti minimi di redditività fissate dalle dette norme, sempre ben inteso nell'ambito delle finalità istituzionali e per le attività consentite, motivandone in concreto la convenienza rispetto all'utilizzo di formule diverse eventualmente meglio rispondenti agli obiettivi da perseguire».

giuridici, tra i quali enti pubblici e privati²⁹: tale tipologia di fondazione si caratterizza per un particolare rapporto tra fondazione e fondatori, i quali continuano a esercitare il controllo sulle attività della stessa, partecipando attivamente alla gestione; si tratta di un modello sovente utilizzato per la gestione di iniziative nel campo culturale e *non profit*³⁰.

Le fondazioni partecipate costituiscono uno strumento flessibile, caratterizzato dalla commistione dell'elemento patrimoniale con quello "associativo". La flessibilità, tuttavia, non esime le Amministrazioni dal rispetto dei principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica: l'utilizzo di risorse pubbliche, seppur attuato attraverso l'adozione di detto istituto, deve ossequiare i precetti vincolistici di finanza pubblica³¹.

²⁹ Nel d.lgs. recante norme sul riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, in attuazione della delega ex art. 42 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, si favorisce la trasformazione degli istituti di diritto pubblico in fondazioni di rilievo nazionale, aperte alla partecipazione di enti pubblici e privati, con enti fondatori quali il Ministero della salute, la Regione, il Comune di riferimento. In giurisprudenza, si v. Corte Conti, (Lazio) sez. reg. giurisd., 13/11/2013, n. 758: «Si configura una ipotesi di responsabilità amministrativa per chi rivesta le funzioni di amministrazione di una fondazione di partecipazione e arrechi danno al patrimonio della stessa (fattispecie in tema di fondazione di partecipazione con patrimonio integralmente pubblico)». Appare utile riportarsi anche alla Corte dei conti, SSRRR, 31/05/2012, n. 14: «L'impiego di figure soggettive private per l'esercizio di servizi e compiti pubblici viene esaminato sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto i profili che riguardano la tipologia delle attività svolte dalle società e dagli altri organismi, la struttura dei loro costi e la loro solidità economico-finanziaria, i flussi finanziari fra enti e organismi partecipati e il peso della gestione di questi sui bilanci degli enti. Una particolare attenzione viene dedicata alle società in perdita nel periodo 2008-2010 e agli effetti finora registrati dalla legislazione statale che ha posto limiti e vincoli alla costituzione e alla gestione delle società partecipate dagli enti locali».

³⁰ Sulle fondazioni, cfr. Corte dei conti, SRC Lombardia, delibera n. 157/2020: «Le fondazioni rientrano nel gruppo amministrazione pubblica e, ai fini dell'inserimento nel bilancio consolidato, occorre valutare il principio dell'irrelevanza per definire l'elenco degli enti da inserire nel bilancio consolidato». Ancora Corte dei conti, SRC Veneto, delibera n. 130/2020, n. 130: «In materia di contabilità pubblica, i comuni possono costituire fondazioni in partecipazione solo per soddisfare esigenze generali, aventi finalità non lucrative, e nel rispetto di regole e vincoli: l'ente locale non può infatti accollarsi l'onere di ripianare le perdite gestionali di una fondazione, in quanto deve necessariamente farvi fronte la fondazione stessa attraverso il suo patrimonio».

³¹ La fondazione di partecipazione costituisce pertanto un modello di persona giuridica privata di recente teorizzazione dottrina, che sintetizza l'elemento personale, tipico delle associazioni, e l'elemento patrimoniale, caratteristico delle fondazioni, e a cui l'orientamento maggioritario attribuisce natura giuridica atipica, riconducibile tra le "altre istituzioni di carattere privato" di cui all'abrogato art. 12 del Codice civile (cfr. SRC Emilia-Romagna, del. n. 654/2010/PAR) e dove l'assetto patrimoniale è costituito da un fondo di dotazione inalienabile, formato dagli apporti dei fondatori e dai beni oggetto dei successivi apporti dei partecipanti, e da un fondo di gestione, utilizzabile per l'attività corrente e la gestione della fondazione.

In particolare, «La Fondazione di partecipazione ha in comune con la Fondazione tradizionale lo scopo non lucrativo ed il patrimonio destinato al raggiungimento di un obiettivo predefinito ed invariabile che viene fissato nell'atto costitutivo; si distingue invece perché il fondatore partecipa attivamente alla vita dell'organismo» (cfr. SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 22/2019).

Secondo la giurisprudenza contabile l'ingresso di un privato nel settore pubblicistico è subordinato alle seguenti condizioni: 1) la fondazione di partecipazione deve essere dotata di personalità giuridica; 2) deve essere istituita per soddisfare esigenze generali, aventi finalità non lucrative; 3) deve essere finanziata in modo maggioritario da organismi di diritto pubblico e/o l'Organo di amministrazione o vigilanza dev'essere designato in maggioranza da un Ente pubblico. La ricorrenza di tali condizioni dovrà necessariamente trovare campo di elezione nella motivazione del relativo provvedimento, ai sensi dell'art. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241 (SRC Liguria, del. n. 81/2013, SRC Lazio, del. n. 151/2013, SRC Toscana, del. n. 5/2014, SRC Basilicata, del. n. 52/2017).

Ciò premesso, è noto che la c.d. fondazione di partecipazione risponde alla necessità di reperire fondi in grado di sopperire alle diminuite erogazioni di risorse pubbliche stanziare per la cura di determinati interessi e ciò mediante l'interazione tra soggetti pubblici e privati. La giurisprudenza contabile, peraltro, richiede quale «ulteriore requisito condizionante, sul piano ontologico, l'ammissibilità della fondazione comunale (nel caso di specie, fondazione di partecipazione) ... la coerenza della fondazione con l'esercizio di funzioni fondamentali o amministrative assegnate agli Enti locali. Tale coerenza deriva dalla preclusione che risorse finanziarie dell'ente locale siano destinate a funzioni estranee od ultronee all'ente medesimo, eludendo specifici vincoli funzionali di destinazione di spesa pubblica» (in termini, SRC Veneto, del. n. 130/2020/PAR).

Essa deve ossequiare quindi alle dinamiche afferenti gli equilibri di bilancio che presiede, più in generale, alla disciplina dei rapporti tra ente e altri organismi partecipati: la giurisprudenza contabile ha infatti sottolineato che «La possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico-contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi» (cfr. Sez. controllo Lombardia del. n. 67/2010/PAR, del. n. 365/2011/PAR, e, più recentemente, del. n. 70/2017/PAR)» (v. delibera SRC Veneto sopra citata).

Di conseguenza, anche in questo caso, il precetto dell'equilibrio di bilancio diviene il paradigma fondamentale in ordine ai rapporti finanziari «tra ente locale e fondazione, quale strumento gestionale prescelto per l'esercizio di funzioni pubbliche»: detto rapporto «si deve esaurire nell'atto costitutivo del nuovo soggetto, salvo eventuali contributi, predeterminati da una specifica convenzione di servizio sulla base di un accertato e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare e fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati». Di conseguenza, «L'ipotesi di una contribuzione "a regime" occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, altrimenti non salvaguardabile, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente (in senso analogo,

In proposito, va sottolineato che “la fondazione di partecipazione” quale modello atipico di persona giuridica privata, è stata recentemente teorizzata dalla dottrina contabile^{32 33}.

Piu specificamente, “la fondazione” (anche di partecipazione) costituisce, sul piano strutturale, un’istituzione di diritto privato originata da un atto unilaterale con il quale il fondatore (o una pluralità di atti unilaterali nel caso di co-fondatori) si spoglia di (un complesso di) beni imprimendo al patrimonio trasferito uno scopo, non lucrativo, e definisce le modalità organizzative per raggiungerlo. La “sufficienza” patrimoniale rispetto al soddisfacimento dello scopo prescelto, declinata nei termini di “adeguatazza” quale condizione per il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell’art. 1, co. 3, d.P.R. 361/2000, costituisce presupposto dell’esistenza stessa della fondazione, atteso che, ai sensi degli artt. 27 e 28 c.c., il suo venir meno determina l’insorgere dell’alternativa tra la dichiarazione di estinzione e l’obbligatoria trasformazione della fondazione da parte dell’autorità governativa. Ulteriore requisito condizionante, sul piano ontologico, l’ammissibilità della fondazione comunale (nel caso di specie, fondazione di partecipazione), preteso dalla giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, 345/2014/PAR, cit.; Sez. controllo Toscana, del. n. 5/2014/PAR), è la coerenza della fondazione con l’esercizio di funzioni fondamentali o amministrative assegnate agli Enti locali. Tale coerenza deriva dalla preclusione che risorse finanziarie dell’ente locale siano destinate a funzioni estranee od ultronee all’ente medesimo, eludendo specifici vincoli funzionali di destinazione di spesa pubblica³⁴.

2.3 Le società a partecipazione indiretta e il modello *holding*

La partecipazione del soggetto pubblico a una società può essere diretta o indiretta³⁵.

Il Tusp ha fornito una definizione specifica di partecipazione indiretta, in quanto funzionale alla perimetrazione dell’ambito soggettivo di applicazione del regime vincolistico di cui al medesimo Testo unico: è qualificata come indiretta «*la partecipazione in una società detenuta da un’amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi a controllo pubblico da parte della medesima amministrazione pubblica*» (art. 2, co. 1, lett. g).

v. Sezione controllo Piemonte, del. n. 24/2012/SRCPIE/PAR e Sezione controllo Abruzzo, del. n. 5/2017/PAR), a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell’utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all’esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall’applicazione dello specifico regime ad esse connesso» (SRC Veneto del. n. 130/2020/PAR).

³² Cfr. SRC Emilia-Romagna, del. n. 654/2010/PAR.

³³ Al riguardo si osserva che «il modello Fondazione viene disciplinato nel Libro I del Codice civile; la dottrina ha fornito un quadro sullo strumento privatistico concepito per perseguire finalità di interesse generale e sperimentare la collaborazione tra pubblico e privato. La Fondazione di partecipazione ha in comune con la Fondazione tradizionale lo scopo non lucrativo ed il patrimonio destinato al raggiungimento di un obiettivo predefinito ed invariabile che viene fissato nell’atto costitutivo; si distingue invece perché il fondatore partecipa attivamente alla vita dell’organismo», mentre quanto al patrimonio, si rappresenta che «gli elementi costitutivi della Fondazione di partecipazione sono l’elemento personale e l’elemento patrimonio: l’elemento patrimoniale ha la caratteristica di essere a struttura aperta ed a formazione progressiva e si distingue tra fondo di dotazione (inteso come riserva intangibile) e fondo di gestione (patrimonio utilizzabile nell’attività di gestione)» (cfr. SRC Friuli Venezia-Giulia, del. n. 22/2019).

³⁴ SRC Veneto, del. n. 130/2020/PAR.

³⁵ Si rinvia alla Sezione terza, cap. nn. 9 – Le società partecipate e controllate dagli enti territoriali e 11 – Le società partecipate e controllate dagli enti sanitari, per la disamina delle diverse modalità di partecipazione delle società controllate.

Ne discende che il modello societario della *holding*³⁶ è astrattamente ammesso dall'ordinamento: si configura quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata a una società di primo livello (*holding* pura o finanziaria), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale: in tal caso la *holding* svolge attività strumentali³⁷; diversamente, la *holding* operativa (o mista) svolge anche attività di produzione o di scambio³⁸.

Il legislatore del Tusp ha - con precipuo riferimento alle società che svolgono attività di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti partecipanti - escluso l'applicabilità del divieto di costituire nuove società o di acquisire nuove partecipazioni alle società che «*hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti*» (art. 4, co. 5, Tusp).

Nelle società indirette, la presenza di un'articolata gerarchia dei livelli di partecipazione produce un naturale affievolimento dei poteri di controllo dell'ente socio sugli organismi partecipati, rendendo, di fatto, complesso l'esercizio delle prerogative connesse alla qualità di socio.

Pertanto, pur rientrando, per quanto riguarda il perseguimento delle finalità istituzionali, il modello societario *holding*³⁹ tra le finalità consentite, gli enti locali devono fare uso di particolari cautele nel ricorso al modello *holding* per la gestione delle proprie partecipazioni, atteso il rischio di deresponsabilizzazione dei medesimi dalle attività di controllo sulle partecipate⁴⁰.

³⁶ *Holding* è il termine utilizzato per indicare una società (denominata capogruppo o società madre) che, per effetto dell'entità delle partecipazioni azionarie possedute in altre società del gruppo, ha il potere di controllarne la gestione, esercitando un'influenza dominante sulle medesime. In questo senso, Corte dei conti 10/07/2001, n. 35: «tra il luglio 1992 e il dicembre 2000, il processo di privatizzazione dell'IRI S.p.A., posta in liquidazione a decorrere dal 1° luglio 2000, ha comportato dismissioni per un importo complessivo di 109.142 miliardi (quasi 21.000 attinenti a Holding di settore), dei quali 14.555 nel 1999 e 18.314 nel 2000. Il processo stesso, secondo le valutazioni della Corte dei conti, è stato compiuto "salvaguardando al massimo la struttura industriale del Paese, ed anzi rafforzandola", attraverso operazioni di norma svolte con intelligenza finanziaria ed aziendalistica, attente anche, soprattutto nell'ultimo periodo, alla salvaguardia dei livelli occupazionali e al contemperamento tra esigenze di stabilità ed esigenze di contendibilità».

³⁷ Sulla natura strumentale di una *holding*, che si pone «come una mera interposizione tra il Comune e la società di servizi al fine di detenerne le azioni o come coordinatrice "sotto il profilo patrimoniale, finanziario, amministrativo, tecnico ed organizzativo, delle società ed enti in cui partecipa"» e, quindi, come strumento di governance di società di servizi, cfr. C. conti, Sez. I, 24 marzo 2015, n. 249.

³⁸ Cfr. Corte dei conti, SRC Piemonte, del. n. 56/2010/PAR, secondo cui «il monitoraggio concreta una vera e propria attività istituzionale dell'ente, la cui esternalizzazione mediante affidamento ad un soggetto terzo (nel caso specifico, le associazioni dei consumatori) risulta alquanto dubbia». La deliberazione richiama i principi in tema di esternalizzazione di attività/funzioni pubbliche, riportandosi alla distinzione «tra attività di prestazioni di servizio (facilities) ed attività essenziali (core business). Le prime possono (e vengono abitualmente) gestite da soggetti privati tramite affidamenti, concessioni ed appalti. Le seconde, invece, dato il loro contenuto autoritativo, non si prestano ad essere esternalizzate, salvo espresse previsioni (di deroga) da parte del legislatore». Oltre a ciò, è un dato di fatto la difficoltà degli enti ad esercitare pienamente i poteri di indirizzo e di controllo propri dell'azionista pubblico nei casi di interposizione di società *holding*. Cfr. Corte dei conti, SRC Emilia-Romagna, del. n. 32/2016/VSGO, ove si desume, dall'analisi dei piani di razionalizzazione, che «è emersa la difficoltà degli enti a esercitare in modo pienamente consapevole e compiuto i poteri di indirizzo e controllo propri dell'azionista nei confronti delle società partecipate. Tale difficoltà appare particolarmente frequente quando il modello adottato comporta la interposizione di società *holding*».

³⁹ Consiglio di Stato Sezione Terza, 30 gennaio 2020, n. 1564, nella vicenda in cui un Comune aveva affidato *in house* la gestione della propria farmacia ad una società, non detenuta in via diretta ma controllata da una *holding* pluripartecipata da più Comuni, ha statuito che «non può sostenersi, sulla base dell'art. 4 del Tusp, la sussistenza di un divieto per il Comune (...) di partecipare ad una *holding* e che dall'art. 4 comma 5 del Tusp si ricava, per converso, che la *holding*, purché abbia oggetto sociale esclusivo della gestione delle partecipazioni societarie di Enti Locali, possa acquisire (e mantenere) partecipazioni in altre Società. In quanto, la norma citata rimuove l'unico limite che era innanzi previsto, ossia quello riferibile alle Società dei servizi c.d. 'strumentali' oggi menzionate al comma 2, lett. d) del Tusp».

⁴⁰ SRC Emilia-Romagna, del. n. 4/2024/VSGO.

2.4 Il regime speciale delle società quotate

Il Tusp definisce come società quotate⁴¹ «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» (art. 2, co. 1, lett. p)⁴².

Alle società quotate, nonché alle società da esse controllate le disposizioni del Tusp si applicano “solo se espressamente previsto” (art. 1, co. 5, Tusp).

Il Tusp ha escluso dal proprio ambito applicativo anche le società che, nei dodici mesi successivi all’entrata in vigore del Testo unico, avessero avviato il procedimento di quotazione, subordinatamente alla duplice condizione che, entro la data del 30 giugno 2016, fossero stati adottati gli atti volti all’emissione di strumenti finanziari diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati e che il procedimento di quotazione si fosse concluso entro i detti dodici mesi (cfr. art. 26, co. 5, Tusp).

La *ratio legis* dell’inapplicabilità alle società quotate del Tusp e del relativo regime vincolistico è da ricercare nell’esigenza, da un lato, di evitare distorsioni del mercato di negoziazione dei titoli già quotati e penalizzazioni per le società a partecipazione pubblica che decidono di operare nei mercati regolamentati e, dall’altro, di garantire agli investitori l’applicazione di un regime univoco per ciascun investimento finanziario. Ciò in considerazione dell’esistenza di un efficace sistema di controlli esterni, rappresentato dalle istituzioni e dai soggetti operanti nei mercati regolamentati, che comunque non esclude che esse debbano essere ricomprese nel Piano di razionalizzazione contemplato dall’art. 20 del Tusp, come questa Sezione ha avuto modo di sottolineare ripetutamente nei precedenti referti, e siano soggetti in generale (anche) ai controlli della Corte dei conti⁴³.

Analoghe considerazioni sul doveroso inserimento nei piani di razionalizzazione valgono anche per le società con emissione di strumenti finanziari diversi dalle azioni⁴⁴.

⁴¹ Si rinvia alla Sezione terza, tabelle n. 5/EETT e n. &/SA per un riepilogo del numero di società quotate partecipate dagli enti territoriali e sanitari.

⁴² Con specifico riferimento alle società del comparto energetico il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 aveva fissato il termine di cui all’art. 2, co. 1, lett. p), Tusp al 31 dicembre 2021.

⁴³ Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2021/FRG, pag. 56: «Al riguardo, si rammenta che il controllo da parte del mercato (derivante dall’essere società quotata) indicativo della solidità patrimoniale/finanziaria, non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell’ente medesimo, pertanto le società quotate sono comunque oggetto di ricognizione. L’appartenenza di una società al genus delle “quotate” non esclude la sussistenza dei requisiti del controllo pubblico in capo alle stesse» e precedenti deliberazioni nn. 29/2019/FRG, 23/2018/FRG, 27/2017/FRG, 27/2016/FRG, 24/2015/FRG, 15/2014/FRG.

⁴⁴ Cfr.: pag. 31 citata deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG è «La ricognizione delle partecipazioni detenute riguarda anche quelle indirette, di minima entità ed anche le partecipazioni in società “quotate”; infatti, la legge usa l’avverbio “tutte”, sicché la ricognizione è sempre necessaria, anche per attestarne l’assenza». Cfr. anche deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR e SRCLOM/199/2018/VSG. Sul punto il Piemonte con deliberazione n.110/2022/SRCPIE/PRS: «La corretta interpretazione dell’art 1, comma 5, dunque – come peraltro opportunamente chiarito dalla giurisprudenza contabile sopra citata – impone che, qualora la disposizione del TUSP abbia come destinatari gli enti soci, questi debbano applicare anche alle società “quotate” tutte le norme del TUSP, ivi incluse le disposizioni sull’obbligo di revisione annuale di dette società e delle loro partecipate (c.d. partecipate indirette)».

2.4.1 Le società emittenti strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni

Sulla base della anzidetta disciplina (art. 1, co. 5⁴⁵ e art. 2, co. 1 lett. p)⁴⁶, Tusp), l'ordinamento contempla la possibilità di emettere strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni.

Nell'individuare l'ambito di applicazione del d.lgs. n. 175/2016, il comma 5 dell'art. 1, prevede che esso si applichi, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, co. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate.

Il Tusp, all'art. 26, rubricato "*Altre disposizioni transitorie*", dispone, tra le altre cose, che:

- le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015 (co. 3);
- nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore, il Tusp non si applica alle società a partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti. Ove entro il suddetto termine la società interessata abbia presentato domanda di ammissione alla quotazione, il Tusp continua a non applicarsi alla stessa società fino alla conclusione del procedimento di quotazione (co. 4);
- nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il Tusp non si applica alle società a partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Tusp. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il Tusp continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'art. 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima dell'entrata in vigore del Tusp (co. 5).

Dal tenore del testo normativo emergerebbe quindi un trattamento differenziato per le società che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, a seconda che si tratti di azioni ovvero di strumenti finanziari diversi da quest'ultimi. Nello specifico, le società con azioni quotate in mercati regolamentati (e, di riflesso le società da esse controllate) sono considerate «società quotate», quindi

⁴⁵ Comma modificato dall'art. 3, co. 1, d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, a decorrere dal 27 giugno 2017, ai sensi di quanto disposto dall'art. 22, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 100/2017. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dall'art. 1, co. 721, l. n. 145/2018, a decorrere dal 1° gennaio 2019.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. p), si intende per «società quotate»:

- a) le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati;
- b) le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati (lettera così modificata dall'art. 4, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 100/2017, a decorrere dal 27 giugno 2017, ai sensi di quanto disposto dall'art. 22, co. 1, del medesimo d.lgs. n. 100/2017).

Vale la pena rammentare che a norma dell'art. 52, co. 1-bis del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con mod. dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, "Il termine di cui all'articolo 2, comma 2, lettera p), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, è fissato, per le società del comparto energetico, al 31 dicembre 2021".

escluse dall'applicazione del Tusp, per il semplice fatto di avere azioni quotate in mercati regolamentati (art. 2, co. 1, lett. p). Per quanto concerne, invece, le società emittenti strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni (e, di riflesso, le società da esse controllate) sono esentate dall'applicazione del Tusp se sussiste almeno un'ulteriore condizione, vale a dire che abbiano emesso detti strumenti:

- entro la data del 31 dicembre 2015 (art. 2, co. 1, lett. p);
- all'esito di un procedimento avviato entro la data del 30 giugno 2016 e concluso entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del Tusp, vale a dire entro il 23 settembre 2017 (art. 26, co. 5);
- per le sole società del comparto energetico, entro il 31 dicembre 2021 (art. 52, co. 1-bis, d.l. n. 50/2022, convertito con modifiche dalla l. n. 91/2022).

La scelta del legislatore del Tusp di distinguere le società che abbiano emesso azioni quotate in mercati regolamentati e quelle che abbiano fatto ricorso a strumenti finanziari diversi da quelli azionari, e con queste ultime quelle che abbiano emesso strumenti finanziari entro una certa data, trova fondamento nell'esigenza di evitare che le società a partecipazione pubblica, mediante l'espedito della quotazione di strumenti finanziari diversi dalle azioni, possano eludere il regime vincolistico previsto dal Tusp.

Dal contesto ordinamentale sopra delineato, non sembrerebbe rinvenirsi la disciplina da applicare alle società che, avendo emesso strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni - e dunque considerate società quotate, con l'esclusione dell'applicazione del Tusp - abbiano detti titoli scaduti. In tal caso, occorre valutare se lo *status* di quotata, per tali società, sia destinato comunque a venir meno allo spirare della quotazione dei titoli non azionari ovvero se possa essere mantenuto, almeno finché la società si trovi in costanza di emissione (anche successiva) di titoli di eguale natura.

Da un primo esame sembrerebbe abbastanza pacifico che in assenza di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità, la società perde lo *status* di "quotata" e rientra appieno nell'ambito di applicazione del Tusp.

La questione, invece, appare meno chiara nel caso di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità. È, pertanto, auspicabile un intervento del legislatore per aggiornare il Testo normativo e dirimere eventuali dubbi interpretativi sullo *status* di quotata per le società emittenti strumenti finanziari non azionari giunti a scadenza e, dunque, sull'applicazione o meno del Tusp a dette società.

2.5 L'emergenza pandemica e le deroghe al sistema normativo del Tusp

Situazione diversa e del tutto eccezionale è rappresentata dal complesso normativo di deroghe dettate dal regime emergenziale, che si è innestato nel meccanismo introdotto dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Una prima deroga è stata introdotta dall'art. 10, co. 6-bis del d.l. n. 77/2021 contenuto in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n.108, a mente del quale *«In considerazione degli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'esercizio 2020 non si computa nel calcolo del triennio ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 5, né ai fini dell'applicazione dell'articolo 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175»*⁴⁷.

Parimenti, nel 2020, per la prima volta, sono state adottate, per le società di capitali, le norme transitorie che permettevano, in deroga agli ordinari principi civilistici, il rinvio degli obblighi derivanti dal conseguimento di perdite rilevanti sul bilancio 2020.

L'art. 6 del d.l. n. 23/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, come sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2021, dall'art. 1, co. 266, della l. n. 178/2020 ha previsto che *«Per le perdite emerse nell'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2020 non si applicano gli articoli 2446, secondo e terzo comma, 2447, 2482-bis, quarto, quinto e sesto comma, e 2482-ter del codice civile e non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, primo comma, numero 4), e 2545-duodecies del codice civile. Il termine entro il quale la perdita deve risultare diminuita a meno di un terzo stabilito dagli articoli 2446, secondo comma, e 2482-bis, quarto comma, del codice civile, è posticipato al quinto esercizio successivo; l'assemblea che approva il bilancio di tale esercizio deve ridurre il capitale in proporzione delle perdite accertate. Nelle ipotesi previste dagli articoli 2447 o 2482-ter del codice civile l'assemblea convocata senza indugio dagli amministratori, in alternativa all'immediata riduzione del capitale e al contemporaneo aumento del medesimo a una cifra non inferiore al minimo legale, può deliberare di rinviare tali decisioni alla chiusura dell'esercizio di cui al comma 2. L'assemblea che approva il bilancio di tale esercizio deve procedere alle deliberazioni di cui agli articoli 2447 o 2482-ter del codice civile. Fino alla data di tale assemblea non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, primo comma, numero 4), e 2545-duodecies del codice civile.*

⁴⁷ In relazione ai riflessi applicativi della normativa di cui sopra è intervenuta la SRC l'Emilia-Romagna con deliberazione n. 112/2022/PRSE che ha chiarito come *«le perdite relative al 2020, se non ancora ripianate al termine dell'esercizio 2021, dovranno comunque concorrere alla costituzione del relativo accantonamento, nel bilancio dell'ente locale, in sede di rendicontazione dell'esercizio 2022. Ciò in quanto la norma di cui al D.L. n. 77/2021, in ragione degli eccezionali eventi pandemici, comportanti ab externo effetti depressivi della gestione delle partecipate e conseguenti perdite di esercizio, ha chiara portata derogatoria di una regola generale - quella del TUSP. - la cui ratio va rinvenuta nell'esigenza di una corretta e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente (come sintetizzabile dal risultato di amministrazione) la cui esposizione nei confronti del soggetto partecipato può manifestarsi, in caso di mancato ripiano, attraverso la necessità della ricapitalizzazione o comunque della razionalizzazione della società partecipata, non escludendo la sua dismissione (art. 20 T.U.S.P.). Diversamente opinando, verrebbe obliterato l'effetto di trascinarsi del 2020 sugli esercizi successivi, venendosi a determinare un non consentito effetto "manipolativo" del risultato di amministrazione dell'ente partecipante per gli anni successivi al 2021 (Corte cost., sentenza n. 115/2020)»*.

Le perdite di cui ai commi da 1 a 3 devono essere distintamente indicate nella nota integrativa con specificazione, in appositi prospetti, della loro origine nonché delle movimentazioni intervenute nell'esercizio».

Successivamente queste misure transitorie sono state estese anche al bilancio in chiusura al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022 rispettivamente dall'art. 3 co. 1-ter del d.l. n. 31 dicembre 2021 n. 228 convertito, con modificazioni, dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15, e, dall'art. 3, co. 9, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14.

Il termine entro il quale la perdita deve risultare diminuita a meno di un terzo è stato posticipato al quinto esercizio successivo a quello in corso (al 31 dicembre 2020, al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022) dunque se entro l'esercizio 2025 o 2026 o 2027, in ragione dell'esercizio di riferimento, la perdita non sarà diminuita a meno di un terzo, l'assemblea in fase di approvazione del bilancio dovrà ridurre il capitale in proporzione alle perdite accertate.

Con riferimento alle perdite che riducessero il capitale al di sotto del minimo legale, la norma in deroga stabiliva che l'assemblea, convocata senza indugio dagli amministratori, poteva deliberare alternativamente:

1. di rinviare al quinto esercizio successivo l'immediata riduzione del capitale e il contemporaneo aumento a una cifra sufficiente per tornare al minimo legale richiesto;
2. la trasformazione della società in altra forma ai fini del rispetto del requisito del capitale minimo.

È inoltre previsto che fino alla chiusura dell'esercizio 2025 o 2026 o 2027 non opera la causa di scioglimento per riduzione o perdita del capitale sociale.

Con il bilancio relativo all'esercizio 2023 si ritorna all'applicazione della disciplina ordinaria in merito alla riduzione del capitale per perdite⁴⁸.

⁴⁸ «Il quadro normativo come sopra delineato ha consentito alle società di approvare bilanci con perdite consistenti, anche superiori al terzo del capitale sociale o con patrimonio netto negativo senza l'obbligo di provvedere alla ricapitalizzazione. Evidentemente si potrà verificare il caso di risultati negativi che, seppure non ripianati, sono più che compensati dalle riserve iscritte in bilancio e quindi senza effetti sul capitale sociale, oppure il caso di risultati negativi che superano l'importo delle riserve ed erodono il capitale sociale pur senza ridurlo al di sotto del limite legale. Per le società che ricadono in tali ipotesi l'impatto della disciplina derogatoria appare non particolarmente significativo. Le situazioni più sfavorevoli, per le quali la deroga appare decisiva, riguardano il caso di perdite che riducono il capitale sociale di oltre un terzo del proprio valore o di perdite che azzerano completamente le riserve e il capitale sociale con conseguente valore negativo del patrimonio netto» (cfr. SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 105/2022/PARI par. 3.8.1.4).

3 IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI E I CONTROLLI A ESSA AFFIDATI

3.1 Le finalità della disciplina vincolistica afferente alle società pubbliche

Le considerazioni svolte nei precedenti paragrafi consentono di focalizzare la peculiare prospettiva da cui si è posto il legislatore, la quale informa i controlli intestati alla Corte dei conti.

Si tratta, infatti, di norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio, ovvero in grado di ripercuotersi direttamente sulla “sana gestione finanziaria” dell’ente.

La conclusione trova esplicita conferma nella giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 144/2016) la quale nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014, ha sottolineato che l’obiettivo perseguito dai richiamati commi va ricondotto a finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa attraverso modalità e assetti di coordinamento della finanza pubblica. I singoli criteri elencati dalla norma rappresentano, a giudizio della Corte, parametri che si innestano in ambiti di competenza esclusiva dello Stato (quali la tutela della concorrenza e il risparmio di spesa attraverso anche la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti) e che impongono, di conseguenza, un rapporto di stretta collaborazione con le Regioni alle quali residuano ampi margini di manovra, adeguamento e opzioni al fine di conseguire una significativa riduzione del fenomeno delle società partecipate⁴⁹.

Anche la giurisprudenza costituzionale più recente ha precisato, ad esempio, che l’art. 4, cc. 1 e 2, Tusp, è non solo attinente alla materia “ordinamento civile”, ma anche portatore di «*profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*» (sentenza n. 86 del 2022): proprio

⁴⁹ Il carattere dettagliato e puntuale delle disposizioni non confligge, dunque, con il principio del coordinamento della finanza pubblica né lede l’ambito delle competenze residuali delle Regioni in quanto non limita le facoltà di scelta e organizzazione spettanti a quest’ultime. Dunque, il “piano di razionalizzazione” secondo i criteri individuati dalla normativa statale non emargina le Regioni, le quali possono trovare nelle predette prescrizioni completamento e implementazione alle proprie competenze, mantenendo, tuttavia, pur in presenza di pregnanti criteri direttivi statali, la propria sfera di autonomia al fine di conseguire il comune obiettivo della riduzione di spesa nell’ambito delle partecipazioni societarie secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica delineati dall’art. 117, terzo comma, Cost.

A riprova dell’omogeneità delle disposizioni recate dalla legge finanziaria 2008 con quelle della stabilità 2015, in merito ai criteri dell’inerenza della partecipazione ai fini istituzionali dell’ente, la Corte costituzionale, con sent. cost. n. 144/2016 si riporta al precedente della sent. cost., 8 maggio 2009, n. 148, anch’essa su q.l.c. sollevata dalla Regione Veneto. La sentenza ha ritenuto non fondate le q.l.c. dell’art. 3, cc. da 27 a 29, l. n. 244/2007, in quanto «*le norme censurate sono dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale (casi compiutamente identificati dal citato art. 3, co. 27), al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza. Inoltre, esse mirano a realizzare detta finalità con modalità non irragionevoli, siccome il divieto stabilito dalle disposizioni censurate e l’obbligo di dismettere le partecipazioni possedute in violazione del medesimo non hanno carattere di generalità, ma riguardano esclusivamente i casi nei quali non sussista una relazione necessaria tra società, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche, e perseguimento delle finalità istituzionali. Ricondotte le norme in esame all’ambito della tutela della concorrenza, il legislatore statale aveva titolo a realizzare una disciplina dettagliata; inoltre, in virtù del criterio della prevalenza, è anche palese l’appartenenza a detta materia del nucleo essenziale della disciplina dalle stesse stabilita, con conseguente infondatezza della denuncia di violazione del principio di leale collaborazione*».

per questo, ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Più specificamente, per fronteggiare tale situazione, il comma 1 del citato art. 4 dispone che *«[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società»*. Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Il comma 2, dello stesso art. 4, introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono “esclusivamente” le attività espressamente indicate, ovvero: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

Le due disposizioni individuano, pertanto, i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo – quale vincolo generale – lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e – quali limiti specifici – quelli individuati nel catalogo di cui al comma 2.

Mentre l'art. 3, co. 1, Tusp, che regola le forme societarie per cui è ammessa la partecipazione pubblica, esclude sostanzialmente le società di persone – limitando a monte la scelta organizzativa degli enti – in ragione della natura pubblica delle risorse impiegate, l'art. 4, co. 2, che disciplina l'oggetto e i fini societari, mira a circoscrivere a valle l'impiego di risorse pubbliche per la partecipazione in società che non siano strettamente necessarie al perseguimento degli scopi tassativi ivi elencati⁵⁰.

La scelta amministrativa di ricorrere allo strumento societario è subordinata quindi alla sussistenza di un “*legame di stretta necessità*”⁵¹ con l'esercizio dei compiti istituzionali intestati all'ente costituente o partecipante, in quanto *«il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e,*

⁵⁰ Corte cost., 4 aprile 2022, n. 86.

⁵¹ Corte cost., 4 aprile 2022, n. 86.

comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica»⁵².

3.2 L'ambito oggettivo dei controlli della Corte dei conti

Nell'ambito delle verifiche sull'attuazione delle previsioni del Tusp sono rintracciabili, nell'articolato del Testo unico, varie disposizioni che prevedono il coinvolgimento della Corte dei conti: il citato art. 4, rubricato *“Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”*, il quale prescrive la trasmissione alla (competente) Sezione regionale di controllo della Corte dei conti dei provvedimenti adottati dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano mediante i quali è stata deliberata la *“esclusione totale o parziale”* dell'applicazione delle disposizioni del medesimo art. 4 *“a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta”* (art. 4, co. 9, Tusp)⁵³; l'art. 5, rubricato *“Oneri di motivazione analitica”*, il quale prescrive l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione (indifferentemente, diretta o indiretta) alla Corte dei conti, la quale *«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»* (art. 5, co. 3, Tusp)⁵⁴; l'art. 11, rubricato *“Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico”*, il quale prescrive la trasmissione alla competente sezione della Corte dei conti della delibera adottata dall'assemblea della società a controllo pubblico che dispone che la società *“sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo*

⁵² Corte cost., 28 luglio 2022, n. 201.

⁵³ Con riguardo al ruolo della Corte, si v. Corte dei conti, SSRR 23/11/2022, n. 234: *«In base alla recente disposizione introdotta nel Testo unico sulle partecipazioni pubbliche, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP»*.

⁵⁴ Sulla valenza dell'art. 5, co. 3, Tusp, si veda Corte dei conti SRC Lombardia, delibera n. 160/2022: *«Il c. 3, art. 5, d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, L. n. 118/2022, recita: «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, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287, 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 artt. 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». La norma, nella sua attuale formulazione, è entrata in vigore il 27 agosto 2022. Pertanto, «per gli atti deliberativi di “costituzione” di società o di acquisizione “diretta o indiretta” di partecipazioni societarie adottati entro il 26 agosto 2022, trova applicazione l'art. 5 del medesimo TUSP che prevedeva l'invio alla Corte dei conti degli atti in parola solo ai “fini conoscitivi”. Ne consegue che, nel caso di specie, poiché la deliberazione del Consiglio comunale di “acquisizione della partecipazione nella società in house A.S.E.P. S.r.l.” è stata adottata il 28 aprile 2022, la documentazione trasmessa con l'istanza in esame non è riconducibile alle funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo dalla novella contenuta nell'art. 11, L. n. 118/2022, bensì sarà oggetto di esame con le forme e le modalità previste dal c. 3, art. 5, TUSP, nella lettera vigente fino al 26 agosto 2022. In ogni caso, il contenuto estremamente succinto della deliberazione che non illustra, in primis, oggetto e importo dell'affidamento, avrebbe comunque precluso ogni valutazione nel merito del provvedimento in esame»*.

previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile” (art. 11, co. 3, Tusp); l’art. 12, rubricato “Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”, il quale fa “salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house” (art. 12, co. 1, Tusp); l’art. 14, rubricato “Crisi d’impresa di società a partecipazione pubblica”, il quale prescrive la comunicazione alla Corte dei conti del “piano di risanamento” adottato con riferimento a società in perdita strutturale (cfr. art. 14, co. 5, Tusp); l’art. 20, rubricato “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”, il quale prescrive la comunicazione alla Corte dei conti della non detenzione di partecipazioni societarie (cfr. art. 20, co. 1, Tusp), la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative all’analisi dell’assetto complessivo delle società partecipate, nonché del piano di razionalizzazione (cfr. art. 20, co. 3, Tusp) e la trasmissione alla Corte dei conti del piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie (cfr. art. 20, co. 4, Tusp)⁵⁵; l’art. 24, rubricato “Revisione straordinaria delle partecipazioni”, il quale, con specifico riferimento alla ricognizione da effettuarsi entro il 30 settembre 2017, aveva prescritto la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative alle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, alla data di entrata in vigore del Tusp (cfr. art. 24, co. 1, Tusp) e l’invio alla medesima Corte del relativo provvedimento di ricognizione (cfr. art. 24, co. 4, Tusp)⁵⁶.

Rileva, infine, la previsione dell’art. 5 del Tusp, come novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118⁵⁷, in base al quale la Corte dei conti è chiamata a verificare l’assolvimento, da parte dell’ente locale, dell’onere di motivazione analitica sul medesimo gravante, nonché a verificare la conformità dell’atto a quanto disposto dagli artt. 7 e 8 del medesimo Testo unico.

Accanto a questi controlli, le previsioni del Tuel e della normativa sull’armonizzazione contabile contemplano una serie di ulteriori verifiche orientate alla tutela dell’equilibrio tendenziale contenuto nell’art. 81 Cost. nonché del “ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obbiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull’effettivo mantenimento degli impegni elettorali “in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti

⁵⁵ Corte dei conti, SRC Lombardia, delibera n. 99/2022: «In ragione della finalità prevista dal T.U. partecipate, il Piano di razionalizzazione periodica predisposto dalle Amministrazioni pubbliche deve tenere conto non soltanto delle partecipazioni indirette detenute dalle società direttamente controllate, ma anche di quelle che siano possedute per il tramite di altri organismi, comunque controllati dall’ente pubblico, quali, a puro titolo di esempio, le fondazioni di partecipazione». Così anche Corte dei conti Lombardia, Sez. contr., Delibera, 06/11/2019, n. 413: «il processo di razionalizzazione - nella sua formulazione straordinaria e periodica - rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell’ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni”, ribadendo come all’atto ricognitivo possa corrispondere un esito rimesso “alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata (alienazione/razionalizzazione/fusione/mantenimento della partecipazione senza interventi)». Si veda anche Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delib. n. 19/2017.

⁵⁶ In tema, cfr. T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, 11/04/2018, n. 376: «Il D.Lgs. n. 175/2016 (Decreto Madia) ha imposto in particolare, all’art. 24, che le partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni in società non riconducibili nelle categorie di cui all’art. 4 (id est: le partecipazioni che possono essere acquisite o mantenute), o che non soddisfano i requisiti di cui all’art. 5, commi 1 e 2 (riguardanti la motivazione analitica dell’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica), o ancora che ricadono in una delle ipotesi di cui all’art. 20, comma 2 (id est: le ipotesi che impongono l’adozione di un piano di riassetto delle società partecipate, per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione), devono essere alienate, o formare oggetto delle misure di riassetto/razionalizzazione previste dal medesimo art. 20. A tal fine, l’art. 24 impone agli Enti locali di effettuare entro il 30 settembre 2017, “con provvedimento motivato”, la ricognizione delle partecipazioni detenute, individuando quelle da alienare e l’alienazione deve avvenire - precisa il comma 4 dell’art. 24 - entro un anno dalla conclusione della ricognizione». V. anche C. Stato, Sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3011.

⁵⁷ Recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di connettere in modo strutturale e pluriennale i bilanci preventivi e successivi assicurandone certezza e stabilità”⁵⁸.

3.3 L’approccio metodologico e la tassonomia dei controlli in sede territoriale

Sulla scorta di tali premesse, è possibile individuare la serie di controlli specificamente intestati alla Corte dei conti in sede territoriale.

Un primo gruppo di controlli è contemplato dal Testo Unico delle società pubbliche e riguarda il momento genetico, ovverosia quello che avviene ad opera della Corte in occasione della costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una quota societaria (art. 5, Tusp); altre disposizioni afferiscono al successivo svolgimento dell’attività, e dunque il momento funzionale, al fine di ricondurre all’esigenza di razionalità gli esiti e i risultati concreti conseguiti mediante lo strumento societario (in particolare l’art. 20, Tusp).

3.4 La funzione di indirizzo e di monitoraggio del Mef

Il Tusp ha demandato al Ministero dell’economia e delle finanze l’individuazione, al proprio interno, della struttura competente per l’indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull’attuazione delle disposizioni del Testo unico (cfr. art. 15): originariamente il Mef ha provveduto con il decreto ministeriale del 16 maggio 2017⁵⁹, mediante il quale ha individuato la detta struttura nella Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro, alla quale sono state assegnate funzioni di indirizzo e di coordinamento, da esercitare tramite orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del Tusp, nonché di monitoraggio e di controllo sulla corretta attuazione delle disposizioni del Tusp, con particolare riferimento ai processi di riduzione e razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Il recente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 luglio 2023, n. 125⁶⁰ ha modificato l’organizzazione del Mef, prevedendo la creazione del Dipartimento dell’economia, articolato in tre uffici di livello dirigenziale: Direzione I - Interventi finanziari in economia; Direzione II - Partecipazioni societarie e tutela degli attivi strategici; Direzione III - Valorizzazione del patrimonio pubblico.

Nello specifico, alla Direzione II, la quale si articola in uffici dirigenziali non generali, sono state attribuite le seguenti funzioni: a) analisi, gestione e valorizzazione delle partecipazioni societarie dello Stato,

⁵⁸ C. cost. n. 9/2024.

⁵⁹ Intitolato “Modifiche al decreto 17 luglio 2014 di individuazione e attribuzione degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell’economia e delle finanze, nonché al decreto del 20 ottobre 2014 concernente la graduatoria degli Uffici centrali di livello dirigenziale non generale”.

⁶⁰ Intitolato “Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2019, n. 103, concernente l’organizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze”.

nonché esercizio dei diritti del socio, nel rispetto della normativa vigente e, in particolare, del Tusp; b) indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del Tusp; c) gestione dei processi di societizzazione, privatizzazione e dismissione, nonché supporto ai processi di valorizzazione industriale delle società partecipate; d) esercizio del controllo analogo sulle società *in house* di competenza del Dipartimento del Tesoro; e) attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21⁶¹, relativamente alle società a partecipazione pubblica; f) rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con gli organismi internazionali nelle materie di competenza.

Un secondo gruppo di controlli è contemplato dalla normativa sull'armonizzazione contabile, che attiene essenzialmente alla verifica dei flussi finanziari da e verso l'ente socio, e alla loro legittimità, riguardata sia sotto il profilo della liceità dell'esborso finanziario, sia della loro incidenza per gli equilibri di bilancio. Un terzo gruppo di controlli è, infine, disciplinato dalle disposizioni del Tuel, le quali attengono alla verifica degli equilibri finanziari dell'ente locale coinvolto nella partecipazione societaria per le vicende ivi previste.

⁶¹ Recante "Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.

4 I CONTROLLI PREVISTI NEL TESTO UNICO

4.1 I controlli sul momento genetico e l'art. 5 Tusp

Nella complessiva architettura del Tusp, il momento genetico è oggetto di particolare attenzione, avendo il legislatore imposto un rigoroso onere motivazionale alle scelte (discrezionali) del soggetto pubblico di costituzione della società.

Nell'ottica di un'efficiente gestione delle risorse pubbliche, da attuarsi (anche) mediante la razionalizzazione della spesa pubblica, la decisione dell'ente locale di costituire una società di capitali o di acquisire partecipazioni in una società già esistente è stata presidiata, a livello normativo, da un onere motivazionale rafforzato, riferito a vari parametri, tra i quali spicca quello della sostenibilità finanziaria.

4.1.1 Il contenuto della disposizione

Sulla base dell'art. 5 del Tusp, come novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, la Corte dei conti è chiamata a verificare l'assolvimento, da parte dell'ente locale, dell'onere di motivazione analitica sul medesimo gravante, nonché a verificare la conformità dell'atto a quanto disposto dagli artt. 7 e 8 del medesimo Testo unico, dedicati all'individuazione dell'organo amministrativo competente a deliberare il ricorso allo strumento societario, nonché all'esplicitazione del profilo contenutistico dell'atto con riferimento, rispettivamente, alla costituzione di società *ex novo* e all'acquisto di partecipazioni in società già costituita⁶². L'atto deliberativo dell'ente locale deve essere *“analiticamente motivato”* in ordine ai seguenti profili: «(i) *“necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali”* (art. 4, co. 1, Tusp); (ii) *“ragioni” e “finalità” che “giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”* (art. 5, co. 1, Tusp); (iii) *“compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”* (art. 5, co. 1, Tusp); (iv) *“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”*» (art. 5, co. 2, Tusp).

Occorre rammentare che, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, gli oneri di motivazione analitica richiesti dall'art. 5 Tusp per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni vengono meno solo nei casi previsti dal comma

⁶² Cfr. C. conti, Sez. riun. contr., 3 novembre 2022, n. 16/2022/QMIG «La Corte dei conti, nell'adozione del “parere” sugli atti con cui le amministrazioni deliberano le operazioni di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni (art. 5 T.U. società partecipate), esercita una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi (sessanta giorni dal ricevimento dell'atto), i parametri (la stretta necessità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione; la compatibilità dell'operazione con i requisiti della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica, declinata nei canoni dell'efficienza, efficacia ed economicità; la compatibilità con le norme dei trattati europei e con la disciplina in materia di aiuti di Stato) e gli esiti (consistenti nell'obbligo per l'amministrazione di adeguarsi al contenuto del parere, ovvero di motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi da esso, dando pubblicità a tali motivazioni)».

1 di questa disposizione, che infatti, esenta solo i casi in cui ciò avvenga *«in conformità a espresse previsioni legislative»*; si dovrà pertanto comunque motivare analiticamente il rispetto del vincolo di scopo pubblico *«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»*, dando conto anche *«della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa»*. Tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere “rafforzato” di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore *«cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche»* (sentenza n. 100 del 2020)⁶³.

Il suddetto onere “rafforzato” di motivazione è coerente, del resto, con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., che implica un *favor* per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore).

4.1.2 Gli esiti della verifica

La Corte dei conti - all'esito dell'espletata verifica - si pronuncia con un “*parere*”⁶⁴, il quale, nello specifico caso in cui la motivazione appaia carente con riferimento a uno o più profili, può essere “*in tutto o in parte negativo*”.

Tuttavia, il parere - totalmente o parzialmente - negativo non produce effetti interdittivi, essendo l'ente interessato comunque facoltizzato a procedere con la deliberata operazione societaria e, nell'ipotesi in cui opti per tale facoltà, è tenuto a “*motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*” (art. 5, co. 4, Tusp).

A seguito della novella del 2022 la Corte dei conti, non è più interessata ai contenuti dell'atto per meri “*fini conoscitivi*”, bensì “*delibera*” con riferimento alla “*conformità dell'atto*” a una serie di parametri, sia impliciti che individuati *expressis verbis* dalla medesima novella legislativa.

4.1.3 L'oggetto della verifica

Per quanto attiene, in particolare, all'oggetto della verifica e alla collocazione temporale dell'esercizio della funzione assegnata alla Corte dei conti, le Sezioni Riunite, dopo aver ricordato le “*rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*” (come, a titolo esemplificativo, sul versante del “*meccanismo*”

⁶³ Corte cost., sentenza 201/2022.

⁶⁴ Nella Sezione seconda, par. n. 7.2 “Le verifiche preventive ex art. 5, Tusp” e ss. si darà conto dei pareri espressi dalle Sezioni regionali di controllo nel periodo compreso tra il terzo trimestre del 2022 e il 31 dicembre 2023.

concorrenziale del mercato”), hanno statuito che «[o]ve l’Amministrazione, sotto la propria responsabilità, abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione societaria o di acquisto della partecipazione, la verifica della Corte dei conti prosegue nell’esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall’ordinamento”»⁶⁵.

In altri termini, la funzione de qua «può essere utilmente esercitata solo con riguardo ad atti deliberativi cui non abbia già fatto seguito la relativa attuazione societaria»⁶⁶, poiché «trova collocazione nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono il percorso di costituzione di una nuova società o dell’acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione»⁶⁷, essendo «chiaro intento» della novella legislativa quello di «sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato»⁶⁸.

L’assunzione della qualità di socio «segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all’esame della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 5, co. 3, Tusp, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione»⁶⁹.

Ne discende l’assoggettamento all’esame preliminare della Corte dei conti - e il correlato obbligo del previo invio alla medesima Corte - anche dell’atto deliberativo di acquisizione di una partecipazione societaria attuata mediante la «sottoscrizione di un aumento di capitale deliberato da altra società», trattandosi di operazione comportante l’acquisizione della qualità di socio⁷⁰.

Sono, invece, esclusi dall’ambito oggettivo dello scrutinio demandato alla Corte dei conti «le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l’ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione»⁷¹.

4.1.4 Il parametro della verifica

I commi 1 e 2 dell’art. 5 impongono all’amministrazione un’analitica motivazione in ordine: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’art. 4; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica; c) alla sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; d) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa; e) alla 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. Il comma 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell’Ente: a) la conformità dell’atto a quanto disposto dai

⁶⁵ C. conti, Sez. riun. contr., 3 novembre 2022, n. 16/2022/QMIG.

⁶⁶ C. conti, Sez. riun. contr., 22 dicembre 2022, n. 45/2022/PASP.

⁶⁷ C. conti n. 45/2022/PASP cit.

⁶⁸ C. conti n. 45/2022/PASP cit.

⁶⁹ C. conti n. 19/2022/QMIG cit.

⁷⁰ C. conti n. 19/2022/QMIG cit.

⁷¹ C. conti n. 19/2022/QMIG cit.

commi 1 e 2 dell'art. 5; b) la conformità a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, Sez. Riun. in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'intervenuta modifica del Tusp, come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del Tusp si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, *“trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento”* (Corte cost., sentt. n. 86/2022 e n. 194/2020). Talché *«la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del Tusp, [le cui norme configurano] parametri interposti [di coordinamento finanziario ex art. 117, terzo comma, Cost.] sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione»* (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del diritto; si veda, anche, Corte cost., sent. n. 201/2022, punto 6.2. del diritto). Il predetto inquadramento costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri di cui all'art. 5, delineati dal Tusp, novellato dalla l. n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo Testo Unico, come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, co. 2, lett. i), della medesima l. n. 118/2022 (*“l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'articolo 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, [tenendo conto] anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”*).

E proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della legge delega n. 118, è stato emanato il d.lgs. n. 201/2022, rubricato *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*: all'art. 17, co. 5, del d.lgs. n. 201/2022, con riferimento agli affidamenti a società *in house*, si prevede che *«5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20 [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.], delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione».

Un caso particolare è rappresentato dalle Società di “servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica” (“in house” o miste) costituite ed affidate del servizio dalle Autorità di ambito locale, ai quali la legge attribuisce un potere sovraordinato rispetto a quello del singolo ente locale presente nel bacino, con competenza esclusiva per le funzioni di organizzazione dei “servizi pubblici locali”. Le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti Organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli Organi degli enti locali (art. 3-bis, co. 1-bis, del d.l. n. 138/2011).

4.2 I controlli funzionali: la verifica del processo di razionalizzazione (art. 20 Tusp)

4.2.1 Premessa

Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle Pubbliche Amministrazioni è stato strutturato in due fasi: la prima fase è consistita nella revisione straordinaria delle partecipazioni detenute - direttamente o indirettamente - alla data del 30 settembre 2017 (cfr. art. 24 Tusp); la seconda fase prevede l'effettuazione - a regime e con periodicità annuale - della revisione delle partecipazioni, finalizzata all'eventuale predisposizione di un “piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione” (art. 20, co. 1, Tusp). L'attività periodica di analisi dell'assetto complessivo delle partecipate è volta alla verifica della sussistenza o meno dei presupposti e delle condizioni legittimanti il mantenimento delle partecipazioni detenute in termini di compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nonché di convenienza economica e sostenibilità finanziaria rispetto a soluzioni alternative alla gestione esternalizzata: gli esiti della verifica effettuata devono essere trasfusi, con cadenza annuale, in un apposito piano di razionalizzazione da trasmettere alla Direzione II del neo-istituito Dipartimento dell'economia, di recente individuata quale struttura del M.E.F. assegnataria delle funzioni di monitoraggio sull'attuazione del Tusp (cfr. art. 15 Tusp), nonché alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

L'art. 20, in continuità con l'art. 1, co. 611 della l. n. 190/2014⁷², dispone che, ferma la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'articolo 24, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio

⁷² Nell'ambito del peculiare percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie avviato dal legislatore sin dalla legge di stabilità 2015 (cfr., art. 1, cc. 611 e ss. della l. n. 190/2014), nuovi e stringenti obblighi sono previsti a carico delle amministrazioni pubbliche dagli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 175/2016, in materia di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria delle partecipazioni.

provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano determinati presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

La razionalizzazione, la fusione o la soppressione dell'assetto delle società detenute, direttamente o indirettamente, da effettuarsi da parte delle amministrazioni mediante adozione di appositi piani, rappresenta, dunque, ai sensi dell'art. 20, un meccanismo di verifica e monitoraggio periodico del sistema complessivo societario da parte delle amministrazioni, prodromico, previa ricognizione dell'esistente, ad una valutazione razionale circa le scelte, poi, concretamente da attuare.

Il comma 2, infatti, dispone, che 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: partecipazioni in società che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 e che, dunque, non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e non rientrino nelle categorie societarie ammissibili; società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro o che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, purché non si tratti di società costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale.

Il piano di razionalizzazione è, infine, da adottarsi, ove dall'analisi dell'assetto complessivo delle società emerga la necessità di contenimento dei costi di funzionamento e la necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Si tratta di due momenti connessi ed interdipendenti, atteso che l'operazione di natura straordinaria, prevista dall'art. 24, costituisce la base per la razionalizzazione periodica, ex art. 20, delle partecipazioni pubbliche cui sono tenuti gli enti territoriali, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 26, co. 11, Tusp (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n.22/SEZAUT/2018/INPR).

Per ciò che riguarda, in particolare, la razionalizzazione periodica, il citato art. 20, rubricato "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", prevede, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche effettuino «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».

Il successivo comma 3 precisa che i provvedimenti di razionalizzazione periodica sono adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno e trasmessi, con le modalità di cui all'art. 17 del d.l. n. 90/2014, alla struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro – cui l'art. 15 del d.lgs. n. 175/2016, intesta peculiari competenze per il monitoraggio, l'indirizzo ed il coordinamento delle società a partecipazione pubblica – nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 26, co. 11, scandisce la tempistica dei suddetti adempimenti, disponendo che, «Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017». Precisi obblighi di comunicazione sussistono, peraltro, a mente di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 20, anche nell'ipotesi in cui le amministrazioni non detengano alcuna partecipazione.

Inoltre, nel merito dell'attività di revisione periodica cui è chiamato l'Ente locale, non è superfluo rammentare come l'art. 20 del Tusp prescriva, tra l'altro, che i piani di razionalizzazione siano corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

4.2.2 Il ruolo della Corte dei conti

Il ruolo della Magistratura contabile in ordine alla verifica degli esiti della razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche era come anticipato in precedenza già contemplato dalle disposizioni della legge finanziaria 2008 (cfr. art. 3, co. 28, l. n. 244/2007)⁷³ e confermato nella successiva normativa (cfr. art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014)⁷⁴, ha trovato l'assetto definitivo nel d.lgs. n. 175/2016⁷⁵, il quale ha imposto un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie (direttamente e/o indirettamente) possedute, nonché previsto una serie di obblighi improntati alla rigorosa rispondenza del ricorso al modello societario alle finalità istituzionali del soggetto pubblico, con conseguente obbligo di dismissione delle partecipazioni a esse non inerenti.

In particolare, l'art. 20, rubricato *"Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche"*, prescrive la comunicazione alla Corte dei conti della non detenzione di partecipazioni societarie⁷⁶, la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative all'analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate, nonché del piano di razionalizzazione⁷⁷ e la trasmissione alla Corte dei conti del piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie⁷⁸, mentre il successivo art. 24, rubricato *"Revisione straordinaria delle partecipazioni"*, ha prescritto la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative alle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, alla data di entrata in vigore del Tusp⁷⁹ e l'invio alla medesima Corte del relativo provvedimento di ricognizione⁸⁰.

Il Piano ha quindi come finalizzazione quella di indurre le Amministrazioni pubbliche socie ad attuare una serie multipla di possibili azioni volte a definire *"un 'Piano' di riassetto per la loro razionalizzazione,*

⁷³ L'art. 3, co. 28, della l. n. 244/2007 prevedeva la trasmissione alla Corte delle delibere di ricognizione delle partecipazioni *"strettamente necessarie"* al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti, per i necessari controlli di regolarità e di legittimità, unitamente ai provvedimenti di assunzione di nuove partecipazioni.

⁷⁴ L'obiettivo della riduzione delle società partecipate - direttamente o indirettamente - anche mediante le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili, da perseguire mediante l'obbligo di presentazione da parte di ciascun ente proprietario dei piani operativi di razionalizzazione (corredati da una relazione tecnica intesa a specificare modalità, tempi di attuazione e risparmi da conseguire), si iscrive nel più ampio progetto di razionalizzazione degli organismi partecipati (ivi comprese aziende speciali, istituzioni e società direttamente o indirettamente controllate da una pubblica amministrazione), predisposto dal Commissario straordinario per la *spending review* ai sensi dell'art. 23, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

A valle della predetta previsione, il rapporto del Commissario straordinario in data 7 agosto 2014 reca un articolato programma, contenente diversi suggerimenti distinti in misure:

1. per la riduzione del perimetro delle partecipate (tra cui la limitazione degli affidamenti *in house*, il divieto di partecipazioni minimali e/o la chiusura degli organismi di dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o di dipendenti);
2. di efficientamento (riduzione dei costi anche nel trasporto pubblico locale);
3. per ridurre i costi di amministrazione (limiti al trattamento economico dei dirigenti apicali);
4. di trasparenza (approvazione di un testo unico sulle partecipate locali, fusione delle banche dati sulle partecipate locali).

Tali misure sono strumentali alla riforma delle partecipate (incentivi anche fiscali alle dismissioni, perfezionamento della normativa sulla mobilità del personale delle partecipate, introduzione di sanzioni nei confronti degli enti e degli amministratori delle partecipate).

⁷⁵ L'art. 23 del d.lgs. n. 175/2016 dispone che le disposizioni del Tusp si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano nella misura in cui rechino una disciplina compatibile con quella eventualmente prevista, per la medesima materia dagli statuti e dalle relative norme di attuazione. Nella deliberazione n. 4/2020/PARI, le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo hanno osservato che l'art. 1, co 5-bis, della l.p. n. 12/2007 prevede che la PAB provvederà alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni solo a decorrere dall'anno 2020.

⁷⁶ Cfr. art. 20, co. 1, Tusp.

⁷⁷ Cfr. art. 20, co. 3, Tusp.

⁷⁸ Cfr. art. 20, co. 4, Tusp.

⁷⁹ Cfr. art. 20, co. 1, Tusp.

⁸⁰ Cfr. art. 20, co. 4, Tusp.

fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione” (SRC Lombardia, deliberazione n. 348/2017/PAR).

Esso deve pertanto definire l’esito del procedimento di analisi e valutazione delle Società partecipate e “(...) sarà, (...), *necessario che la scelta di attuare su una Società pubblica interventi di razionalizzazione, ivi comprese ‘ fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione’, sia esplicitata formalmente” (SRC Valle d’Aosta, deliberazione n. 8/2018/VSGO).*

4.2.3 L’ambito oggettivo della razionalizzazione

In questa sede occorre ribadire che la ricognizione delle partecipazioni detenute concerne anche quelle indirette⁸¹, anche di minima entità⁸² e ricomprende, come detto, anche le partecipazioni in società “quotate”⁸³.

Il dato testuale conferma l’inclusione anche di queste tipologie di società, dal momento che la norma fa esplicito riferimento all’avverbio “tutte” per garantire la completezza della ricognizione: le società da considerare non sono solo quelle partecipate direttamente, ma anche quelle partecipate indirettamente per il tramite di società controllate.

Come già anticipato, la giurisprudenza delle Sezioni regionali ha ritenuto che occorra includere nelle ricognizioni annuali i consorzi, le fondazioni⁸⁴, società *spin off* e *start up* universitarie⁸⁵, aziende speciali⁸⁶, associazioni, istituzioni, enti pubblici economici e non economici.

Sulla peculiarità della fondazione di partecipazione, quale modello atipico di persona giuridica privata, che sintetizza l’elemento personale, tipico delle associazioni e l’elemento patrimoniale, caratteristico delle fondazioni e dove l’assetto patrimoniale è costituito da un fondo patrimoniale (intangibile e comprensivo del fondo di dotazione) e da un fondo di gestione, utilizzabile per l’attività corrente e la gestione, si è già riferito nel paragrafo 2.2., nell’ambito della definizione del perimetro soggettivo delle PPAA.

⁸¹ La Sezione regionale di controllo per il Lazio, 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. 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, come peraltro avvenuto nel caso, emblematico sotto tale profilo, di (...) che versa da anni in una situazione di crisi non solo finanziaria (essendo assoggettata ad una procedura di concordato preventivo) ma anche gestionale, stante la mancata approvazione dei bilanci di esercizio dal 2014 ad oggi. È di tutta evidenza come le criticità che attengono a (...) si riflettano negativamente non solo sul bilancio di Investimenti S.p.a. e, indirettamente, su quello dei tre soci pubblici, ma anche sulla “efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche”, criterio generale previsto dal TUSP per la gestione delle partecipazioni pubbliche. 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» (SRC Lazio, deliberazione n. 47/2021/GEST).

⁸² Cfr. C. conti, SRC Emilia-Romagna n. 56/2017, sulla mancata considerazione delle partecipazioni indirette; id., SRC Calabria, n. 17/2017, sulle criticità nel monitoraggio delle partecipazioni di minima entità.

⁸³ L’art. 1, co. 5, del Tusp, secondo cui le disposizioni del decreto si applicano solo se espressamente previsto alle società quotate (come definite dall’art. 2, co. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate, introduce una disposizione riferita alle norme che hanno come dirette destinatarie le società, non le pubbliche amministrazioni.

⁸⁴ SRC Lombardia, deliberazione n. 99/2022/VSG.

⁸⁵ SRC Emilia-Romagna, deliberazioni nn. 28/2017/VSGO e 44/2017/VSGO.

⁸⁶ SRC Lombardia, deliberazione n. 140/2023/PAR e SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 26/2017/VSGO.

Per ciò che concerne gli *spin off* e le *start up* universitarie, si fa specifico rinvio al par. 4.2.3.2.

Prima, però, è d'obbligo evidenziare come la necessità di censire anche partecipazioni non societarie sia confermata dal Mef che periodicamente, nel "manuale operativo" adottato, da ultimo in data 11 marzo 2024⁸⁷, in concomitanza dell'avvio della annuale acquisizione dei provvedimenti di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche e del censimento delle partecipazioni precisa come nel censire le proprie partecipazioni non societarie, gli enti territoriali debbano indicare almeno gli organismi partecipati inseriti nell'elenco 1 (Gruppo Amministrazione Pubblica) di cui al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (all. 4/4, al d.lgs. n. 118/2011, par. 3.1)⁸⁸.

4.2.3.1 Le società di diritto singolare e le società legali

La formulazione dell'art. 1⁸⁹, nel circoscrivere l'oggetto del Testo unico, individua i destinatari delle disposizioni di cui al testo legislativo *expressis verbis* mantenendo ferme le specifiche disposizioni contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali che disciplinano le società a partecipazione pubblica di diritto singolare.

Si tratta peraltro, di definizione non univoca: la Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Tusp con atto di orientamento del 18 novembre 2019 avente ad oggetto "Nozione di "società a partecipazione pubblica di diritto singolare" di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (in seguito "TUSP")", ha confermato infatti come «Dalle dichiarazioni rese [dalle pubbliche amministrazioni chiamate a comunicare se le società partecipate rientrassero nella qualificazione di società di diritto singolare] è emersa una diffusa incertezza in merito al significato della nozione giuridica "di società a partecipazione pubblica di diritto singolare». In particolare, la Struttura indica che "Ricorrente è stata, in particolare, l'attribuzione – erranea – di tale qualifica a società costituite in attuazione di normative quali, a titolo esemplificativo, il D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), la Legge n. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) oppure volte alla produzione di servizi di interesse generale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. h), del TUSP. Al riguardo, [la Struttura osserva], in via generale, che per "norme di diritto singolare" –

⁸⁷ https://www.de.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/partecipazioni_2022/Applicativo-Partecipazioni_Manuale-operativo_Dati2022.pdf

⁸⁸ SRC Lazio, deliberazione n. 47/2021/GEST: 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, co. 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, co. 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.

⁸⁹ «1. Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. 2. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. 3. Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato. 4. Restano ferme: a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse; [...].»

definite anche norme “del caso singolo” o “a fattispecie esclusiva” – devono intendersi le norme la cui peculiarità consiste nell’individuare con precisione, nella propria fattispecie, uno o più elementi, quali, ad esempio, i destinatari della norma o il suo oggetto. Le norme considerate si caratterizzano dunque, rispetto alle altre, per una minore astrattezza, essendo applicabili ad un numero finito (o chiuso) di casi. Nell’ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile. [...] Nei termini predetti deve essere inteso il richiamo “al diritto singolare” effettuato dal menzionato art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, che individua esclusivamente le società disciplinate da disposizioni normative ad hoc. In altri termini, è soltanto nei confronti delle società destinatarie di discipline singolari, ossia di discipline applicabili esclusivamente alle medesime, che la deroga disposta dalla normativa in esame è destinata a trovare applicazione nella misura in cui tali società siano costituite per la gestione di servizi di interesse generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse”.

Infine, nel medesimo atto di orientamento, la Struttura precisa che “la previsione di salvezza di cui all’art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, vale a rendere immune la società dall’applicazione delle norme del Testo unico esclusivamente nella misura in cui queste ultime risultino incompatibili con le previsioni recate dalla normativa di diritto singolare. Con riferimento alla disciplina non derogata devono invece trovare applicazione le norme del TUSP e, in via residuale, il diritto societario comune. Di conseguenza, la natura singolare di una società non esonera di per sé la pubblica amministrazione, che nella medesima detenga una partecipazione, dagli obblighi di razionalizzazione nella misura in cui la disciplina di diritto singolare risulti compatibile con l’applicazione di almeno una delle misure di razionalizzazione adottabili da parte dell’ente pubblico socio”⁹⁰.

4.2.3.2 Gli Spin Off universitari

Un profilo societario preso specificamente in considerazione dal legislatore del Tusp è quello dello Spin-off universitario, quale prodotto della ricerca scientifica che, operando sul mercato, crea un’impresa: la premessa di fondo è che le Università sono in grado di collegare fra loro diversi soggetti, dotati di competenze ed esperienze tecnico-culturali capaci di realizzare nuove invenzioni e opere che abbracciano svariati settori operativi e commerciali, in grado di portare alla nascita di realtà innovative che possano operare nel settore del mercato e dell’invenzione.

⁹⁰ Sul tema del “diritto singolare” si richiama il controllo effettuato dalla Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna sui Piani di ricognizione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018) e al 31 dicembre 2018 (anno 2019) del Comune di Parma. Specificatamente, la Sezione (deliberazione n. 58/2020/VSGO parte in “fatto e diritto” al punto 5.2) ha osservato che «In relazione alla presunta natura di diritto singolare della società in esame, in riferimento alla legge regionale n. 38 del 1975, abrogata dall’art. 14, comma 1, lettera a), l.r. 19 gennaio 1998, n. 1, [...] L’art. 1, comma 4, lett. a), del tusp, nel delimitare l’ambito di applicazione delle disposizioni contenute nel decreto medesimo, prevede che restano ferme “le specifiche disposizioni contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l’esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse”. L’esatta individuazione della nozione di società di diritto singolare assume, pertanto, rilievo ai fini della esatta definizione dell’ambito di applicazione delle disposizioni del tusp». Pertanto, prosegue il Collegio «[...] affinché una società possa essere qualificata di diritto singolare è necessario che essa tragga la propria ragion d’essere in norme specifiche che ne individuino con precisione uno o più elementi concreti e che risultino, pertanto, applicabili soltanto a casi individuati. [...] e quindi non può “[...] considerarsi di “diritto singolare” una società che tragga la sua origine storica in una norma regionale che unicamente demandi al Consiglio regionale su proposta della Giunta, l’emanazione di “indicazioni programmatiche relative all’istituzione di nuovi mercati all’ingrosso e alla ristrutturazione dei mercati esistenti” (art. 3 l.r. n. 38 del 1975), né in una norma che genericamente preveda, per la gestione dei mercati all’ingrosso e dei centri agroalimentari, il ricorso allo strumento delle società per azioni o delle società consortili per azioni (art. 6 della l.r. 1 del 1998)».

Si tratta quindi di un organismo nato da un'iniziativa imprenditoriale sorta in ambiti accademici o di ricerca e che successivamente da questi si distacca, per divenire un soggetto giuridico indipendente avente lo scopo di valorizzare nel mercato le invenzioni, le competenze e le scoperte conseguite nell'ambito suddetto. Il notevole incremento di questo tipo di attività aveva già indotto il legislatore a disciplinare in precedenza il fenomeno anzidetto con i seguenti atti di normazione primaria e secondaria:

- decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, rubricato *“Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori”*;
- l. 30 dicembre 2010, n. 240, rubricata *“Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”*, con particolare riferimento all'art. 6 c.9;
- decreto Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 10 agosto 2011, n. 168 rubricato *“Regolamento concernente la definizione dei criteri di partecipazione di professori e ricercatori universitari a società aventi caratteristiche di spin off o start up universitari in attuazione di quanto previsto all'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240”*.

L'art. 6, co. 9 della l. n. 240/2010 dispone in particolare che *«La posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche assumendo in tale ambito responsabilità formali, nei limiti temporali e secondo la disciplina in materia dell'ateneo di appartenenza, nel rispetto dei criteri definiti con regolamento adottato con decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. [...]»*⁹¹.

Ora, l'art. 26 co. 12-ter del Tusp stabilisce che *“Per le società di cui all'articolo 4, comma 8”, ovvero sia «le [...] 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 [...], le disposizioni dell'articolo 20 trovano applicazione decorsi 5 anni dalla loro costituzione»*. Nondimeno, come rilevato criticamente da alcune Sezioni regionali di controllo, a fronte della *«previsione di rinvio quinquennale nell'applicazione dei criteri di razionalizzazione di cui all'art. 20 (cfr. art. 26 comma 12-ter del TUSP), è altrettanto vero che un'interpretazione logico-sistematica della surrichiamata disposizione non può implicarne la totale pretermissione fino al quinto anno dalla costituzione della compagine sociale, quasi tamquam non esset, per poi comportarne la rigida applicazione dal giorno successivo alla relativa scadenza, salvo un paventato pregiudizio per quegli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'agere pubblico che invece si vogliono preservare»*; né tantomeno

⁹¹ La questione è stata affrontata di recente dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con il parere reso a seguito istanza presentata ex art. 5 del Tusp dall'Università di Parma, con la deliberazione n. 202/2023/PASP.

risulta sufficiente, circa la mancanza di ogni razionalizzazione, *«in riferimento agli spin off mantenuti, la motivazione (...) con formulazione stereotipa, che questi rientrano nel percorso di valorizzazione dei risultati della ricerca (Terza Missione), come previsto dallo Statuto dell'Ateneo»*⁹².

4.2.4 La natura del controllo intestato alla Corte dei conti

Il piano di razionalizzazione⁹³ è un atto ricognitivo, che presuppone l'accertamento formale dell'interesse perseguito dall'ente pubblico e della relativa inerenza o meno alle finalità istituzionali del medesimo: il principale vincolo imposto a livello operativo attiene proprio all'oggetto sociale (cfr. art. 4, co. 1, Tusp).

La disciplina del Tusp non fornisce ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito del controllo prescritto dagli artt. 20 e 24⁹⁴.

Tuttavia, dall'inciso finale del terzo comma dell'art. 24, il quale prescrive - testualmente - la verifica, da parte della Corte dei conti, del *“puntuale adempimento degli obblighi”* di cui al medesimo art. 24, è ragionevole desumere *«l'attribuzione alla magistratura contabile di un controllo successivo di legittimità sui provvedimenti di ricognizione, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare [...] la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4, 5, 11 e 20). Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del suddetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente sezione della Corte dei conti. Sicuramente non può prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione straordinaria (come accade per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994) né l'applicazione analogica delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7, del medesimo TUSP in caso di mancata adozione, a regime, dei piani di razionalizzazione periodica. Quest'ultimo comma, infatti, a differenza di altri del medesimo art. 20, non viene richiamato dall'art. 24 TUSP e, pertanto, in omaggio al principio di legalità che vige per le*

⁹² Cfr. al riguardo la deliberazione n. 81/2018/VSGO emessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, richiamata anche dalla successiva deliberazione n. 60/2021/VSGO, in punto di controllo sul Piano di ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dall'Università di Ferrara. Specificatamente, con deliberazione n. 81/2018/VSGO, la Sezione regionale riteneva di *“condividere le perplessità tecnico-giuridiche manifestate dall'Organo di revisione in ragione del seguente ordine di considerazioni. Infatti, pur essendo vero che gli spin off presentano delle specificità che ne connotano sia l'istituzione che l'operatività, ragion per cui vi è una previsione di rinvio quinquennale nell'applicazione dei criteri di razionalizzazione di cui all'art.20 (cfr. art.26 comma 12 ter del t.u.), è altrettanto vero che un'interpretazione logico-sistematica della surrichiamata disposizione non può implicarne la totale pretermissione fino al quinto anno dalla costituzione della compagine sociale, quasi tamquam non esset, per poi comportarne la rigida applicazione dal giorno successivo alla relativa scadenza, salvo un paventato pregiudizio per quegli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'agere pubblico che invece si vogliono preservare. Alla luce di questo percorso logico-argomentativo risulta non esaustiva, in riferimento agli spin off mantenuti, la motivazione della mancanza di ogni razionalizzazione in quanto, con valutazione assorbente, si afferma, peraltro con formulazione stereotipa, che questi rientrano “nel percorso di valorizzazione dei risultati della ricerca (Terza Missione), come previsto dallo Statuto dell'Ateneo (art.11)”*. Con deliberazione n. 60/2021/VSGO la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha controllato il Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art. 20 del d.lgs. n. 175/2016) al 31/12/2017 (anno 2018), al 31/12/2018 (anno 2019) e al 31/12/2019 (anno 2020), rimarcando la circostanza evidenziata nella precedente deliberazione n. 81/2018 e poc'anzi rappresentata.

⁹³ Sul punto si rinvia alle osservazioni formulate in sede di controllo dalle Sezioni regionali (Sezione seconda par. n. 7.3 - La revisione periodica ex art. 20 Tusp: azioni intraprese e risultati conseguiti) e ai dati riferiti al 2021 rilevati nella banca dati *“Partecipazioni”* (Sezione terza, par. n. 9.4 e ss. e n. 11.4 e ss.).

⁹⁴ Sui criteri da seguire nella razionalizzazione delle partecipazioni: cfr. Sezioni Riunite della Corte dei conti deliberazione n. 19/SSRRCO/2020; deliberazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 19/SEZAUT/2017/INPR e n. 22/SEZAUT/2018/INPR; SRC Campania deliberazione n. 240/2023/VSG; SRC Emilia-Romagna deliberazione n. 19/2023/VSG. Sulla legittimità costituzionale della legge sulle razionalizzazioni: cfr. Corte costituzionale sentenza 16 giugno 2016, n.144.

sanzioni amministrative (art. 1 legge n. 689 del 1981), nonché per le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile sanzionatoria (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 12-QM/2007 e n. 12-QM/2011), non può essere esteso oltre i casi da esso considerati»⁹⁵.

Va da sé che, nel quadro della necessaria refluenza degli esiti dei controlli in un meccanismo di ciclo di bilancio volto alla sana gestione finanziaria, che alcune irregolarità accertate (come i flussi finanziari a soccorso finanziario, ovvero la mancata riduzione dei costi di funzionamento) influiscano sugli equilibri di bilancio e debbano, nel caso degli enti locali, così come per gli enti del Servizio sanitario nazionale, richiedere anche i provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel)⁹⁶ e dell'art. 1, cc. 3 e 7, del d.l. n. 174/2012.

4.2.5 La razionalizzazione e il mantenimento delle partecipazioni

Le verifiche intestate alla Corte mettono in luce la centralità del processo di razionalizzazione, la quale postula una rinnovata attenzione da parte degli enti soci in ordine alle decisioni da adottare con riguardo al “portafoglio” delle partecipazioni⁹⁷. Tale intervento rappresenta un dovere del socio corrispondente ai canoni di buona amministrazione; l'adempimento può pertanto intendersi come un appuntamento periodico per verificare l'impatto delle partecipate sugli equilibri dell'ente socio e sulla sua capacità di perseguire gli interessi della collettività (anche per il tramite delle stesse partecipate); eventuali approcci formali alla ricognizione, che non facessero emergere situazioni di criticità o insostenibilità, non esonererebbero gli amministratori dalle loro responsabilità sulle conseguenze negative determinate dalle società partecipate⁹⁸.

L'importanza di un attento monitoraggio delle partecipate al fine di verificarne i presupposti per il mantenimento ed evitare assunzioni di responsabilità a carico degli amministratori nel caso si manifestassero riflessi negativi in capo all'ente socio viene sottolineata dalle Sezioni regionali, rimarcando la necessità per l'Amministrazione comunale, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione, di provvedere ad un effettivo monitoraggio sull'andamento degli organismi partecipati, di cui è stata mantenuta la partecipazione, proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e conseguenti ricadute negative sul bilancio dell'Ente, ricordando, in proposito,

⁹⁵ C. conti, Sez. reg. contr. Lombardia, 13 giugno 2022, n. 99/2022/VSG.

⁹⁶ Quanto ai provvedimenti correttivi, v. Corte dei conti Lazio, Sez. contr., Delibera, 10/03/2022, n. 24: «L'inadempimento dell'Organo di revisione all'invio alla Corte dei conti delle relazioni periodiche (previste dall'art. 1, comma 166, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dall'art. 148-bis TUEL), finalizzate a consentire il controllo sull'andamento finanziario dell'Ente locale, in linea con i principi generali desumibili dal diritto comune (cfr. art. 2400, comma 2, Cod. civ.), è elemento idoneo a giustificare la revoca dello stesso Organo da parte del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 235, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267».

⁹⁷ T.A.R. Marche Ancona, Sez. I, 06/12/2021, n. 840: «La ricognizione periodica di cui all'art. 20 del T.U.S.P. si concreta in un vero e proprio provvedimento amministrativo, il quale, per un verso esprime la volontà dell'ente pubblico di conservare o dismettere o razionalizzare le partecipazioni che detiene in una o più società, per altro verso, e con specifico riferimento alla sussistenza del controllo pubblico determina l'emersione in capo alle società partecipate (che vengono qualificate a controllo pubblico) degli obblighi di porre in essere i gravosi adempimenti la cui inottemperanza non è affatto neutra per gli organi societari chiamati ad adeguare l'organizzazione della società alle stringenti disposizioni».

⁹⁸ Deliberazione Corte dei conti Abruzzo n. 231/2021 PRSE.

che la realizzazione dell'equilibrio economico rappresenta la garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'Ente e che, per questo motivo, detto equilibrio deve costituire un obiettivo essenziale, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'Ente medesimo. Si raccomanda, pertanto, di procedere ad un attento e rigoroso monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni, rammentando che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione dei prescritti obblighi di vigilanza, d'indirizzo e di controllo, unitamente al perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori⁹⁹.

Le criticità scaturenti da tale processo sono compendiate dall'art. 20, co. 2, Tusp nei termini seguenti: a) partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle "indispensabili" ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali; 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 (le c.d. "società-doppione"); d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (per il triennio 2016-2018 si applica la soglia non superiore a 500.000,00 euro)¹⁰⁰; 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 precedenti¹⁰¹; f) partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività consentite ai sensi dell'art. 4 Tusp.

Tema sul quale si sono riscontrate, soprattutto in sede di prima applicazione della disposizione, opinioni divergenti: se, a seguito di questa analisi, il piano di riassetto comporti, automaticamente, l'alienazione della partecipazione societaria, per il solo fatto che, in concreto, si rilevi la confluenza della partecipazione societaria in una delle ipotesi previste dal comma 2 o, al contrario, residui, una opzione applicativa per il mantenimento del rapporto societario.

I primi commenti al Decreto furono nel senso di identificare nella norma un automatismo per cui, indistintamente, tanto le società commerciali, quanto quelle che non perseguono un certo fatturato o che svolgono attività simili o analoghe a quelle svolte da altre società o con organici di personale al

⁹⁹ SRC Piemonte, deliberazione n. 84/2021 PRSE.

¹⁰⁰ Con la modifica posta dall'art. 17, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 100/2017, la soglia di fatturato, nel periodo transitorio, è stata ridotta a 500.000,00 euro. Cfr. art. 26, co. 12-quinquies, d.lgs. n. 175/2016: «Ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20».

Sulla nozione di "fatturato" v. C. conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 54/2017/PAR, secondo cui tale termine deve «essere inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzate nell'esercizio, integrate dagli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche», ossia le voci A1 e A 5 del conto economico.

¹⁰¹ Il criterio di razionalizzazione è mutuato dall'art. 1, co. 555, l. n. 147/2013, che, nella formulazione originaria, prevedeva la liquidazione delle società in house diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali in caso di perdite registrate per quattro dei cinque esercizi precedenti. Quest'ultima disposizione è stata emendata dall'art. 27, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 175/2016 – con l'eliminazione delle parole "diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali".

minimo, se non addirittura prive di personale o che presentano risultati negativi per quattro esercizi precedenti, dovevano essere oggetto di alienazione o di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Successivamente, con una interpretazione sistematica degli artt. 20 e 24 del Tusp, gli orientamenti giurisprudenziali hanno ampliato i margini di discrezionalità delle amministrazioni agenti sino a legittimare ipotesi di mantenimento della partecipazione purché nel solco del principio di legalità e sempre che supportate da adeguata motivazione.

In altri termini, accanto ad ipotesi in cui i margini di discrezionalità sono nulli, come ad esempio per le partecipazioni in società commerciali, per le quali esiste un preciso limite alla capacità generale della amministrazione fissato nel “vincolo di scopo”¹⁰², altre fattispecie potrebbero essere oggetto di un piano riassetto complessivo che ne giustifichi il mantenimento.

Il riferimento è stato al caso di società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. Se tale indice è sintomatico di una situazione organizzativa incoerente con il dato normativo, tuttavia, nel caso di gruppi societari, nulla osterebbe ad avere società di indirizzo la cui presenza di un solo amministratore è sufficiente a consentire alla società di svolgere regolarmente la sua *mission*¹⁰³. Relativamente alle società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, se le stesse potrebbero apparire una duplicazione inutile, peculiari situazioni territoriali potrebbero, viceversa, giustificare il mantenimento¹⁰⁴.

Il legislatore all’art. 1, co. 1 del Testo Unico, impone una applicazione delle norme del decreto in modo funzionale all’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della

¹⁰² Corte conti, SRC Emilia-Romagna, delib. n. 58/2020/VSGO. Le previsioni di cui all’art. 4 del Tusp esigono una specifica motivazione in ordine all’indispensabilità del mantenimento della partecipazione ai fini dello svolgimento delle attività istituzionali; infatti, il vincolo di scopo di cui al citato art. 4 pone limiti alla capacità generale delle amministrazioni pubbliche di costituire o acquisire partecipazioni in società di capitali, in ragione delle finalità perseguibili mediante le stesse, sicché, possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l’oggetto dell’attività sociale (nella specie, la produzione di beni e servizi) è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico, donde, sul punto sussiste un obbligo di motivazione rafforzata.

¹⁰³ In tal senso, Corte conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 7/2016/VSG, nonché n. 163/2020/VSG la SRC: «A fronte di una partecipazione societaria nell’azienda elettrica “Ogliolo s.r.l.”, con zero dipendenti e numero tre amministratori, l’approfondimento istruttorio diretto alla verifica del rispetto da parte del comune di quanto stabilito dall’art. 20, comma 2, del Tusp, ha fatto emergere la scelta organizzativa dell’automazione dei processi aziendali e il conseguimento di un fatturato soddisfacente, grazie anche al modello organizzativo adottato... la Sezione prende atto delle argomentazioni evidenziate in sede di riscontro istruttorio, con particolare riferimento alla scelta organizzativa di avvalersi di contratti di servizio per le ridotte esigenze di prestazioni di lavoro, stante l’automazione dei processi aziendali. Preme, infatti, precisare che dalla lettura sistematica e coordinata dell’art.20, comma 2, lettera b), del TUSP con le altre norme contenute nel medesimo testo legislativo, scaturisce che la finalità delle disposizioni de quibus è quella di evitare che vengano mantenute in vita enti non economicamente produttivi, tendenzialmente in perdita, forieri di generare sprechi finanziari e di intaccare gli equilibri di bilancio degli enti pubblici soci. In tale ottica non può, quindi, darsi una lettura formale ed un’interpretazione rigida della norma de qua, ma va ricercata la “ratio” della disposizione in esame, che, a parere di questa Sezione, è quella sopra citata».

¹⁰⁴ Corte conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 335/2017/PAR: «L’elemento dirimente, ai fini dell’applicazione del parametro dell’art. 20, co. 2, lett. c), d.lgs. 175/2016, in cui si dispone l’eliminazione delle partecipazioni detenute in società che esercitano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, non è da ricercare nella distinzione tra oggetto sociale indicato nello statuto e attività concretamente espletata. L’ente socio, nell’esercizio della discrezionalità amministrativa, deve motivare la scelta effettuata che, in relazione al caso concreto, può consistere sia in una misura di riassetto (razionalizzazione, fusione o alienazione) che nel mero mantenimento della partecipazione, come esplicitamente previsto dalla stessa norma, che indica, come metodologia attuativa, “anche” le operazioni di fusione». In ordine, poi, alla necessità di motivare il mantenimento in partecipazioni analoghe con rischio di sovrapposizione». Vedi inoltre, SRCLIG/9/2022/VSG, SRCLIG/37/2022/VSG.

concorrenza e del mercato, alla razionalizzazione e riduzione della spesa, in una logica di ottimizzazione delle proprie risorse.

Razionalizzare una partecipazione non significa necessariamente alienarla, potendo condurre anche a scelte gestionali efficienti e, soprattutto, adeguatamente motivate, che ne giustifichino il mantenimento, così come, tra l'altro, richiede il legislatore, ove impone, art. 20, co. 2, apposite relazioni tecniche, con specifiche indicazioni in termini di modalità e tempi di attuazione della opzione prescelta¹⁰⁵.

In sostanza ciò che viene in rilievo è il binomio discrezionalità/motivazione. Ne consegue che più sarà elevato il grado di discrezionalità esercitato dall'amministrazione nel decidere se mantenere o meno una partecipazione societaria, maggiore sarà la responsabilità di un onere motivazionale che la stessa dovrà esplicitare per superare il vaglio del controllo della Corte a fronte di una presunzione relativa di distonia rispetto al dato normativo¹⁰⁶.

La giurisprudenza delle Sezioni regionali mette in evidenza¹⁰⁷ come le scelte di mantenimento delle partecipate vadano motivate in modo puntuale, in particolare laddove vi siano condizioni non in linea con i criteri del Tusp che obbligano ad adottare misure di razionalizzazione, che quindi inducono a motivare la sostenibilità di tale situazione, esplicitando le condizioni di stretta necessità che, a monte, giustificano il mantenimento della partecipata.

Ciò in quanto, se pure è vero che *«L'accertamento di obblighi di razionalizzazione lascia impregiudicata la competenza dell'Amministrazione nel decidere, nel merito, quale sia la misura di razionalizzazione da adottare in concreto»*, nondimeno *«In termini generali si osserva, tuttavia, che le scelte discrezionali che gli organi di*

¹⁰⁵ Le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 Tusp); in tal senso, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG.

¹⁰⁶ In tal senso, sulla razionalizzazione funzionale al mantenimento nell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'ente, cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/20: La ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20, co. 2, principale riferimento normativo in materia, *«impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni intercorrenti con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa, di provvedimenti di fusione ..., di soppressione ..., di liquidazione o di cessione ..., di differente 'razionalizzazione' ... ovvero di motivato mantenimento»*. Ex plurimis, v. anche Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione 22/2018/INPR: *«l'obbligatorietà della ricognizione (da estendere a tutte le partecipazioni societarie)»* e *«la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci»* comportano una *«riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione)»*. *«mentre la ricognizione annuale delle partecipazioni (incentrata sulla valutazione della ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20 TUSP) costituisce adempimento obbligatorio, gli esiti "sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata"»*. È *«valorizzata, ancora una volta, la centralità della motivazione necessaria per giustificare sia la scelta discrezionale di dismettere sia quella di mantenere la società, entrambe soggette, in vari momenti, a forme di controllo giurisdizionale ... le scelte concretamente operate per l'organismo restano affidate all'autonomia e alla discrezionalità degli enti soci, in quanto coinvolgono profili gestionali/imprenditoriali rimessi alla loro responsabilità»*, (Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione 29/2019/FRG).

¹⁰⁷ In particolare, *«fermo restando l'ambito di discrezionalità e di autonomia gestionale in cui ha operato l'Organo di governo dell'Ente, la Sezione non può sottacere come in sede istruttoria sia emersa con evidenza, considerata l'entità degli affidamenti, la marginalità almeno dal punto di vista economico delle attività svolte dalla società, senza tralasciare che della prospettata convenienza economica non è stata fornita alcuna dimostrazione essendosi limitato l'Ente ad affermare che i vantaggi economici menzionati nella delibera consiliare n. 39 del 2019 sarebbero stati desunti dall'esito di indagini di mercato effettuate in modo informale "tramite semplici comunicazioni telefoniche delle quali non esiste [...] alcuna evidenza documentale". Sul punto, nel precisare che in sede istruttoria non è stato dato comunque alcun conto in ordine alle risultanze di tali indagini di mercato, desta perplessità il modo di operare dell'Ente in termini di trasparenza dell'azione amministrativa dal momento che uno degli elementi sulla base del quale è stato deciso di conservare la partecipazione non è, nei fatti, in alcun modo verificabile. Al di là di tale aspetto, la Sezione rileva come, dalle risultanze istruttorie, non siano emersi quegli elementi di "stretta necessità" previsti dal TUSP e rimarcati dalla richiamata giurisprudenza amministrativa per il mantenimento di una partecipazione societaria che non risponde ai canoni di razionalizzazione indicati dall'art. 20 del TUSP non avendo la società conseguito (e non potendo in prospettiva conseguire) il volume di fatturato indicato dal legislatore quale parametro per il mantenimento della relativa quota societaria»* (Corte dei conti SRC Piemonte, deliberazione n. 6/2021/VSG).

amministrazione attiva compiono devono in ogni caso essere conformi ai requisiti di legittimità propri dell'azione amministrativa e, pertanto, le scelte di razionalizzazione, la cui legittimità/regolarità è sindacabile da questa Sezione, dovranno essere conformi ai canoni di proporzionalità, ragionevolezza, logicità e adeguatezza al perseguimento dei fini previsti dal legislatore (TUSP)»¹⁰⁸.

In tutti quei casi in cui si prevede il mantenimento delle partecipazioni senza adozione di specifiche misure di razionalizzazione, la giurisprudenza delle Sezioni regionali evidenzia come l'esclusione della misura comportante il contenimento dei costi di funzionamento deve essere sostenuta da un'analisi di bilancio della partecipata¹⁰⁹.

L'importanza di dette valutazioni emerge indirettamente dalla opportunità rappresentata dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali, di acquisire, prima della formale adozione della ricognizione periodica delle partecipate da parte del Consiglio comunale, il parere dell'organo di revisione in ordine alla coerenza delle misure di razionalizzazione rispetto alle previsioni del Tusp¹¹⁰.

4.2.6 Gli effetti della mancata razionalizzazione (art. 20, co. 7)

L'adempimento dell'obbligo di provvedere alla ricognizione in vista della razionalizzazione è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori, fermo restando che gli atti di scioglimento e di alienazione delle quote societarie restano disciplinati dalle disposizioni del codice civile (art. 24, co. 5, richiamato dall'art. 20, co. 7). L'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 dispone: *«le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società di 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...»*.

La *“chiara cogenza e precettività”*¹¹¹ delle disposizioni sopra richiamate reca con sé la conseguenza che nel caso della revisione periodica, gli enti locali inadempienti sono soggetti alle misure previste in sede di

¹⁰⁸ SRC Lazio, deliberazione n. 47/2021/GEST.

¹⁰⁹ Emblematico un caso affrontato da SRC Basilicata nella deliberazione n. 131/2021/VSGO: *«L'Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale, quest'ultimo individuato non si ravvisa da quale o quali elementi del bilancio o in esito a quale percorso di analisi di bilancio. Il conto economico relativo agli esercizi 2017, 2018 e 2019 presenta un differenziale negativo fra “valore della produzione” e “costo della produzione” che la società riesce a riequilibrare grazie ai dividendi generati dalle partecipazioni detenute in portafoglio facendo rientrare tale voce fra i ricavi caratteristici. I dividendi costituiscono il risultato di performance di altri organismi. Un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dei costi di funzionamento, indispensabile per pianificare all'occorrenza un obiettivo di riduzione dei costi e per un costante monitoraggio, deve costituire una premessa necessaria e fondamentale per addivenire alla conclusione del mancato riscontro dell'indicatore di cui all'art. 20, comma 2 lett. f) del Tusp. Infatti, l'analisi dei costi dovrebbe considerare il trend degli esercizi precedenti ed eventuali benchmark di riferimento, onde consentire agli organi decisionali di addivenire alla fissazione di obiettivi gestionali di contenimento dei costi in costante miglioramento. Tanto premesso il Collegio rileva che del rispetto di tali disposizioni non siano state fornite puntuali indicazioni»*.

¹¹⁰ SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 48/2021/VSGO *«Nelle deliberazioni di consiglio comunale (...) relative alle ricognizioni periodiche, non si fa menzione dell'acquisizione del parere dell'organo di revisione. Con riguardo alla mancanza del parere dell'organo di revisione, questa Sezione si era già espressa nella deliberazione n. 90/2018/VSGO, segnalando l'opportunità di acquisire, comunque, il parere con riferimento alla coerenza degli atti di razionalizzazione, rispetto alla normativa recata dal Tusp»*.

¹¹¹ SRC Lombardia, deliberazione n. 10/2021/VSG.

revisione straordinaria, nonché a sanzioni pecuniarie (da un minimo di euro 5.000,00 a un massimo di euro 500.000,00), fatto salvo il danno eventualmente contestato in sede di giudizio amministrativo contabile¹¹².

L'art. 20, co. 7, d. lgs. n. 175/2016 è pertanto tipica ipotesi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, come tale disciplinata dagli artt. 133 e ss. del codice di giustizia contabile (CGC), adottato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174¹¹³.

La deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, Sezione delle autonomie, nel rimarcare la centralità del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ha sottolineato l'esigenza di una costante riflessione da parte degli enti soci, in ordine alle decisioni adottate con riguardo al proprio portafoglio delle partecipazioni (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione), a comprova della sostanziale continuità tra la revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica¹¹⁴.

¹¹² L'art. 20, co. 7, Tusp prevede che la mancata adozione degli atti di cui ai cc. 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, nonché l'applicazione delle misure previste dall'art. 24, cc. 5, 6, 7, 8 e 9.

Un'ulteriore sanzione consiste nella cancellazione d'ufficio, disposta dal Conservatore del Registro delle imprese entro un anno dall'entrata in vigore del Testo unico, delle società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio di esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Nelle fattispecie rilevate, il Conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o liquidatori della società i quali, nei 60 giorni successivi, possono presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche (art. 20, co. 9 del Tusp).

¹¹³ La fattispecie astratta contemplata dalla norma del comma 7 (*"mancata adozione degli atti da parte degli enti locali..."*), ha avuto non uniforme applicazione sul piano pratico, dal momento che non vi è uniforme indirizzo circa l'individuazione dei soggetti destinatari degli obblighi imposti dalla norma, la cui omissione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

Secondo un orientamento giurisprudenziale che afferma *"la necessità di avere riguardo al regime delle competenze vigenti per gli enti locali, ferma restando ovviamente, anche per tali condotte (e sanzioni) la piena operatività del principio di personalità (art. 3 legge n. 689 del 1981), potendo essere ritenuti responsabili della violazione, e, conseguentemente, assoggettati a sanzione unicamente i soggetti che la realizzarono con le proprie azioni o omissioni"* (sentenza della Sezione giurisdizionale per le Marche n. 26/2022, dep. 9 aprile 2022, intervenuta ai sensi dell'art. 135 CGC, a seguito di opposizione al collegio formulata dal PM avverso il decreto del giudice monocratico), è predicabile la concreta ascrivibilità della condotta sanzionata al sindaco, ai componenti della giunta comunale e al responsabile dell'area servizi istituzionali dell'ente locale. I membri della giunta, secondo la pronuncia in esame, sarebbero responsabili *"in considerazione della possibilità loro riconosciuta dallo statuto comunale di attivarsi tempestivamente per far adottare nei termini di legge ... la delibera di ricognizione delle partecipate ..."*. Anche il responsabile dell'area servizi istituzionali dell'ente avrebbe dovuto attivarsi in via specifica, proprio in ragione della sua qualifica di responsabile del procedimento volto alla adozione della più volte menzionata delibera di ricognizione, così adoperandosi *"... ulteriormente, nel senso di curare, verificare ed eventualmente sollecitare l'organo competente - il consiglio comunale - ad adottare tempestivamente, recependo se del caso le risultanze della relazione tecnica da lui stesso predisposta, la delibera consiliare di ricognizione e razionalizzazione delle partecipate comunali"*.

Cfr. anche Sezione giurisdizionale Liguria (sent. n. 188/2021), espressamente citata dal Collegio marchigiano, secondo la quale *"... Ai fini della responsabilità sanzionatoria, ... qualora un illecito sia ascrivibile in astratto ad un ente ovvero ad un organo, non possono essere automaticamente chiamati a risponderne i componenti, essendo indispensabile accertare che essi abbiano tenuto una condotta positiva o omissiva che abbia dato luogo all'infrazione (arg. ex Cass., II, n. 26238/2011)"*, nonché infine il decreto del Giudice monocratico della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio (n. 9/2022), che aderendo al richiamato indirizzo sottolinea ancora una volta, ai fini dell'individuazione dei soggetti destinatari del precetto di cui al più volte citato art. 20, la necessità di individuare l'obbligo di attivarsi ai fini della predisposizione della delibera di ricognizione in ragione delle attribuzioni di competenza all'interno dell'ente locale, fermo restando il rispetto del principio della personalità della violazione, di cui all'art. 3, l. 24 novembre 1981, n. 689.

In contrasto con l'orientamento prevalente, sopra richiamato, in merito al criterio di individuazione dei soggetti destinatari dell'obbligo di attivarsi, è utile richiamare una pronuncia del Giudice monocratico presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania (decreto n. 3 del 2022), la quale fa perno sulla applicazione del principio di legalità contemplato dall'art. 1 della l. 689 del 1981, in virtù del quale: *"nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati"*: alla stregua di ciò ha concluso ritenendo *"... non applicabile ai funzionari amministrativi la sanzione prevista dall'art. 20, co. 7, d. lgs. n. 175/2016 in quanto non v'è dubbio che non siano competenti per l'adozione dei <provvedimenti di ricognizione> delle partecipazioni societarie in mancanza della quale solo può configurarsi la responsabilità In altri termini le condotte non sono suscettibili nella fattispecie astratta recata dalla norma sanzionatoria di cui si chiede l'applicazione"*.

¹¹⁴ In vista di un compiuto assolvimento degli adempimenti in argomento, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, in coerenza con le indicazioni già rese circa la revisione straordinaria (cfr., deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR), in occasione della prima razionalizzazione periodica, ha ritenuto necessario adottare specifiche linee di indirizzo oltre che un modello *standard* di atto di ricognizione e relativi esiti.

È stato, infatti, sottolineato come alle stesse siano sottesi i medesimi criteri e come entrambe siano preordinate a rilevare le situazioni di criticità di cui all'art. 20, co. 2, Tusp, espressamente richiamato dal successivo art. 24, di seguito evidenziate:

- partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle *"indispensabili"* ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali;

Nell'occasione è stata, inoltre, evidenziata la doverosità della comunicazione degli esiti della razionalizzazione periodica in favore della struttura di monitoraggio di cui all'art. 15 del Tusp e delle competenti sezioni regionali di controllo, così che, a presidio dell'effettività delle anzidette prescrizioni in tema di razionalizzazione periodica, l'art. 20, co. 7, Tusp prevede un meccanismo sanzionatorio, cui possono correlarsi anche profili di responsabilità erariale, rispetto al quale si individua la competenza della sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

Il rigore della disposizione è ricavabile anche dal fatto che per assolvere allo stesso adempimento non è sufficiente aggiornare il solo portale del Dipartimento del Tesoro (che consente di assolvere alla trasmissione della documentazione solo nei confronti della struttura di monitoraggio presso il MEF)¹¹⁵, ma occorre l'invio della deliberazione alla Corte dei conti¹¹⁶. Ed anzi, integra uno sviamento di potere utilizzare lo strumento della razionalizzazione delle partecipazioni societarie per far cessare l'affidamento del servizio alla società già partecipata non più di gradimento¹¹⁷.

La trasmissione dei piani operativi, così come l'invio delle delibere di ricognizione, soddisfa infatti finalità di trasparenza ed è funzionale anche allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte sul "Gruppo ente territoriale"¹¹⁸.

Delle valutazioni delle Sezioni regionali in sede di controllo e degli esiti comunicati attraverso l'applicativo "Partecipazioni" si darà conto nelle Sezioni apposite¹¹⁹. In tale sede, vengono esaminati, sia

- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (le c.d. "società-doppione");
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- 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;
- partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività consentite ai sensi dell'art. 4 Tusp.

¹¹⁵ Corte dei conti, SRC Lazio, deliberazione n. 51/2021/PRSE.

¹¹⁶ Cfr. in proposito la sentenza n. 51/2021 della Sezione giurisdizionale per la Basilicata, nonché il decreto del Giudice monocratico della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n. 9/2022, il quale ultimo evidenzia che l'omissione sanzionata può concretizzarsi anche nella mancata trasmissione della delibera di ricognizione, ciò innanzi tutto considerando la «peculiare ratio che permea l'intero quadro dispositivo in disamina: la necessità di informare tempestivamente e periodicamente i destinatari della ricognizione, rappresentando ai medesimi tutti gli elementi previsti ex lege. Al fine sanzionatorio, inoltre, la mancata trasmissione equivale, di fatto, alla mancata predisposizione della ricognizione; soltanto con la concreta e puntuale conoscenza, da parte dei destinatari, si realizza lo scopo perseguito dalle norme de quibus». Peraltro, detto decreto, ai fini della applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, richiama il principio di offensività in concreto: l'illecito non può ritenersi perfezionato dalla mera violazione formale della norma, ma richiede che la condotta abbia quanto meno messo in pericolo l'integrità del bene/interesse protetto dalla norma; per tale ragione, nella specie esclude la responsabilità del convenuto, considerata l'esiguità della quota di partecipazione dell'ente locale nell'organismo societario, e la circostanza secondo la quale, sia per le annualità precedenti che successive, l'ente locale aveva sempre rispettato gli obblighi di legge, così da doversi anche ritenere la insussistenza in concreto della colpa grave.

¹¹⁷ Tar Friuli-Venezia Giulia sentenza n. 17/2016.

¹¹⁸ Cfr. Sezione giurisdizionale Marche (sent. n. 26/2022, dep. 9 aprile 2022) e Sezione delle autonomie, deliberazione n. 19/SEAUT/2017/FRG. In quest'ultima la Sezione delle autonomie ha precisato che gli enti sono tenuti a valutare, oltre alla sussistenza dei requisiti indicati dalla legge (stretta necessità della società rispetto alle finalità perseguite dall'ente e svolgimento, da parte della medesima, di una delle attività consentite dall'art. 4) e alla ricorrenza o meno delle situazioni di criticità sintetizzate dall'art. 20, co. 2 (società con limiti di fatturato o scarso numero di dipendenti; che svolgono attività analoghe a quella di altre società/organismi; che hanno riportato perdite reiterate nel quinquennio; che necessitano di azioni di contenimento costi o di iniziative di aggregazione), l'attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'ente di Governo d'Ambito.

¹¹⁹ Rispettivamente, Sezione seconda, par. 7.3 - "La revisione periodica ex. art. 20" e Sezione terza, paragrafi. nn. 9.4 e 11.4.

per gli enti territoriali che per gli enti sanitari, i dati aggregati relativi alla ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate e vengono evidenziate le criticità riscontrate in relazione ai parametri indicati dall'art. 20, co. 2, lett. b), d), e), Tusp (ovvero, società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro; 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). Inoltre, sono analizzati gli esiti della revisione in relazione alle misure che gli enti stessi hanno comunicato mediante l'applicativo "Partecipazioni".

Il trend di completamento del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie sembra palesare, quanto agli esiti, una sostanziale omogeneità di comportamento da parte del complesso degli enti considerato dalla indagine rispetto agli esercizi precedenti.

4.2.7 La ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022)

La Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (l. 05/08/2022, n. 118) ha delegato il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico (art. 8 della l. n. 118/2022). Nello specifico, alla lettera i) dell'art. 8, l'attuazione della delega dovrà contenere la previsione che l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'articolo 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, tenga conto anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Con il decreto legislativo del 23 dicembre 2022, n. 201 è stata data attuazione a quanto richiesto dall'art. 8, in termini di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Tra le novità del decreto, si segnala l'art. 30¹²⁰ che disciplina le verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, prevedendo che *"I comuni o le loro eventuali forme associative, con*

¹²⁰ Cfr. art. 30. Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, in vigore dal 22 aprile 2023. A mente del quale:

1. *I Comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti. (Comma così modificato dall'art. 18, co. 11, lett. a), d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.)*

popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori". La ricognizione deve tener conto del rispetto dei principi di efficienza e qualità dei servizi, sulla base anche degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché ai fini della rilevazione del ricorso agli affidamenti a società *in house*¹²¹. Di particolare interesse il comma 2 dell'art. 30, secondo cui *"La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016"*. Sulla base di tale disposizione, si può affermare che la relazione sulla ricognizione dei servizi affidati a società *in house*, rappresentando un'appendice della relazione *ex art. 20 d.lgs. n. 175/2016*, dovrebbe essere oggetto anch'essa di scrutinio delle Sezioni regionali di controllo, al pari della relazione medesima e, di conseguenza, seguire le sue stesse sorti, anche con riguardo all'applicazione delle sanzioni previste, in caso di mancata adozione, secondo quanto stabilito dal co. 7, art. 20, Tusp.

2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.
3. In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

¹²¹ Cfr. art. 17 - "Affidamento a società *in house*". In vigore dal 31 dicembre 2022:

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società *in house*, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.
2. Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società *in house* sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.
4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

4.3 La legittimità della detenzione della partecipazione

4.3.1 Gli scopi perseguibili e l'inerenza alle finalità istituzionali (art. 4 Tusp)

Nel perseguimento dei fondamentali obiettivi di efficientamento della gestione delle partecipazioni societarie pubbliche, nonché di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (cfr. art. 1, co. 2, Tusp) il Testo unico ha privilegiato la prospettiva della salvaguardia degli equilibri di bilancio, in virtù della dirimente constatazione che la derivazione dalla finanza pubblica delle risorse utilizzate dalle società partecipate dagli enti territoriali comporta che le (eventuali) inefficienze gestionali finiscono per gravare sui bilanci degli enti soci con (inevitabili) ripercussioni sugli equilibri economico-finanziari dei medesimi. Il legislatore del Tusp ha, quindi, imposto una serie di limitazioni alla generale capacità di diritto privato delle Pubbliche Amministrazioni, la principale delle quali ha riguardato, segnatamente, l'oggetto sociale: il ricorso allo strumento societario è stato subordinato *ex lege* alla sussistenza di un *"legame di stretta necessità"*¹²² tra la partecipazione societaria e l'esercizio dei compiti istituzionali dell'ente socio.

Come sopra anticipato, l'art. 4, nello specifico, nel fissare le condizioni per la costituzione di società a partecipazione (diretta o indiretta) pubblica ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni societarie¹²³, ha stabilito *in primis* un limite di carattere generale, declinato in termini di vincolo di scopo pubblico¹²⁴, fissando, a completamento del medesimo, un vincolo di attività, esplicitato mediante l'analitica indicazione delle attività di produzione di beni e di servizi il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica¹²⁵.

Il vincolo di scopo pubblico consiste nella stretta inerenza dell'opzione per lo strumento societario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente costituente o partecipante.

Il vincolo di attività impone la riconducibilità dell'attività esercitata a quelle ammesse dalla legge, consistenti, specificamente, nella produzione di un servizio di interesse generale (attività

¹²² Corte cost. sent. n. 86/2022 cit.

¹²³ L'art. 4 del Tusp *"ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Ciò in quanto il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica"* (Corte cost. sent., 28 luglio 2022, n. 201). Nella giurisprudenza contabile, v. Corte dei conti, SRC Lombardia, del. n. 77/2020.

Come evidenziato anche da Cons. Stato, 11/11/2016, n. 4668: *«ai fini della valutazione di compatibilità tra l'attività svolta dalla società partecipata e le finalità istituzionali perseguite dalla pubblica amministrazione imposto dall'art. 4 d. lgs. n. 175/2016, rileva non soltanto il tipo di attività svolta, ossia l'oggetto sociale, ma anche le modalità con le quali l'ente pubblico, eventualmente in modo congiunto con altri enti pubblici titolari di partecipazioni nella stessa società, può esercitare le proprie prerogative di azionista, indirizzando e coordinando l'attività sociale»*.

¹²⁴ *"Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente"* (Corte cost. n. 201/2022 cit.). I Giudici contabili hanno escluso che *"la mera integrazione dello statuto di un ente locale, con l'inserimento di una nuova finalità istituzionale, possa dirsi sufficiente a configurare il cd. "vincolo di scopo", prescritto dall'art. 4 del Tusp. Infatti, le disposizioni di cui al comma 2 del citato art. 4, costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e come tali non derogabili né da una legge regionale né tanto meno da una modifica statutaria dell'ente locale"* (C. conti, SRC Emilia-Romagna, del. n. 110/2022/PAR).

¹²⁵ *"Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività espressamente indicate"* (Corte cost. sent. n. 201/2022 cit.).

ricomprensivo anche la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi), nella progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma tra Pubbliche Amministrazioni (c.d. partenariato pubblico-pubblico), nella realizzazione e gestione di un'opera ovvero nell'organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato (c.d. partenariato pubblico- privato), nell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nonché nella prestazione di servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e di Amministrazioni aggiudicatrici¹²⁶.

Nel solco prospettico così delineato, al fine di una valutazione in ordine alla facoltà di ricorrere al modello societario e, conseguentemente, per scrutinare la legittimità della scelta adottata, ai sensi dell'art. 4, co. 1, le amministrazioni potranno adottare tale modulo organizzativo solo se l'opzione societaria per produrre un bene o un servizio risponda ad una finalità pubblica.

Partendo, tuttavia, dall'assunto che, pur quando un'attività intrapresa è sostanzialmente rivolta al perseguimento di un fine pubblico e, dunque, astrattamente ammissibile, le stesse dovranno considerare che non sempre una attività è in concreto automaticamente inerente alle finalità istituzionali dell'amministrazione agente¹²⁷. L'assenza di tale sillogismo rende, conseguentemente, obbligatoria la previa ricognizione da parte dell'ente delle sue finalità istituzionali, al fine di rendere il modello gestionale prescelto nella forma societaria legittimo.

Ricognizione non sempre agevole e particolarmente complessa per le amministrazioni territoriali per le quali, già in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si è tentato di risolverla assumendo, quale principio generale, il postulato per cui le competenze di un ente territoriale trovano un limite nelle esigenze di carattere locale, con la conseguenza che esse non possono estendersi invadendo materie di competenza di altro ente pubblico e dello Stato.

Con specifico riferimento alle amministrazioni comunali, al fine di individuare delle stesse le loro finalità istituzionali, il richiamo a tale principio di carattere generale¹²⁸ rappresenta un criterio per la delimitazione dell'ambito applicativo della norma.

¹²⁶ Cfr. art. 4, co. 2, Tusp.

¹²⁷ *Ex plurimis*, TAR Piemonte, sez. I, n. 1019 del 10 aprile 2009, in materia di riparto delle attribuzioni istituzionali tra Comune ed Autorità d'ambito, con riguardo alla organizzazione per la gestione ed erogazione del servizio idrico integrato, nonché, Consiglio di Stato, sez. V, del 5 maggio 2009, n. 2082, circa il riparto di competenze tra Provincia ed Asl, in materia di servizio di trasporto scolastico dei portatori di *handicap*.

¹²⁸ Integrato, oggi, dall'art. 13 del d.lgs. n. 267/2000, per cui «*spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*», oltre che dall'art. 19 della legge 7 agosto 2012, modificativa del d.l. n. 78/2010, che cristallizza l'elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica. Cfr. sul tema anche Corte cost. n. 33/2019, la quale - nel censurare la disposizione contenuta nell'art. 14, co. 28, del d.l. n. 78/2010, che fa obbligo ai Comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le loro funzioni fondamentali, in quanto incostituzionale nella parte dove non consente ai Comuni di dimostrare che, nella forma associata, non si conseguono economie di scala e/o di scopo, nell'espletamento delle suddette funzioni fondamentali - non ha mancato di evidenziare (punto 7.6) che il vigente disegno costituzionale «*tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali*» e che la stessa autonomia comunale appare essere un «*risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi*». Il giudice delle leggi ha osservato che il d.l.

Infine, le amministrazioni dovranno valutare se l'attività di produzione di quel determinato bene o servizio, con il ricorso al modello societario sia, non solo, in astratto, ammissibile, oltre che coerente con la finalità istituzionale dell'ente ma, con riferimento al caso concreto, altresì, strettamente necessaria.

L'attività pubblica, infatti, ancorché svolta secondo moduli privatistici, è sempre condizionata da un interesse funzionale, inteso come necessario perseguimento dei fini istituzionali indicati dalla legge.

Conseguentemente, le amministrazioni locali non potranno costituire né, tanto meno, assumere o mantenere una partecipazione, diretta o indiretta nelle stesse, anche di minoranza, in società commerciali, *id est*, a mera vocazione lucrativa: l'interesse a queste ultime sottese, infatti, esula dai fini a cui la pubblica amministrazione è preposta¹²⁹.

Sul tema della coerenza tra una partecipazione minoritaria di un ente con le sue finalità istituzionali, complesse e articolate si presentano le posizioni della magistratura contabile ed amministrativa.

Con riferimento ad una loro oggettiva non ammissibilità si è pronunciata la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con decisione del 21 dicembre 2016, n. 398, affermando che, *«nel caso in cui la partecipazione dell'ente sia minoritaria (ed in assenza di altri soci pubblici che consentano il controllo della società), il servizio espletato non è da ritenere "servizio di interesse generale"»*, posto che tale partecipazione minoritaria non potrebbe garantire l'accesso al servizio così come declinato nell'art. 4 Tusp¹³⁰, nonché la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione del 5 febbraio 2016, n. 9, chiarendo che le cosiddette "partecipazioni polvere", non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sarebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, *«riducendosi al rango di mero investimento di capitale di rischio, oggi non più ammesso dall'attuale quadro normativo»*.

In senso contrario, evocando un'analisi concreta della fattispecie, si è espresso il Consiglio di Stato, sezione V, 30 aprile 2018, n. 2599 affermando che gli enti locali possono mantenere partecipazioni di minoranza all'interno di una società che presenta i presupposti per poter essere qualificata come *"in house"*, senza violare i principi ed i divieti posti dall'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016, c.d. testo unico sulle società pubbliche, purché sia dimostrata l'effettiva sussistenza della stretta inerenza della partecipazione alle finalità istituzionali dell'ente socio. La circostanza della presenza di altri soci pubblici che non hanno affidato servizi alla società non costituisce circostanza idonea ad escludere che gli altri enti locali, che hanno affidato il servizio, esercitino effettivamente il controllo pubblico

n. 78/2010, art. 14, co. 30, nell'imporre la concertazione con gli enti locali, integra il principio, affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 229/2001, del necessario coinvolgimento, *«per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale»*, degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocazione di funzioni tra i diversi livelli di governo, *«anche di natura associativa»*, con la conseguenza che *«ne deriva in caso di mancata concertazione con gli enti locali, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.»*.

¹²⁹ In tal senso si è, di recente, espressa, la Corte costituzionale con la sentenza 86/2022. La Corte, chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale di una norma avente ad oggetto la disciplina della partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla società di mutua assicurazione ITAS, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione che consentiva, quale oggetto della partecipazione, l'erogazione di servizi assicurativi a pagamento in tutto il territorio nazionale, non essendo configurabile un legame di stretta necessità fra le attività esercitate dalla società ITAS S.p.a. e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento.

¹³⁰ In tal senso, altresì, SRC Marche, delib. n.115/2022/PAR.

congiunto. In linea con tale orientamento si è pronunciata, altresì, la Sezione V, 23 gennaio 2019, n. 578 del Consiglio di Stato, precisando che gli enti possono detenere partecipazioni pulviscolari in società amministratrici di servizi di interesse economico generale (come definiti dall'art. 2, lett. h) ed i), d.lgs. n. 175/2016) se esiste un coordinamento istituzionalizzato e formalizzato con gli altri enti pubblici soci (anch'essi, eventualmente, di minoranza) teso a consentire di influenzare le scelte strategiche della società, funzionalizzandole al soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento (realizzando, nella ricorrenza dei ridetti requisiti oggetto di specifico obbligo motivazionale, il presupposto della stretta inerenza alle finalità istituzionali dell'ente socio, prescritto dall'art. 4 del Tusp).

Nel quadro prospettico così tratteggiato, con sentenza n. 201/2022, la Corte costituzionale, ha evidenziato come l'art. 4, co. 1, Tusp non vieta in assoluto le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che concretamente non soddisfi il vincolo di scopo pubblico. Inoltre, la Corte, richiamando il comma 2 della stessa disposizione, che alle lettere a) e c) ammette l'attività di produzione di servizi di interesse generale, evidenzia come la disposizione tiene fermi i limiti di cui al comma 1 senza prevedere requisiti aggiuntivi che valgano in via di principio a restringere il ricorso allo strumento societario alle sole partecipazioni di controllo.

4.3.2 La verifica circa il tipo di società (art. 3 Tusp)

Una specifica limitazione imposta dal Tusp alla generale capacità di diritto privato delle Pubbliche Amministrazioni ha riguardato il piano tipologico (cfr. art. 3)¹³¹: le società in cui è ammessa la partecipazione pubblica sono unicamente le *“società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”*¹³², con conseguente esclusione delle società di persone.

L'esclusione *de qua* si giustifica in ragione dell'ontologica incompatibilità sussistente tra il regime di responsabilità illimitata per le obbligazioni sociali che caratterizza le società di persone e la finalità autorizzatoria e rendicontativa del bilancio degli enti pubblici in contabilità finanziaria.

Per quanto attiene ai modelli societari utilizzabili il Testo unico ha individuato i seguenti tipi: la società meramente partecipata, la società *in house*¹³³, la società a controllo pubblico monopartecipata o

¹³¹ Rubricato *“Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica”*.

¹³² Art. 3, co. 1, Tusp. Il d.lgs. n. 100/2017 ha modificato l'art. 2 (*“Definizioni”*), mediante la modifica della definizione di *“società”*: l'originario riferimento agli *“organismi di cui al titolo V del libro V del Codice civile”* è stato ampliato con l'inclusione delle società cooperative. L'attuale definizione di *“società”* è la seguente: *“gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del Codice civile”* (co. 1, lett. l).

¹³³ Corte dei conti, Sez. III App., 09/02/2023, n. 95: *«Ai fini del radicamento della giurisdizione contabile in materia di azione di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici, la società in house è configurabile solo a condizione che: a) il capitale sociale sia integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) che la società espliciti statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria*

pluripartecipata (ovvero partecipata da una o più Pubbliche Amministrazioni), la società mista e la società quotata.

La verifica circa la rispondenza del tipo di società ai modelli societari utilizzabili è effettuata, da parte della Corte dei conti, in sede di resa del parere previsto dall'art. 5 del Tusp, come novellato dalla l. n. 118/2022.

L'art. 3, limitando la partecipazione delle amministrazioni pubbliche esclusivamente alle società costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, prevede, per queste ultime l'obbligo di nominare l'organo di controllo o il revisore, anche in deroga alle disposizioni del Codice civile¹³⁴.

L'art. 2477 c.c., infatti, commina l'obbligatorietà della nomina dell'organo di controllo o del revisore per le sole società obbligate al bilancio consolidato o che controllano una società obbligata alla revisione legale dei conti o, ancora, che abbiano superato per due esercizi consecutivi almeno uno dei limiti quantitativi fissati dalla disposizione¹³⁵. Il Tusp, ponendosi, in rapporto di specialità rispetto alle disposizioni civilistiche non consente la mancanza di organi di controllo.

Si supera, dunque, quella facoltà - resa ammissibile dal legislatore quando le risorse finanziarie utilizzate sono esclusivamente private - di operare senza che, in seno alla società pubblica, sia presente un organo di vigilanza e di controllo.

La norma, pur nella specificità della disposizione da essa dettata, consolida il principio per cui, in coerenza con le diverse finalità a cui tendono *naturaliter* l'azione pubblica e l'agire del privato, se al privato è concesso, nell'esercizio della sua autonomia negoziale, di optare per soluzioni organizzative meno rigorose, questa facoltà di agire resta preclusa quando lo strumento negoziale è utilizzato dall'amministrazione pubblica. Tra l'altro, la stessa magistratura contabile, con un intervento della Sezione delle autonomie¹³⁶, aveva sostanzialmente anticipato il tema. A fronte, infatti, di una specifica problematica inerente all'individuazione dell'organo chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i rapporti creditori e debitori intercorrenti tra enti locali e società partecipate ed imposta, fino

non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) che la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici». La presente nota fa riferimento alla disciplina prima dell'entrata in vigore dell'art. 16, co. 1 che dispone la possibilità dell'accesso del socio privato al capitale, purché previsto da disposizioni di legge.

¹³⁴ Cfr. SRC Marche, delib. n. 123/2019: «Ai fini dell'applicazione del d.lgs. n. 175/2016, per società s'intendono "gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'art. 2615-ter c.c.". Il successivo art. 3 precisa che "le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa". Ne deriva che, per espressa previsione legislativa e ferma restando la sussistenza del requisito della partecipazione pubblica, la disposizione in esame è applicabile alle società delle tipologie richiamate dalla citata normativa, ivi comprese le società consortili di cui all'art. 2615-ter c.c. Con riferimento all'applicabilità della norma ai consorzi, il Collegio ritiene pienamente condivisibile il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui, sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempli direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipati aventi struttura societaria, dal suo tenore emerge un principio generale di "divieto di soccorso finanziario", fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi, quali realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale. Tale interpretazione, infatti, appare conforme ai principi espressi dalla legislazione ordinaria, volti al rispetto dei criteri di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché dalla normativa comunitaria, a tutela della concorrenza e del mercato. Ne consegue, in conclusione, che il c.d. divieto di soccorso finanziario "appare espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato. Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo" (SRC Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR)».

¹³⁵ L'art. 2477 c.c., co. 3, lettera c), come modificato dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, prevede i seguenti limiti: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 4 milioni di euro; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 4 milioni di euro; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 20 unità.

¹³⁶ Sul tema, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delib. n. 2/SEZAUT/2016/QMIG.

al 2014, dall'art. 6, co. 4, d.l. n. 95/2012, e, dal 2015, dall'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, e cioè se la stessa dovesse essere asseverata dal solo organo di revisione dell'ente locale socio o anche dall'organo di revisione (collegio sindacale o revisore contabile) della società partecipata ovvero, in assenza di quest'ultimo, in particolare, nelle ipotesi in cui non sia obbligatoria la nomina di un organo di controllo o di un revisore, da altro competente organo, preventivamente individuato dall'ente locale socio della società o dell'ente strumentale, la sezione ha optato per la soluzione più rigorosa.

Si è sostenuto, richiamando la facoltà rimessa allo statuto societario di nominare un organo di controllo o un revisore, che dovrà essere cura dell'ente socio, nell'esercizio dei poteri di vigilanza e di controllo che gli competono, sollecitare, in sede di predisposizione o di modifica dello statuto, l'istituzione di un organo di controllo e di un revisore, particolarmente nelle società controllate.

Al persistere di tale carenza, spetterà all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi.

Altra deroga è, poi, l'esclusione, nelle società per azioni a controllo pubblico, della possibilità di attribuire la revisione legale dei conti al collegio sindacale.

L'articolo 2409-bis del Codice civile, infatti, disponendo che la revisione legale dei conti sulla società è esercitata da un revisore legale dei conti o da una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro, ammette che lo statuto delle società che non siano tenute alla redazione del bilancio consolidato può prevedere che una revisione legale dei conti sia esercitata dal collegio sindacale. In tal caso il collegio sindacale è costituito da revisori legali iscritti nell'apposito registro.

Anche per tale ipotesi, la specificità della partecipazione pubblica, preclude, secondo il Testo Unico, tale facoltà.

4.3.3 Le società *in house*

L'*in house providing* è un modello organizzativo di gestione diretta del servizio pubblico, attuata mediante il ricorso a un ente distinto dalla Pubblica Amministrazione sul piano formale, ma assimilabile, sul piano sostanziale, a un prolungamento organizzativo della stessa.

L'istituto dell'*in house providing* è stato coniato a livello pretorio, con il precipuo intento di coniugare il principio di auto-organizzazione delle autorità pubbliche con la tutela della concorrenza nelle ipotesi in cui il beneficiario dell'affidamento di un servizio pubblico sia un soggetto societario formalmente distinto dall'ente pubblico affidante.

La declinazione dell'istituto *de quo* risale all'anno 1999 e al noto caso *Teckal* (cfr. Corte giust. UE, 18 novembre 1999, causa C-107/98)¹³⁷: i Giudici europei hanno individuato le condizioni legittimanti l'affidamento diretto del servizio pubblico in deroga alle regole generali imperniate sul modello di selezione del contraente tramite procedura competitiva a evidenza pubblica, condizioni *de facto* presupponenti la mancanza di un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario. Il presupposto - individuato dai Giudici europei nel caso *Teckal* - della mancanza di un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario è stato declinato, nella giurisprudenza nazionale, in termini di relazione organica¹³⁸.

I requisiti di conio pretorio hanno trovato una definizione positiva in sede di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici dell'anno 2014: con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il "*Codice dei contratti pubblici*", il legislatore nazionale aveva fissato positivamente i requisiti che la società *in house* deve possedere.

4.3.4 Lo status delle società *in house*

In seguito, il legislatore è intervenuto - in chiave tipologica - introducendo l'archetipo normativo della società *in house* in sede di adozione del Tusp, il quale ha dedicato alla stessa una norma *ad hoc* (ovvero l'art. 16)¹³⁹.

Per quanto attiene agli elementi tipizzanti la società *in house* è tenuta a operare "*in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti*" (art. 4, co. 4, Tusp): la prevalenza è declinata con riferimento al fatturato e in termini percentuali, dovendo lo statuto societario prevedere che "*oltre l'ottanta per cento*

¹³⁷ Cfr. CGUE, 18 novembre 1999, C-107/98, la quale ha individuato le seguenti due condizioni cumulative: una di tipo strutturale, e cioè l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul soggetto affidatario, giuridicamente distinto, «un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi»; l'altra di tipo operativo-funzionale, e cioè il soggetto affidatario deve «realizz[are] la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che lo controllano» (c.d. requisito del collegamento funzionale-teleologico od operativo). Seguono poi CGCE, 11 gennaio 2005, *Stadt Halle*, C-26/03, ivi, 2005, p. 992; CGCE, 13 ottobre 2005, C-458/03; *Parking Brixen*, ivi, p. 1907; CGCE, 6 aprile 2006, C-410/04, *Anav*; CGCE, 1° maggio 2006, C-340/04, *Carbotermo*; CGCE, 13 novembre 2008, C-324/07, *Coditel Brabant* CGCE, 10 settembre 2009, C-573/07, *Sea*; CGUE, Sez. III, 9 novembre 2012, cause riunite C-182/11 e 183/11, *Econord S.p.A.*, in Giur. comm., 2014, II, p. 762; CGUE, Sez. VIII, 8 maggio 2014, C-15/13, *Datenlotsen Informations Systeme*; CGUE, Sez. IV, 8 dicembre 2016, C-533/15, *Undis Servizi c/ Comune di Sulmona*.

¹³⁸ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1; Corte cost., 20 marzo 2013, n. 46.

¹³⁹ Cfr. T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. I, 15/11/2022, n. 2535: «il controllo analogo è tale se, per effetto della sua concreta modulazione, la società affidataria non è terza rispetto all'ente affidante, ma una sua articolazione, sicché tra socio pubblico controllante e società sussiste «una relazione interorganica e non intersoggettiva», perché il controllo esercitato deve corrispondere a quello che l'ente pubblico esplica sui propri servizi; la giurisprudenza eurounitaria specifica che tale relazione deve intercorrere tra soci affidanti e società, «non anche tra la società e altri suoi soci (non affidanti o non ancora affidanti), rispetto ai quali la società sarebbe effettivamente terza»; va, inoltre, osservato che le norme citate, laddove si riferiscono al «controllo analogo congiunto», confermano quanto già stabilito dalla Corte di Giustizia (sin dalla sentenza 18 novembre 1999, C-107/98 - *Teckal*), la quale ha ammesso che, in caso di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo possa essere esercitato in forma congiunta; la Corte precisa che a tal fine non possono ritenersi adeguati i poteri a disposizione dei soci secondo il diritto comune, sicché è necessario dotare i soci affidanti di appositi strumenti che ne consentano l'interferenza in maniera penetrante nella gestione della società». T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, 04/11/2019, n. 1186: «La società *in house* è una società dotata di autonoma personalità giuridica che presenta connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione ad un "ufficio interno" dell'ente pubblico che l'ha costituita, una sorta di *longa manus*; non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale. Queste caratteristiche della società *in house* giustificano e legittimano l'affidamento diretto, senza previa gara, per cui un'amministrazione aggiudicatrice è dispensata dall'avviare una procedura di evidenza pubblica per affidare un appalto o una concessione. Ciò in quanto, nella sostanza, non si tratta di un effettivo ricorso al mercato (*outsourcing*), ma di una forma di autoproduzione o, comunque, di erogazione di servizi pubblici direttamente ad opera dell'amministrazione, attraverso strumenti propri (*in house providing*)». Così anche Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 6460/2020; C. Giust. UE, 6 febbraio 2020 (cause C-89/19 e C-91/19).

del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti [...] affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci" (art. 16, co. 3, Tusp)¹⁴⁰.

4.3.5 Il controllo analogo

Altro elemento tipizzante la società *in house* è il controllo analogo, intendendosi tale "la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata"¹⁴¹.

Considerata la peculiarità del fenomeno delle società c.d. *in house providing*, il Testo Unico ha definito il controllo analogo la situazione in cui l'amministrazione esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative della società controllata¹⁴².

Tale formulazione adottata dal legislatore deve, conseguentemente, essere coniugata con gli ormai consolidati principi pretori, interni e comunitari in materia.

Ciò che, dunque, rileva è che l'ente pubblico partecipante abbia, statutariamente o in quanto previsto nei patti parasociali, il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società *in house*¹⁴³.

¹⁴⁰ Cfr. SRC Lombardia, delib. n. 87/2019: «Si ha attività prevalente nelle società *in house* quando oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Tale requisito costituisce un limite, ma rappresenta anche il riconoscimento della possibilità per le società *in house* di svolgere ulteriore attività nei confronti di soggetti terzi, a condizione che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato permetta di conseguire economia di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. Il richiamo alle economie di scala e al principio di efficienza postula l'esigenza che l'attività residuale della società *in house* sia disciplinata da principi efficientistici, propri di ogni società commerciale, che consentano di conseguire profitti. In tal senso sembrano condivisibili anche le considerazioni di parte della dottrina, che definiscono l'attività "ulteriore" come funzionale a quella oggetto dell'affidamento, che attraverso un'attività collaterale permetta di gestire meglio l'attività principale e rendere più efficiente la stessa mediante il conseguimento di economie di scala o altri recuperi, che consentano una più efficace ed economica gestione dell'attività oggetto dell'affidamento *in house*. L'art. 16, commi 4, 5 e 6, D.Lgs. n. 175 del 2016, richiama il limite quantitativo inderogabile dell'80% del fatturato a favore dei soci e stabilisce che il non rispetto del limite costituisce grave irregolarità, prevedendo infine le procedure per sanare le irregolarità e le conseguenze nel caso di non soluzione». Così anche Cons. Stato, Sez. V, 18/08/2017, n. 4030.

¹⁴¹ Art. 2, co. 1, lett. c, Tusp. La Corte giust. Ue, 8 dicembre 2016, C-553/15 ha precisato che al fine della verifica della sussistenza di tale requisito non si deve ricomprendere l'attività svolta dalla società in favore di amministrazioni pubbliche non sue socie, o a favore di enti territoriali a loro volta non soci e che dunque non esercitino su di essa alcun controllo. Tale ultima attività deve essere considerata come un'attività svolta a favore di terzi.

¹⁴² Secondo la giurisprudenza il controllo analogo sulla società *in house* deve essere esercitato effettivamente ed essere strutturale e funzionale, presupponendo il modello *in house* la mancanza di «un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus del primo*», così Corte Giust. UE, 29 novembre 2012, C-182/11; Corte Cost., sent. 20 marzo 2013, n. 46. Tra le pronunce più recenti, cfr. Corte giustizia UE sez. V, 22/12/2022, n. 383: «Ai sensi dell'art. 12, par. 3, secondo comma, lett. i), della direttiva 2014/24, al fine di stabilire che un'amministrazione aggiudicatrice esercita, congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo sulla persona giuridica aggiudicataria analogo a quello che esse esercitano sui propri servizi, il requisito previsto da tale disposizione, attinente al fatto che un'amministrazione aggiudicatrice sia rappresentata presso gli organi decisionali della persona giuridica controllata, non è soddisfatto per il solo motivo che fa parte del consiglio di amministrazione di detta persona giuridica il rappresentante di un'altra amministrazione aggiudicatrice che fa egualmente parte del consiglio di amministrazione della prima amministrazione aggiudicatrice». Ad ulteriore conferma v. SRC Lazio, delib. n. 2/2015: «Ciò presuppone che il Consiglio Comunale controlli l'organismo partecipato in termini di preventiva definizione degli obiettivi gestionali (a cui deve tendere la partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi), di organizzazione di un idoneo sistema informativo relativo alla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle partecipate, ai contratti di servizio, alla qualità dei servizi erogati ed al rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. È, pertanto, necessario che si realizzi quello che è definito un "controllo strutturale", non limitato agli aspetti formali relativi alla nomina degli organi societari ed al possesso della totalità del capitale azionario, talché l'ingerenza dell'ente controllante si realizzi non sotto un profilo formale, bensì sostanziale, di direzione strategica e gestionale».

¹⁴³ Con riguardo, ad esempio, alle partecipazioni pulviscolari cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22/10/2021, n. 7093: «È legittimo l'affidamento diretto del servizio di gestione ambientale alla società *in house* del comune, nonostante quest'ultimo sia titolare di una partecipazione infinitesimale. Malgrado, infatti, una partecipazione "pulviscolare" sia in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi potenzialmente contrastanti, i soci pubblici ben possono sopperire a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il "loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata". Nel caso di specie la possibilità di esercizio, in modo coordinato e concordato del controllo analogo congiunto sulla società sarebbe garantito dall'esistenza e dalla partecipazione della stessa al Comitato

Più precisamente, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁴⁴, non deve essere statutariamente consentito che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati, salvo in via eccezionale ove la partecipazione di capitali privati, prescritta da disposizioni nazionali e in conformità dei trattati, non comporti controllo e poteri di veto e i privati non esercitino una influenza determinante sulla persona giuridica controllata¹⁴⁵; il consiglio di amministrazione deve essere privo di poteri gestionali rilevanti; l'impresa non deve acquisire una vocazione commerciale, che renda precario il controllo dell'ente pubblico, con la conseguente apertura obbligatoria ad altri capitali della società (ad esempio, ampliando l'oggetto sociale, aprendo obbligatoriamente la società, a breve termine, ad altri capitali; espandendo territorialmente l'attività della società a tutta l'Italia e all'estero); le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante; l'ente deve essere titolare del potere di nomina e di revoca quanto meno della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo¹⁴⁶.

Secondo un iniziale orientamento, l'espressione controllo, non sottintende l'influenza dominante che il titolare di una partecipazione maggioritaria o totalitaria è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali; si tratta, invece, di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio, fosse pure un socio unico, in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna rilevante autonomia gestionale, tanto che gli organi amministrativi vengono a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica¹⁴⁷.

Tra l'altro, il fenomeno *de quo* non sarebbe assimilabile neanche a quello della eterodirezione conosciuto in materia societaria che la riforma introdotta dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 ha attuato riformulando gli articoli 2497 e ss.¹⁴⁸.

Il potere, infatti, di direzione e coordinamento spettante all'ente capogruppo attiene solo all'individuazione delle linee strategiche dell'attività di impresa, ma detta potestà non annulla l'autonomia gestionale della società controllata, con la conseguenza che se pur gli amministratori della stessa sono tenuti ad adeguarsi alle direttive impartite, conservano, comunque, una loro autonomia decisionale che si sostanzia nel non

Unitario nonché dalla disciplina del "Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario per l'esercizio del controllo analogo", approvato dal Comitato Unitario per il Controllo Analogo allegato alla deliberazione di affidamento. Per cui, in difetto di una prova contraria, la mera prospettazione del carattere "pulviscolare" della partecipazione non è in grado di incidere sulla tenuta e validità del modello in house concretamente adoperato».

¹⁴⁴ Per una precisa disamina delle condizioni la cui presenza consente di ipotizzare il fenomeno dell'*in house providing*, si rinvia a Cons. Stato, Ad.pl. del 3 marzo 2008, n. 1, nonché, Corte di Giustizia, sentenze 13 ottobre 2005, causa C-458/03 – *Parking Brixen GmbH* (affidamento della gestione dei parcheggi); 10 novembre 2005, causa C29/04 – Commissione c/ Austria (smaltimento dei rifiuti della città di Modling); Corte cost. n. 439/2008.

¹⁴⁵ In tal senso, art. 16, co. 1 del Tusp.

¹⁴⁶ Cons. Stato, sez. V, sentenza 14 ottobre 2014, n. 5079.

¹⁴⁷ *Ex plurimis*, Cassazione, Sezioni Unite, 25 novembre 2013 n. 26283, nonché, Cons. Stato, Ad.pl. del 3 marzo 2008, n. 1 cit.

¹⁴⁸ Cassazione, Sezioni Unite, 25 novembre 2013 n. 26283 cit.

poter prescindere da valutare se le direttive della società madre comprimano in modo indebito l'interesse della società controllata e, in caso affermativo, discostarsi da esse¹⁴⁹.

L'unità imprenditoriale della grande impresa con la perdurante autonomia delle società agglomerate nel gruppo, che restano, dunque, entità giuridiche e centri d'interesse distinti l'una dalle altre, consente così di distinguere, nettamente, il fenomeno della eterodirezione da quello delle società *in house*, dove, come detto, il rapporto gerarchico esistente tra amministrazione controllante e società non lascia spazi di autonomia e di dissenso da parte di quest'ultima che, pertanto, non è assimilabile ad un centro d'interesse distinto dall'ente pubblico che l'ha costituita¹⁵⁰.

Tale iniziale opzione ermeneutica è stata, tuttavia, oggetto di rivisitazione da parte della stessa Cassazione.

La citata prospettazione, infatti, nel tentativo di ricostruire la relazione tra socio pubblico e società *in house* non più in termini di alterità soggettiva, bensì di articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana, avrebbe introdotto una sproporzionata deroga al regime societario ordinario svilendo, in particolare, il contenuto dell'art. 2380-bis, co. 1, c.c., in assenza, tra l'altro, nell'ordinamento positivo di disposizioni legittimanti l'assunto secondo cui la società *in house* non avrebbe più personalità giuridica.

La Corte di Cassazione¹⁵¹ ha così affermato che una società non può mutare la sua natura di soggetto privato solo perché un ente pubblico ne possiede, in tutto o in parte, il capitale¹⁵² e ribadito con un altro suo pronunciamento¹⁵³ che, in linea con la giurisprudenza amministrativa¹⁵⁴, se il cd. "controllo analogo" esercitato dall'amministrazione sulla società partecipata serve a consentire all'azionista pubblico di svolgere un'influenza dominante sulla società, quest'ultima non condiziona il regime di alterità soggettiva dell'ente societario nei confronti dell'amministrazione pubblica, dovendosi mantenere sempre separati i due enti – quello pubblico e quello privato societario – sul piano giuridico-formale¹⁵⁵.

Il percorso argomentativo della Suprema Corte trova il suo fondamento tanto nella circostanza che la società *in house* rappresenta pur sempre un centro di imputazione di rapporti e posizioni giuridiche soggettive diverso dall'ente partecipante che in quell'approccio sostanzialistico e funzionale seguito in sede europea per il quale *"gli istituti giuridici elaborati a livello sovranazionale sono applicati sulla base della reale essenza della fattispecie concreta, a prescindere dalle qualificazioni formali vigenti negli ordinamenti dei singoli Paesi membri"*.

¹⁴⁹ Il requisito del "controllo analogo", infatti, «postula un rapporto che lega gli organi societari della società affidataria con l'ente pubblico affidante, in modo che quest'ultimo sia in grado, con strumenti pubblicistici o con mezzi societari di derivazione privatistica, di indirizzare "tutta" l'attività sociale attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento; risulta, quindi, indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di *in house* frazionato, della totalità degli enti pubblici soci». In questo senso, Cons. Stato, 26 agosto 2009, n. 5082; in senso conforme Corte dei conti, Sez. riun. giur., spec. comp., n. 16/2019; Sez. riun. giur., spec. comp., n. 25/2019; Tar Veneto 5 aprile 2018, n. 363.

¹⁵⁰ Cassazione, Sezioni Unite, 25 novembre 2013 n. 26283 cit.

¹⁵¹ Evocando l'art. 4 della l. 70/1975, che prevede che un nuovo ente pubblico non può essere istituito o riconosciuto se non per legge.

¹⁵² *Ex plurimis*, Cass. civ., 27 settembre 2013, n. 22209 in <http://dejure.it>.

¹⁵³ Cass. civ., sez. I, 22 febbraio 2019, n. 5436 in <http://dejure.it>.

¹⁵⁴ Cons. Stato, sez. V, 27 aprile-29 maggio 2017, n. 2533 in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁵⁵ Così TAR Lombardia, Milano-Sez. IV, 6 luglio 2019, n. 1158, richiamandosi a Cons. Stato, Sez. V, 16 novembre 2018, n. 6456.

Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, non è prevista, dunque, per le società *in house*, così come per quelle miste, alcuna apprezzabile deviazione rispetto alla comune disciplina privatistica delle società di capitali: la posizione delle amministrazioni in seno alla compagine sociale è, unicamente, quella di socio in base al capitale conferito e solo in forza di tale qualificazione le stesse potranno intervenire sul funzionamento della società con gli strumenti previsti dal diritto societario da esercitare a mezzo dei membri presenti negli organi della società.

Ne consegue che “... non hanno fondamento le suggestioni dirette alla compenetrazione sostanzialistica tra tipi societari e qualificazioni pubblicistiche, al di fuori della riserva di legge di cui alla L. n. 70 del 1975, art. 4, che vieta la istituzione di enti pubblici se non in forza di un atto normativo” (v. Cass. n. 3196-2017).

Coerente con l'orientamento è, altresì, da segnalare la successiva posizione giurisprudenziale che ha rafforzato il principio per cui la particolare relazione interorganica che lega l'ente societario all'amministrazione pubblica (c.d. controllo analogo) serve solo a consentire all'azionista pubblico di svolgere un'influenza dominante sulla società¹⁵⁶, senza tuttavia incidere sull'alterità soggettiva dell'ente societario rispetto all'ente pubblico controllante, restando il primo pur sempre un centro di imputazione di rapporti e posizioni soggettive autonomo rispetto al secondo.

Più precisamente, il Tribunale di Roma¹⁵⁷, delineando il perimetro dello strumento derogatorio rispetto alle normali regole di funzionamento per configurare una società come domestica, ha ritenuto che la totale estromissione del Consiglio di amministrazione di una Società per azioni dai poteri gestori in merito agli atti di straordinaria amministrazione non può rappresentare una semplice deroga consentita ex art. 16 del Tusp, ma un censurabile stravolgimento del principio generale per cui l'organo amministrativo è competente alla gestione esclusiva delle attività societarie¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Derogatori rispetto agli ordinari meccanismi di funzionamento.

¹⁵⁷ Tribunale Roma, 2 luglio 2018, n. 20726, in <http://dejure.it>.

¹⁵⁸ Le deroghe statutarie all'ordinario modello societario civilistico “devono reputarsi ammesse nei limiti di strumentalità funzionale tra esse e il fine di realizzare il ‘controllo analogo’ di cui al comma 1 dell’art. 16 ‘Tusp’”, in coerenza con l’art. 16, co. 6, del “Tusp”, secondo cui, “a seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del ‘controllo analogo’”. Dal momento che l’art. 16 del “Tusp” costituisce una norma eccezionale rispetto alle regole generali, la stessa deve essere interpretata in senso restrittivo, così come la definizione di “controllo analogo” adottata dall’art. 2, lett. c), del “Tusp”, e cioè l’esercizio di “un’influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della Società controllata”, deve sostanzialmente, “pur in assenza di un espresso richiamo all’attività di direzione e coordinamento di cui all’art. 2497 Cc., sulla eterodirezione strategica della Società controllata ... piuttosto che su una situazione di asservimento totale della controllata e degli Organi della stessa, tale da annullare ogni autonomia” gestionale ed esecutiva degli organi amministrativi. Ed ancora, precisa la sentenza, l’art. 2380-bis del c.c. – che attribuisce agli Amministratori delle Società per azioni l’esclusiva della gestione dell’impresa – qualifica e caratterizza il tipo sociale, distinguendolo dalla Società a responsabilità limitata, dove invece l’esercizio delle funzioni gestorie può essere avvocato dai soci collettivamente ai sensi dell’art. 2479, co. 1, del Codice civile, così come l’attribuzione della competenza esclusiva agli Amministratori prevista dall’art. 2380-bis del c.c. può essere limitata in vario modo – attraverso poteri di direttiva, avocazione e controllo al fine di realizzare la “eterodirezione strategica” – ma non può mai essere svuotata di contenuto. In sostanza, il riconoscimento al socio della possibilità di esercitare il “controllo analogo” non determina automaticamente effetti derogatori del principio per cui la gestione dell’impresa è di esclusiva competenza dell’organo gestorio. E ciò si desume dalla stessa disciplina normativa ove, disponendo che gli statuti “possono” prevedere deroghe, ammette che, per aversi “controllo analogo”, non è necessario derogare in toto alla disciplina dell’art. 2380-bis del c.c.

In sostanza, attribuire all'organo amministrativo la sola ordinaria amministrazione comporterebbe necessariamente la creazione di un sistema ibrido, non tipizzato e, dunque, non ammissibile¹⁵⁹.

La sentenza 20726 del luglio 2018, nella parte in cui afferma che *“un’influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata”*, deve sostanzialmente, *“pur in assenza di un espresso richiamo all’attività di direzione e di coordinamento di cui all’articolo 2497 Cc., sulla eterodirezione strategica della Società controllata ... piuttosto che su una situazione di asservimento totale della controllata e degli Organi della stessa, tale da annullare ogni autonomia gestionale ed esecutiva del suo organo amministrativo”*, sembra condividere la tesi fondata non sulla ricostruzione pretoria dello “squarcio del velo” della personalità giuridica, ma sulla equiparazione del rapporto intercorrente tra ente pubblico partecipante e società *in house* al rapporto di direzione e coordinamento, *ex art. 2497 ss. c.c.*

Il controllo analogo integrerebbe, dunque, gli elementi dell’attività di direzione e coordinamento, anche ove lo stesso si fondi su clausole statutarie o contrattuali, nonché su patti parasociali, che, ad esempio, assegnino all’ente pubblico ampi poteri di gestione in deroga all’art. 2380-bis c.c., conformemente a quanto previsto dall’art. 16, co. 2, lett. a)¹⁶⁰.

In linea con tale orientamento, escludente una assoluta e perfetta coincidenza o sovrapposizione (a partire da un dato anche lessicale, posto che “analogo” non è sinonimo di “identico”) tra il controllo analogo ed il controllo esercitato dall’ente pubblico sui propri organi ed uffici interni, e a favore di una più marcata sua identificazione nella fattispecie di influenza determinante sulle linee strategiche e sulle decisioni fondamentali della società, si richiama la recente ordinanza della Cassazione, Sezioni Unite, n. 567/2024. In particolare, sottolinea la Corte, non può essere accolta una nozione di controllo analogo esercitata dall’ente pubblico sulla società *in house* tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell’ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all’identico potere gerarchico esercitato dall’amministrazione sugli uffici dipendenti. Osta a tale interpretazione la previsione come analogo del controllo, con ciò intendendosi propriamente affermare che tale controllo non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall’ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente. Inoltre, un’interpretazione del controllo analogo tale per cui la società *in house* risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica, indistinguibile da quello esercitato dall’ente pubblico

¹⁵⁹ Escludere, poi, gli organi amministrativi dal potere di adottare atti di straordinaria amministrazione non sarebbe conciliabile con il criterio della necessaria correlazione tra potere e responsabilità, creando, così, forme di irresponsabilità degli amministratori nei confronti della società e dei creditori sociali, mentre è certo che, qualunque sia il contenuto da attribuire al concetto di “controllo analogo” e di influenza determinante, l’amministratore debba (e non solo possa) ad esso sottrarsi *“allorquando l’adesione prestata possa recare danno agli interessi tutelati con le azioni di responsabilità”*.

¹⁶⁰ Cons. Stato, Sez. V, 15/12/2020, n. 8028: «La possibilità che l’art. 16, co. 2, lett. a) del D.Lgs. n. 175 del 2016, assegna agli statuti delle società *in house* di derogare alle disposizioni dell’art. 2380-bis cod. civ., relativo ai poteri degli amministratori nel sistema societario ordinario, e dell’art. 2409-nonies cod. civ., che disciplina i medesimi poteri in caso di sistema dualistico (ove è presente, cioè, un consiglio di gestione e un consiglio di sorveglianza), va intesa quale deroga all’ordinario sistema di gestione della società per azioni incentrata sul rapporto tra consiglio di amministrazione/assemblea sociale. Lo statuto di una società *in house* pluripartecipata (e, dunque, dell’autonomia privata dei soci partecipanti) può, dunque, assegnare il potere gestorio ad organi assembleari diversi dal consiglio di amministrazione configurando, così, un peculiare sistema di amministrazione e controllo della società *in house*, nel quale gli amministratori sono privi di poteri decisionali propri, che derivano, invece, da altri organi della società, e che, comunque, non esercitano in piena autonomia rispetto ad essi». Così anche Cons. Stato, Sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762.

sulle proprie articolazioni interne, appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali¹⁶¹. Il controllo analogo, dunque, non è da intendersi né quale controllo assoluto come su un pubblico ufficio, né un controllo gerarchico, trattandosi del controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva *governance* dell'attività della società *in house*, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano. Il punto di equilibrio - rilevabile nel tipo di condizionamento indotto sulle linee strategiche e le scelte operative fondamentali della società - va posto tra un controllo che, da un lato, non si esaurisca in quello ordinario e che, dall'altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riproduttiva dei modelli di comando interni alla P.A. (il che priverebbe di rilievo, in pratica, la stessa autonomia e personalità giuridica di diritto privato della società). Tale controllo, infine, in coerenza con gli orientamenti pretori in materia, che hanno ammesso la possibilità che il capitale sociale faccia capo ad una pluralità di soci, purché si tratti sempre di enti pubblici, può anche essere esercitato in modo congiunto (c.d. controllo analogo congiunto)¹⁶², così come può essere esercitato da una persona giuridica diversa a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

4.3.6 Il controllo pubblico c.d. congiunto

La definizione di "controllo" fornita dall'art. 2, co. 1, lett. b), Tusp risulta strutturata in due distinte statuizioni: la prima contiene un generico rinvio all'art. 2359 c.c.; la seconda consiste nella declinazione di una specifica situazione di controllo - peraltro, disomogenea rispetto alle situazioni di cui alla norma oggetto del rinvio.

Più precisamente, il controllo, in coerenza con la successiva lettera m), che definisce le società in controllo pubblico le società in cui non solo *una* ma anche *più* pubbliche amministrazioni esercitano i poteri di controllo ai sensi della richiamata lettera b) (*controllo pubblico congiunto*) - può sussistere anche

¹⁶¹ Cass., Sez. Un., 28 giugno 2022, n. 20632; Cass., Sez. Un., 26 maggio 2023, n. 14776. Cass., Sez. Un., 8 luglio 2020, n. 14236; Cass., Sez. Un., 8 febbraio 2023, n. 3869.

¹⁶² Corte di giustizia 10 settembre 2009, n. 573/2007, Sea, e 13 novembre 2008, n. 324/2007, *Coditel Brabant*, ove si afferma la non indispensabilità del controllo individuale, potendo il controllo essere esercitato anche congiuntamente. Sul tema, altresì, Consiglio di Stato, nn. 8970/2009, 7092/2010, 1447/2011, C. Giust. UE 29 novembre 2012, in cause riunite C/182/11 e C/183/11, ove si afferma che quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune una entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, secondo cui tali autorità per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico, in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono essere esercitate congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello che esse esercitano sui propri servizi, è soddisfatta quando ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta. Sul tema, si rinvia, altresì, a Cons. Stato, Sez. II, 298/2015.

quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale, è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo. Dal quadro normativo così delineato – mutuato dal diritto civile (2359 c.c.) ed integrato dalla regola pubblicistica (art. 2, co. 1, lett. b) – ne discende che si considerano società in controllo pubblico: le società controllate direttamente da una o più amministrazioni pubbliche, in quanto si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 1). Trattasi del cosiddetto “controllo interno di diritto”, che si manifesta allorquando una o più pubbliche amministrazioni detengono la maggioranza dei voti esercitabile in assemblea ordinaria, in forza della detenzione di più della metà delle azioni con diritto di voto che attribuisce, per ciò solo, atti fondamentali quali la nomina e la revoca degli amministratori, dei Sindaci, l'approvazione del bilancio d'esercizio, la destinazione degli utili etc. (art. 2364, co. 1, c.c.). Per le società in controllo interno pubblico di fatto, la fattispecie è quella del controllo interno indiretto, perché una o più amministrazioni dispongono pur se di un numero di azioni inferiori rispetto a quelle che consente un controllo di diritto, di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria. Si pensi all'ipotesi della previsione di *quorum* per l'assemblea ordinaria in seconda convocazione che delibera, ai sensi dell'art. 2369 del c.c., a maggioranza, indipendentemente da quale sia la parte di capitale rappresentata dai soci partecipanti. Ed infine le società in controllo pubblico esterno – cosiddetto controllo contrattuale – perché la società, a prescindere dal possesso da parte dell'amministrazione di partecipazioni azionarie, è sotto l'influenza dominante della stessa, in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (art. 2359, co. 1, n. 3).

4.3.7 La detenzione della maggioranza del capitale sociale da parte di più soci pubblici e il controllo pubblico congiunto

Particolarmente problematica è risultata, in sede applicativa, la qualificazione della società a controllo pubblico nei casi di partecipazione da parte di una pluralità di Pubbliche Amministrazioni, nessuna delle quali, tuttavia, singolarmente detentrici di una quota maggioritaria del capitale sociale.

La questione oggetto di maggiore incertezza interpretativa ha riguardato la sufficienza, al fine dell'affermazione del controllo pubblico c.d. congiunto, della detenzione - da parte dei soci pubblici unitariamente considerati - della maggioranza del capitale sociale, a prescindere da forme di coordinamento funzionali all'esercizio del controllo, discendenti da norme di legge o statutarie oppure attuate mediante patti parasociali idonei a determinare l'orientamento delle scelte strategiche della società.

La questione *de qua* non è puramente teorica, ma è dotata di una specifica rilevanza in termini di individuazione del quadro normativo di riferimento, in quanto, come in precedenza esposto, il Tusp dedica alle società a controllo pubblico una serie di disposizioni maggiormente stringenti rispetto a

quelle rivolte agli organismi a mera partecipazione pubblica e di stampo marcatamente derogatorio rispetto alla disciplina di diritto comune.

In particolare, ove presenti più enti partecipanti, sovente con partecipazioni polverose, un primo dubbio è stato se dette partecipazioni, per il solo fatto di rappresentare, ancorché non singolarmente, ma nel loro complesso, la maggioranza rispetto ad un altro socio privato o addirittura la totale partecipazione pubblica, possano far ricondurre automaticamente la società nell'ambito di quelle in «*controllo pubblico*». Più precisamente, se il c.d. «*controllo congiunto*», si può fondare sulla mera titolarità pubblica – anche se frazionata – della maggioranza del capitale sociale o è necessario, ai fini della concreta gestione societaria, un accordo tra le amministrazioni partecipanti confluyente in un formale patto parasociale o in una espressa clausola statutaria.

Di poi, ove la mera titolarità pubblica nei termini esposti non fosse ritenuta sufficiente per la confluenza della società nell'alveo di quelle in controllo pubblico, se il c.d. «*controllo congiunto*» si realizza unicamente quando siano presenti espressi accordi tra i partecipanti al capitale sociale, finalizzati a concordare la gestione della società, oppure lo stesso possa anche realizzarsi per il tramite di *accordi taciti o comportamenti paralleli*.

Una prima obiezione alla necessità di un rigore formale escludente la possibilità di accordi taciti e comportamenti paralleli funzionali alla identificazione di un controllo congiunto fu la richiamata assenza delle ragioni che ne hanno imposto, nel diritto societario, ancorché non in modo assoluto, l'esigenza: l'eccezionalità dell'istituto del controllo societario congiunto che, in quanto istituto non tipizzato, doveva trovare un suo bilanciamento nella forma scritta.

L'attuale tipizzazione legale da parte del decreto Madia del controllo congiunto, ove a partecipare alla società siano più amministrazioni, consente di non ricondurre più detto controllo ad istituti caratterizzati dalla eccezionalità e, pertanto, di stretta interpretazione, con la conseguente possibilità di ipotizzare anche un controllo per fatti concludenti, quali accordi taciti o comportamenti paralleli, che consentano di fatto – nei casi in cui nessuna parte sia in grado, da sola, di determinare la direzione strategica della società partecipata – l'espressione sociale di consenso (quanto meno maggioritario) alle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative alle attività della partecipata pubblica.

Altre considerazioni sono state evocate, poi, favorevolmente alla *presunzione* dell'esistenza di un controllo congiunto, anche nell'ipotesi di assenza di previsioni negoziali espresse.

Se, infatti, l'articolo 4 del decreto di riforma della materia impone ai fini partecipativi un necessario *vincolo di scopo* che deve, pertanto, rappresentare la ragione causale della stessa adesione della P.A. all'assetto partecipativo della società, difficilmente giustificabili, per le amministrazioni aderenti in misura minima, sarebbero le ragioni, evidentemente da dimostrare con adeguate motivazioni – in assenza di qualsivoglia possibilità di incidenza sulla *governance* della società da parte delle

amministrazioni partecipanti – a sostegno della partecipazione societaria come strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Tali partecipazioni, infatti, rischierebbero di essere sindacate quali meri sostegni finanziari dal nostro sistema non consentite.

Per di più, il ritenere, pur a fronte di un sostanziale controllo societario, ancorché non formalizzato in pattuizioni espresse, che l'assenza di accordi manifesti consentirebbe di non far confluire la partecipazione societaria nella più rigorosa disciplina prevista per tale tipologia di società, potrebbe comportare, altresì, concreti rischi di danni erariali per aver le amministrazioni sottratto, scientemente, da quelle regole, anche finanziarie, più rigorose che il Testo Unico impone per le società in controllo pubblico, numerose società, appellandosi a mere regole formali.

A fronte di questi rilievi evocati da taluni commentatori, la giurisprudenza si è orientata, talvolta, in linea con argomentazioni formalistiche, richiedendo una esteriorizzazione degli atti che renda palese l'esistenza di un controllo pubblico¹⁶³.

¹⁶³ «Nelle società partecipate da più amministrazioni pubbliche il controllo pubblico non sussiste in forza della mera sommatoria dei voti spettanti alle amministrazioni socie; dette società sono a controllo pubblico solo allorché le amministrazioni socie ne condividano il dominio, perché sono vincolate – in forza di previsioni di legge, statuto o patto parasociale – ad esprimersi all'unanimità, anche attraverso gli amministratori da loro nominati, per l'assunzione delle "decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale"» (v. TAR Emilia – Romagna, sent. n. 78 del 14 febbraio 2023 nonché Corte dei conti, SS. RR. in spec. comp., sentt. nn. 16/2019; 17/2019; 25/2019; 1/2020. Circa la insufficienza della maggioranza in assemblea al fine della configurabilità del controllo pubblico, ex multis Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578; T.A.R. Marche-Ancona, Sez. I, 11 novembre 2019, n. 695; Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2020, n. 1564; T.A.R. Emilia-Romagna-Bologna, Sez. I, 28 dicembre 2020, n. 858. Al fine della configurabilità del controllo pubblico c.d. congiunto nelle società pluripartecipate per cui è necessario che "le amministrazioni socie ne condividano il dominio, perché sono vincolate - in forza di previsioni di legge, statuto o patto parasociale - ad esprimersi all'unanimità, anche attraverso gli amministratori da loro nominati" si rinvia a T.A.R. Emilia-Romagna-Bologna, Sez. I, 9 marzo 2022, n. 252. Con riferimento alla giurisprudenza della Corte dei conti, la questione qualificatoria e l'individuazione degli indici dai quali desumere lo status di società a controllo pubblico sono state oggetto di orientamenti contrastanti. Nell'anno 2019 le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno ritenuto sufficiente, al fine della configurabilità della società a controllo pubblico, che "una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile" In tal senso, C. conti, SSRR in sede di controllo, 20 giugno 2019, n. 11/2019/QMIG. In senso contrario, ovvero della inidoneità della detenzione, da parte dei soci pubblici, della maggioranza del capitale sociale a costituire indice dal quale desumere lo status di società a controllo pubblico, attesa l'irrelevanza della sussistenza, in concreto, di un coordinamento di mero fatto e ritenendo imprescindibile un coordinamento istituzionalizzato tra i soci pubblici, discendente direttamente da norme di legge o statutarie ovvero formalizzato mediante patti parasociali, in virtù dei quali le Amministrazioni partecipanti possono effettivamente incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società (Corte conti, Sez. riun. giur. in sp. comp., 4 luglio 2019, n. 17/2019/EL). Con riferimento al controllo pubblico c.d. congiunto e alla sua sussistenza che «non può essere presunta in presenza di "comportamenti univoci o conclusivi" ma deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie o da patti parasociali che, richiedendo il consenso unanime di tutte le pubbliche amministrazioni partecipanti, siano in grado di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società» (C. conti n. 17/2019/EL cit.). Conformi ex multis C. conti, Sez. riun. giur. in sp. comp., 14 marzo 2019, n. 7/2019/RIS (per la definizione della "nozione di controllo esercitabile da più amministrazioni congiuntamente" non è "ritenuta sufficiente la mera titolarità pubblica della maggioranza del capitale") e C. conti, Sez. riun. giur. in sp. comp., 29 luglio 2019, n. 25/2019/EL (lo status di società a controllo pubblico "non può essere desunto dai meri indici costituiti dalla maggioranza di azioni e di consiglieri nel C.d.A., ma richiede precipua attività istruttoria volta a verificare se, nel caso concreto, sussistano le condizioni richieste dall'art. 2, lett. b) del TUSP"; "infatti né la ratio né la lettera dell'art. 2, lett. b) ed m) sono sufficienti a sostenere che il TUSP abbia introdotto una nozione di controllo "funzionale" totalmente disarticolata dal concetto di "controllo" civilistico, consentendo di configurarlo in presenza di una mera, frammentaria, partecipazione pubblica maggioritaria"). Sul tema della "fisionomia concettuale" del "controllo pubblico" si richiama, altresì, Corte conti, Sez. riun. giur. in sp. comp., n. 1/2020 per cui al fine della configurabilità del controllo pubblico c.d. congiunto costituisce "condizione insopprimibile" la «esistenza di strumenti di coordinamento idonei a determinare la formazione di una volontà univoca ed omogenea della "parte pubblica", complessivamente considerata, in sé capace di svolgere un'influenza reale, effettiva, stabile, permanente, significativa e rilevante sulla politica e programmazione dell'ente non lucrativo». Condizione ritenuta necessaria, sostiene la Corte, in virtù dell'affermato «principio della irrilevanza della spettanza, in capo a più P.A., della maggioranza dei voti in assemblea o nel consiglio di amministrazione, in carenza di prova dell'esistenza di strumenti di raccordo e coordinamento delle volontà delle svariate P.A. coinvolte» e deve fondarsi non su «incerti elementi di fatto come i "comportamenti paralleli conclusivi"», ma su «elementi certi e formali», basati su «meccanismi organizzativi regolati e predeterminati, anche per ossequiare il principio di legalità e la riserva di legge relativa che operano in materia di organizzazione amministrativa».

Altre posizioni, al contrario, evocando una accezione più sostanzialistica, hanno ritenuto sufficiente, anche in assenza di meccanismi formali di coordinamento delle azioni gestorie e strategiche¹⁶⁴, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile.

Sulla non necessaria formalizzazione degli accordi di coordinamento è, altresì, da segnalare il recente intervento del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 3880/2023, aderendo alla tesi "sostanzialistica", ha negato che il controllo (pubblico) deve necessariamente fondarsi su atti formali in quanto tale formalismo non è imposto da alcuna disposizione del Tusp.

Aderendo alla prospettazione di quella dottrina per cui non sarebbe necessario alcun rigore formale, sostiene il giudice amministrativo, un patto parasociale potrebbe non essere necessariamente redatto in forma scritta, in coerenza con il principio generale della libertà delle forme. E ciò evidenziando, altresì, che, «[...] sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c [...]».

Argomentazioni riprese, da ultimo, dal giudice amministrativo¹⁶⁵ che si è nuovamente espresso favorevolmente alla presunzione di controllo per comportamenti concludenti e, altresì, dalla Corte dei conti¹⁶⁶ per cui il controllo pubblico ricorre anche nei casi in cui più amministrazioni pubbliche dispongono in assemblea ordinaria dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile, indipendentemente dalla formalizzazione di meccanismi di coordinamento.

4.4 La verifica sulla corretta applicazione dei vincoli del Tusp

4.4.1 Gli effetti della qualificazione delle società a controllo pubblico

Il Tusp ha imposto specifiche limitazioni riguardanti, segnatamente, le società a controllo pubblico, rese destinatarie - direttamente o per il tramite dell'ente socio - di una serie di disposizioni precettive maggiormente stringenti rispetto a quelle rivolte agli organismi a mera partecipazione pubblica e costituenti, nel complesso, una sorta di statuto speciale di fonte legale prevalente su quello di diritto privato: si tratta di disposizioni che limitano l'autonomia statutaria e/o decisionale degli organi della

¹⁶⁴ Corte dei conti, Sezione delle autonomie n. 29/SEZAUT/2019/FRG; SRC Emilia-Romagna, deliberazioni n. 19/2023/VSGO, n. 10/2022/VSGO, n. 63/2020/PARI e n. 113/2021/PARI; deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo citata.

¹⁶⁵ Cons. Stato, Sez. V, sentenza 10 marzo 2023, 2543; "Sebbene sia controversa e non univoca la nozione di "controllo pubblico congiunto" di cui alla lett. m) dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 175 del 2016, il dato testuale - che richiama un «potere», in correlazione alla lett. b) del medesimo articolo - e l'interpretazione da più parte datane (cfr. Cons. Stato, V, 23 gennaio 2019, n. 578; Corte dei Conti, SS.RR. giur., 22 maggio 2019, n. 16; Orientamento Mef del 15 febbraio 2018) è tale per cui non è sufficiente a tali fini una semplice sommatoria delle partecipazioni di soggetti pubblici tale da esprimere la maggioranza del capitale sociale - potendosi diversamente conformare e modulare gli assetti di potere nell'ambito degli organi societari - ma occorrono piuttosto, in assenza di un controllo monocratico ex art. 2359 Cod. civ., atti o accordi che vincolino i soggetti pubblici all'esercizio congiunto delle loro prerogative, così da rendere concreto ed effettivo un potere di controllo pubblico (Cons. Stato, n. 578 del 2019, cit., richiamata anche da Cons. Stato, III, 3 marzo 2020, n. 1564; Corte conti, n. 16 del 2019, cit.), o quanto meno un comportamento concludente dei soci pubblici orientato in tal senso (Orientamento Mef, cit.; cfr., in senso diverso, Corte conti, SS.RR. contr., 20 giugno 2019, n. 11; Anac, delibera 25 settembre 2019, n. 859)".

¹⁶⁶ SRC Emilia-Romagna n. 6/2024/VSGO.

società, onde prevenire il rischio che il soggetto pubblico detentore della posizione di controllo possa adottare decisioni antieconomiche e/o inefficienti; nel contempo, introducono specifiche deroghe alla disciplina di diritto comune in materia di revisione legale dei conti¹⁶⁷, di organizzazione e gestione¹⁶⁸, di *governance* societaria¹⁶⁹, di controllo giudiziario sull'amministrazione¹⁷⁰, di crisi d'impresa¹⁷¹, di gestione dei rapporti di lavoro¹⁷², di trasparenza¹⁷³, di ricognizione e gestione del personale in servizio¹⁷⁴ e di adeguamento statutario¹⁷⁵.

Le società a controllo pubblico sono, altresì, destinatarie della normativa in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione¹⁷⁶, nonché della normativa in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della Pubblica Amministrazione¹⁷⁷.

In altri termini, la qualificazione della società a controllo pubblico comporta l'assoggettamento, sia delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti che della società partecipata e dei suoi organi, a una serie di vincoli, obblighi e adempimenti prescritti *ex lege* e complessivamente finalizzati ad assicurare il coordinamento del controllo dei soci pubblici, nonché a legittimare la detenzione delle partecipazioni.

¹⁶⁷ Cfr. art. 3, co. 2, Tusp.

¹⁶⁸ Cfr. art. 6, Tusp (*"Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico"*). Il primo comma ha stabilito, per le società a controllo pubblico, le quali *"svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economica di mercato"*, un regime derogatorio rispetto all'obbligo di separazione societaria previsto dal co. 2-bis dell'art. 8 (*"Imprese pubbliche e in monopolio legale"*) della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*"Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"*), stabilendo che tali società *"adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività"*. La previsione *de qua* è diretta a favorire un'effettiva trasparenza finanziaria nei rapporti tra l'ente pubblico e le imprese dal medesimo controllate, nell'ottica preminente di evitare distorsioni della concorrenza. Le società che ricevono, da parte degli enti pubblici partecipanti, pagamenti o altre forme di remunerazione o compensazione per la gestione di attività di interesse pubblico protette da diritti speciali o esclusivi possono operare in concorrenza con altre società a condizione che sia possibile verificare che quanto ricevuto non costituisca un indebito vantaggio e, conseguentemente, non determini una discriminazione ai danni di altri operatori economici. L'adozione di sistemi di contabilità separata, in luogo della separazione societaria, consente di evitare la proliferazione di organismi societari, in ossequio alla *ratio* del Tusp.

¹⁶⁹ Cfr. art. 11 (*"Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico"*).

¹⁷⁰ Cfr. art. 13 (*"Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico"*).

¹⁷¹ Cfr. art. 14 (*"Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica"*).

¹⁷² Cfr. art. 19 (*"Gestione del personale"*).

¹⁷³ Cfr. art. 22 (*"Trasparenza"*).

¹⁷⁴ Cfr. art. 25 (*"Disposizioni in materia di personale"*).

¹⁷⁵ Cfr. art. 26 (*"Altre disposizioni transitorie"*). *"Le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti alle disposizioni del presente decreto entro il 31 luglio 2017. Per le disposizioni dell'articolo 17, comma 1, il termine per l'adeguamento è fissato al 31 dicembre 2017."* (art. 26, co. 1, Tusp).

¹⁷⁶ Cfr. art. 1, co. 2-bis, della legge 6 dicembre 2012, n. 190, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

¹⁷⁷ Cfr. art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*. Come precisato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *"le società soltanto partecipate non sono prese in considerazione dal legislatore ai fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione. Per la trasparenza, invece, l'art. 2 bis, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, prevede che si applichi la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni, in quanto compatibile e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea"*; le società a controllo pubblico *"integrano, ove adottato, il "modello 231" con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della legge n. 190 del 2012 [...]. In caso di società indirettamente controllate, la capogruppo assicura che le stesse adottino le misure di prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012 in coerenza con quelle della capogruppo"* (determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, recante *"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"*).

4.4.2 Lo status degli organi amministrativi delle società a controllo pubblico

L'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 disciplina i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico (cfr. co. 1); impone, con specifico riferimento alla fase di scelta degli amministratori delle dette società, il rispetto del principio di equilibrio di genere, *“almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno”* (co. 4).

Quanto alla tipologia di organo amministrativo l'art. 11 dispone che *“è costituito, di norma, da un amministratore unico”* (co. 2), ciò, nella preminente ottica del contenimento dei costi. Esigenza - quella del contenimento dei costi - da tenere in considerazione nell'ipotesi in cui l'organo assembleare decida che la società *“sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile”*: l'esercizio di tale facoltà deve essere motivato con riguardo alle *“specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa”* (co. 3).

La delibera dell'organo assembleare deve essere trasmessa alla Corte dei conti (cfr. art. 11, co. 3).

Modificando la precedente disposizione dell'art. 4, d.l. n. 95/2012, che, invece, prevedeva la prevalenza di membri interni all'amministrazione¹⁷⁸, l'art. 11 del Tusp ha, altresì, introdotto il divieto di designare per la carica di amministratori i *“dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti”* (co. 8).

L'art. 11, co. 14 espressamente richiama le specifiche disposizioni in materia di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi presso le P.A. e presso gli enti privati in controllo pubblico dettate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

4.4.3 La disciplina dei compensi: profili generali

Con il d.lgs. n. 175/2016 il Legislatore ha attuato la delega che il Parlamento gli aveva conferito per *“assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza”* mediante la *“razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità”* e la *“ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche”* ([art. 18, l. n. 124/2015](#)).

L'entrata in vigore del Tusp ha avuto, tra le altre cose, un grande impatto sulla disciplina dei compensi degli amministratori: vi è stato un riordino effettivo della materia (attraverso l'abrogazione delle precedenti disposizioni) con l'introduzione di una nuova disciplina dettata dall'art. 11.

¹⁷⁸ Cfr. Corte conti, SRC Valle d'Aosta, delib. n. 7/2017 la quale ha affermato che la tassatività della previsione contenuta nell'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 impone quindi che la stessa trovi applicazione immediata.

Per quanto attiene ai compensi dei componenti degli organi amministrativi e di controllo e al limite posto dall'art. 11, co. 6, Tusp si rileva che non è stato ancora adottato il decreto mediante il quale il Mef dovrebbe definire gli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, finalizzati all'individuazione delle fasce (fino a 5) per la classificazione delle società a controllo pubblico: le fasce consentiranno di determinare il limite dei compensi massimi entro il quale gli organi societari potranno determinare il trattamento economico annuo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e ai componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti (c.d. Decreto fasce).

In attesa dell'adozione del detto decreto, resta fermo il limite massimo di euro 240.000 annui¹⁷⁹, importo da intendersi al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario; in sede di concreta quantificazione del compenso si deve tenere conto anche dei compensi corrisposti al medesimo soggetto da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico¹⁸⁰.

Il Tusp ha fatto salva l'applicazione, fino all'emanazione del detto decreto, delle disposizioni di cui all'art. 4, co. 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95¹⁸¹ e al decreto del Mef 24 dicembre 2013, n. 166 (cfr. art. 11, co. 7, Tusp)¹⁸².

¹⁷⁹ «A fronte della perdurante mancata adozione del decreto, va rimarcato che “l'immediata applicabilità del limite” di 240.000 euro “è stata attestata dall'atto di orientamento del MEF del giugno 2019 e da alcune pronunce della Corte dei conti (ex multis: Sezione regionale per il controllo della Liguria (Del. n. 29/2020/PAR)” (C. conti, SRC Lombardia, delib. n. 14/2023/PAR).

¹⁸⁰ Cfr. ex multis Corte dei conti, SRC Friuli-Venezia Giulia, delib. n. 15/2020: «Fino all'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, d.lg. 19 agosto 2016 n. 175 (t.u. in materia di società a partecipazione pubblica), il costo annuale dei compensi dovuti agli amministratori di società in controllo pubblico non può superare, anche per gli amministratori investiti di particolari cariche, l'ottanta per cento del costo complessivamente sostenuto nel 2013 (costo storico); nondimeno, ove detto parametro risulti inadeguato, come nei casi in cui il costo storico sia pari a zero o sia comunque di entità talmente esigua da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, l'amministrazione deve determinare i menzionati compensi in base a canoni di ragionevolezza, in modo che essi, tenendo conto di altre realtà societarie di dimensioni analoghe, possano considerarsi congrui anche in una logica di contenimento della spesa».

¹⁸¹ Recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

¹⁸² Le questioni anzidette sono state variamente affrontate dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali, e possono essere compendiate come segue:

- a) se la limitazione dei compensi agli amministratori riguardi tutte le società partecipate oppure possa ritenersi l'esclusione dalla predetta limitazione dei compensi agli amministratori della società mista, nella peculiare forma derivante da una procedura ad evidenza pubblica denominata “a doppio oggetto”;
- b) l'ambito di applicazione della riduzione degli emolumenti, salvo il limite massimo dei 240.000,00 euro previsti dalla legge; cioè se esso ricomprenda i soli emolumenti fissi o anche quelli variabili;
- c) se la suddetta disciplina debba essere esplicitamente introdotta dalla legge oppure se il Ministero dell'economia e delle finanze sia legittimato in sede di atto di orientamento ex art. 15 del Tusp, a individuare le componenti di reddito da assoggettare al predetto limite percentuale;
- d) se detto limite percentuale per il calcolo della spesa per emolumenti spettanti agli amministratori, laddove sussista il Bilancio consolidato, possa essere valutato per singola società oppure in relazione al perimetro degli enti consolidati (A mero titolo esemplificativo, in occasione del controllo sui Piani di ricognizione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018), al 31 dicembre 2018 (anno 2019) e al 31 dicembre 2019 (anno 2020) del Comune di Ravenna (deliberazione n. 131/2021/VSGO, la SRC Emilia-Romagna ha ritenuto “quanto segue: a) che il meccanismo di limitazione degli emolumenti debba estendersi a tutte le tipologie di società a controllo pubblico o comunque controllate (e dunque anche alla società Azimut spa), in base al combinato disposto delle lett. b ed m dell'art. 2 comma 1 del Tusp; b) che la percentuale dell'80 per cento sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili, in quanto depongono per questa interpretazione estensiva tre indici normativi: b.1) la locuzione di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012 laddove fa riferimento al “costo complessivamente sostenuto nel 2013” e dunque ad una espressione comprensiva di tutti i costi sostenuti per questa voce di spesa; b.2) che l'art. 11, comma 6, terzo periodo, nella parte in cui individua il limite ai compensi al quale gli organi delle società partecipate sono chiamati a fare riferimento, si riferisce esplicitamente al “trattamento economico annuo onnicomprensivo” (in tal senso, si veda anche., delib. di questa Sezione n. 9/2021/VSGO punto 4.10.5); b.3) che il codice civile, al punto n. 16 dell'art. 2427 rubricato “contenuto della nota integrativa”, non fa distinzione fra parte fissa e variabile, ma fa riferimento all' “ammontare dei compensi, delle anticipazioni e dei crediti concessi agli [spettanti agli] amministratori ed ai sindaci”; c) che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica (Corte conti, Sez. contr., Basilicata, delib. n. 10/2018; Sez. Contr., Liguria, delib. n. 90/2016; Corte dei conti, Sez. contr.

4.4.3.1 *Il profilo vincolistico dei compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico di cui all'art. 11, co. 6 e 7 del Tusp*

Il limite massimo al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate, introdotto con l'art. 13 del d.l. n. 66/2014¹⁸³, è stato fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

L'art. 11, co. 6, d.lgs. n. 175/2016 ha previsto, per le società a controllo pubblico, che *“Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori [...] che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti dalle altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico [...] Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso i risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta”*.

Ai sensi del successivo co. 7, peraltro, fino all'emanazione del decreto di cui al co. 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 4, co. 4, secondo periodo del d.l. n. 95/2012¹⁸⁴ secondo cui: *“il costo annuale*

Lombardia, delib. n. 88/2015; Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 119/2015); d) circa la portata “precettiva” dell'atto di orientamento del 10 giugno 2019, come chiarito dalla struttura stessa nel suo orientamento n.2/2018, «la Struttura può fornire, tra l'altro, orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del Tusp, fornendo, ove richiesto, chiarimenti sulla corretta interpretazione delle disposizioni contenute nel Tusp e indicando soluzioni su eventuali apparenti antinomie tra le stesse” [cfr. deliberazione Corte dei conti n.29/SEAUT/2019/FRG]. La disciplina, pertanto, posta dall'atto di orientamento sembra assumere valenza meramente ricognitiva, di dettaglio del dettato normativo sotteso alla predetta limitazione dell'80 per cento che, nella sua formulazione, come in precedenza si è visto, assume una latitudine onnicomprensiva degli emolumenti percepiti dagli amministratori assumendo così la valenza di principio di coordinamento della finanza inteso a ridurre la spesa pubblica corrente. La disposizione “transitoria” posta dal comma 7 dell'art. 11 del Tusp è dunque norma posta nell'ottica di spending review, fino all'emanazione del decreto ministeriale, deputato tra l'altro a “stabilire i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurati ai risultati di bilancio raggiunti dalla società in corso dell'esercizio precedente”; e) quanto infine all'ultima questione, non pare implausibile, nel caso di specie, che la corretta applicazione del predetto limite vada valutata tenendo conto della spesa sostenuta per compensi (complessivamente considerati) corrisposti agli amministratori delle società ricadenti nel perimetro di consolidamento della holding”.)

¹⁸³ La Corte Cost., con sent. n. 27/2022 del 1° dicembre 2021 (G.U. 2 febbraio 2022 n. 5, 1° serie speciale) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 sollevate in riferimento agli [artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione](#), in relazione - per l'art. 10 - all'[art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo](#), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, dal Consiglio di Stato, sezione quinta.

¹⁸⁴ Comma modificato dalla [legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135](#), dall'[art. 1, comma 562, lett. b\), L. 27 dicembre 2013, n. 147](#), a decorrere dal 1° gennaio 2014 e sostituito dall'[art. 16, comma 1, lett. a\), D.L. 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 114](#); per l'applicazione di tale ultima disposizione vedi l'[art. 16, comma 2, del medesimo D.L. n. 90/2014](#). Successivamente il presente comma è stato così modificato dall'[art. 1, comma 235, L. 28 dicembre 2015, n. 208](#), a decorrere dal 1° gennaio 2016, e dall'[art. 28, comma 1, lett. o\), D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#).

sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".

Inoltre, il co. 10 dell'art. 11 citato dispone che: *"È comunque fatto divieto di corrispondere ai dirigenti delle società a controllo pubblico indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva ovvero di stipulare patti o accordi di non concorrenza, anche ai sensi dell'articolo 2125 del codice civile"*.

Ciò premesso, il fulcro della disciplina dei compensi degli amministratori di società partecipate è contenuto nell'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 il quale prevede una norma a regime (co. 6), non ancora applicabile in quanto in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale, e una norma transitoria (co. 7), che costituisce l'attuale norma di riferimento.

Con riferimento alla disciplina transitoria (co. 7) occorre evidenziare che l'art. 28, co. 1 lettera o) del d.lgs. n. 175/2016 ha lasciato in vita solo il secondo periodo, abrogandone i restanti, dell'art. 4, co. 4 del d.l. n. 95/2012, determinando dubbi interpretativi sull'espressione "tali società". Pertanto, nella versione previgente al Tusp, come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. 229/2013), l'ambito di applicazione di tale disposizione (e più in generale, dell'intero art. 4) è definito in negativo dai cc. 3 e 13, i quali espressamente individuano una serie di società controllate dalle pubbliche amministrazioni sottratte al regime dettato dall'art. 4, fra le quali vi sono, in primo luogo, le società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica; il che – secondo la Consulta – è confermato dalla lettura sistematica delle «disposizioni dell'art. 4, le quali più volte fanno riferimento a società controllate che svolgono servizi in favore delle pubbliche amministrazioni (già nel comma 1), che sono "strumentali" all'attività delle medesime (ad esempio, al comma 7)», dunque la disposizione di cui all'art. 4, co. 4, *ratione temporis* è stata introdotta nell'ordinamento per un'applicazione limitata alle sole società strumentali controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90% dell'intero fatturato.

Da un'attenta analisi, il rinvio all'art. 4, d.l. n. 95/2012 va inteso come circoscritto unicamente alla determinazione del compenso previsto dalla previgente normativa, in quanto i limiti e i criteri applicabili ai compensi degli organi amministrativi e di controllo delle società, previsti dalle vigenti norme e confermati da costante giurisprudenza, si applicano a tutte le società a controllo pubblico, senza che abbiano più valore limiti di fatturato circoscritti – o meno – a specifici periodi. Tale conclusione è avallata e corroborata dalla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 100/2017¹⁸⁵, cioè il

¹⁸⁵ Nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 100/2017, con riferimento all'art. 7, che modifica l'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 è espressamente indicato quanto segue: *"infine, è opportuno chiarire che, come previsto dall'articolo 11, comma 7, del testo unico, fino all'emanazione del suddetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, i limiti e i criteri applicabili ai compensi degli organi amministrativi e di controllo delle società, già previsti dalla normativa vigente e confermati dalla costante giurisprudenza in materia, restano in vigore e si applicano a tutte le società a controllo pubblico"*.

“correttivo” del d.lgs. n. 175/2016, in virtù del quale il Tusp è giunto all’attuale formulazione, nonché dalla Struttura per il monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Mef (ex art. 15 d.lgs. n. 175/2016), nell’Atto di orientamento del 10 giugno 2019¹⁸⁶.

Chiarito l’attuale perimetro soggettivo di applicazione, l’ulteriore elemento critico derivante dal rinvio dell’art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012, operato dall’art. 11, co. 7 concerne il parametro di riferimento relativo al “costo complessivamente sostenuto nell’anno 2013”. In tale contesto, si profilano due scenari possibili:

- a) Riferimento mancante, in quanto la società si è costituita successivamente al 2013 o l’incarico è svolto gratuitamente dall’amministratore;
- b) Riferimento presente ma non rappresentativo, a causa dell’esiguità del compenso corrisposto.

Con riferimento al primo scenario, viene in aiuto la deliberazione n. 1/2017/QMIG della Sezione delle autonomie, secondo cui *“Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l’ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009 né nel triennio 2007-2009 può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell’ente”*. Pertanto, muovendo

¹⁸⁶ Con atto di orientamento 10 giugno 2019, la Struttura per il monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Ministero delle finanze ai sensi dell’art. 15 del Tusp ha ritenuto che la disciplina transitoria contemplata nel co. 7 dell’art. 11 (nell’ambito della quale è scomparso il riferimento alla tipologia della società ed è rimasta esclusivamente l’indicazione del limite percentuale) ricomprenderebbe tutte le società a controllo pubblico, unificando così in un’unica previsione il trattamento dei compensi e senza che possa essere individuata alcuna sottocategoria di società a controllo pubblico estranea alla disciplina transitoria.

In particolare, “[...] in attesa del perfezionamento dell’iter di adozione del decreto di cui al richiamato articolo 11, comma 6, del TUSP, la Struttura ha analizzato le delibere assembleari finora ricevute, ponendo particolare attenzione, tra l’altro, all’ammontare dei compensi [...]”. Ad esito delle istruttorie condotte, essa ha richiesto ad alcune società di fornire “ogni documentazione reputata utile a verificare il rispetto dei limiti individuati dal citato art. 11, comma 7, del TUSP”. Prendendo spunto dal tenore delle risposte giunte, si evidenziano di seguito le principali criticità riscontrate dalle società in applicazione del menzionato art. 4, co. 4, e, con riferimento a queste, si forniscono alcuni chiarimenti ed indicazioni.

- Perimetro soggettivo di applicazione del tetto massimo ai compensi dell’organo amministrativo:

Per l’individuazione del compenso annuo massimo che può essere deliberato in favore dell’organo amministrativo delle società a controllo pubblico, il Tusp, rimandando all’art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012, sembrerebbe far riferimento esclusivamente al limite ivi indicato e non anche al relativo perimetro soggettivo di applicazione, stante l’espressa abrogazione ad opera del medesimo Testo unico (art. 28, co. 1, lett. o)), del primo periodo del citato comma dell’art. 4 del d.l. n. 95/2012 ove tale perimetro era indicato. Pertanto, la soglia sopra menzionata si applicherebbe agli organi amministrativi di tutte le società a controllo pubblico, come definite dall’art. 2, co. 1, lett. m), del Tusp, e non soltanto alle “società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell’anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell’intero fatturato” (art. 4, co. 4, primo periodo, del medesimo decreto-legge). Tale avviso trova ulteriore riscontro nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 100/2017, contenente “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in cui si precisa che “i limiti e i criteri applicabili ai compensi degli organi amministrativi e di controllo delle società, già previsti dalla normativa vigente e confermati dalla costante giurisprudenza in materia, restano in vigore e si applicano a tutte le società a controllo pubblico”. La tassatività del vincolo indicato dall’art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012, è peraltro ribadita da diverse deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (tra le altre, deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata, n. 10/2018/PAR, del 29 marzo 2018).

- Elementi costitutivi del compenso dell’organo amministrativo:

“[...] fermo restando che il compenso massimo non può, in ogni caso, superare il limite di “euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico” (art. 11, comma 6, del TUSP), ai fini della definizione dei compensi dell’organo amministrativo ai sensi del menzionato articolo 11, comma 7, del TUSP, rilevano, in via generale, le seguenti componenti: - i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario; - gli eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla performance aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario; - gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono - anche in ragione della continuità dell’erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario. Non rientrano, invece, nell’ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all’espletamento di specifici incarichi”.

dall'orientamento inaugurato dalla Sezione delle autonomie, con riferimento alla diversa (ma assimilabile) fattispecie vincolistica di cui all'art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010 (la quale introduce un taglio lineare della spesa analogo a quello disposto dall'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012), si evidenzia la possibilità che non può ritenersi vietata la remunerabilità dell'incarico di amministratore in una società controllata che non abbia sostenuto oneri a tale titolo nell'esercizio 2013; ma che, nel contempo, neppure può riconoscersi all'amministrazione sociale una totale discrezionalità nel fissare detto compenso, posto che tale libertà verrebbe a confliggere con la *ratio* di contenimento della spesa che informa la disciplina vincolistica dettata dal legislatore. Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è illustrato nel parere della SRC Veneto, delib. n. 31/PAR/2018¹⁸⁷, secondo cui deve considerarsi, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, tenendo però presente il principio per il quale il tetto di spesa così ricostruito non può comunque essere tale da eccedere il limite di stretta necessità evocato dalla Sezione delle autonomie (del. n. 1/2017/QMIG) e comunque rimanendo invalicabile la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa, stabilita in euro 240mila dall'art. 11, co. 6, Tusp. La discrezionalità nella definizione del compenso degli amministratori non è assoluta e totale ma circoscritta nei limiti delineati dall'ordinamento su menzionati.

Con riferimento alla seconda ipotesi, l'effetto del combinato disposto dell'art. 4, co. 4 del d.l. n. 95/2012, e dall'art. 11, co. 7 potrebbe determinare una riduzione del compenso degli amministratori talmente elevato da poter pregiudicare l'attribuzione dell'incarico a professionisti motivati e di elevata competenza, a discapito del principio del buon andamento e della sana gestione societaria.

Al riguardo, occorre evidenziare la non uniforme giurisprudenza del giudice contabile. La tesi prevalente (*ex multis*, SRC Liguria, del. n. 29/2020/PAR)¹⁸⁸ è incline a un'interpretazione estremamente rigida, affermando che il limite imposto dall'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012 avrebbe carattere tassativo, ammettendo una deroga solo nella ipotesi di riscontrata assenza del dato di spesa nell'annualità 2013 per mancanza del costo-parametro che dovrebbe fungere da limite. In tale ottica, si impedirebbe qualsiasi superamento anche in presenza di situazioni nuove e contingenti, integrate, ad esempio, da aumentate competenze della società o da ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Altro indirizzo, invece, prendendo le mosse dagli stessi presupposti che

¹⁸⁷ Si consideri che tale soglia massima, imposta dall'art. 11, co. 7 Tusp, è, secondo il Giudice contabile: "Quantificazione coerente con quanto disposto dall'art. 13, comma 2, lett. a) D.L. 66/2014 (il quale, nel modificare l'art. 1, comma 471 della L. 147/2013 che, a sua volta, rinvia all'art. 23 - ter del D.L. 201/2011, ha statuito che il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione rappresenta il parametro massimo da applicare "a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti" con le pubbliche amministrazioni e che dovrà essere effettuata "tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre Pubbliche Amministrazioni o da altre società a controllo pubblico" (art. 11, co. 7, Tusp). Ciò in quanto, sempre secondo il Giudice contabile, "prima del 2013 si era già prodotta una copiosa e stratificata produzione normativa diretta al contenimento dei compensi degli amministratori delle società a mano pubblica (v. l'art. 1, comma 725 della L. 296/2006 per i compensi ai singoli componenti, l'art. 6, comma 6 del D.L. 78/2010 a cui è seguito l'art. 4, comma 4 del D.L. 95/2012 come modificato, in particolare, dall'art. 16 del D.L. 90/2014)".

¹⁸⁸ Corte conti, SRC Lombardia, delib. n. 88/PAR/2015; SRC Basilicata, delib. n. 10/PAR/2018; SRC Emilia-Romagna, delib. nn. 199/PAR/2015 e 95/2016/PAR.

inducono a ritenere che il vincolo non operi laddove il dato relativo al 2013 non sia disponibile, considera assimilabile a siffatta fattispecie quella in cui il dato di riferimento indicato dalla norma sia assolutamente privo di significatività; fattispecie che ricorre in tutti quei casi in cui il valore del costo sostenuto nel 2013 sia talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, così come nel caso di una società dall'oggetto sociale e/o dalla *governance* e/o dalla struttura talmente modificati (rispetto al 2013) da non poterla che considerare come soggetto nuovo. Nello specifico, la SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 15/2020/PAR, ritiene tale dato privo di importanza, in quanto le vicende societarie accadute nel frattempo sono assimilabili alle c.d. sopravvenienze e tali da far considerare la società medesima un nuovo soggetto giuridico, con un nuovo oggetto societario e una nuova *governance*: pertanto, l'ente pubblico può procedere alla determinazione dell'emolumento da corrispondere al professionista, col consueto parametro dell'autolimitazione per i principi di ragionevolezza ed economicità.

Considerato il carattere transitorio della disciplina dettata dal co. 6 dell'art. 11 Tusp e la complessità relativa alla sua applicazione, auspicabile ed urgente è l'emanazione del decreto sui compensi previsto dal co. 6 art. 11, tenendo presente l'orientamento della Corte costituzionale sulla necessaria temporaneità dei vincoli di spesa (sentenza n. 43/2016, confermata dalla pronuncia n. 103/2018) e che gli interventi statali comprimono l'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti se transitori.

In ogni caso resta fermo l'assunto che non può ritenersi vietata la remunerabilità dell'incarico di amministratore in una società controllata che non abbia sostenuto oneri a tale titolo nell'esercizio 2013. Infine, seppur non può riconoscersi all'amministrazione socia una totale discrezionalità nel fissare detto compenso – un principio di ragionevolezza nella sua definizione deve comunque disciplinarne, nel solco del limite legislativo, le modalità operative circa il *quantum* e un principio selettivo deve governare l'individuazione delle competenze con riferimento alle professionalità da preporre agli assetti societari.

La Corte costituzionale, da ultimo, con sentenza n. 153/2022, si è espressa sostenendo che *«questa Corte non può fare a meno di rilevare che la fondamentale necessità di contemperare, con misure adeguate, un'efficace azione amministrativa delle società a partecipazione pubblica con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria, messa in luce da diverse deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti richiamate da entrambe le parti, induce ad auspicare la sollecita approvazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, con il quale, adottata la disciplina a regime sui compensi degli amministratori delle società partecipate, si eviterebbero le ulteriori disfunzioni derivanti dall'ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio (quale quello contenuto negli artt. 11, comma 7, del citato d.lgs. n. 175 del 2016 e 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012), per di più incentrato unicamente sul criterio della spesa storica»*.

4.4.3.2 La disciplina transitoria e speciale

Il Governo ha di recente introdotto una deroga, di natura transitoria, ai divieti previsti in materia di attribuzione di incarichi a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza con riguardo alle cariche negli organi sociali: l'art. 20¹⁸⁹, co. 3-undecies, del d.l. n. 44/2023¹⁹⁰ ha stabilito la disapplicazione del divieto sancito dall'art. 5¹⁹¹, co. 9, del d.l. n. 95/2012¹⁹²: dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (*id est*, 22 giugno 2023) fino al 31 dicembre 2026 al conferimento di cariche negli organi sociali delle società controllate da Amministrazioni centrali dello Stato, che hanno come scopo unicamente la realizzazione di un progetto di preminente interesse nazionale, non si applicano i divieti previsti in materia di attribuzione di incarichi a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza.

Infine, per quanto attiene al compenso dei componenti degli organi di amministrazione delle società partecipate dalle Amministrazioni locali, titolari di affidamento diretto, che versino in stato di perdita strutturale (ovvero che *“nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo”*), tale compenso è assoggettato a una riduzione del 30% (cfr. art. 21, co. 3, Tusp).

4.4.4 Il reclutamento del personale e il contenimento dei costi

L'art. 19 del Tusp è dedicato alla materia della gestione del personale delle società a controllo pubblico: ai rapporti di lavoro dei dipendenti si applicano, per gli aspetti non espressamente disciplinati dal Tusp, le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile, le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e le disposizioni dei contratti collettivi (cfr. art. 19, co. 1, Tusp).

I criteri e le modalità di reclutamento del personale sono stabiliti dalle società *“con propri provvedimenti”*, la cui adozione non può prescindere, come sancito dal Tusp, dal *“rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità”* (art. 19, co. 2, Tusp), nonché dai principi fissati dall'art. 35, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001¹⁹³.

¹⁸⁹ Rubricato *“Disposizioni per il potenziamento e la funzionalità del Ministero dell'economia e delle finanze”*.

¹⁹⁰ Recante *“Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”*, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 74/2023.

¹⁹¹ Rubricato *“Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni”*.

¹⁹² Recante *“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”*, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135/2012.

¹⁹³ Ai sensi della richiamata disposizione, tali provvedimenti devono essere pubblicati sul sito istituzionale delle società a controllo pubblico e in caso di mancata o incompleta pubblicazione, si applicano gli artt. 22, co. 4, 46 e 47 del d.lgs. n. 33/2013. Ove le società in questione non abbiano adottato specifici provvedimenti, trova diretta applicazione l'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001.

Il mancato richiamo dei citati provvedimenti all'interno dei contratti di lavoro, ne determina la nullità e l'art. 19, co. 4 del d.lgs. n. 175/2016 afferma la giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla validità dei procedimenti volti all'acquisizione di personale¹⁹⁴.

Fermo restando che la partecipazione pubblica non incide, alterandola, sulla natura privatistica del soggetto societario, la medesima partecipazione, o meglio, la qualificazione in termini di soggetto pubblico del socio, sia esso maggioritario ovvero unico, è in grado di deviare significativamente rispetto alla disciplina generale, in considerazione della provenienza collettiva del capitale che viene in rilievo¹⁹⁵. Occorre rammentare che l'art. 19, co. 5 del Tusp afferma che *"Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera"*.

Qualora il soggetto pubblico intenda ampliare il proprio organico mediante nuove assunzioni, in caso di internalizzazione, dovrà preliminarmente provvedere al riassorbimento delle risorse già occupate a tempo indeterminato dalle amministrazioni e passate nell'ambito della società interessata. Per fare ciò, ovvero per procedere con il menzionato riassorbimento, il medesimo soggetto pubblico dovrà seguire le indicazioni di cui all'art. 30 del d.lgs. 165/2001, in relazione alle procedure di mobilità, fermo il necessario rispetto degli stringenti vincoli in materia di finanza pubblica e di contenimento delle spese riguardanti il personale.

4.4.5 Gli obblighi di pubblicità e trasparenza

Le società a controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza con riferimento sia all'uso delle proprie risorse che ai risultati ottenuti (cfr. art. 22 Tusp).

¹⁹⁴ Cfr. Cass., S.U. sent. n. 7759/2017 in materia giurisdizione AGO in ordine alle controversie relative alle procedure di assunzione alle dipendenze di società pubbliche; Cass., Sez. lavoro, sent. n. 271/2018, ove si afferma che le procedure seguite dalle società *in house providing* sono sottoposte alla giurisdizione ordinaria; Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 4551 conforme a Cass., S.U. sent. n. 7759 cit. e TAR Umbria sent. n. 519/2018 affermant la giurisdizione ordinaria in relazione a vizi di una selezione pubblica presso una multiservizi a partecipazione pubblica. Si veda, inoltre, Cassazione ordinanza n. 3768 del 07/02/2022, *"nei confronti di società a totale partecipazione pubblica (in house), sussiste il divieto di assunzione (o "conversione" di contratti di lavoro a termine nulli) senza l'esperimento di apposite procedure concorsuali"*.

Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, Sentenza del 27 gennaio 2022, n. 2538 che conferma la legittimità del licenziamento di una dipendente della società *in house* del Comune di Roma che gestisce il servizio di raccolta rifiuti assunta per chiamata diretta, senza alcuna procedura di selezione pubblica, così da ostare alla perseguibilità del rapporto, indipendentemente da qualsiasi valutazione in ordine alla responsabilità della lavoratrice medesima. Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, Sentenza 23 luglio 2019, n. 19925, ove si conferma la decisione di merito che, ritenuto affetti da insanabile nullità i contratti a tempo determinato intercorsi tra alcuni lavoratori e l'ANAS, ha escluso l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, Sentenza 14 febbraio 2018, n. 3621 ha ritenuto nullo un contratto a termine privo dell'indicazione di ragioni specifiche, stipulato nella vigenza dell'art. 18 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni in l. n. 133/2008, ne ha escluso la conversione in rapporto a tempo indeterminato in quanto preclusa dal predetto articolo.

E, infine, Corte costituzionale sent. 39/2022 per cui le disposizioni inerenti al personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, sono riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile.

¹⁹⁵ L'art. 1, co. 590, della l. n. 160/2019 ha disposto, a decorrere dall'anno 2020, la cessazione dell'applicazione di diverse norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa, con esclusione di quelle che recano vincoli in materia di spese di personale nei confronti degli enti e organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, co. 2, della l. n. 196/2009.

Ciò in virtù della dirimente constatazione che la possibile fruizione di risorse pubbliche, da parte del soggetto societario partecipato, comporta – inevitabilmente – la necessaria applicazione dei criteri di massima trasparenza con riguardo, in particolare, agli obiettivi assegnati ed al raggiungimento dei rispettivi risultati finanziari ed operativi, come appare evidente anche dalla lettura dell'art. 22 del d.lgs. n. 175/2016 cit. nonché dall'ampliamento del numero di soggetti ai quali la disciplina della trasparenza ora si applica, a seguito delle modifiche apportate nel 2016, dal d.lgs. n. 97 al d.lgs. n. 33/2013. Peraltro, sfuggono all'applicazione di queste norme, esclusivamente le società partecipate da amministrazioni pubbliche con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea e loro controllate¹⁹⁶.

Sarà onere delle pubbliche amministrazioni che detengano partecipazioni di controllo, sollecitare e promuovere l'applicazione delle prescrizioni di cui all'art. 22 del Tusp, anche da parte delle società indirettamente controllate dalle medesime PA per mezzo delle società direttamente controllate¹⁹⁷.

Sono state, peraltro, significative le novità, anche in termini di semplificazione, che si devono al citato d.lgs. n. 97/2016, concernenti il *quomodo* degli obblighi informativi, consistenti nella comunicazione di dati, informazioni o documenti anche solamente detenuti, all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati, e nella pubblicazione sul proprio sito *internet* istituzionale che può avvenire mediante collegamento ipertestuale nella sezione Amministrazione trasparente.

L'importanza del rispetto dei principi della trasparenza trova una evidente conferma in quelle che possono essere le conseguenze del mancato assolvimento degli obblighi pubblicitari: l'art. 22, co. 4 del d.lgs. n. 33/2013, prevede testualmente che *“Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c)”*.

Oltre a ciò, vi sono anche delle specifiche sanzioni amministrative irrogabili sia ai soggetti responsabili della violazione delle norme di cui sopra, che ai dirigenti che non provvedono a comunicare gli

¹⁹⁶ Cfr. art. 2-bis, d.lgs. n. 33/2013 (Ambito soggettivo di applicazione): «Ai fini del presente decreto, per “pubbliche amministrazioni” si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche; c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici».

Si noti che la lett. b) è stata sostituita dall'art. 27, co. 2-ter, d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 18, co. 1, d.lgs. n. 100/2017.

¹⁹⁷ Cfr. art. 22, d.lgs. n. 33/2013. In giurisprudenza v. T.A.R. Campania, Sez. I, del 28/02/2022, sent. n. 1371.

emolumenti complessivamente dagli stessi percepiti e posti a carico della finanza pubblica (cfr. art. 47, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013). In questo caso, le sanzioni sono irrogate dall'Anac.

4.4.6 La valutazione del rischio di crisi aziendale nelle società a controllo pubblico

Con specifico riferimento alle società a controllo pubblico, il Tusp ha imposto precisi obblighi di monitoraggio del generale andamento della gestione e del rischio di crisi aziendale, per l'assolvimento dei quali dette società *"predispongono specifici programmi di valutazione"* (art. 6, co. 2).

Possono, altresì, adottare, previa valutazione della relativa opportunità *"in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta"* (art. 6, co. 3, Tusp), una serie di strumenti organizzativi, il cui impiego si pone in termini di funzionalità rispetto alla verifica della legalità ed efficienza dell'attività di impresa, nel quadro del rispetto del principio di libera concorrenza. Trattasi, nello specifico, dei seguenti strumenti: a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza e della proprietà industriale o intellettuale; b) uffici di controllo interno, strutturati secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale e dotati di compiti di collaborazione con l'organo di controllo statutario, espliciti mediante la periodica trasmissione di relazioni sulla regolarità e sull'efficienza della gestione; c) codici di condotta propri, in alternativa ai quali il Tusp consente l'adesione a codici di condotta collettivi, aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti, altri portatori di interessi legittimi coinvolti nell'attività della società; d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

L'emersione, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, di *"uno o più indicatori di crisi aziendale"* comporta - a carico dell'organo amministrativo - l'obbligo di adottare *"senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento"* (art. 14, co. 2, Tusp).

Le disposizioni del Tusp dedicate al monitoraggio del rischio di crisi aziendale (*id est*, artt. 6 e 14) assumono carattere di complementarità rispetto alle disposizioni del Codice civile e, segnatamente, all'art. 2381, ai sensi del quale il Consiglio d'amministrazione *"valuta, sulla base della relazione degli organi delegati, il generale andamento della gestione"* (co. 3).

Nell'anno 2021 la Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del Tusp, istituita presso il Mef, ha fornito indicazioni in merito ai principali contenuti del programma di valutazione del rischio di crisi aziendale da adottare ai sensi dell'art. 6, co. 2, Tusp, proponendo uno schema di *"Programma-tipo di valutazione del rischio di crisi aziendale"*, articolato in quattro sezioni: *"1) Descrizione del sistema di controllo*

interno di gestione dei rischi aziendali. 2) Individuazione degli indici/indicatori quantitativi e qualitativi. 3) Determinazione delle soglie di allarme. 4) Descrizione dell'attività di monitoraggio e reporting".

Il documento, dopo aver fornito la definizione di *"rischio di crisi aziendale"* (intendendosi per tale la *"probabile manifestazione dello stato di difficoltà di un'impresa, non solo per il profilo economico-finanziario (inteso come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate), ma – più in generale – aziendale)"*, illustra *"in via esemplificativa, i principali contenuti di un Programma-tipo di valutazione del rischio di crisi aziendale"* e fornisce *"indicazioni sulle modalità di monitoraggio delle aree di rischio individuate"*.

Come sottolineato dalla Struttura del Mef, è *"fondamentale implementare un sistema efficiente di risoluzione delle difficoltà, che permetta il contenimento delle esternalità negative derivanti da possibili inefficienze gestionali e garantisca il mantenimento della continuità aziendale, a vantaggio sia delle molteplici istanze di tutela che ruotano attorno a tali società che della collettività in generale"*: il programma di valutazione del rischio aziendale deve essere funzionale a *"monitorare costantemente lo stato di salute della società alla luce del principio di continuità aziendale"* e, nel contempo, ad *"anticipare l'emersione del rischio di crisi attraverso l'individuazione di strumenti in grado di intercettare i segnali premonitori di squilibri economico-finanziari (approccio "forward looking") e consentire all'organo gestorio di attivarsi con urgenza prima che la crisi diventi irreversibile (sistema di "early warning")"*.

L'attività demandata all'organo amministrativo deve - secondo la Struttura del Mef - privilegiare un *"sistema di rilevazione"* fondato in primis sulla *"analisi storica dei dati di bilancio"*, nonché su *"valutazioni prospettiche, elaborate sulla base della prevedibile evoluzione della realtà economica di riferimento"*, senza tralasciare *"l'eventualità che si manifestino eventi improvvisi, causa di importante discontinuità con i passati esercizi"*: il programma *"se ben redatto consente: i) ai soci pubblici di analizzare e valutare lo stato di salute delle società partecipate e, quindi, tra l'altro, la convenienza economico-finanziaria di tale modalità di gestione del servizio rispetto ad altre alternative possibili; ii) all'organo amministrativo di assicurare la salvaguardia del patrimonio sociale, l'efficienza e l'efficacia dei processi aziendali, il rispetto di leggi e regolamenti nonché dello statuto sociale e delle procedure interne"*¹⁹⁸.

4.4.7 La disciplina della crisi d'impresa

La previsione dell'art. 14, co. 2, del Testo unico contempla, ove nell'ambito del programma di valutazione del rischio, emergano uno o più indicatori di crisi aziendale, oneri di attivazione da parte dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico, il quale adotta senza indugio i provvedimenti necessari, al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.

¹⁹⁸ Cfr. *"Indicazioni sul programma di valutazione del rischio di crisi aziendale"*, in tema di società partecipate, redatta dal Mef nel periodo che va dall'11/01/2021 al 09/02/2021.

Per le società partecipate diverse da quelle a controllo pubblico saranno, comunque, applicabili le misure di allerta previste, per tutti gli imprenditori, dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante il *“Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155”*, entrato in vigore - dopo svariati rinvii - in data 15 agosto 2020 e successivamente modificato dal decreto legislativo 26 ottobre 2020, n. 147 (c.d. Decreto correttivo) e dal decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l’esdebitazione e le interdizioni, nonché le misure volte ad aumentare l’efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione (c.d. Direttiva *insolvency*).

Il Tusp ha espressamente assoggettato le società a partecipazione pubblica alla disciplina della crisi d’impresa e alle disposizioni sulle procedure concorsuali (cfr. art. 14, rubricato *“Crisi d’impresa di società a partecipazione pubblica”*), essendo l’acquisto della qualifica di imprenditore commerciale, con la conseguente assunzione dei rischi connessi a una (eventuale) insolvenza, effetto immediato e diretto della costituzione delle società¹⁹⁹.

La questione dell’assoggettabilità delle società a partecipazione pubblica alla normativa concorsuale è strettamente interrelata alla questione della natura giuridica di dette società, temi ampiamente dibattuti a livello di elaborazione giurisprudenziale, la prima delle quali, peraltro, risente dell’esclusione *ex lege* degli enti pubblici dall’ambito soggettivo di applicazione del diritto concorsuale.

Nel regime vigente *ante* Tusp, i giudici di legittimità avevano ritenuto che il ricorso, da parte del soggetto pubblico, allo strumento societario di diritto comune non fosse idoneo a incidere, snaturandola, sulla qualificabilità della società partecipata come soggetto privato ove il socio pubblico non disponesse, statutariamente, di poteri di ingerenza e di influenza ulteriori rispetto a quelli ordinariamente previsti dal diritto societario e, nel contempo, l’oggetto sociale non ricomprendesse attività di interesse pubblico da esercitarsi in forma prevalente²⁰⁰; era, cioè, da escludere che il connotato di pubblicità caratterizzante l’interesse riferibile al socio pubblico, rilevasse a fini qualificatori, trattandosi di interesse di carattere esclusivamente extrasociale²⁰¹.

Secondo l’attuale orientamento della giurisprudenza di legittimità, il rapporto tra la società e il socio pubblico è di *“sostanziale autonomia”*²⁰², essendo - e rimanendo - i due soggetti perfettamente distinti sul piano giuridico-formale, con la conseguenza che la società di capitali, benché partecipata da soggetti pubblici, *“non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché gli enti pubblici (comune, provincia e simili) ne posseggono, in tutto o in parte, le partecipazioni, in quanto non assume rilievo alcuno, per le vicende*

¹⁹⁹ Cfr. Corte dei conti SRC Campania, Del. n. 24 del 09/05/2022.

²⁰⁰ Cfr. Cass. civ., S.U., 15 aprile 2005, sent. n. 7799; 30 dicembre 2011, sent. n. 30167; 20 febbraio 2013, sent. n. 4217; 19 aprile 2013, sent. n. 9534; Cass. civ., Sez. I, 6 dicembre 2012, sent. n. 21991.

²⁰¹ Cass. S.U. sent. n. 7799/2005 cit.

²⁰² Cass. civ., Sez. V, 29 luglio 2017, sent. n. 21658.

*della società medesima, la persona dell'azionista, dato che la società, quale persona giuridica privata, opera comunque nell'esercizio della propria autonomia negoziale e non è consentito all'ente pubblico, mediante l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali, di incidere sullo svolgimento del rapporto partecipativo e sull'attività della società, che restano assoggettati alla disciplina privatistica, così da non escludere la alterità soggettiva dell'ente societario nei confronti della pubblica amministrazione, il quale è pur sempre centro di imputazione di rapporti e posizioni giuridiche soggettive diverso dall'ente partecipante"*²⁰³.

4.4.8 La disciplina di cui all'art. 14, comma 6 del Tusp

Il Tusp regola anche (cfr. art. 14, co. 6) la peculiare situazione delle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti dichiarate fallite ovvero assoggettate a liquidazione giudiziale, disponendo che nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento ovvero all'apertura della liquidazione giudiziale²⁰⁴, le pubbliche amministrazioni controllanti sono soggette al divieto di costituire nuove società, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni in società, che gestiscono i servizi di quella dichiarata fallita o assoggettata a liquidazione giudiziale, indipendentemente dalla formale determinazione dell'ente in sede di ricognizione delle partecipazioni detenute²⁰⁵.

Quest'ultima disciplina - volta a prevenire le indebite prassi utilizzate dagli enti di costituire, dopo il fallimento ovvero la liquidazione giudiziale delle controllate, altre società-replicanti in favore delle quali affidare gli stessi servizi e magari far riassorbire il personale della società fallita ovvero liquidata in via giudiziale - impone all'Amministrazione di dismettere la veste di *"imprenditore pubblico"*, in conseguenza dell'insuccesso della formula societaria, quale modulo organizzativo di intervento.

4.5 I rapporti finanziari tra ente e società

Per ciò che concerne la dinamica dei flussi finanziari tra ente (locale) e società, sono fondamentali tre disposizioni che regolano i predetti rapporti, di cui si darà conto. Occorre premettere che il Codice civile agli artt. 2325 e 2462, riguardanti rispettivamente le S.p.a. e le S.r.l., applicabili anche alle società partecipate pubbliche, prevede che delle obbligazioni sociali rispondono solamente le società di capitali con il loro patrimonio, essendo, peraltro, eccezionali i casi in cui si può delineare la responsabilità illimitata del socio unico (ipotesi contemplate nel secondo comma di entrambe le norme appena menzionate, nonché, nel caso del soggetto che esercita l'attività di direzione e coordinamento di cui all'art. 2497 e ss. Cod. civ.). Da ciò si desume che anche il socio pubblico, al pari, pertanto, di ogni altro

²⁰³ Cass. civ., S.U., 14 marzo 2022, sent. n. 8186. Conformi Cass. civ., Sez. V, 27 maggio 2022, sent. n. 17195; Cass. civ., Sez. I, 7 febbraio 2017, sent. n. 3196; Cass. civ., Sez. I, 22 febbraio 2019, sent. n. 5346.

²⁰⁴ La disposizione non estende espressamente il divieto alle ipotesi riferibili ad altre procedure concorsuali, quali il concordato preventivo e l'amministrazione straordinaria.

²⁰⁵ Cfr., Corte conti, SSRR Sicilia, deliberazione n. 217/2018.

socio di società di capitali, risponde delle obbligazioni sociali nei limiti della propria quota di partecipazione al predetto capitale sociale, a meno che non sia esposto direttamente nei confronti dei creditori sociali e salva una eventuale normativa derogatoria.

Rilevano, al riguardo, le disposizioni contenute, in particolar modo, negli artt. 14, co. 5 e 21, del d.lgs. n. 175/2016, volte a esprimere la duplice *ratio* che informa le disposizioni sopra citate, da un lato, con la tutela della concorrenza di mercato, a livello eurounitario, atteso che deve essere escluso ogni speciale diritto o privilegio, che lo possa turbare o alterare; dall'altro, dovendosi limitare in ogni caso *"...l'uso delle risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiono privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari"* (SRC Liguria, del. n. 84/2018/PAR). A ciò si aggiungano le esigenze di carattere giusciviltistico, dal momento che, nel caso in cui l'accollo di un debito altrui è effettuato da un soggetto di diritto pubblico, quest'ultimo ha il dovere di porre in evidenza la ragione economico-giuridica dell'operazione, altrimenti essa rappresenterebbe un ingiustificato *favor* verso i creditori della società incapiente (SRC Lombardia, del. n. 98/2013).

Rilevano inoltre le regole sulla riconciliazione dei flussi finanziari tra ente locale e società partecipata, contemplati dalla normativa sull'armonizzazione contabile (art. 11, co. 6 del d.lgs. n. 118/2011), i cui contenuti concreti si intrecciano con le verifiche sul corretto consolidamento dei conti.

4.5.1 Le patologie del soccorso finanziario (art. 14, comma 5, del Tusp)

Un aspetto specificamente regolamentato dal Tusp riguarda la possibilità di sovvenzionamento degli organismi partecipati in perdita: la gestione delle società partecipate deve essere ispirata a criteri di efficienza; nell'ipotesi in cui la società abbia conseguito risultati d'esercizio negativi, l'ente socio non è legittimato *sic et simpliciter* a intervenire in soccorso della partecipata, ma è tenuto a un'attenta programmazione delle iniziative da intraprendere, volte a funzionalizzare il sovvenzionamento del fabbisogno finanziario della partecipata al risanamento della medesima.

Un istituto che ha trovato conferma nel Tusp è il divieto di soccorso finanziario, istituto introdotto dal legislatore nell'anno 2010²⁰⁶ al precipuo di fine di garantire la razionalità nell'impiego delle risorse pubbliche e il perseguimento dell'economicità e dell'efficienza delle gestioni esternalizzate dei servizi, ponendo fine alla logica - fino a quell'epoca imperante - del salvataggio a tutti i costi di soggetti in condizioni di precarietà economico-finanziaria. Logica che si era concretizzata, sul piano operativo-gestionale, nella *"prassi [...] di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che [...] da un lato finisce per impattare*

²⁰⁶ Cfr. art. 6, co. 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica"²⁰⁷.

In particolare, l'art. 6, co. 19, del d.l. n. 78/2010²⁰⁸ (disposizione rimasta in vigore fino al 22 settembre 2016), nel delimitare l'ammissibilità di interventi di sostegno finanziario a favore di strutture e organismi partecipati o collegati alla Pubblica Amministrazione in situazione di irrimediabile dissesto, aveva *"positivizzato per legge pratiche economiche che già avrebbero dovuto orientare la discrezionalità amministrativa e avrebbero dovuto costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi pubblici, a fronte dell'uso di risorse della collettività"*²⁰⁹.

In sede di adozione del Tusp il legislatore, ponendosi in sostanziale continuità con il previgente regime normativo, ha confermato la preclusione del soccorso finanziario a favore di organismi partecipati in condizione di precarietà economico-finanziaria, dovuta a perdite di esercizio strutturali, cui ha dedicato una disposizione *ad hoc* (cfr. art. 14, co. 5, Tusp)²¹⁰, della quale è stato riconosciuto il carattere cogente, in quanto *"espressiva di inequivoco limite negativo all'incremento della spesa pubblica"*²¹¹: la preclusione *de qua* costituisce declinazione del più generale principio, rispondente a basilari criteri di razionalità economica e di tutela delle finanze pubbliche, il quale vieta di detenere partecipazioni in soggetti sistematicamente in perdita o di fatto insolventi ovvero di attuare interventi di mero soccorso finanziario preordinati a occultare o alleggerire momentaneamente tale condizione, ove si tratti di organismi che *"appaiono privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari"*²¹².

In relazione al vincolo sancito dal previgente art. 6 del d.l. n. 78/2010 erano, tuttavia, previste due ipotesi derogatorie: la prima, riferita ai trasferimenti da effettuare a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti; la seconda, relativa agli interventi da effettuare al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità.

²⁰⁷ Corte dei conti, SRC Lombardia, del. n. 220/2012/PAR.

²⁰⁸ Recante *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

²⁰⁹ Corte dei conti, SRC Lombardia, del. n. 753/2010/PAR.

²¹⁰ Rubricato *"Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica"*. In giurisprudenza v. Corte dei conti, SRC Lombardia, Del. n. 31/2022: *«Il soccorso finanziario a favore degli organismi partecipati, di norma precluso per quelli che presentino reiterate perdite di esercizio, in base all'art. 14, comma 5, TUSP è ammesso unicamente, a tutela dell'interesse pubblico, in presenza di una documentata e motivata prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari, escludendo ripiani a consuntivo. L'accantonamento di quote di bilancio previsto dall'art. 21 del TUSP non determina per l'ente socio alcun obbligo di provvedere al ripiano delle perdite né l'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato. Tali principi operano anche in relazione alle società poste in liquidazione e per quelle a partecipazione pubblica totalitaria»*. Così anche Corte dei conti, SRC Abruzzo, Del. n. 157/2020.

²¹¹ Corte dei conti, SRC Veneto, del. n. 18/2021/PAR.

²¹² Corte dei conti, SRC Liguria, del. n. 24/2017/PAR.

Rispetto alla previgente formulazione dell'istituto del divieto di soccorso finanziario il legislatore del Tusp ha *de facto* aggravato le condizioni che consentono, nella prima ipotesi derogatoria, di superare il divieto, stabilendo che i trasferimenti “straordinari” sono consentiti “*purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall’Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti [...] che contempli il raggiungimento dell’equilibrio finanziario entro tre anni*”²¹³. In altri termini, nella preminente prospettiva della continuità aziendale e in via eccezionalmente derogatoria rispetto al generale divieto di soccorso finanziario, l’ente locale è legittimato a effettuare operazioni di sovvenzionamento volte alla copertura del fabbisogno finanziario dell’organismo partecipato, esclusivamente previa dimostrazione della funzionalizzazione dell’intervento al riequilibrio strutturale dell’organismo, risolvendosi, in difetto, l’operazione in un mero - e come tale non consentito - accollo di passività societarie.

Ciò in virtù della dirimente considerazione che “[n]on sono ammissibili “interventi tampone” con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l’economicità e l’efficienza della gestione nel medio e lungo periodo”²¹⁴.

Il soccorso finanziario da parte dell’ente locale a favore dell’organismo partecipato in perdita strutturale “è ammesso unicamente, a tutela dell’interesse pubblico, in presenza di una documentata e motivata prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione dei soggetti beneficiari, escludendo ripiani a consuntivo”²¹⁵.

Eventuali decisioni amministrative adottate dal socio pubblico di farsi carico dell’onere finanziario di soccorrere la società partecipata “richiedono un’analitica motivazione, imponendo un adeguato approfondimento istruttorio da parte del socio pubblico”²¹⁶.

Le esigenze sopra riferite ricorrono anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto il limite legale; anche in questo caso deve essere dimostrato l’interesse dell’ente a coltivare la partecipazione nella società in perdita, dovendosi dimostrare (rispetto alla presa d’atto del suo scioglimento, a norma dell’art. 2484, co. 1, n. 4, c.c. che si verifica automaticamente in assenza di iniziative da parte dell’assemblea dei soci) la capacità della stessa di tornare in utile (previa valutazione di un piano industriale), nonché l’economicità e l’efficacia della gestione del servizio tramite il predetto organismo. Peraltro, la normativa anzidetta contempla interventi (trasferimenti straordinari a fronte di convenzione, contratti di servizio o di programma) preordinati alla realizzazione di investimenti, condizionati all’adozione di misure contenute in un piano di risanamento, approvato dall’Autorità di regolazione di settore, ove esistente, e comunicato alla Corte dei conti (cfr. art. 14, co. 5, secondo

²¹³ Art. 14, co. 5, secondo inciso, Tusp.

²¹⁴ Corte dei conti, Sez. reg. giur. Emilia-Romagna, 1° ottobre 2018, n. 175.

²¹⁵ Corte dei conti, SRC Lombardia, del. n. 31/2022/PAR.

²¹⁶ Corte dei conti, SRC Toscana, del. n. 27/2023/PASP.

periodo, d.lgs. n. 175/2016)²¹⁷; ovvero laddove gli interventi siano posti a salvaguardia della continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, purché autorizzati con d.P.C.M. soggetto a registrazione da parte della Corte dei conti (cfr. art. 14, co. 5, terzo periodo, Tusp)²¹⁸.

4.5.2 L'accantonamento al fondo perdite società partecipate (art. 21 del Tusp)

L'istituto del fondo perdite società partecipate²¹⁹, originariamente introdotto dall'art. 1, co. 550, della legge 27 dicembre 2013, n. 147²²⁰, è attualmente previsto dall'art. 21²²¹ del Tusp: si tratta, da un punto di vista ontologico, di un meccanismo giuscontabile finalizzato a evitare che le perdite riportate dalla società partecipata e non immediatamente ripianate possano incidere, pregiudicandolo, sull'equilibrio di bilancio dell'ente partecipante. Obiettivo - questo - perseguito dal legislatore mediante l'imposizione dell'obbligo di accantonare, in un apposito *"fondo vincolato"*, un *"importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato"*, da proporzionare, nel caso di società pluripartecipata, in base alla singola quota di partecipazione.

Si tratta, in altri termini, di un *"meccanismo di correlazione fra le perdite di gestione subite dalle società e la contrazione degli spazi di spesa delle amministrazioni controllanti"*²²², funzionale alla *"salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti locali"*²²³, attuata attraverso *"la loro responsabilizzazione nel perseguimento della sana gestione delle partecipate"*²²⁴.

Il meccanismo *de quo* ha carattere *"obbligatorio"*²²⁵ e *"funzione prudenziale"*²²⁶ e *"risponde inoltre all'esigenza di consentire una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali"*²²⁷. Per quanto attiene all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 21 del Tusp, il riferimento contenuto nel relativo *incipit*, all'elenco di cui all'art. 1, co. 3, della l. n. 196/2009, è stato interpretato nel senso che *"l'obbligo di accantonamento sussiste per tutte le società partecipate, indipendentemente dalla loro inclusione nell'elenco ISTAT che, viceversa, si riferisce alle amministrazioni partecipanti per definire l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione di legge"*²²⁸.

²¹⁷ Cfr. Corte dei conti, SSRR Sicilia, deliberazione n. 20/2019, che ha ritenuto possibile la ricapitalizzazione da parte dell'ente locale mediante la procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio, solo qualora sussistano i seguenti presupposti: 1) che il bilancio di previsione dell'esercizio in corso sia stato già approvato e per questo motivo debba porsi in essere la procedura dei debiti fuori bilancio; 2) che si tratti di società di capitali; 3) che la ricapitalizzazione avvenga nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali; 4) che la società eserciti un servizio pubblico locale; 5) che si debba porre in essere una ricostituzione del capitale sociale per il ripianamento delle perdite di esercizio, pena la violazione del cosiddetto *"divieto di soccorso finanziario"*; 6) che il ripiano societario sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, che assicuri prospettive di recupero dell'equilibrio (*ex art. 14, co. 4, Tusp*).

²¹⁸ Per un riepilogo della fattispecie, cfr. Corte dei conti, SRC Emilia-Romagna, del. n. 67/2022.

²¹⁹ Per un approfondimento si rinvia alla Sezione terza, par. n. 9.3 - Le società partecipate e controllate in perdita (tab. 16/EETT e 19/EETT).

²²⁰ Recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"*.

²²¹ Rubricato *"Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali"*.

²²² Corte dei conti, SSRR Sicilia, del. n. 25/2021/PAR.

²²³ Corte dei conti, SSRR Sicilia del. n. 25/2021/PAR cit.

²²⁴ Corte dei conti, SSRR Sicilia del. n. 25/2021/PAR cit.

²²⁵ Corte dei conti, SRC Basilicata, del. n. 53/2021/PRSP.

²²⁶ Corte dei conti, SRC Basilicata, del. n. 31/2021/PRSP.

²²⁷ Corte dei conti, SRC Liguria del. n. 24/2017/PAR cit.

²²⁸ Corte dei conti, SRC Lombardia, del. n. 211/2018/PAR.

Con precipuo riguardo all'entità dell'accantonamento, *"l'importo della quota da accantonare da parte dell'Ente partecipante è commisurato al risultato negativo dell'ultimo esercizio della società partecipata, nonché agli eventuali risultati negativi pregressi che nell'ultimo bilancio societario compaiono non ancora ripianati e, quindi, riportati a nuovo"*²²⁹ e prescinde dal valore della quota parte detenuta da ogni ente locale.

Quanto alle modalità di liberazione della quota dell'avanzo accantonato, il relativo *"svincolo [...] è subordinato [...] alla ricorrenza di un triplice ordine di condizioni: a) l'avvenuto ripiano della perdita da parte della partecipante; b) la dismissione della partecipazione; c) la sottoposizione dell'organismo partecipato ad una procedura di liquidazione"*²³⁰.

4.5.3 La riconciliazione crediti e debiti (art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011)

La corretta ricognizione e, del pari, la corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie consentono l'emersione di passività latenti, (potenzialmente) suscettibili di ripercuotersi - in virtù del principio di continuità degli esercizi finanziari - sugli esercizi successivi.

L'art. 11, co. 6, lett. j)²³¹, del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare anche *"gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate"*: tale informativa è *"asseverata dai rispettivi organi di revisione"* ed *"evidenzia analiticamente eventuali discordanze"*, con riferimento alle quali l'ente *"assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

Come chiarito da questa Sezione, la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente territoriale e le società dal medesimo controllate o partecipate *"risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate"*²³², nonché all'esigenza - del pari rilevante - di *"verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari"*²³³.

²²⁹ Corte dei conti, SRC Liguria, del. n. 114/2020/PRSP.

²³⁰ Corte dei conti, SSRR Sicilia, del. n. 25/2021/PAR cit.

²³¹ Rubricato *"Schemi di bilancio"*.

²³² Corte dei conti, Sez. aut., del. n. 2/2016/QMIG.

²³³ Corte dei conti, Sez. aut., del. n. 4/2015/INPR.

5 IL BILANCIO CONSOLIDATO E LA CONCILIAZIONE DEI RAPPORTI TRA ENTI E ORGANISMI PARTECIPATI

In sede di riforma dei sistemi contabili degli enti territoriali, il legislatore, avendo inteso l'armonizzazione dei bilanci dei soggetti riconducibili, nel loro complesso, al concetto di Amministrazione Pubblica come funzionale alla definizione di un quadro normativo suscettibile di agevolare il concorso dell'intera platea dei soggetti pubblici alla sostenibilità delle finanze pubbliche, ha dotato detti enti di bilanci omogenei (*id est*, elaborati con le stesse metodologie e secondo i medesimi criteri contabili), come tali aggregabili e confrontabili, nella preminente prospettiva della salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica.

Con il d.lgs. n. 118/2011 il legislatore ha dato concretezza all'obiettivo della omogeneità delle regole contabili mediante i seguenti interventi di carattere innovativo: (i) introduzione di un sistema duale di contabilizzazione (in termini pratici, al sistema di contabilità finanziaria è affiancato, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale); (ii) adozione di un comune piano dei conti integrato, idoneo a consentire il miglioramento della raccordabilità dei conti delle Amministrazioni Pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec 2010); (iii) adozione di un bilancio consolidato con gli enti e organismi strumentali, le aziende e le società controllate e partecipate secondo uno schema unico.

Al fine del perseguimento del menzionato obiettivo, il d.lgs. n. 118/2011 ha, altresì, introdotto specifici principi contabili (*id est*, regole tecniche di misurazione delle singole poste contabili da applicare nella redazione e nella predisposizione del bilancio), distinguendo tra principi contabili generali (o postulati) e applicati: i principi contabili generali (o postulati) sono regole di formazione del bilancio di esercizio (cfr. allegato n. 1); i principi contabili applicati sono criteri particolari che riguardano il trattamento contabile di singoli elementi di bilancio e, segnatamente, la programmazione di bilancio (cfr. allegato n. 4/1), la contabilità finanziaria (cfr. allegato n. 4/2), la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria (cfr. allegato n. 4/3) e il bilancio consolidato (cfr. allegato n. 4/4).

Per quanto attiene all'istituto del bilancio consolidato, introdotto con il decreto *de quo* anche nell'ambito del settore pubblico, ferma restando la funzione di *accountability* riconosciuta, in termini generali, al bilancio in quanto "*necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici*"²³⁴, il legislatore dell'armonizzazione contabile ha sancito l'obbligatorietà della redazione del bilancio consolidato per gli enti territoriali che si avvalgono, al fine della gestione esternalizzata dei servizi, di organismi ed enti strumentali e di società controllate e partecipate²³⁵, soggetti definiti - congiuntamente - "*Gruppo amministrazione pubblica*" (in sigla "*GAP*").

²³⁴ Corte cost., 5 marzo 2018, sent. n. 49.

²³⁵ Cfr. art. 11-bis d.lgs. n. 118/2011.

Il consolidamento dei conti in ambito pubblicistico si differenzia da quello di stampo privatistico in ragione di una (duplice) diversità tipologico-relazionale: la diversità tipologica riguarda sia la forma giuridica dei soggetti idonei a essere inclusi nell'area del consolidamento, potendo gli stessi essere - indifferentemente - organismi dotati di autonomia gestionale e contabile, ma privi di personalità giuridica, oppure società di capitali²³⁶; la diversità relazionale attiene al tipo di rapporto, potendo rientrare nel perimetro soggettivo del consolidamento sia organismi controllati che organismi semplicemente partecipati dall'ente territoriale capogruppo.

Ciò che rileva è, sostanzialmente, la funzione di *governance* esterna esercitata dall'ente territoriale capogruppo, cui competono poteri di indirizzo e di pianificazione delle attività dei soggetti componenti il GAP, nonché di gestione dei medesimi.

Il d.lgs. n. 118/2011 ha dedicato al bilancio consolidato uno specifico principio contabile applicato²³⁷, il quale lo definisce testualmente *“un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del «gruppo amministrazione pubblica», inteso come «un'unica entità economica distinta dalle singole società e/o enti componenti il gruppo»”: trattasi dello “strumento informativo primario di dati patrimoniali, economici e finanziari del gruppo”* (all. n. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011), il quale *“assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo né da una loro semplice aggregazione”* (all. n. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011).

Come osservato da questa Sezione, l'esigenza del consolidamento delle risultanze di bilancio degli enti territoriali con quelle delle gestioni esternalizzate *“è diventata più stringente con l'adozione dei principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards), con i quali si attribuisce particolare rilievo al bilancio consolidato, nella sua duplice e sinergica valenza informativa e gestionale”*²³⁸; in tale prospettiva, il bilancio consolidato del GAP costituisce *“lo strumento preordinato a dare piena evidenza alla situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente e della complessiva attività svolta dallo stesso attraverso le proprie articolazioni organizzative”*²³⁹.

Uno dei principi del consolidamento sanciti dal legislatore dell'armonizzazione contabile, prevede l'elisione delle partite infragruppo, dovendo il bilancio consolidato *“rappresentare transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso”* (all. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011): funzionale all'elisione dei rapporti infragruppo è la conciliazione finanziaria delle reciproche partite creditorie e debitorie esistenti tra l'ente territoriale capogruppo e le società componenti il GAP.

²³⁶ Cfr. artt. 11-ter, 11-quater e 11-quinquies del d.lgs. n. 118/2011.

²³⁷ Cfr. all. n. 4/4.

²³⁸ Corte dei conti, Sez. aut., del. n. 16/2020/INPR.

²³⁹ Corte dei conti, Sez. aut., del. n. 16/2020/INPR cit.

Dunque, la verifica degli equilibri di bilancio degli enti territoriali si determina anche sulla base dei risultati della gestione delle partecipazioni detenute dal *“Gruppo Ente territoriale”* (art. 1, cc. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000).

L'esigenza del consolidamento delle risultanze di bilancio degli enti con quelle delle gestioni esternalizzate, in funzione della trasparenza e della responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, è stata introdotta dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”* e rappresenta un portato del sistema di contabilità armonizzata (art. 11 del d.lgs. n. 118/2011, attuativo della legge delega n. 42/2009, novellato dal d.lgs. n. 126/2014), unitamente all'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale su cui il bilancio consolidato si fonda.

L'obbligo di redazione del bilancio consolidato per gli enti in contabilità armonizzata appare coerente con i principi contabili internazionali per il settore pubblico (*IPSAS – International Public Sector Accounting Standards*), con i quali si è attribuito particolare rilievo a tale rappresentazione contabile, nella sua duplice e sinergica valenza informativa e gestionale.

Le stesse disposizioni dettate dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213/2012, nell'intento di rafforzare i controlli della Corte dei conti, hanno previsto, innovando l'art. 148-bis Tuel, che le Sezioni regionali di controllo, nell'esaminare i bilanci e i rendiconti degli enti locali, tengano conto dei risultati delle partecipazioni societarie. Inoltre, l'art. 147 del Tuel, al co. 2, lett. d), prevede che il sistema di controllo interno sia, tra l'altro, diretto a *«verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente»*. Ulteriormente, l'art. 147-quater del Tuel, al co. 4, precisa che *«i risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica»*. Un ulteriore specifico riferimento al bilancio consolidato è previsto nell'art. 233-bis del Tuel che esonera dall'obbligo gli enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Anche per le Regioni e Province autonome, la previsione dell'art. 1, co. 4, del d.l. n. 174/2012, dispone che le Sezioni Regionali di controllo verifichino *«altresì che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione (...)»*.

Proprio per sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo, il legislatore ha individuato quindi nel bilancio consolidato il documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e

patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate. Il documento è predisposto dall'ente capogruppo, che ne deve coordinare l'attività.

Attribuendo quindi alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società, questa ottiene una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico.

Il bilancio consolidato è quindi lo strumento informativo primario di dati patrimoniali, economici e finanziari del gruppo, inteso come un'unica entità economica distinta dalle singole società e/o enti componenti il gruppo, che assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo, né da una loro semplice aggregazione. In quest'ottica, si deve tener conto della natura pubblica del Gruppo amministrazione pubblica per quanto riguarda l'individuazione dell'area di consolidamento e dei criteri di valutazione, ritenuti più idonei ai fini del conseguimento dell'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta.

Il bilancio consolidato del gruppo di un'amministrazione pubblica è:

- predisposto in attuazione degli articoli dall'11-bis all'11-quinquies del d.lgs. n. 118/2011 e di quanto previsto dal principio applicato concernente il bilancio consolidato;
- composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati (relazione sulla gestione consolidata comprensiva della nota integrativa e relazione dell'organo di revisione);
- riferito alla data di chiusura del 31 dicembre di ciascun esercizio;
- predisposto facendo riferimento all'area di consolidamento, individuata dall'ente capogruppo, alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui si riferisce;
- approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento (per il consolidato 2019 la scadenza è stata prorogata al 30 novembre 2020), fermo restando che i componenti del gruppo devono trasmettere all'ente capogruppo i dati contabili necessari per il consolidamento, entro il termine stabilito dall'ente capogruppo nel regolamento di contabilità ovvero con altro proprio atto o, in mancanza, entro il termine previsto al paragrafo 3.2 del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011).
- Obbligatorio, dall'esercizio 2016, con riferimento all'esercizio 2015, per tutti gli enti di cui all'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 118/2011, con le seguenti eccezioni: gli enti non sperimentatori possono rinviare l'adozione

del bilancio consolidato all'esercizio 2017, con riferimento all'esercizio 2016; per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti la predisposizione del bilancio consolidato non è obbligatoria.

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (Allegato 4/4 d.lgs. 118 del 2011) prevede che gli enti capogruppo predispongono due elenchi:

- il primo indica gli enti, le aziende e le società che compongono il *"gruppo amministrazione pubblica"*, evidenziando gli enti, le aziende e le società che a loro volta sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese;
- il secondo indica gli enti, le aziende e le società componenti del *"gruppo amministrazione pubblica"* compresi nel bilancio consolidato *"area/perimetro di consolidamento"*.

Tali elenchi sono approvati con deliberazione di Giunta comunale ed entrambi aggiornati a fine esercizio per tenere conto di quanto avvenuto nel corso della gestione. La versione definitiva dei suddetti elenchi è inserita nella nota integrativa al bilancio consolidato. Gli enti e le società di cui al primo elenco *"gruppo amministrazione pubblica"* possono non essere inseriti nel secondo elenco, di cui all'*"area di consolidamento"*, rientranti nel bilancio consolidato, nel caso di *"irrilevanza"*.

L'irrilevanza si riscontra quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione *"veritiera e corretta"* della situazione patrimoniale e finanziaria nonché del risultato economico del gruppo.

Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano una incidenza inferiore al 10% per gli enti locali e al 5% per le Regioni e le Province autonome, rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo per ciascuno dei seguenti parametri:

- totale dell'attivo²⁴⁰;
- patrimonio netto²⁴¹;
- totale dei ricavi caratteristici^{242 243}.

In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti.

Il controllo intestato alla Sezione regionale della Corte dei conti in materia prende quindi le mosse dalla esigenza sopra riferita, nell'ambito dell'analisi degli andamenti complessivi della finanza regionale e

²⁴⁰ Stato patrimoniale.

²⁴¹ Stato patrimoniale.

²⁴² Conto Economico.

²⁴³ La percentuale di irrilevanza riferita ai *"ricavi caratteristici"* è determinata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o società controllata o partecipata al totale dei *"A) Componenti positivi della gestione"* dell'ente. Per le Regioni, la verifica di irrilevanza dei bilanci degli enti o società non sanitari controllati o partecipati è effettuata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o della società al totale dei *"A) Componenti positivi della gestione della Regione al netto dei componenti positivi della gestione riguardanti il perimetro sanitario"*.

locale, di una lettura coerente e unitaria dei conti di tutti i centri di spesa, la quale risponde ad una funzione di *accountability* del bilancio e assume uno specifico rilievo con riguardo all'aspetto delle partecipazioni pubbliche.

Con deliberazione n. 17/SEZAUT/2022/INPR la Corte dei conti - Sezione delle autonomie - ha approvato le linee guida nonché il relativo questionario e la nota metodologica, per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato 2021, ai sensi dell'art. 1, cc. 3 e 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 1, cc. 166 e ss., della l. n. 266/2005.

6 LE VERIFICHE SUL CORRETTO ESERCIZIO DELLA GOVERNANCE

6.1 Il controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci e i rendiconti degli enti

Il controllo finanziario affidato alla Sezione regionale della Corte dei conti (art. 1, cc. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-*bis*, d.lgs. n. 267/2000, Tuel), trova il suo parametro di scrutinio nell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, il quale viene influenzato anche dalla dinamica dei risultati della gestione delle partecipazioni detenute dal "*Gruppo Ente territoriale*". La necessaria tutela dell'equilibrio di bilancio, quale portato delle norme costituzionali e delle regole del d.lgs. n. 118/2011 e relativi allegati, fa essenzialmente perno sulla verifica dei bilanci e dei rendiconti degli enti soci (enti locali, Regioni e Province autonome, enti del Servizio sanitario nazionale), secondo lo schema contemplato dalla previsione dell'art. 148-*bis* del Tuel e della l. n. 266/2005, raccordandosi con i controlli svolti dagli Organi di revisione contabile, a tal fine destinatari delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie: nella prospettiva testé illustrata, gli esiti cogenti dei controlli di legittimità-regolarità, formulati in occasione del sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale e della parifica dei rendiconti regionali (sentenze n. 40/2014 e n. 60/2013), esprimono l'esigenza – normativamente espressa – di una tutela maggiormente incisiva dell'equilibrio di bilancio, laddove questo venga ad essere seriamente compromesso dall'andamento non fausto delle vicende gestionali compendiate nel rendiconto finanziario²⁴⁴.

Come già ampiamente sottolineato, il controllo previsto dall'art. 148-*bis* del Tuel è caratterizzato da originali profili morfologici e funzionali²⁴⁵: esso, in particolare, contempla misure interdittive atte a prevedere con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura dell'ente, le quali sono funzionali a garantire l'equilibrio dinamico. La norma prevede, quanto all'oggetto del controllo, che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e ss., della l. n. 266/2005, mentre la medesima verifica si caratterizza per le seguenti finalità: verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, co. 6, Cost.; sostenibilità dell'indebitamento; assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

²⁴⁴ Corte dei conti, SRC Emilia-Romagna, del. n. 114/2022; SRC Lazio, del. n. 24/2022; SRC Lombardia, del. n. 235/2021; SSRR Sicilia, del. n. 133/2019.

²⁴⁵ Corte cost. sent. n. 40/2014.

La dinamica afferente gli equilibri di bilancio attiene peraltro anche alla disciplina dei rapporti tra ente e altri organismi partecipati: la giurisprudenza contabile ha pertanto sottolineato che *«la possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico-contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi (cfr. Sezione controllo Lombardia n. 67/2010/PAR, n. 365/2011/PAR, e, più recentemente, n. 70/2017/PAR)»*.

Di conseguenza, anche in questo caso il precetto dell'equilibrio di bilancio diviene il paradigma fondamentale anche in ordine ai rapporti finanziari *“tra ente locale e fondazione, quale strumento gestionale prescelto per l'esercizio di funzioni pubbliche”*: esso *“si deve esaurire nell'atto costitutivo del nuovo soggetto, salvo eventuali contributi, predeterminati da una specifica convenzione di servizio sulla base di un accertato e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare e fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati”*. Di conseguenza, *“l'ipotesi di una contribuzione “a regime” occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, altrimenti non salvaguardabile, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente (in senso analogo, v. Sezione controllo Piemonte, n. 24/2012/SRCPIE/PAR e Sezione controllo Abruzzo, n. 5/2017/PAR), a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell'utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso”*²⁴⁶.

6.2 La verifica sul corretto funzionamento dei controlli interni

Un ruolo significativo nell'ambito del sistema dei controlli è rappresentato dalle dinamiche interne di verifica intestate ed esercitate concretamente dagli enti, anche attraverso il monitoraggio periodico dell'andamento delle società partecipate²⁴⁷. Paradigmatico della verifica del corretto funzionamento di detti controlli è la previsione dell'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000, il quale dispone che le Sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, verifichino il funzionamento dei controlli interni degli enti

²⁴⁶ Corte conti, SRC Veneto, del. n. 130/2020/PAR.

²⁴⁷ Sui controlli sull'andamento delle società partecipate, cfr. *ex multis* Corte dei conti SRC Liguria, del. n. 90/2016: *«anche prima dell'entrata in vigore del nuovo testo unico sulle società pubbliche (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175), l'esigenza di controllo sui costi sostenuti dalle società partecipate dagli enti locali trovava fonte, oltre che nei principi generali di economicità ed efficienza, che debbono presidiare la gestione di un soggetto, anche societario, operante con fondi pubblici, nel sistema normativo (D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213). Quest'ultimo costituisce strumento di presidio anche per l'effettiva adozione, da parte dell'ente locale socio, dei provvedimenti di carattere generale, tesi al contenimento dei costi di funzionamento di società controllate (potenzialmente afferenti, fra gli altri, ai rimborsi agli amministratori per spese documentate), prescritti dall'art. 19, c. 5, del nuovo testo unico D.Lgs. n. 175 del 2016 (che, in caso di mancata adozione, potrà esporre gli organi responsabili all'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 148 del D.Lgs. n. 267 del 2000). Pertanto, rientra nel tetto dell'80% dei costi per il funzionamento dell'organo amministrativo previsto dalla spending review, calcolato sul dato 2013, l'indennità di risultato degli amministratori delle partecipate nei limiti stabiliti dalla legge (effettiva produzione di utili e fino ad un massimo del doppio del compenso annuale) mentre sono esclusi gli importi riconosciuti a titolo di rimborso spese»*.

locali, al fine di garantire il rispetto delle regole contabili e l'equilibrio di bilancio²⁴⁸. Parimenti, le amministrazioni che detengono le partecipazioni, devono organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società partecipate, la corretta esecuzione dei contratti di servizio e il rispetto della disciplina sui vincoli di finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 147-*quater*, Tuel gli enti locali definiscono, secondo la loro autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate non quotate. Essi si affiancano così agli altri strumenti previsti dall'ordinamento per verificare l'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci delle amministrazioni partecipanti, di cui si è fatto cenno in precedenza, come il bilancio consolidato e la conciliazione dei reciproci rapporti di credito-debito tra enti e organismi partecipati²⁴⁹.

²⁴⁸ Come evidenzia Corte dei conti, SRC Emilia-Romagna, del. n. 129/2022: «Nell'ambito del PNRR, è fondamentale la verifica della corretta allocazione in bilancio delle risorse messe a disposizione degli enti territoriali, in modo da impedire che esse vengano anche solo parzialmente distratte verso altre finalità; vengono quindi in rilievo il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sulle società partecipate non quotate, che devono risultare funzionali a garantire il rispetto delle regole applicative».

²⁴⁹ Cfr. Corte dei conti, SRC Emilia-Romagna, del. n. 151/2023.

SEZIONE SECONDA

I controlli delle Sezioni regionali

7 I CONTROLLI DELLE SEZIONI REGIONALI

7.1 Premessa

Nella prima parte della relazione è stato illustrato il percorso di riordino del sistema delle partecipazioni in mano pubblica, la disciplina vincolistica introdotta dal Tusp (quale strumento regolatorio) e l'evoluzione dei controlli intestati alla Corte dei conti in sede territoriale. In particolare, si è dato conto delle specifiche ipotesi di controllo contemplate nei diversi momenti: genetico, funzionale e di verifica complessiva degli equilibri.

La ricostruzione del dinamico quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento si è giovata, anche, degli esiti dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, le cui deliberazioni, restituiscono un significativo quadro d'insieme in ordine allo stato di attuazione dei precetti del d.lgs. n. 175/2016, evidenziandone eventuali profili di criticità. Di particolare interesse la verifica: sulla legittimità della detenzione delle partecipazioni e dell'inerenza alle attività istituzionali (art. 4 Tusp); sulle diverse modalità di partecipazione (artt. 2 e 3 Tusp) e sulla corretta applicazione delle regole vincolistiche del Tusp, con riferimento anche al tema della crisi d'impresa e della conciliazione dei rapporti credito/debito tra enti e organismi partecipati.

Nell'ambito dei controlli previsti sul momento genetico, particolare attenzione è stata dedicata alla disciplina dell'art. 5, novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118²⁵⁰.

La verifica annuale prevista dall'art. 20, a valle del provvedimento di ricognizione ordinaria degli organismi partecipati, è invece protagonista tra i controlli c.d. funzionali.

Ed è proprio su queste due specifiche attività che, in questa sede, si intende dar conto delle valutazioni espresse dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, rinviando, per le analisi quantitative in tema di revisione periodica, al seguito della relazione.

A completamento delle osservazioni fin qui condotte, infatti, nella sezione terza, saranno evidenziate le risultanze desunte dall'applicativo "*Partecipazioni*"²⁵¹, inerenti ad alcuni dei profili di maggiore interesse (numerosità e tipologia delle partecipazioni, risultati economici e gestione finanziaria, flussi finanziari e situazione crediti/debiti, affidamenti, ecc.), tra i quali gli esiti della revisione periodica.

²⁵⁰ In vigore dal 27 agosto 2022.

²⁵¹ Portale Tesoro del Dipartimento dell'Economia - Mef, Direzione-Partecipazioni societarie e tutela degli atti strategici.

7.2 Le verifiche preventive ex art. 5, Tusp

Come noto, l'art. 5 del Tusp, novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, ha attribuito alla Corte dei conti la competenza a pronunciarsi sull'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione di partecipazioni dirette o indirette. Il parere consegue, tra l'altro, alla verifica dell'onere di motivazione analitica, nonché della conformità dell'atto a quanto disposto dagli artt. 7 e 8 del medesimo Testo unico (cfr. sezione prima, capitolo 4).

Si tratta di un controllo e non di una forma di attività consultiva, nonostante l'utilizzo del termine *"parere"*, che si colloca *«nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione»*²⁵². È, dunque, uno scrutinio preventivo sui presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione in una fase antecedente a quella attuativa.

Nel periodo compreso tra il terzo trimestre del 2022 e il 31 dicembre 2023, sono stati pubblicati, nella banca dati del controllo della Corte dei conti, ben 786²⁵³ pareri ex art. 5, co. 3, deliberati dalle Sezioni regionali. Di queste sono state scrutinate 668 pronunce conseguenti a richieste provenienti da Regioni/Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni. Gli esiti, alla data del 31 dicembre 2023, sono riconducibili, per circa il 36% dei casi, a pareri favorevoli, talvolta con osservazioni. In questi casi la Corte si è pronunciata nel senso di ritenere che l'atto deliberativo avesse i requisiti soggettivi, oggettivi e pubblicitari legislativamente imposti alle Pubbliche Amministrazioni per la *"costituzione di società a partecipazione pubblica"* o per l'acquisto di *"partecipazioni in società già costituite"* (artt. 7 e 8 Tusp) o che, comunque, non si ravvisassero elementi ostativi all'acquisto della partecipazione. Talora è stata valutata adeguata la motivazione circa la sostenibilità finanziaria dell'operazione di acquisto e ritenuto plausibile che l'adesione a un soggetto specializzato potesse rappresentare un'opzione migliore rispetto a una gestione in proprio del servizio. Altre volte sono stati sollevati rilievi e osservazioni con riserva di effettuare ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui art. 1, co. 166, della l. n. 266/2005 e dell'art. 148-bis, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 e, in sede di revisione periodica, ex art. 20 dello stesso Tusp.

Le ipotesi di improcedibilità, inammissibilità, *"non luogo a deliberare"*, *"non assoggettabilità"*, a fine 2023, rappresentano poco meno del 45%, a fronte di una prevalenza assoluta nel periodo di prima applicazione della norma (ultimo semestre 2022), quando raggiungevano circa l'86% e conseguivano,

²⁵² Cfr.: deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

²⁵³ Il monitoraggio dei dati in BDU è stato effettuato con riguardo al *"tipo deliberazione"* PASP, che identifica i *"Pareri società partecipate ex art. 5, co. 3, TUSP"*. Va precisato che i primi pareri espressi sono stati pubblicati con la sigla *"PAR"* e non sono stati qui monitorati: a tale riguardo, si segnala che in BDU sono state individuate 27 deliberazioni, di cui una di natura interpretativa a fronte di quesito posto dalla Regione Piemonte (SRCPIE/148/2022/PAR). La SRC Lombardia ne ha deliberate 17 (con riguardo agli EELL), tra le quali SRCLOM/138-140-141-142-158-160-161-162-166-167-169-171/2022/PAR; la SRC Veneto ne ha deliberate 4 (SRC/VEN/140-141-149-150/2022/PAR); la SRC Piemonte ha pubblicato le delibere SRCPIE/118-166/2022/PAR. Ci sono poi le Marche (SRCMAR/115/2022/PAR) e il Trentino-Alto-Adige, sede di Trento (SRCTAA/49/2022/PAR).

spesso, alla verifica del parametro temporale, giacché gli atti deliberativi erano stati adottati prima dell'entrata in vigore della modifica normativa.

Successivamente, tra le pronunce scrutinate, i casi più ricorrenti riguardano l'esclusione dell'ambito oggettivo in ipotesi di fusione, fusione inversa, o più semplicemente aumenti di capitale sociale (cfr. *infra*); altre volte l'improcedibilità attiene al difetto istruttorio, ossia alla carenza dei presupposti oggettivi del controllo, avendo la deliberazione natura di mero atto di "indirizzo politico amministrativo". Infine, si segnalano casi in cui l'atto deliberativo difetti di quel contenuto minimo che consente di ricondurlo alla determinazione amministrativa che deve precedere la delibera societaria, secondo il noto schema dell'atto amministrativo prodromico all'adozione dell'atto negoziale.

La Corte ha espresso, complessivamente, parere negativo o parzialmente negativo nel 19% dei casi, migliorando, ancora gli esiti rispetto alla prima fase di attuazione della norma: nel primo trimestre 2023, infatti, su 144 pronunce per 73 volte la Corte ha espresso parere negativo e 2 volte è stato reso parere parzialmente negativo. Le ragioni si rinvencono: nel mancato rispetto dei vincoli di cui all'art. 4 Tusp; nella carenza motivazionale, con particolare riferimento alle informazioni sulle prospettive della società relativamente alla gestione economico-patrimoniale, alle spese funzionamento e agli obiettivi di efficienza gestionale e amministrativa. Nel trimestre successivo si registra un'inversione di tendenza che vede scendere la percentuale di incidenza dal 51% circa al 17%, mentre, gli esiti favorevoli crescono nel 2023, attestandosi, mediamente, per trimestre, oltre il 55%.

È indubbio che gli enti hanno acquisito una maggiore consapevolezza degli obblighi procedurali e che in tal senso hanno contribuito gli indirizzi forniti in sede consultiva e nomofilattica²⁵⁴ dalla Corte. È, altresì, ragionevole ritenere che i pareri resi abbiano esercitato una funzione didascalica, avendo delineato i presupposti essenziali per un utilizzo virtuoso del modello societario da parte delle amministrazioni.

A proposito degli indirizzi deliberati dalla Corte, si ricorda che le Sezioni riunite in sede di controllo hanno interpretato in chiave teleologica e sistematica i parametri del novellato art. 5²⁵⁵, che «*delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti*» e le cui disposizioni «*impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in discorso (...) per intercettare tempestivamente eventuali criticità, esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP. (...) Nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adequazione degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad*

²⁵⁴ Cfr., *ex plurimis*, Corte dei conti, deliberazioni n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, n. 19/SSRRCO/2023/QMIG, n. 116/SRCCAM/2023/QMIG, n. 32/SRCERO/2023/INPR, 148/SRCPIE/2022/PAR.

²⁵⁵ Cfr. in questa relazione, sezione prima, capitolo 4, par. 4.1 e ss.

esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione»²⁵⁶.

Nell'ambito dell'interpretazione sistematica resa dalle SSRR, la Sezione regionale per l'Emilia-Romagna ha formulato *“Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP)”*. Si tratta di uno strumento dalla duplice valenza. In primo luogo, esso fornisce all'amministrazione indicazioni istruttorie preliminari, utili a favorire una verifica analitica da parte dell'amministrazione, in mancanza della quale lo scrutinio in sede di controllo non potrà che concludersi negativamente; per altro verso, in applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale si intende consentire all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'ente e di valutarne la sufficienza. A tale scopo, è stato messo a disposizione delle Amministrazioni istanti uno specifico questionario che riepiloga i parametri fondamentali a cui dare riscontro in fase istruttoria e una *check-list* che raccoglie le indicazioni operative per la predisposizione e la lettura del *business plan*. Al riguardo la Sezione precisa che *«all'analisi prospettica, necessaria sia in caso di società esistente che a maggior ragione in società da costituire, diventa necessaria la redazione del business plan di cui occorre riscontrare la coerenza e l'attendibilità. Il piano deve dimostrare la capacità dell'impresa di conseguire flussi di cassa e reddituali generati dalla gestione operativa che siano sufficienti a consentirne la sostenibilità del debito»²⁵⁷.*

La rappresentazione di un quadro di sintesi delle valutazioni emerse, non può prescindere dall'individuazione dei parametri osservati, sui quali, come si diceva, le Sezioni Riunite in sede di controllo si sono pronunciate: *«la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP»²⁵⁸.* È possibile, quindi, individuare i principali presupposti sui quali si fonda il controllo ex art. 5, co. 3, TUSP:

- competenza dell'organo deliberante (art. 7, co. 1, Tusp);
- verifica della data dell'atto deliberativo rispetto all'entrata in vigore della riforma (legge 5 agosto 2022, n. 118);

²⁵⁶ Cfr. cit. deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG.

²⁵⁷ Cfr. già citata deliberazione n. 32/SRCERO/2023/INPR.

²⁵⁸ Corte dei conti, SSRR delibera n. 23/SSRRCO/2022/PASP.

- vincolo di scopo (art. 4, co.1, Tusp; art. 112 Tuel; giurisprudenza amministrativa);
- aderenza dell'oggetto sociale alle finalità istituzionali dell'ente (artt. 4, 4-bis e 5 Tusp);
- sostenibilità finanziaria oggettiva (delibera SS.RR. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022)²⁵⁹;
- sostenibilità finanziaria soggettiva (delibera SS.RR. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 e art. 3-bis, co. 1-bis d.l. n. 138/2011)²⁶⁰;
- convenienza economica e principi di efficienza, efficacia ed economicità (delibera SS.RR. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022)²⁶¹;
- scelta tra gestione diretta/esternalizzata (delibera SS.RR. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022)²⁶²;
- compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le disposizioni dei Trattati europei (art. 5, co. 2, Tusp);
- dichiarazione che l'ente non ha partecipazioni in altre società con i medesimi scopi (art. 20, co. 2, lett. c), Tusp);
- solo per le società di nuova costituzione: presenza nella delibera dei requisiti essenziali dell'atto costitutivo; adempimento dell'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito dell'Ente; individuazione del socio privato con procedure di evidenza pubblica; conformità statuto previsioni art. 11 Tusp; (art. 7, cc. 3, 4 e 5, art. 11, co. 9 Tusp);
- verifica requisiti *in house* società (art. 16, cc. 1, 3 e 3-bis, Tusp);
- verifica affidamento *in house*, sulla base della valutazione di congruità economica dell'offerta e motivazione aggravata sul fallimento del mercato.

²⁵⁹ Per le SSRRCO la «sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario va deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche», quali Business Plan o strumenti analoghi. Essa va intesa come «capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario» e quindi, in chiave prospettica, come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi. «Nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riassume l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi». Per le nuove iniziative, la Sezione raccomanda agli enti di evidenziare «le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire». Tali elementi consentono, infatti, all'ente di sviluppare ed evidenziare le previsioni sia di conto economico sia con riferimento al *cash flow*, sia in relazione alla situazione patrimoniale prospettica della società, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento.

²⁶⁰ L'art. 3-bis, co. 1-bis del d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011 prevede che «Nel caso di affidamento *in house*, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*».

²⁶¹ L'Ente deve dar conto in termini di efficacia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione, mentre nell'ottica dell'efficienza ed economicità del corretto impiego delle risorse pubbliche. In merito al primo aspetto, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, con riferimento all'eventuale redditività del capitale investito, «anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome». Quanto al secondo profilo, la motivazione dell'ente dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

²⁶² La motivazione dell'ente dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali (ad esempio gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio) «ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili».

Alla luce delle considerazioni qui formulate - tracciato un *iter* determinato e ricorrente lungo il quale si dipanano gli elementi fondanti del controllo di cui si riferisce - si procede alla disamina delle tematiche di maggior interesse emerse rispetto ai parametri osservati.

7.2.1 Atto deliberativo antecedente alla modifica dell'art. 5, Tusp

Il profilo temporale, caratterizzato dalla data di adozione dell'atto deliberativo sottoposto al controllo della Corte dei conti, costituisce uno dei parametri formali della verifica, sicché la SRC competente, in ragione della modifica legislativa dell'art. 5 Tusp, ad opera della legge sulla concorrenza 2022 (entrata in vigore in data 27 agosto 2022), è tenuta a rendere il parere con riguardo agli atti adottati successivamente all'entrata in vigore della norma citata.

«Il modulo di controllo intestato alla Corte dei conti si inserisce in un momento successivo al perfezionamento dell'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), ma antecedente alla traduzione delle volontà dell'ente nelle forme del diritto societario»²⁶³.

Ove tale condizione non ricorra le Sezioni regionali di controllo non hanno reso il parere, deliberando la non assoggettabilità al controllo *ex art. 5, co. 3*. La Sezione regionale di controllo per la Puglia, per esempio, nell'esaminare la documentazione prodotta dal Comune di Botrugno, in qualità di Comune capofila dell'ARO 7/LE e relativa alla *costituenda società in house* Terra d'Otranto S.p.a., rileva che: *«nel caso in esame la volontà di costituire una società a cui affidare il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani secondo il modello in house providing sia emersa originariamente con la delibera dell'Assemblea dell'ARO 7/LE n. 1 dell'1.2.2022 e, dunque, con un atto formato antecedentemente alle modifiche introdotte all'art. 5 TUSP dalla l. n. 118/2022»²⁶⁴*. Invero, con la delibera n. 1/2022 l'Assemblea dell'ARO (composta dai rappresentanti di tutti i Comuni aderenti) – oltre a confermare la scelta dell'affidamento – ha approvato una serie di atti di natura giuridico-finanziaria che esprimono in modo inequivoco la determinazione di costituire una società a partecipazione pubblica. Per contro, le conseguenti delibere consiliari, intervenute prevalentemente (17 su 22) prima delle modifiche dell'art. 5 Tusp ad opera della l. n. 118/2022, si sono limitate a prendere atto della citata delibera dell'Assemblea dell'ARO 7/LE, approvando – integralmente e senza modifiche – lo statuto e i patti parasociali già approvati dalla stessa.

La Sezione, pur considerando che le decisioni assunte dai diversi Comuni nell'ambito di tale operazione fossero riconducibili al regime dell'art 5 Tusp nella formulazione antecedente al 27 agosto 2022²⁶⁵, ha ritenuto, comunque di pronunciarsi sull'iniziativa e ha formulato considerazioni all'esito del vaglio

²⁶³ SRC Trentino-Alto Adige/Südtirol deliberazione n. 75/2023/PASP.

²⁶⁴ SRC Puglia deliberazione n. 11/2023/PASP.

²⁶⁵ La legge 5 agosto 2022, n. 118 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 è entrata in vigore del provvedimento il 27 agosto 2022.

della documentazione pervenuta esercitando un controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità²⁶⁶, da condurre assumendo a parametro i limiti normativi di settore²⁶⁷.

La Sezione Friuli-Venezia Giulia, in merito a un progetto di acquisizione di azioni di una società, cui affidare *in house* il servizio relativo alla gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia, ha deliberato che l'operazione non fosse soggetta al controllo ai sensi dell'art. 5 perché l'atto è stato adottato in data 13 giugno 2022, anteriormente alla decorrenza della modifica normativa, pur essendo stata inoltrata alla Sezione successivamente (24 ottobre 2022). *«I controlli potranno essere effettuati in sede di esame dei piani periodici di revisione ex dall'art. 20, di referto annuale, di controllo di legalità finanziaria sui bilanci e rendiconti degli enti locali o ancora in sede di giudizio di parifica»*²⁶⁸.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nell'ultimo trimestre 2022, più volte si è espressa in tal senso rilevando *«che l'atto de quo non rientra nella fattispecie prevista dal novello articolo 5 comma 3 decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, modificato dall'articolo 11 legge 5 agosto 2022, n. 118 (in vigore dal 27 agosto u.s.), ciò che rileva è che l'atto deliberativo (...) è ratione temporis regolato dalla previgente formulazione dell'articolo 5, comma 3, T.U.S.P. e, pertanto, soggetto alla trasmissione a questa Corte a meri fini conoscitivi»*; o che *«In base alla disposizione precedente le delibere di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni dirette o indirette erano inviate a questa Corte a soli fini conoscitivi, fermi restando i poteri di controllo esercitabili ai sensi dell'art. 20, d.lgs. 175/2016, in sede di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche. La delibera inviata dal Comune, di conseguenza, non può essere oggetto di controllo ai sensi del novellato art. 5, comma 3, d.lgs. 175/2016»*²⁶⁹.

La Sezione regionale per la Toscana a proposito della costituzione di Gruppo di azione locale (GAL), operazione ritenuta non sottoposta a regime derogatorio ex art. 5, co. 1, non ha potuto procedere all'esame nel merito della deliberazione consiliare ricevuta in quanto la società era stata nelle more costituita. La Sezione ha rammentato che *«l'invio alla Corte dei conti di un provvedimento perfetto e già eseguito - mediante stipula dell'atto negoziale - o che si accinge ad esserlo, come nel caso all'odierno esame, non appare in linea con l'iter procedurale espressamente delineato dall'art. 5 T.U.S.P., precludendo l'esercizio della funzione di controllo sull'atto consiliare da parte della magistratura contabile»*²⁷⁰.

²⁶⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 179/2007.

²⁶⁷ Nella già citata deliberazione della Puglia n. 11/2023/PASP: *«La novella del 2022, lungi dal coniare un nuovo obbligo in capo alla P.A. che intenda acquisire il ruolo di socio in una compagine societaria, si è limitata a proceduralizzare il controllo che la Corte dei conti è chiamata a esercitare sulla delibera amministrativa che precede l'atto costitutivo del rapporto sociale; a fronte della più ampia autonomia decisionale riservata alle sezioni di controllo destinatarie degli atti deliberativi a fini conoscitivi, le regole in vigore dal 27.8.2022 disciplinano i tempi dell'adozione della pronuncia del giudice contabile, gli effetti della pronuncia medesima e i contenuti del controllo che devono trovare la loro sintesi nella delibera definita dal legislatore nei termini di un "parere"»*.

²⁶⁸ SRC Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 65/FVG/2022/PASP.

²⁶⁹ SRC Piemonte, tra le altre: deliberazioni nn. 191,158, 157,156,155,154/2022/PASP.

²⁷⁰ SRC Toscana, deliberazione n. 207/2023/PASP.

7.2.2 L'ambito soggettivo e oggettivo del controllo

Un'ulteriore verifica attiene all'ambito soggettivo del controllo e si sostanzia nell'assoggettabilità dell'ente richiedente alle disposizioni del Tusp e, quindi, all'obbligo di osservare le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 del medesimo decreto legislativo (ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, co. 1, e 2, co. 1, lett. a)). Nel caso di specie, si dà conto dell'*iter* ricorrente seguito in modo ricorrente dalla SRC per l'Emilia-Romagna per giungere a numerose pronunce di inammissibilità per mancanza del profilo soggettivo²⁷¹. In particolare, con la deliberazione n. 95/2023/PASP, il Collegio si è espresso sull'atto di costituzione da parte di AGAC Infrastrutture S.p.A., a intera partecipazione pubblica, della Arca S.r.l. a partecipazione mista pubblico privata per la gestione del servizio idrico integrato. L'atto deliberativo trasmesso è stato adottato dal Consiglio Comunale, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente che rientra nel novero delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 ed è, perciò, assoggettato alle disposizioni del Tuel e del Tusp. Tuttavia, la Sezione ha ritenuto che non sussistesse, nella specie, il requisito dell'ammissibilità soggettiva in quanto, nel vigente quadro normativo i Comuni partecipano obbligatoriamente all'ente di Governo dell'ambito ed è in seno a quest'ultimo che gli enti locali assumono le decisioni in merito all'affidamento del servizio. Il principio di unicità del Servizio idrico integrato²⁷², *«comporta per i singoli Comuni l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura, dunque, come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società in house o mista individuata come gestore dall'ente d'ambito (Cons. St., Sez. II, sent. n. 7476/2021). Non residua pertanto alcun potere di autodeterminazione sull'organizzazione, essendo ogni competenza demandata all'Ente di Governo dell'ambito territoriale (Sez. Contr. Sicilia, delib. n. 174/2023/PASP)»*²⁷³.

Le prescrizioni di cui all'art. 5, co. 3, Tusp devono, quindi, essere interpretate nel senso di ricondurre in capo all'ente di governo d'ambito l'obbligo di trasmettere l'atto deliberativo di assunzione di partecipazioni o di costituzione della nuova società alla competente Sezione della Corte dei conti.

²⁷¹ SRC Emilia-Romagna: deliberazione n. 95/2023/PASP; deliberazione n. 96/2023/PASP; deliberazione n. 97/2023/PASP; deliberazione n. 98/2023/PASP; deliberazione n. 99/2023/PASP; deliberazione n. 102/2023/PASP; deliberazione n. 103/2023/PASP; deliberazione n. 100/2023/PASP; deliberazione n. 104/2023/PASP; deliberazione n. 105/2023/PASP.

²⁷² Cfr. deliberazione n. 95/2023/PASP: Ai sensi dell'art. 147, co. 1, del d.lgs. n. 152/2006, «i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. (...) Con la legge regionale n. 23/2011, istitutiva dell'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (ATERSIR), la Regione ha individuato un unico Ambito territoriale ottimale comprendente l'intero territorio regionale. Con l'Agenzia, cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni e le Province della Regione, si realizza così l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani già esercitate dalle Autorità d'ambito territoriali ottimali. (...)». L'art. 149-bis del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che «l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica». L'art. 149 del d.lgs. n. 152/2006 individua nel Piano d'Ambito, la cui approvazione compete all'Ente di Governo dell'Ambito, lo strumento di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziario della gestione del servizio idrico integrato. L'art. 13, co. 5, l.r. n. 23/2011 prescrive che il piano d'ambito per il servizio idrico integrato, in attuazione di quanto previsto dall'art. 149, d.lgs. n. 152/2006 preveda: a) la ricognizione delle infrastrutture; b) il programma degli interventi; c) il modello gestionale ed organizzativo; d) il piano economico finanziario.

²⁷³ Cfr. SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 95/2023/PASP.

Con riguardo alla natura giuridica dell'ATERSIR-Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti, se ne è rilevata la natura di ente pubblico non economico costituito con legge regionale n. 23/20211 e, come tale, rientrante nel novero della *"pubblica amministrazione"* ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001. Tuttavia, ai fini della concreta attuazione delle norme del Tusp, occorre assumere una nozione sostanziale di amministrazione pubblica, anche di matrice comunitaria²⁷⁴. Pertanto, la SRC conclude affermando che non sussiste, nella specie, il requisito dell'ammissibilità soggettiva in quanto: *«La legge istitutiva di ATERSIR (L.R. n. 23/2011) all'art. 4, c. 3, prevede inoltre che le deliberazioni dell'Agenzia sono assunte dagli organi della stessa senza necessità di deliberazioni preventive o successive da parte degli enti locali. Pertanto, in materia di gestione del Servizio Idrico Integrato, la norma di cui all'art. 5, c. 3, del d.lgs. 175/2016 deve essere interpretata nel senso di ricondurre le relative prescrizioni in capo all'ente di governo d'ambito, il quale dovrà trasmettere l'atto deliberativo di assunzione di partecipazioni o di costituzione della nuova società alla competente Sezione della Corte dei conti»*²⁷⁵.

Le Sezioni regionali di controllo sono state ripetutamente chiamate a pronunciarsi su operazioni di adesione a costituende società, *in house* o miste, individuate come gestore dall'Ente d'Ambito Territoriale (ATO). In tale sede è stato approfondito l'inquadramento giuridico di tali enti di governo, ricostruendo anche la significativa giurisprudenza costituzionale e amministrativa che ha costantemente definito l'ATO come struttura organizzativa dotata di una distinta soggettività giuridica²⁷⁶.

Al riguardo si evidenzia che per tali società, le scelte gestionali dell'ente comunale non sempre appaiono compatibili con il rigido precetto normativo di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di cui all'art. 20, Tusp, né appare chiara la riconducibilità dell'opzione da parte dell'ente alla previsione dell'art. 5. La scelta del modello di gestione del servizio, infatti, secondo una prima prospettazione, *«non è semplicemente ammessa alla luce del canone generale di finalizzazione pubblica ex articoli 4 T.U.S.P. e 1 legge n. 241/1990, ma specificamente imposta dalla legge, la quale assegna al Comune - per la realizzazione delle finalità pubbliche del servizio idrico integrato - uno specifico obiettivo amministrativo, cui la delibera in esame risulta vincolata e preordinata. Infatti, la stessa trama legislativa ..., di rango statale (articoli 142 e ss. decreto legislativo n. 152/2006) e regionale (...), impone ai singoli enti locali l'adesione all'Ente di governo dell'ambito (...), che assemblearmente delibera anche la forma di gestione del servizio idrico integrato (costituzione societaria e affidamento in house qui in esame), la quale - pertanto- rispetto al singolo ente partecipante è legislativamente vincolata»*. (SRC Molise, deliberazioni n. 17-18-19/2023/PASP).

La stessa giurisprudenza amministrativa ha rilevato al riguardo come *«il principio di unicità del servizio idrico integrato comporta per i singoli Comuni l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura,*

²⁷⁴ Cons. St., sentenza n. 3043 del 2016: *«L'individuazione dell'ente pubblico deve infatti avvenire in base a criteri non "statici" e "formali", ma "dinamici" e "funzionali"; ciò implica che il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato, essendosi l'ordinamento ormai orientato verso una nozione "funzionale" e "cangiante" di ente pubblico»*.

²⁷⁵ Cfr. SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 95/2023/PASP.

²⁷⁶ SRC Veneto, deliberazione n. 254/2023/PASP.

dunque, come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società in house individuata come gestore dall'ente d'ambito (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 10 novembre 2021, n. 7476)».

Per contro, secondo una diversa prospettazione in ordine a un atto deliberativo di acquisizione di quote di partecipazione da parte di un ente locale in una società individuata dall'Autorità d'Ambito quale soggetto gestore del servizio idrico integrato, si sottolinea che *«dall'analisi della normativa statale e regionale non si ricava un espresso obbligo di costituzione o di acquisizione di quote societarie»*, in quanto la legge regionale *«non prevede espressamente l'adesione ad una società specifica ma attribuisce»* all'Autorità il compito di affidare il servizio al soggetto dalla stessa individuato. In virtù di ciò, l'eccezione indicata al co. 1 del citato art. 5, nella parte in cui la normativa specifica l'esonero dagli oneri motivazionali nei *«casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative»* non diviene applicabile al caso di specie, poiché *«l'individuazione del soggetto gestore è demandata dalla legge regionale richiamata a decisioni dell'Ente d'ambito e quindi ad atti di natura amministrativa dallo stesso adottati e non già ad "espresse previsioni legislative" come richiesto dal comma 1 dell'art. 5 richiamato»*; difatti, la citata normativa *«sottrae dall'obbligo di motivazione le delibere solo qualora la costituzione avvenga in virtù di espressa previsione di legge e dunque la stessa va interpretata nel senso che la non necessità di motivazione è ammissibile solo quando è la legge stessa che istituisce la società»* (SRC Campania, deliberazione n. 81/2023/PASP).

La Corte Costituzionale si è espressa in merito con la sentenza n. 226/2012, secondo la quale *«l'ATO... proprio in quanto consorzio obbligatorio di enti locali, va annoverato esso stesso tra gli "enti locali", ai sensi del citato art. 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa»*, in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 6 aprile 2010, n. 1918, per cui *«non è dubbio che l'Autorità d'ambito, secondo la definizione che ne dà l'art. 148 d.lgs. n. 152 del 2006 e desumibile già prima dagli artt. 8 e 9 legge n. 36 del 1994, oltre che dagli articoli da 24 a 26-bis della legge 8 giugno 1990, n. 142, costituita obbligatoriamente dagli enti locali e avente quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione, sia ente locale (.....) L'ATO (...) in quanto "ente locale, rientra indubbiamente tra le "pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture"»*.

La necessità di attribuire le funzioni ad un autonomo soggetto giuridico è rimasta ferma anche all'indomani dell'abrogazione del citato art. 148, d.lgs. n. 152/2006²⁷⁷. Va, altresì, precisato che, essendo

²⁷⁷ Sul punto è intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale, n. 50/2013, secondo la quale: *«Per quanto riguarda le Autorità d'ambito, preposte alla programmazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, l'art. 2, c. 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (l. finanziaria 2010), nel sopprimere le Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), ha stabilito che "le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l'attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d'ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio. Il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, c. 186-bis, della legge n. 191/2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti tributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del*

l'ATO un ente pubblico non economico e di rilievo "locale", come definito dalla Corte Cost. con la sentenza n. 226/2012, deve guardarsi anche alla l. n. 196/2009, legge di contabilità e finanza pubblica, ed in particolare all'art. 1, co. 2²⁷⁸. Gli EGATO, ex ATO, sono contemplati tra gli enti locali nell'elenco Istat delle Pubbliche amministrazioni secondo il SEC 2010²⁷⁹. Devono, quindi, ritenersi enti pubblici locali non economici che rientrano nel perimetro delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001²⁸⁰.

A tal proposito si segnala la pronuncia della SRC per la Sicilia²⁸¹, la quale nel verificare la sussistenza del profilo soggettivo, si interroga sulla riconducibilità dell'ente di governo dell'ambito territoriale idrico all'interno delle categorie di cui agli artt. 1, co. 1, e 2, co. 1, lett. a) e, se lo stesso ente sia tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 Tusp, ai fini della costituzione di una società a partecipazione pubblica.

Seguendo l'iter giurisprudenziale sopra citato, la Sezione giunge ad una pronuncia favorevole, anche in ragione della sussistenza del profilo soggettivo.

Diversa è la prospettiva osservata dalla SRC Marche, la quale nella deliberazione n. 60/2023/PASP, esamina la delibera consiliare n. 4/2023 che ha per oggetto l'assunzione da parte del Comune di Osimo di una "partecipazione di capitale" nella costituenda società consortile, denominata Corum S.c. a r.l., in regime c.d. "in house providing", per il tramite della propria partecipata "ECOFON Conero S.p.A."²⁸².

Occorre premettere che gli artt. 200 e ss. del d.lgs. n. 152/2006 prevedono che il servizio di igiene urbana venga organizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali delineati dalle regioni e che l'affidamento venga disposto dalle autorità d'ambito²⁸³. Pertanto, la SRC osserva che: «a margine della complessa

raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale. Si deve ritenere, pertanto, che un organismo come l'assemblea dei sindaci (ASSI) ben si inserisca nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERS».

²⁷⁸ Le amministrazioni pubbliche sono quelle inserite nell'elenco annualmente aggiornato dall'Istat ai sensi del comma 3 del medesimo articolo.

²⁷⁹ La norma è attuativa del quadro normativo euro unitario. L'Istat, infatti, predispone l'elenco sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel *Manual on Government Deficit and Debt* pubblicato da Eurostat. L'elenco comprende le unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13 nel SEC). Gli ex ATO oggi EGATO sono ricompresi nelle amministrazioni pubbliche locali. Tale inserimento, pur non rappresentando la fonte istitutiva dell'ente o che qualifica l'EGATO, ex ATO, come ente pubblico, è tuttavia un indizio ulteriore della natura giuridica degli EGATO come Enti pubblici locali.

²⁸⁰ In questi termini: SRC per la Regione siciliana deliberazione n. 315/2023/PASP: «L'ambito di applicazione del d.lgs. n. 165/2001 investe infatti tutte le pubbliche amministrazioni e, tra esse, il comma 2 dell'art. 1 del decreto, contempla "tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali».

²⁸¹ SRC per la Regione siciliana deliberazione n. 315/2023/PASP.

²⁸² Quest'ultima, unitamente alle società Viva Servizi S.p.A. e Jesi servizi S.r.l., intende costituire il nuovo organismo societario denominato appunto Corum S.c. a r.l. Tale organismo societario, sebbene ancora in via di costituzione da parte delle tre menzionate società partecipate dagli enti locali della Provincia di Ancona, risulta già affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in forza del provvedimento n. 28 del 27/12/2022 dell'ATA che aveva fatto seguito al provvedimento della stessa ATA in data 7 dicembre 2022 n. 23.

²⁸³ Ai sensi dell'art. 202 del d.lgs. n. 152/2006, «Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali [...]». In attuazione di tali disposizioni, la legge regionale Marche n. 24/2009, recante "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati", ha istituito, all'art. 6 comma 1 lett. b), l'ATO2 - Ancona, coincidente con il territorio della provincia di Ancona. Il successivo art. 7 disciplina le funzioni dell'Assemblea Territoriale d'Ambito (ATA), tra le quali sono ricomprese "l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza" (comma 4, lett. a) e "l'affidamento, secondo le disposizioni statali vigenti, del servizio di gestione integrata dei rifiuti, comprensivo delle attività di realizzazione e gestione degli impianti, della raccolta, della raccolta differenziata, della commercializzazione, dello smaltimento e del trattamento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti nell'ATO" (comma 4, lett. d). L'art. 7 della l.r. 24/2009 stabilisce anche che "le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito di cui all'articolo 201 del d.lgs. 152/2006 sono svolte dall'Assemblea

sequenza di atti brevemente tratteggiata²⁸⁴ è significativo, innanzitutto, constatare come nella deliberazione consiliare in argomento si affermi che “questo Consiglio Comunale non può che prendere atto e recepire gli argomenti istruttori, elaborati ed apprezzati dall’Autorità di Ambito in sede di redazione della relazione ex art. 34 comma 20 della D.L. n. 179/12 e s.m.i.”. Tanto premesso, la SRC constata come «la decisione assunta dal Consiglio comunale di Osimo con la citata d.C.C. n. 4/2023 appaia carente di un autonomo apprezzamento in merito alle circostanze legittimanti l’operazione societaria, trovandosi l’Ente quasi a “ratificare” una volontà già formatasi in precedenza ed in altra sede (Assemblea ATA). Del resto, anche la motivazione cd. per relationem dell’atto consiliare rispetto ad altro provvedimento in esso citato (delibere ATA), non dovrebbe limitarsi alla mera indicazione della fonte di riferimento, ma esplicitare, sia pure in via sintetica, i contenuti rilevanti ai fini della decisione di modo che gli stessi siano oggetto di autonoma valutazione da parte dell’Ente procedente»²⁸⁵.

Da un punto di vista oggettivo invece, come noto, l’art. 5, co. 3, del Tusp limita, in modo espresso, il proprio ambito applicativo ai soli due momenti, della costituzione di una società e dell’acquisto di partecipazioni, in cui l’Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio²⁸⁶. Pertanto, spetta alla SRC accertare preliminarmente la sussistenza dell’ambito oggettivo del controllo così come delineato, e definire se l’operazione illustrata nella documentazione fornita dall’ente richiedente rientri nelle fattispecie descritte dalle disposizioni citate.

Tanto premesso in ordine alla verifica della sussistenza del profilo oggettivo, numerosi sono i casi in cui le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno dichiarato l’inammissibilità o il “non luogo a deliberare” in merito alle richieste di parere pervenute.

La Sezione regionale per la Campania a proposito di un progetto di adesione di un Comune della Provincia di Benevento all’“Asmel²⁸⁷ - Associazione per la sussidiarietà e modernizzazione degli enti locali” ha evidenziato come dalla lettura della deliberazione consiliare e soprattutto dell’allegato statuto, emerga che si tratti di «acquisto della qualifica di socio di una associazione senza scopo di lucro

territoriale d’ambito (ATA) alla quale partecipano obbligatoriamente i Comuni e la Provincia ricadenti in ciascun ATO [...]”. In tale contesto, è opportuno, altresì, richiamare quanto previsto dall’art. 3 bis, comma 1 bis del d.l. n. 138/2011, il quale dispone, tra l’altro, 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».

²⁸⁴ Con riferimento all’atto consiliare del Comune di Osimo, per quanto si può evincere dalla documentazione trasmessa, le tre società partecipate dagli enti locali della Provincia di Ancona (Viva Servizi S.p.A., Jesiservizi S.r.l., Ecofon Conero S.p.A.) che andrebbero a costituire la nuova società (“Corum S.c. a r.l.”) hanno presentato all’ATA la candidatura a svolgere il servizio di gestione integrata dei rifiuti; tale candidatura, secondo quanto rappresentato in atti, comporterebbe la nascita di un nuovo e ulteriore organismo societario, la cd. NewCo denominata “Corum S.c. a r.l.” cui è stato affidato il servizio secondo il modello “in house providing” (delibere ATA n. 23/2022 e n. 28/2022). Dunque, la delibera del Consiglio comunale di Osimo n. 4/2023 pervenuta a questa Sezione è stata adottata a seguito della presentazione della candidatura a svolgere il servizio da parte di una sua società partecipata (Ecofon Conero S.p.A.) congiuntamente ad altre società nell’ambito della NewCo (delibera ATA n. 23/2022) cui è seguito l’affidamento del servizio alla costituenda società (delibera ATA n. 28/2022).

²⁸⁵ SRC Marche, deliberazione n. 60/2023/PASP e ss. fino a deliberazione n. 83/2023/PASP.

²⁸⁶ Al riguardo è opportuno richiamare le considerazioni svolte dalle Sezioni riunite nella deliberazione di massima n. 19/SSRRCO/2022/QMIG secondo cui «l’esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell’art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale quando non comporti anche l’acquisto della posizione di socio».

²⁸⁷ A seguire un approfondimento sulla natura giuridica di ASMEL (cfr. par. 7.2.3 – I vincoli finalistici ex art. 4, cc. 1, 2 e 3 Tusp).

costituita ai sensi degli artt. 14 e 36 del cod. civ. e non di una società consortile a responsabilità limitata (...) Trattasi, dunque, di operazione societaria che non rientra nello spettro oggettivo di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP»²⁸⁸.

In questo senso, altre Sezioni regionali di controllo, con riferimento alla determinazione di un ente locale di costituire un organismo partecipato, hanno escluso l'applicabilità della disciplina dell'art. 5 all'atto di costituzione di una associazione senza scopo di lucro (SRC Lazio n. 124/2023/PASP) e di un consorzio non qualificabile come società consortile ai sensi dell'art. 2615-ter del codice civile (SRC Umbria, n 14/2023/PASP).

La Sezione di controllo per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, per esempio, è stata chiamata a scrutinare un'operazione complessa articolata su due diverse ipotesi di acquisizione di quote in società di nuova costituzione, conseguenti a precedenti atti deliberativi con i quali *«l'ente ha preso atto delle linee guida di intervento nel campo della produzione elettrica da fonte rinnovabile predisposte da A.C.S.M. S.p.A.»*. Tali ipotesi sono state formulate nel contesto di una *«strategia operativa strumentale a temperare gli effetti espliciti sulla prosecuzione dell'attività societaria da un eventuale omesso rinnovo delle concessioni idroelettriche di cui la stessa è titolare a fronte della relativa prossima scadenza»*. L'operazione societaria però non risultava ancora perfezionata, essendo ancora in corso l'attività negoziale; pertanto, la Sezione ha deliberato il “non luogo a provvedere” in ragione del fatto che la resa di un parere in tale fase non rientra nell'ambito del modello di controllo ex art. 5, co. 3 e *«finirebbe per alterare le caratteristiche del controllo di cui all'art. 5 TUSP traducendosi, da vaglio sul momento pubblicitario della volontà di costituire/acquisire una partecipazione societaria, ad una forma di gestione condivisa delle decisioni dell'ente sulle diverse alternative possibili, in violazione, peraltro, del principio di separazione tra la funzione amministrativa e quella della magistratura contabile»²⁸⁹*. Analoghe considerazioni sono state espresse dalla Sezione in fase di scrutinio di un'articolata operazione di costituzione indiretta di una società di scopo, per il tramite di una società partecipata, autorizzata dal Comune di Primiero San Martino di Castrozza. L'articolazione dell'intero progetto consta di due distinti step, *«secondo una prassi, anche in questo caso, non inusuale nell'ambito delle operazioni straordinarie societarie, ma con riflessi anche sugli esiti valutativi che competono alla Corte, nel particolare modulo di controllo delineato dal legislatore con l'art. 5 del d.lgs. 175/2016»²⁹⁰*. (...) Il primo step, ovvero l'acquisizione delle partecipazioni di Eco Puglia Energia s.r.l., costituisce l'esito del processo competitivo di vendita»; il secondo step, che non costituisce precipuo oggetto della deliberazione consiliare in esame, è volto a *«ricostituire l'impianto di interesse nell'esclusivo controllo di*

²⁸⁸ SRC Campania, deliberazione n. 297/2023/PASP.

²⁸⁹ Cfr. SRC Trentino-Alto Adige/Südtirol, deliberazione n. 75/2023/PASP.

²⁹⁰ Cfr., in tal senso, Corte dei conti, SRC Toscana, deliberazione n. 245/PASP/2022 del 19 novembre 2022, che distingue tra delibera a contenuto effettivamente “dispositivo” ed atti di natura “programmatoria” (citata in SRCTAA/94/2023/PASP).

Kairos Alps s.r.l. “mediante apposite operazioni societarie (es. scissione)” (così nella delibera) con conseguente fuoriuscita di quest’ultima dal capitale di Eco Puglia Energia S.r.l.»²⁹¹.

Le operazioni straordinarie, soprattutto con riguardo alla fusione²⁹², ma anche a fusioni inverse, scissioni, incorporazioni e trasformazioni, sono state sottoposte frequentemente al vaglio del giudice contabile ai sensi dell’art. 5 del Tusp²⁹³. Al riguardo le SSRR, nell’esercizio della funzione nomofilattica, si sono pronunciate nel senso di ritenere escluse dal controllo ex cc. 3 e 4 dell’art. 5 del Tusp «le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l’acquisto della posizione di socio». Il principio di diritto enunciato afferma che «l’art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l’acquisto di partecipazioni) in cui l’Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio” con la conseguenza che «l’assunzione della qualità di socio segna (...) la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all’esame della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi (...). In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, tra le quali rientra espressamente la fusione»²⁹⁴.

A tal proposito, si segnalano, tra le altre, le delibere²⁹⁵ della SRC per il Friuli-Venezia Giulia in cui, preso atto della documentazione fornita dai Comuni richiedenti, si afferma che «Nel caso in esame alla Sezione risulta che il Comune di Pisan di Prato sia socio della società CAFC s.p.a., gestore in house del Servizio Idrico Integrato, la quale allo stato già detiene la quota del 88,4% della società strumentale a totale capitale pubblico Friulab s.r.l., il cui restante capitale sociale è posseduto da Acquedotto Poiana S.p.A.. L’operazione illustrata nella deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Pisan di Prato n. 4 del 2023 si sostanzia nell’acquisizione della quota del capitale sociale di Friulab s.r.l. detenuta da Acquedotto Poiana s.p.a., in modo da consentire la fusione per incorporazione della medesima Friulab s.r.l. in CAFC s.p.a. La scelta indicata nella Delibera consiliare è, quindi, connaturata alla fusione per incorporazione della predetta società, attualmente a integrale partecipazione pubblica da parte dei gestori in house del Servizio Idrico Integrato dei Comuni del territorio della

²⁹¹ Cfr. SRC Trentino - Alto Adige/Südtirol, deliberazione n. 94/2023/PASP.

²⁹² Cfr. deliberazione SRCLOM/227/2023/PASP: «Nel nostro ordinamento non vi sono norme dalle quali possa ricavarsi, in via diretta, la definizione di tale istituto né una chiara indicazione della natura giuridica o della funzione da attribuire alla fusione, salvo quanto stabilito dall’art. 2504-bis del c.c., rubricato “Effetti della fusione” il quale dispone che “La società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione”. La norma nulla prevede per quanto attiene alle relazioni intercorrenti tra i soci delle società interessate. Nel caso di fusione in senso stretto ai soci vengono assegnate quote o azioni del capitale del soggetto di nuova costituzione, mentre nel caso di fusione per incorporazione i soci ricevono quote o azioni della società incorporante (se soci dell’incorporata) oppure vedono diluita la loro partecipazione in quest’ultima (se soci dell’incorporante). La posizione dei soci è di norma condizionata dal cd. rapporto di cambio, ossia dall’indice numerico che determina le azioni o la quota di capitale della società risultante dalla fusione da assegnare ai soci in cambio delle azioni o quote che si estinguono per effetto della fusione».

²⁹³ Ex multis: SRC Veneto, deliberazione n. 15/PASP/2023; SRC Piemonte, deliberazione n. 15/PASP/2023; SRC Lombardia, deliberazioni nn. 141-142- 143-144-324/PASP/2023; SRC Puglia, deliberazione n.142/2023/PASP; SRC per la Regione Sardegna, deliberazione n. 21/2023/PASP; SRC Basilicata, deliberazione n. 64/2023/PASP; SRC Umbria, deliberazione n. 110/2023/PASP.

²⁹⁴ Corte dei conti, SSRR, delibera n. 19/2022, pagg. 19-26.

²⁹⁵ Ex multis: deliberazione FVG/49/2023/PASP; deliberazione FVG/58/2023/PASP; deliberazione FVG/63/2023/PASP; deliberazione FVG/75/2023/PASP; deliberazione FVG/78/2023/PASP; deliberazione FVG/87/2023/PASP; deliberazione FVG/90/2023/PASP; deliberazione FVG/96/2023/PASP; deliberazione FVG/97/2023/PASP; deliberazione FVG/104/2023/PASP.

provincia di Udine. L'operazione sociale così strutturata, non comportando l'acquisizione ex novo della qualifica di socio nella Friulab s.r.l. (già partecipata indiretta del Comune) ed essendo finalizzata ad una fusione per incorporazione, coerentemente a quanto indicato dalle Sezioni riunite nella deliberazione di massima n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, esula dal controllo dell'art. 5 del TUSP confluendo nell'ambito delle scelte di razionalizzazione della partecipazioni pubbliche che la Sezione della Corte dei conti è chiamata a valutare in occasione degli annuali piani di revisione periodica, oltre che nell'ambito delle relazioni annuali sui risultati conseguiti (art. 20, commi 1, 3 e 4 del TUSP)»²⁹⁶.

Un caso peculiare ha riguardato la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, chiamata a pronunciarsi su una richiesta di parere in tema riorganizzazione societaria espressamente qualificata nella delibera consiliare del Comune di Parre n. 44/2023 e nel progetto allegato come *“fusione per incorporazione inversa”*²⁹⁷. Per valutare se questa fattispecie vada sussunta nell'ipotesi della fusione per incorporazione appena esaminata, ovvero se costituisca una fattispecie a sé stante occorre tratteggiarne le caratteristiche.

Come osservato nella nota OIC del 2007, *«la fusione inversa (o rovesciata) è una tipologia particolare di fusione per incorporazione, nella quale è la società partecipata che incorpora la società partecipante, determinando un'aggregazione di due o più patrimoni aziendali: sussiste un'inversione, rispetto alla fusione diretta, dei ruoli attribuiti alle società facenti parte dell'operazione, in quanto la partecipante diventa incorporata il luogo di quella incorporante»*²⁹⁸. La fusione inversa ha la medesima disciplina giuridica della fusione diretta: si tratta di una forma particolare di fusione per incorporazione alla quale sono applicabili tutte le disposizioni in tema di fusione per incorporazione previste dal Codice civile, in termini sia di documentazione necessaria, sia di procedimento. Osserva inoltre la SRC per la Lombardia che secondo l'orientamento prevalente²⁹⁹ nella fusione inversa non si può parlare di acquisto di azioni proprie e, conseguentemente, non risulta applicabile l'art. 2357-ter del Codice civile. Come si evince dai principi enunciati nella scheda OIC del 2007 infine: *«Più chiaramente, la fusione diretta e la fusione inversa costituiscono due modalità diverse della fusione per incorporazione; poiché gli effetti economici dell'operazione (anche in base al principio di prevalenza della sostanza sulla forma) non possono essere diversi, il complesso economico unificato dopo la fusione non può che avere lo stesso valore, sia che si effettui una incorporazione diretta o una incorporazione rovesciata. Ne deriva che sia che le azioni della controllata-incorporante vengano utilizzate da quest'ultima per il concambio,*

²⁹⁶ Cfr. deliberazione FVG/49/2023/PASP.

²⁹⁷ Deliberazione SRCLOM/227/2023/PASP e negli stessi termini deliberazioni nn. 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236 del 2023, PASP.

²⁹⁸ Scheda O.I.C. - Organismo Italiano di Contabilità del gennaio 2007 par. 4.6.; Nella nota OIC del 2007 vengono richiamate le ipotesi di maggiore interesse di fusione inversa e, tra queste, quella in cui la società controllante-incorporata che detiene il 100% della società controllata-incorporante, come nel caso in esame. È questa l'ipotesi principale di fusione inversa o rovesciata.

²⁹⁹ Corte di Appello di Venezia, Sentenza del 14 dicembre 1995 la cui massima prevede che nella *«fusione per incorporazione in cui l'incorporanda è unico socio dell'incorporante, l'intero capitale di quest'ultima a seguito dell'annullamento dell'intero capitale sociale della prima, che si estingue, viene intestato ai soci dell'incorporanda, nella stessa misura delle quote da loro possedute nell'incorporanda medesima, anteriormente alla fusione. Pertanto, realizzandosi l'annullamento della partecipazione istantaneamente all'atto della fusione, non può parlarsi in senso proprio di trasferimento di quote e quindi di acquisto di proprie quote da parte della società incorporante»*. Vd anche Consiglio Notarile di Milano (Massima n. 22 del 18 marzo 2004) - Comitato Interregionale dei Consigli Notarili delle Tre Venezie orientamento L.A. 35 - 1° pubbl. 1/2022.

sia che esse vengano considerate azioni proprie ed annullate (con contestuale riduzione di capitale sociale ed attribuzione ai soci dell'incorporata delle nuove azioni dell'incorporante emesse a seguito di un apposito aumento di capitale a servizio della fusione), il risultato finale in termini di valore del complesso aziendale unificato dopo la fusione non cambia». Pertanto, si può concludere nel senso che anche la fusione per incorporazione inversa, determinando l'estinzione della società incorporata, conduce ad una «integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione». Trova quindi applicazione il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, secondo cui «appare da escludere l'operazione di fusione per incorporazione sia per gli enti soci dell'incorporante che per quelli dell'incorporata, dal campo di applicazione della rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, in quanto tale vicenda non risulta equiparabile né alla costituzione di una società né all'acquisto di una nuova partecipazione in società già esistente»³⁰⁰.

Analogamente non rientra nel parametro applicativo dell'esame rimesso alla Corte dei conti il tema del mero aumento del capitale sociale, anch'esso ricorrente.

La SRC Lombardia, per esempio, più volte si è espressa in termini di “non luogo a deliberare” su atti deliberativi aventi ad oggetto un aumento di capitale, in alcuni casi, destinato, peraltro, ad essere sottoscritto non dal comune deliberante, ma da altro Comune³⁰¹. La SRC Toscana ha esaminato un caso di perfezionamento di operazioni di sottoscrizione della quota di capitale successivamente all'azzeramento del capitale *ex art. 2482-ter c.c.*, in relazione alla quale ha richiamato l'attenzione sulla circostanza che «le operazioni di ricapitalizzazione per coprire le perdite strutturali, suscettibili di minacciare la continuità aziendale, da un lato, potrebbero impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro lato, potrebbero confliggere con le disposizioni dei Trattati europei (art. 106 TFUE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza “nel mercato” (cfr. *ex plurimis* Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 96/2014/PAR)»³⁰². La SRC Piemonte³⁰³ nello scrutinio di un'operazione di “mero” aumento di capitale

³⁰⁰ Cfr. del. n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, pag. 23.

³⁰¹ Cfr. SRC Lombardia, deliberazioni nn. 32-33-34/2023/PASP.

³⁰² Cfr. SRC Toscana, deliberazione n. 27/2023/PASP. La Sezione ha ricordato anche «la tassatività degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti non determina l'effetto di sottrarre a controllo le operazioni societarie straordinarie. Sul punto, si richiama, in primis, la verifica, *ex art. 20 del TUSP*, “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”, nella cui sede la competente Sezione di controllo viene, comunque, chiamata a prendere in esame, ai fini del legittimo mantenimento delle partecipazioni, non solo gli esiti delle operazioni, ordinarie e straordinarie, che hanno interessato, durante l'anno, le società partecipate, ma anche la loro eventuale programmazione. (omissis) l'art. 20 viene ad assumere una valenza generale di verifica della corretta programmazione, prima, e gestione, dopo, degli interventi in 8 materia societaria da parte del socio pubblico, che non può non comportare, quale corollario, un fisiologico inoltro del materiale conoscitivo a ciò preordinato. Tale prospettiva unitaria, ancorché articolata in puntuali scansioni normative, trova conferma nel fatto che le stesse operazioni possono assumere rilievo, per i riflessi finanziari sui bilanci degli enti territoriali partecipanti, nel quadro dei controlli di c.d. “legalità finanziaria” (per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013), esercitati dalla Corte dei conti sugli enti locali, sugli enti del servizio sanitario nazionale e sulle regioni (art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174 del 2012 e art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000). omissis In questi contesti, peraltro, la rilevazione di eventuali irregolarità nelle operazioni societarie deliberate dall'amministrazione, ove integranti potenziali fattispecie di danno erariale, devono essere oggetto di segnalazione ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 174 del 2016” (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 19/SSRRCO/2022/QMIG; cfr. anche *ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazioni n. 244/2022/PASP, n. 245/2022/PASP, n. 257/2022/PASP e n. 289/2022/PASP)».

³⁰³ Cfr. deliberazione n. 217/2022/SRCPIE/PASP.

ha ribadito che «le valutazioni di conformità ai parametri normativi sono, comunque, esaminabili in sede di controllo sui piani di revisione periodica, alla luce dei parametri elencati nell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016)» (SS.RR., n. 19/2022)». A ciò aggiunge che, «nel caso di specie, la sottoscrizione dell'aumento di capitale avviene in favore di società in house ammessa a concordato preventivo con continuità aziendale e, pertanto, potrebbe trovare applicazione l'art. 14 TUSP, in materia di crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica, con riferimento anche al c.d. divieto di soccorso finanziario».

Altro tema sul quale le sezioni regionali di controllo della Corte si sono pronunciate nel senso della non assoggettabilità oggettiva al controllo ex art. 5, co. 3 del Tusp è quello legato all'acquisto delle partecipazioni indirette. La Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige – sede di Trento se ne è occupata a più riprese³⁰⁴, così come la SRC Veneto³⁰⁵. In particolare, nella deliberazione n. 17/SRCTAA/2023/PASP, l'operazione descritta consiste nell'acquisto di una partecipazione societaria indiretta da parte del Comune di Pieve Tesino, titolare di una partecipazione in ACSM S.p.A. dello 0,91833³⁰⁶. Sul punto, si richiama l'art. 1 del Tusp che assoggetta alla disciplina recata dal decreto legislativo tutte le operazioni societarie poste in essere da amministrazioni pubbliche, quali la costituzione di società, l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni, dirette e indirette, “in società a totale o parziale partecipazione pubblica”, che, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. n), sono le società a controllo pubblico, nonché tutte le altre società partecipate direttamente da amministrazione pubbliche o da società a controllo pubblico. Inoltre, l'art. 2, co. 1, lett. g) del Tusp definisce la “partecipazione indiretta”³⁰⁷ mentre la lettera b) della medesima disposizione chiarisce il concetto di “controllo”³⁰⁸ come la situazione descritta nell'art. 2359 del Codice civile³⁰⁹. Dalla interpretazione letterale delle disposizioni innanzi richiamate e, in particolare, dal combinato disposto dell'art. 2, co. 1, lett. b) e g) e dell'art. 5, co. 3, si evince che la partecipazione indiretta, rilevante ai fini del controllo di conformità della Corte dei conti, è solo quella detenuta da una amministrazione pubblica per il tramite di una società o di altri organismi, sui quali la stessa esercita il controllo di cui all'art. 2 del Tusp; mentre non assume rilievo, a

³⁰⁴ SRC Trentino alto Adige – sede di Trento, deliberazioni nn. 17/2023/PASP, 11/2023/PASP, 15/2023/PASP, 12/2023/PASP, 10/2023/PASP, 13/2023/PASP, 9/2023/PASP, 18/2023/PASP, 16/2023/PASP.

³⁰⁵ SRC Veneto, deliberazione n. 15/2023/PASP.

³⁰⁶ Il Consiglio comunale ha, infatti, autorizzato la società partecipata ACSM S.p.A. ad acquisire partecipazioni societarie della New-Co, costituita da La Finanziaria Trentina S.p.A. e AGS S.p.A., offerte in vendita alla predetta società, nella misura del 40% del capitale sociale (incrementabile fino ad un eventuale ulteriore 20%), e, quindi, di acquisire, tramite la New-Co, l'intera partecipazione societaria di Open Piemonte S.r.l.

³⁰⁷ Come la «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».

³⁰⁸ Definizione: «la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo».

³⁰⁹ All'art. 2359, co. 1, c.c. sono definite “controllate” «1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.”. Il successivo c. 2 precisa, inoltre, che “Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi.”. Il c. 3 dell'art. 2359 c.c. definisce, infine, le “società collegate” come quelle “(...) società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati».

tale fine, la partecipazione riconducibile a soggetti pubblici per il tramite di società o organismi meramente partecipati, sui quali, cioè, l'amministrazione non esercita il controllo, ai sensi della disciplina innanzi richiamata.

Premesse considerazioni in tal senso, la Sezione conclude la disamina normativa enunciando la coerenza del ragionamento esposto con la delibera delle SSRR n. 11/SSRRCO/QMIG/2019, resa in sede nomofilattica, che ha riguardato la definizione di società a controllo pubblico (lett. m) dell'art. 2, al fine di individuare l'ambito soggettivo, il perimetro di applicazione, di una serie di disposizioni del Testo unico che, al ridetto aggregato, fanno esplicito ed esclusivo riferimento. Ebbene appare necessario verificare se la partecipazione detenuta dal Comune di Pieve Tesino in ACSM S.p.A. sia da considerare alla stregua di una mera partecipazione o, invece, trattasi di una partecipazione che implica il controllo nei termini innanzi precisati³¹⁰. Dall'esame della documentazione versata in atti e di quella acquisita d'ufficio, la SRC ritiene che non vi siano, nel caso in esame, i presupposti normativi per l'esercizio del controllo di conformità, previsto dal novellato art. 5, co. 3, del Tusp, con riguardo alla operazione societaria in esame, in quanto il Comune di Pieve Tesino detiene in ACSM S.p.A. una partecipazione dello 0,91833%, che non consente alcuna delle forme di controllo indicate dalle disposizioni sopra richiamate e, pertanto, l'acquisto della partecipazione indiretta, nella *New-co*, prima, e, poi, nella società Open Piemonte S.r.l., non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 5, co. 3, citato. Peraltro, l'ente controllante in via esclusiva, di ACSM S.p.A. risulta essere il Comune di Primiero, che detiene il 52,29% del capitale sociale. Tale circostanza è confermata dalla ulteriore documentazione in atti, dalla quale emerge che neppure sussiste, in capo al Comune di Pieve Tesino, alcuna delle altre ipotesi di controllo di fatto o contrattuale, né tantomeno alcuna forma di collegamento o di controllo congiunto, di cui all'art. 2359 c.c. La SRC conclude affermando che *«nella specie, non è configurabile il presupposto normativo indispensabile per l'attivazione del controllo di conformità attribuito al giudice contabile sulla acquisizione della partecipazione indiretta, per il tramite della società partecipata»*³¹¹.

La SRC Emilia-Romagna nello scrutinio di un parere con il quale si pronunciava anche in termini di inammissibilità soggettiva per un'operazione di partecipazione obbligatoria ad un ente di Governo d'Ambito, a proposito della non ammissibilità oggettiva si esprime nei termini che seguono: *«Il caso di specie concerne la costituzione di una nuova società a partecipazione mista pubblico privata da parte di società preesistente ad intera partecipazione pubblica, della quale il Comune di Brescello riveste già la qualità di socio. Pertanto, in caso di conclusione dell'operazione, il Comune di Brescello verrebbe ad essere titolare di una*

³¹⁰ Cfr. SRC Trentino-Alto Adige – Trento, deliberazione n. 17/2023/PASP: *«Occorre, cioè, preliminarmente, verificare se il Comune di Pieve Tesino eserciti forme di controllo di "diritto" sulla società, perché dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della stessa o di controllo di "fatto", perché dispone di un numero di voti esercitabili nell'assemblea ordinaria sufficiente per esercitare una influenza dominante, o di controllo "contrattuale", perché esercita una influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali. (...) Occorre anche verificare se il comune eserciti sulla società una influenza notevole, che si presume sussistente quando, nell'assemblea ordinaria, detenga almeno un quinto dei voti ovvero un decimo, se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati»*.

³¹¹ Cfr. SRC Trentino-Alto Adige – Trento, deliberazione n. 17/2023/PASP.

partecipazione indiretta nella costituenda società. Tuttavia, l'art. 5, c. 3, del TUSP, nell'indicare le partecipazioni indirette, fa riferimento ai soli casi di acquisizione di quote e non anche a quelli di costituzione di nuove società. È dunque solo in relazione alle ipotesi di partecipazioni indirette assunte tramite acquisizione che trova applicazione il disposto di cui all'art. 5, c. 3 e 4, D.Lgs. n. 175/2016. 5.4. Per quanto evidenziato, la Sezione ritiene pertanto insussistente anche sotto il profilo oggettivo l'ammissibilità dell'istanza»³¹².

7.2.3 I vincoli finalistici ex art. 4, cc. 1, 2 e 3 Tusp

Ulteriore parametro su cui si fonda il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5 Tusp, attiene al rispetto dei vincoli finalistici disciplinati dall'art. 4 co. 1 (vincolo di scopo) e 2 (vincolo di attività). Le partecipazioni in società da parte delle "amministrazioni pubbliche" individuate dall'art. 2, co. 1, lett. a), Tusp sono assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, in ragione dell'art. 4, Tusp: quello generale di scopo di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali; quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4.

Tale ultima disposizione definisce il perimetro entro il quale può ritenersi ammissibile il ricorso allo strumento societario da parte delle Amministrazioni pubbliche, a partire dal preliminare divieto generale, imposto dal comma 1, di costituzione, diretta o indiretta, di «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali», nonché di acquisizione o mantenimento di partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Il successivo comma 2 individua, quindi, le attività il cui svolgimento, premessi i limiti del comma 1, giustifica la costituzione di società o l'acquisizione o mantenimento di partecipazioni in società da parte delle Amministrazioni pubbliche: a) la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi del codice dei contratti pubblici; c) la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica, ovvero l'organizzazione e la gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2, Tusp; d) l'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; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

³¹² SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 169/2023/PASP.

Con particolare riferimento alla fattispecie disciplinata dall'art. 4, co. 1, l'analitica motivazione che deve supportare l'atto deliberativo, ai sensi dell'art. 5, co. 1, investe, *in primis*, la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, come declinate dall'art. 4, co. 1, Tusp. Sulla non corretta indicazione del vincolo di scopo si è pronunciata, tra le altre, la SRC Toscana³¹³: in sede istruttoria, il Magistrato istruttore rilevava che l'atto deliberativo in esame non sembrava analiticamente motivato con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, Tusp³¹⁴. Più nel dettaglio, veniva riscontrato che l'ente, richiamati gli obiettivi climatici ed energetici e la disciplina europea e nazionale (legislativa e amministrativa) di settore, si era limitato ad affermare: *«il ruolo delle amministrazioni locali assume estrema rilevanza all'interno delle CER, come punto di riferimento iniziale per la nascita della CER, per essere considerati enti aggregatori di tutta la comunità territoriale»*³¹⁵; ciò senza fornire alcun puntuale ancoraggio della decisione di costituire la società alle finalità enucleate nell'art. 4 del Tusp. Le finalità meritorie, cui le comunità energetiche sono volte, non possono tuttavia ritenersi di per sé sufficienti a suffragare le ragioni relative alla costituzione della società in esame. A conforto di ciò milita, in primo luogo, il dato testuale: nessuna previsione della legislazione europea e nazionale, né il Tusp esonera l'Amministrazione procedente dall'onere motivazionale rafforzato di cui all'art. 5, co. 1, e all'art. 4 Tusp. Nell'atto all'esame viene in rilievo non tanto la scelta in sé dell'ente di partecipare ad una comunità energetica rinnovabile, quanto l'ammissibilità di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso ad un modulo organizzativo di tipo societario. Tale specifica soluzione impone all'Amministrazione comunale, in primo luogo, di motivare la coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali, ancorando le specifiche valutazioni all'art. 4 Tusp, il quale vieta la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

³¹³ SRC Toscana deliberazione n. 77/2023/PASP.

³¹⁴ SRC Toscana deliberazione n. 77/2023/PASP: *«In merito a questo specifico rilievo istruttorio, l'Ente, richiamati nuovamente gli obiettivi climatici ed energetici in materia e la normativa europea e nazionale di settore, ha rappresentato che l'atto deliberativo n. 5/2023 "delinea puntualmente il contesto normativo euro unitario e nazionale dal quale prende le mosse l'iniziativa dell'Ente di partecipazione alla costituzione della Comunità Energetica. Tale excursus normativo consente di evidenziare il ruolo attribuito alla pubblica amministrazione dalle Direttive e dalla normativa interna (omissis) e costituisce in re ipsa "motivazione" circa il perseguimento dei fini istituzionali. (omissis). Alla luce di tale chiarissime previsioni espressamente richiamate nell'atto deliberativo (pagina 2 e 3) la partecipazione pubblica alla comunità energetica può essere ricondotta nell'ambito del perimetro delineato dall'articolo 4 del Dlgs 175/2016. Le finalità perseguite dall'Ente mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 4 comma 2 del Dlgs 175/2016 sono certamente riconducibili alla lett. a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, e in senso più ampio anche alla lett. d) 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. Si rammenta che il Comune, in quanto Ente Pubblico, attraverso questa iniziativa, vuole perseguire finalità istituzionali volte a garantire benefici di tipo economico, ambientale e sociale ed, in particolare, vuole realizzare l'obiettivo di ridurre i costi energetici, non solo dello stesso Ente, ma dell'intera Comunità Territoriale - nella misura in cui la popolazione, intesa quali soggetti fisici e giuridici, decida di aderire - mediante la valorizzazione e l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta dall'impianto di produzione "FER - Fonti Energetiche Rinnovabili" e condivisa tra i membri della stessa comunità. (omissis) L'aver evidenziato che il ruolo delle Amministrazioni locali assume rilevanza all'interno delle Comunità energetiche rinnovabili come punto di riferimento iniziale per la nascita delle CER, per essere considerati enti aggregatori di tutta la comunità territoriale»* a conclusione della disamina normativa è finalizzato solo a dare atto delle finalità istituzionali perseguite e più precipuamente lo svolgimento dell'attività della produzione di un servizio di interesse generale puntualmente descritto nel capoverso che precede (pagine 3 e 4) (omissis) (così, nota prot. n. 1775/2023).

³¹⁵ Cfr. deliberazione del Consiglio comunale n. 5/2023, pag. 4.

Non immediatamente riconducibile alle finalità istituzionali di un ente comunale, l'operazione straordinaria di una società partecipata da una Unione di Comuni montani toscani finalizzata allo scorporo del ramo d'azienda e al suo conferimento in una società di nuova costituzione (acquisizione partecipazione indiretta *ex art. 42, co. 2, lett. e) d.lgs. n. 267/2000*); operazione che non appare una soluzione organizzativa strettamente necessaria rispetto alle dette finalità. In tal senso, la Sezione ritiene non pertinente il richiamo all'art. 4, co. 8, Tusp; *«tale previsione legislativa non costituisce “un'autorizzazione” generalizzata alla costituzione di società aventi quale oggetto sociale l'attività di ricerca, ma ne riserva la possibilità agli enti che istituzionalmente svolgono tale funzione come le università (con riguardo agli spin-off o alle start-up) e gli altri enti di ricerca (con riguardo a società con caratteristiche analoghe agli spin-off e alle start-up universitarie)»*³¹⁶.

Altra questione affrontata in questo contesto: quella della natura giuridica di ASMEL, in merito alla quale si rinviengono numerose pronunce della giurisprudenza amministrativa³¹⁷ e contabile³¹⁸, oltre che dell'Autorità Nazionale Anticorruzione³¹⁹ e sulla quale si è espressa anche la Corte di giustizia dell'Unione europea³²⁰. Per quanto di interesse in questa sede, tale tematica viene affrontata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che, ai fini dell'attività di cui all'art. 5, Tusp, rilevano il mancato rispetto dei vincoli finalistici di cui all'art. 4, Tusp. In particolare, qui si riferisce della disamina della SRC per l'Umbria³²¹ che prende le mosse dalla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Marsciano, in merito all'acquisto di una quota societaria di ASMEL Consortile S.c. a r.l. di euro 2.730,00³²². Ebbene, sul punto il Collegio *«non può esimersi dall'esprimere le proprie perplessità in merito all'effettiva idoneità dell'acquisizione a soddisfare le esigenze che hanno determinato l'Amministrazione alla deliberazione, condividendo la precedente impostazione della magistratura contabile e amministrativa, sulla natura giuridica di ASMEL, la quale, anche secondo il Consiglio di Stato, non può rivestire la posizione di centrale di committenza»*³²³. Negli stessi termini si è espressa l'ANAC, che ha contestato la qualificazione assunta

³¹⁶ Cfr. deliberazione SRC Toscana n. 225/2022/PASP.

³¹⁷ Consiglio di Stato, decisioni n. 35/2020, n. 6787/2020, n. 6975/2020, n. 3538/2021, n. 8072/2021, n. 10932/2022; TAR Lombardia, sent. n. 240/2020; TAR Lazio, sent. n. 2339/2016.

³¹⁸ Tra le altre, SRC Piemonte, delib. n. 17/2023/SRCPIE/PASP e n. 80/2022/SCRPIE/PASP; SRC Veneto, delib. n. 72/2023/PASP; SRC Umbria, delib. n. 14/2023/PASP.

³¹⁹ ANAC: delibera n. 570 del 30 novembre 2022; delibera n. 32/2015, delibera n. 780/2019, delibera n. 179/2020, delibera n. 202/2021.

³²⁰ La CGUE nella sentenza del 5 giugno 2020, causa C-3/19 ha infatti statuito che le centrali di committenza debbano essere soggetti pubblici che possono svolgere in base ad affidamenti diretti da parte delle amministrazioni l'attività di committenza, che è loro tendenzialmente riservata. In questa pronuncia, è stata valorizzata la natura di "amministrazione aggiudicatrice" della centrale di committenza specificando che *«ad un soggetto privo della qualità di amministrazione aggiudicatrice (...) non può essere riconosciuta, da parte di una normativa nazionale, la qualità di centrale di committenza»* in quanto *«non si può ritenere che le centrali di committenza offrano servizi su un mercato aperto alla concorrenza delle imprese private»* e che *«una centrale di committenza agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice al fine di provvedere ai bisogni di quest'ultima, e non in quanto operatore economico, nel proprio interesse commerciale»*.

³²¹ Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle delibere già citate nella nota 318.

³²² Con nota inviata, a mezzo pec, l'11 gennaio 2023, il Comune di Marsciano ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, co. 3, del d.lgs. n. 175/2016 (di seguito Tusp), la deliberazione di Consiglio comunale n. 66 del 15 dicembre 2022, con la quale è stata assunta la decisione di procedere all'acquisto, mediante sottoscrizione, di una quota societaria di ASMEL Consortile S.c. a r.l. (di seguito ASMEL consortile) di € 2.730,00. L'Ente ha, preliminarmente, rappresentato di essersi associato (delibera G.C. n. 341 del 6 dicembre 2022) all'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali (di seguito ASMEL), associazione senza scopo di lucro che ha promosso la costituzione di ASMEL Consortile *“quale Centrale di Committenza tra i Comuni associati, il cui capitale sociale, a partire dall'11/11/2015, è interamente detenuto da Enti Locali associati”*.

³²³ SRC Umbria, deliberazione n. 14/2023/PASP.

da ASMEL quale centrale di committenza, ritenendo che non possa, conseguentemente, «essere assolto, da parte dei Comuni non Capoluogo di Provincia, l'adempimento di cui all'art. 52, punto 1.2. del d.l. n. 77/2021, convertito con legge di conversione n. 108/2021 mediante ricorso ad ASMEL, laddove si richiede che *«Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia»*, essendo pacifico che Asmel Consortile non risponde ad alcun legittimo modello organizzativo di aggregazione di enti locali per l'aggiudicazione degli appalti»³²⁴.

Esclusa, quindi la configurabilità di ASMEL quale centrale di committenza, *«ne consegue che alla stessa risulta precluso lo svolgimento delle attività di centralizzazione delle committenze, disciplinate dall'art. 3, comma 1, lettera l) del codice [...] Ne consegue pertanto che ad ASMEL, che non riveste la natura di centrale di committenza, restano precluse altresì le attività di committenza ausiliarie di cui all'articolo 3, comma 1, lettera m), punto 4 del Codice, identificabile come «gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata»*. Per quanto concerne le ulteriori attività di committenza ausiliaria, va osservato che tali attività di committenza, qualora non svolte da una centrale di committenza congiuntamente alla fornitura di attività di centralizzazione di committenze, devono essere affidate conformemente al Codice, mediante procedura competitiva, ovvero mediante ricorso ad una società in house. Di conseguenza, non essendo ASMEL una società in house, le attività offerte ai propri soci, inquadrabili nelle attività di committenza ausiliaria (consulenze sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, nonché la messa a disposizione di infrastrutture tecniche che consentono di affidare contratti pubblici), incontrano i limiti inerenti al rispetto delle regole dell'evidenza pubblica», in relazione alle soglie per l'affidamento diretto, nonché il divieto di frazionamento artificioso degli appalti, unitamente al rispetto del principio della rotazione in ordine alla mancata possibilità di ricorrere al medesimo soggetto affidatario³²⁵. Alla luce di tali considerazioni, la SRC per l'Umbria esprime parere negativo sulla deliberazione del Consiglio comunale di Marsciano n. 66 del 15 dicembre 2022³²⁶. Sul punto è intervenuta nuovamente l'Anac assumendo un provvedimento sanzionatorio nei confronti di Asmel Società Consortile a responsabilità limitata di Gallarate (VA), che irroga una sanzione pecuniaria - ai sensi dell'art. 63, co. 11, del d.lgs. n. 36/2023, e dell'art. 12 dell'All. II.4 al Codice - e sospende l'operatore dalla qualificazione come centrale di committenza, ottenuta illegittimamente, in quanto priva dei requisiti di legge³²⁷.

³²⁴ delibera ANAC n. 570 del 30 novembre 2022.

³²⁵ SRC Umbria deliberazione n. 14/2023/PASP.

³²⁶ SRC Umbria deliberazione n. 14/2023/PASP.

³²⁷ Delibera ANAC n. 195/2024 - "Procedimento sanzionatorio per la sospensione della qualificazione ottenuta e successiva cancellazione dall'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e per l'eventuale applicazione di una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'art. 63, co. 11, del d.lgs. 36/2023, e dell'art. 12 dell'All. II.4 al Codice". L'autorità, sulla base delle verifiche successive di congruità dei dati attribuiti dal sistema alle stazioni appaltanti e centrali di

Per quanto concerne il parametro di controllo di cui all'art. 4 co. 2 Tusp, cd. "vincolo di attività", dall'analisi svolta su un campione di n. 668 deliberazioni³²⁸ è emerso che è stato rispettato nella maggior parte dei casi. A tal proposito, dalla verifica effettuata, si è potuto osservare che, prescindendo dall'esito positivo o negativo del parere espresso dalle SRC della Corte dei conti, le attività svolte dalle società cui le Amministrazioni pubbliche intendono partecipare, rientrano, nella maggioranza dei casi, nel perimetro tracciato dall'art. 4 co. 2 Tusp. Nello specifico, tale riscontro trova fondamento nella disamina dello Statuto societario, allegato alla delibera dell'ente richiedente il parere.

Quanto premesso, emerge, tra le altre, dall'analisi della deliberazione n. 66/2023 della SRC Trentino-Alto Adige – sede di Trento, la quale ritiene soddisfatto il requisito del vincolo di attività, in quanto le attività svolte dalla Trentino Mobilità S.p.A., come esposte all'art. 4 dello Statuto, sono riconducibili alla categoria di cui alla lett. a), co. 2, dell'art. 4 del Tusp, in base alla quale la *«produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi»*. Pertanto, la Sezione conclude affermando che si tratta di *«una funzione per la quale la normativa ammette la partecipazione dell'ente locale in organismi societari, risultando, così, soddisfatto il rispetto del vincolo di attività»*³²⁹.

Negli stessi termini la SRC Liguria afferma che *«SAT S.p.A. è una società pubblica che opera, secondo le previsioni statutarie, nell'ambito dei servizi pubblici (cfr. art. 5 dello Statuto, in cui figurano espressamente, tra le attività rientranti nell'oggetto sociale, la "gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani", "smaltimento e riciclaggio di rifiuti speciali e/o tossico-nocivi, compreso il trasporto relativo, nonché studio, allestimento, messa in opera, gestione e manutenzione di impianti e sistemi da impiegare per la pulitura, bonifica, disinfestazione e disinfezione delle acque, dell'aria e del territorio in genere) (...) le argomentazioni esplicitate nell'atto deliberativo appaiono sufficienti a giustificare la scelta dell'acquisizione della partecipazione in SAT S.p.A.»*³³⁰.

Talvolta accade, come nel caso trattato dalla SRC Piemonte, che la deliberazione dell'ente richiedente il parere, si soffermi esclusivamente sulla specificazione del vincolo di attività, tralasciando invece un approfondimento circa la sussistenza del vincolo di scopo: *«A tale proposito il Comune istante si limita ad evidenziare la conformità dell'acquisto all'art. 4, comma 2, lettera e), del TUSP, che consente alle amministrazioni di*

committenza sulla base di autodichiarazione dei richiedenti, ha istruito procedimento sanzionatorio contro la Asmel Società Consortile a responsabilità limitata di Gallarate, ribadendo che: *«deve ritenersi che la definizione nazionale attuale, frutto di una mera semplificazione definitoria che fa espresso rinvio al Codice del processo amministrativo (che ha diverse e specifiche finalità definitorie), non possa essere difforme da quella della direttiva 24/2014 UE, così come interpretata dalla CGUE, per la quale la "centrale di committenza" è un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie. (...) L'attività di committenza deve essere svolta da una amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore a ciò deputato dalla legge o previsto espressamente dalla legge (vedi art. 30 TUEL, art. 15 L. 241/1990, normativa Consip e soggetti aggregatori), ovvero da una società in house alle quale i soci affidino la funzione di committenza in modo diretto e non mediato da altri soggetti privati. Sul punto, si richiamano i precedenti dell'ANAC, da intendersi qui riportati quali parti integranti della presente, di cui alle delibere nn. 32/2015, 780/2019, 179/2020 e 202/2021, per le quali, anche in accordo con la giurisprudenza amministrativa, la reale connotazione della società ASMEL scrl non le consente di svolgere legittimamente le funzioni di centrale di committenza. Per tali ragioni, nel caso di specie, come anticipato, non sembrano possibili differenti interpretazioni della normativa vigente rispetto a quella di matrice euro unitaria e a quella specifica dettata dal Legislatore nazionale. Qualunque interpretazione deve, infatti, preliminarmente conformarsi a quanto statuito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza del 5 giugno 2020, causa C-3/19 (tra l'altro in un giudizio inerente Asmel scrl). La CGUE ha infatti statuito che le centrali di committenza debbano essere soggetti pubblici che possono svolgere in base ad affidamenti diretti da parte delle amministrazioni l'attività di committenza, che è loro tendenzialmente riservata»*.

³²⁸ Adottate dalle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 5, co. 3 Tusp, nel periodo compreso tra luglio 2022 e dicembre 2023.

³²⁹ SRC Trentino-Alto Adige – Trento, deliberazione n. 66/2023/PASP.

³³⁰ SRC Liguria, deliberazione n. 51/2023/PASP.

acquisire o mantenere partecipazioni in società che erogano “servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (...), senza, però, nulla dire sulla indispensabilità in concreto dello strumento societario per il perseguimento di quei fini»³³¹. L’art. 4, co. 3³³², regola la fattispecie dell’acquisizione di partecipazioni, anche in deroga al co. 1, in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni. Sotto tale profilo, giova soffermarsi sul ragionamento condotto dalla SRC per la Campania³³³ che, esaminata la delibera trasmessa dal Comune di Polla, avente ad oggetto “acquisto quote societarie di “ASMEA s.r.l.” per affidamento in house providing del servizio di gestione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio”, pronuncia parere negativo, anche in ragione della non riconducibilità dell’operazione alla fattispecie di cui al co. 3 dell’art. 4 Tusp. Difatti, come si legge nella pronuncia citata, la deliberazione dell’ente richiedente non descrive in termini chiari l’operazione, in quanto argomenta genericamente che «questa Amministrazione ritiene opportuno mantenere il controllo sulla gestione del proprio patrimonio immobiliare, attraverso una società pubblica sulla quale esercita il c.d. controllo analogo (in house)»³³⁴. Ebbene, l’operazione societaria delineata non risulta conforme alla fattispecie di cui al co. 3 dell’art. 4, Tusp, sia con riferimento al mancato conferimento dei beni immobili sia con riferimento alla mancata motivazione della riconducibilità dell’oggetto sociale esclusivo di ASMEA S.r.l. alla valorizzazione del patrimonio immobiliare. Con riferimento a quest’ultimo aspetto, l’oggetto sociale risultante dallo statuto concerne l’attività di gestione del patrimonio di edilizia economica e popolare degli Enti soci con le stesse finalità sociali degli IACP³³⁵, tuttavia la società si propone di erogare anche servizi a supporto delle attività summenzionate come la progettazione, committenza, assistenza legale, procedurale e amministrativa finalizzati all’ottenimento di incentivi per l’efficientamento energetico, Sisma-bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica per veicoli elettrici. Conseguentemente, né dalla motivazione indicata dall’ente, né dall’oggetto risultante dallo statuto sociale può desumersi una

³³¹ SRC Piemonte, deliberazione n. 81/2022/PASP.

³³² Art. 4, co. 3, d.lgs. n. 175/2016: «Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l’utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società 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».

³³³ Cfr. Deliberazione SRC Campania n. 163/2023/PASP.

³³⁴ Cfr. Deliberazione SRC Campania n. 163/2023/PASP: Evidenzia altresì: «che attraverso la partecipazione in ASMEA SRL il Comune di Polla intende svolgere le attività finalizzate alla riqualificazione e alla valorizzazione principalmente del patrimonio ERP mediante interventi di efficientamento energetico e di miglioramento delle condizioni statiche di cui ai benefici fiscali della legge 77/2020; - che la gestione e l’amministrazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica e, più in generale, le iniziative connesse alle politiche di residenza, la gestione tecnica-manutentiva dell’amministrazione del patrimonio immobiliare rientrano pienamente nelle finalità istituzionali dell’ente; - che dal punto di vista della convenienza economica, la partecipazione dell’ente è giustificata dal fatto che nella stragrande maggioranza dei casi, gli ERP comunali sono stati realizzati in emergenza e con qualità costruttiva e tecnologica molto discutibile. Risulta evidente il deficit che ogni Amministrazione Comunale registra nel bilancio annuale tra i ricavi derivanti dai canoni di locazione e le spese riconducibili ai necessari lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria; - che il Decreto-legge 77/2020 all’art. 119 comma 9, individua i soggetti legittimati a poter accedere al SUPERBONUS 110%, compendio di benefici statali finalizzati alla valorizzazione/efficientamento energetico di un bene immobiliare; - che il Comune non è tra i soggetti legittimati a poter accedere direttamente al SUPERBONUS 110%, ma che tra i soggetti legittimati, la lettera c) dell’art. 119 comma 9 indica: Istituti autonomi case popolari (IACP) comunque denominati nonché dagli enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti Istituti, istituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di “in house providing” per interventi realizzati su immobili, di loro proprietà ovvero gestiti per conto dei comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica.».

³³⁵ Cfr. Deliberazione SRC Campania n. 163/2023/PASP: Specifica altresì che «Detti obiettivi potranno essere perseguiti anche attraverso interventi di: Demolizione e ricostruzione, Ristrutturazione totale e parziale, Riqualificazione strutturale, sismica, energetica, Integrazione di fonti rinnovabili».

specifica riconducibilità dell'attività di cui all'oggetto sociale, di ASMEA S.r.l. alle finalità di valorizzazione del patrimonio previste dal co. 3 dell'art. 4, Tusp.

7.2.4 L'onere di motivazione sulla sostenibilità finanziaria e convenienza economica

L'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica - salvo nei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione avvenga in conformità a espresse previsioni legislative - deve essere sempre analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, Tusp. L'onere motivazionale deve evidenziare 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. È quanto stabilisce il legislatore al co. 1 dell'art. 5 del Tusp.

L'assenza o la carenza di uno o più profili richiesti genera l'adozione di pareri negativi ovvero pronunce di inammissibilità o non luogo a deliberare, soprattutto quando l'atto deliberativo oggetto del controllo presenti gravi, manifeste o abnormi lacune.

Al riguardo la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna evidenzia come *«una motivazione inesistente o carente dei presupposti di legittimazione legale non consente all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'Ente, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, TUSP: la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'amministrazione, ma deve insistere sull'accertamento del riscontro effettivo dei parametri richiesti dal legislatore, onde la verifica in concreto della rispondenza dei suddetti parametri al caso concreto di specie. E ciò rappresenta in ogni caso un prius rispetto al necessario completamento della scheda istruttoria contemplata dalla delibera n. 32/2023 di questa Sezione, che ad ogni buon conto nel caso di specie non è stata allegata»*³³⁶.

Allo stesso modo, la SRC Piemonte nella deliberazione n. 31/2023/PASP, rileva che *«le argomentazioni addotte non paiono sufficienti a definire il quadro complessivo dell'operazione, atteso che non viene fatto alcun riferimento ad elementi quali un'analisi del fatturato in termini numerici, un esame puntuale almeno degli ultimi tre bilanci di esercizio, l'attuale capitalizzazione della società, una valutazione dei costi di funzionamento dell'organismo societario, anche con riferimento ai costi relativi alla spesa del personale. (...) occorre ricordare che l'esame compiuto dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP è rapportato principalmente all'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione intenzionata a costituire una nuova società ovvero ad acquisire partecipazioni in una società già costituita, in linea con il principio generale immanente all'ordinamento giuridico,*

³³⁶ SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 41/2023/PASP.

secondo il quale ogni decisione amministrativa deve essere debitamente motivata (cfr. art. 1 L. n. 241/1990). Nel caso di specie, non può ritenersi che la delibera consiliare in questione abbia soddisfatto il predetto onere».

Costituiscono un onere aggravante per l'amministrazione interessata le valutazioni sulla convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Si rendono necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile³³⁷. Nel campo degli investimenti societari, il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato³³⁸.

Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione procedente, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche³³⁹. Ebbene, numerosi sono i casi di deliberazioni delle SRC della Corte dei conti in cui il parere reso non è favorevole, in ragione dell'assenza di una motivazione analitica in ordine ai parametri sopra descritti³⁴⁰. Tra le altre, senza pretesa di esaustività, si riportano le considerazioni della SRC Campania, la quale rileva, nella fattispecie oggetto del controllo, la carenza ed inadeguatezza dell'istruttoria a sorreggere la scelta di costituire la suddetta società *in house*, sotto il profilo della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. Il piano economico-finanziario esaminato dalla Sezione è scarno e lacunoso. Il Collegio aggiunge poi che «non risulta agli atti una analisi di sensitività, che consenta di definire anche scenari

³³⁷ In questi termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22.

³³⁸ SRC Lombardia deliberazione n. 753/2010/PAR: «Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampiamente sviluppati dalla giurisprudenza contabile».

³³⁹ SRC Campania deliberazione n. 91/2023/PASP: «In particolare, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di acquisizione di partecipazione sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende proseguire. Quanto al relativo contenuto, il Business Plan (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire. Le previsioni del BP devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'esigenza di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate».

³⁴⁰ (I TRIM. 2023) SRC Campania deliberazione n. 91/2023/PASP, SRC Abruzzo deliberazione n. 82/2023/PASP, SRC Lazio deliberazione n. 59/2023/PASP, SRC Lombardia deliberazione n. 55/2023/PASP (II TRIM. 2023), SRC Calabria deliberazione n. 43/2023/PASP, SRC Calabria deliberazione n. 44/2023/PASP, SRC Liguria deliberazione n. 51/2023/PASP; (III TRIM. 2023), SRC Liguria n. 79/2023/PASP, SRC Campania n. 241/2023/PASP; (IV TRIM. 2023) SRC Liguria n. 119/2023/PASP, SRC Liguria n. 121/2023/PASP, SRC Liguria n. 128/2023/PASP, SRC Lazio n. 150/2023/PASP, SRC Lazio n. 151/2023/PASP, SRC Lazio n. 152/2023/PASP.

alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate»³⁴¹. Infine, la chiara inadeguatezza del piano economico-finanziario rileva anche ai fini del pronunciamento ex art. 5, co. 3, Tusp, in quanto non consente di effettuare uno scrutinio effettivo e puntuale in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla convenienza economica dell'operazione³⁴². Negli stessi termini, si segnala la pronuncia della SRC Abruzzo³⁴³, la quale rileva l'assoluta e irrimediabile carenza della delibera n. 8/2022 del Comune di Castelguidone, in ordine alla motivazione sul parametro della sostenibilità finanziaria, sia soggettiva che oggettiva³⁴⁴. Le affermazioni rese risultano assolutamente generiche ed è omesso qualsivoglia richiamo a dati oggettivi che possano sostenerne la fondatezza e specificare il contenuto di quanto dichiarato. Sotto il profilo della convenienza economica e, quindi, della compatibilità della scelta con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, la delibera commissariale riferisce lo «scopo (...) di consentire al Comune stesso di affidare successivamente ad Eco.Lan. s.p.a. il servizio di igiene urbana nella forma di affidamento diretto a società in house», ma, riguardo alla scelta, si limita ad affermare in modo apodittico e generico che ciò «rappresenta una scelta conveniente per il Comune». La delibera non si determina in alcun modo in ordine alla possibilità che l'obiettivo del servizio integrato di rifiuti, possa essere raggiunto con modalità alternative rispetto a quelle scelte. Anche la SRC per la Calabria, in relazione alla deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 27 febbraio 2023 del Comune di Crucoli avente ad oggetto «distretto del cibo, «contea del vino» Cirò S.c. a r.l. - presa d'atto costituzione e statuto, disponibilità sede sociale - acquisto quote di nuova emissione per la partecipazione al capitale sociale», pronuncia parere non positivo, poiché, tra le altre ragioni esplicitate, «sul versante della convenienza e della sostenibilità finanziaria della scelta partecipativa del Comune di Crucoli nonché della sua compatibilità con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, è chiaro, innanzitutto, che l'indeterminatezza e la vaghezza delle argomentazioni della deliberazione consiliare con le quali il rapporto tra Comune e società circa l'immobile che si intende conferire (immobile che, rientra nel patrimonio immobiliare del Comune di Cirò) appare inconciliabile con parametri di efficienza ed economicità e, comunque, non consente di pervenire, sul punto, ad alcuna valutazione di congruità e di sostenibilità finanziaria dell'iniziativa»³⁴⁵. In alcuni casi, le Sezioni regionali di controllo rilevano talvolta la totale assenza di

³⁴¹ SRC Campania, deliberazione n. 91/2023/PASP.

³⁴² Come evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), nell'esame «previsto dall'art. 5, comma 3, del Tusp sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione».

³⁴³ SRC Abruzzo, deliberazione n. 82/2023/PASP.

³⁴⁴ SRC Abruzzo, deliberazione n. 82/2023/PASP: «Dal punto di vista oggettivo, non viene valutata in alcun modo la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Dal punto di vista soggettivo, non vi è alcun riferimento alla situazione economico-finanziaria dell'Ente, e non è verificata in alcun modo la compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP – alla cui esistenza, appunto, non viene fatto alcun richiamo in motivazione né lo stesso è presente fra la documentazione prodotta – con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato; neppure alcun cenno viene fatto alla situazione specifica economico-finanziaria del Comune.».

³⁴⁵ SRC Calabria, deliberazione n. 43/2023/PASP; negli stessi termini, deliberazione n. 44/2023/PASP.

motivazione in ordine ai parametri della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica, come avvenuto per la SRC Liguria, la quale precisa che pur comprendendo che *«la decisione di acquisizione della partecipazione in SAT S.p.A. debba essere contestualizzata nel più ampio panorama dell'affidamento del servizio a livello di bacino provinciale del quale il comune fa parte, residuando, in sostanza, limitati margini di discrezionalità in capo allo stesso una volta espletata la scelta a livello provinciale, rileva l'assenza, nella documentazione prodotta, di qualsivoglia motivazione in merito alla convenienza economica e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità»*³⁴⁶.

Rilievi in merito all'onere analitico sulla sostenibilità finanziaria oggettiva (quale riferisce capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale) emergono anche dalla deliberazione n. 225/2022/PASP della SRC Toscana. Il Collegio ha preso atto dell'avvenuta redazione dello Studio di fattibilità che, in linea con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, fornisce gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire; tuttavia, precisa che il predetto documento si limita a descrivere lo scenario dell'operazione societaria di *spin-off* - neanche in chiave programmatica e prospettica - alcun elemento sull'alienazione a terzi dell'attività di ricerca del ramo *de quo*. Parimenti rileva che lo studio di fattibilità valutazioni sulla convenienza economica dell'operazione nella prospettiva dell'Ente socio.

7.2.5 L'impiego del modello gestionale/organizzativo *in house providing*

Come noto, in caso di acquisto di partecipazioni finalizzate all'affidamento di servizi secondo il modello *"in house providing"*, onde evitare possibili conflitti con le valutazioni che il Giudice amministrativo potrebbe essere chiamato ad effettuare in ipotesi di impugnazione dell'atto di affidamento, le Sezioni regionali di controllo, in sede di applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, ritengono di dover circoscrivere la propria valutazione all'esistenza o meno di adeguata e razionale motivazione a sostegno della scelta effettuata; in altri termini, la cognizione della Sezione, in questa sede, non si estende alla verifica della esistenza in concreto dei requisiti per procedere all'affidamento *in house*, ma si limita a verificare la conformità della delibera adottata dal Consiglio comunale ai parametri individuati dall'art. 5, co. 3 Tusp³⁴⁷.

Come osservato dalla stessa magistratura contabile, *«Con riferimento all'onere motivazionale in sede di "parere" ex art. 5 TUSP, tenuto conto della sfera di cognizione del Giudice amministrativo in caso di eventuale contenzioso sugli affidamenti in house, la Corte è chiamata a verificare più propriamente che l'ente abbia adottato*

³⁴⁶ SRC Liguria, deliberazione n. 51/2023/PASP- Cfr. anche deliberazione n. 119/2023/PASP.

³⁴⁷ In questi termini: SRC Liguria, n. 22/2023/PASP; SRC Lombardia, n. 209/2022/PASP e n. 13/2023/PASP.

una relazione in cui dia compiutamente atto di aver effettuato tutte le valutazioni prescritte dal comma 2 dell'art. 192 d. lgs. n. 50/2016, comprese le ragioni del mancato ricorso al mercato»³⁴⁸.

Del resto, va ricordato, in chiave generale, come l'aggravamento degli oneri posti a carico delle amministrazioni pubbliche che intendano ricorrere ad affidamenti in house abbia trovato un nuovo ulteriore approdo nella normativa recentemente introdotta dal decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201 (recante *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*): tale normativa ha stabilito nuove regole e limiti per la durata degli affidamenti in house di servizi pubblici locali ed ha riaffermato, tra l'altro, la necessità che l'ente locale dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione³⁴⁹.

A tal proposito, può osservarsi quanto deciso dalla SRC Campania nella deliberazione n. 91/2023/PASP, la quale esamina quanto deliberato dal Comune di Atripalda in ordine alla costituzione di una Società multiservizi *in house* alla quale intende affidare un'ampia ed eterogenea gamma di servizi strumentali all'Ente e allo svolgimento delle sue funzioni. Ebbene, il Collegio osserva che, nella deliberazione oggetto del controllo, l'Amministrazione comunale afferma di avere già avviato un programma di riorganizzazione strutturale dell'Ente, *«provvedendo all'ampliamento dell'attuale pianta organica mediante assunzione di n. 11 unità di personale»*, e dunque il ricorso a tale modello gestorio sarebbe dettato anche dall'esigenza di ovviare alla carenza di personale. Tuttavia, occorre precisare che tale argomento, quandanche fosse fondato, non può costituire, di per sé, giustificazione della creazione di una Società *in house*. La SRC Campania, nell'esaminare tale modello di gestione, cita altresì la consolidata giurisprudenza amministrativa³⁵⁰ che, sulla base dell'art. 192 del codice dei contratti, sottolinea che il ricorso all'*in house* presuppone il riscontro di due condizioni: a) la dimostrata incapacità del mercato di offrire il servizio *de quo* alle medesime condizioni qualitative, economiche, di accessibilità, garantite dal gestore oggetto del controllo analogo (fallimento del mercato); b) la sussistenza di specifici benefici per la collettività derivanti dall'affidamento diretto *in house*, come già detto, concretamente dimostrati. Ebbene, afferma il Collegio che: *«Nel caso di specie, le condizioni non sono state dimostrate, risultando, per contro, evidenze: a) dell'esistenza di un mercato e, per altro verso, b) della comparabilità delle offerte tra operatori a controllo pubblico e operatori privati. Questa premessa esclude qualsiasi validità dell'argomento astratto della garanzia di migliori servizi, in termini qualitativi e finanziari, attraverso la costituzione di un organismo in house. Nella fattispecie, il Comune di Atripalda ritiene che la necessità della costituzione di una società in house derivi da un miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi erogati, collegata, astrattamente, alla modalità gestoria. Tale affermazione è sganciata, tuttavia, da*

³⁴⁸ SRC Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n. 209/2022/PASP, n. 13/2023/PASP.

³⁴⁹ In questi termini, SRC Marche, deliberazioni n. 25/2023/VSG, n. 26/2023/VSG, n. 60/2023/PASP.

³⁵⁰ Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102; Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021 n. 7023.

qualsiasi ancoraggio ad elementi concreti e valutabili da questa Sezione. Il che integra una violazione dell'obbligo di motivazione analitica in ordine al carattere strettamente necessario della costituzione di tale società per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e alla sussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento in house, cui la costituzione della Società in esame è preordinata. Tali carenze non consentono di apprezzare la necessità della costituzione della Società e la sussistenza dei presupposti per il ricorso al modello dell'in house providing con riferimento ad una così ampia ed eterogenea gamma di servizi»³⁵¹.

Allo stesso modo, la SRC Marche si pronuncia negativamente in ordine all'operazione societaria in oggetto, rilevando la non conformità del provvedimento consiliare e dell'operazione in argomento alle norme del d.lgs. n. 175/2016, ed osservando, altresì, come né dalla delibera consiliare all'esame né dalle descritte caratteristiche dell'operazione complessivamente considerata, emergano elementi che possano giustificare il ricorso a questo ulteriore nuovo organismo societario a partecipazione pubblica di cui l'Amministrazione comunale approva la costituzione. Del resto, afferma il Collegio «la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni societarie, anche indirette, da parte delle amministrazioni locali deve ritenersi fortemente circoscritta ad esigenze eccezionali, in coerenza con il principio costituzionale del buon andamento e con i principi dettati dallo stesso TUSP, con particolare riguardo "all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica" (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 175/2016)»³⁵².

Anche la SRC Lazio, nell'esaminare la deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 49 del 2 febbraio 2023, ritiene che gli argomenti spesi in ordine alla sussistenza della "necessità"³⁵³ del ricorso al modello *in house* da Roma Capitale, per dimostrare la presenza del presupposto, risultino infondati. Il primo argomento consiste nella sopravvenienza di una normativa statale per cui le istituzioni educative devono usare personale di supporto interno³⁵⁴. L'argomento resta infondato per dimostrare la necessità di cui all'art. 5 del Tusp. Da un punto di vista contabile, la disposizione impone l'identità tra il bilancio su cui si imputa la spesa del rapporto di lavoro e la titolarità giuridica del rapporto medesimo. In questo modo, il principio che se ne ricava è che l'autoproduzione dei servizi in questione deve essere sia formale che sostanziale, garantendo un controllo completo del rapporto di lavoro e dei suoi costi. Per contro, il ricorso all'intermediazione di una società *in house* per l'autoproduzione e l'erogazione di beni e servizi, anche strumentali, resta circondato da un chiaro sfavore ordinamentale. La decisione di acquisto delle quote di

³⁵¹ SRC Campania, deliberazione n. 91/2023/PASP.

³⁵² SRC Marche, deliberazione n. 61/2023/PASP, n. 62/2023/PASP, n. 63/2023/PASP, n. 64/2023/PASP, n. 65/2023/PASP, n. 66/2023/PASP, n. 67/2023/PASP, n. 68/2023/PASP, n. 69/2023/PASP, n. 70/2023/PASP, n. 71/2023/PASP, n. 72/2023/PASP, e ss., fino a deliberazione n. 83/2023/PASP.

³⁵³ Cons. Stato, Sez. III, 11 marzo 2011, n. 1572 e n. 1573, secondo cui: «per necessità non si intende indispensabilità (necessità assoluta) ma una necessità relativa, nel senso di dimostrabile e dimostrata maggiore idoneità della partecipazione ad assolvere al compito pubblicistico di fornire un servizio di interesse generale in modo qualitativamente più adeguato e a condizioni economiche più favorevoli rispetto all'ordinaria modalità esternalizzatrice (un "qualificato nesso", basata su "reali necessità istituzionali degli enti")».

³⁵⁴ Più nel dettaglio, la deliberazione n. 49/2023 ritiene che la costituzione dell'organismo *in house* sarebbe imposta dalla sopravvenienza dell'art. 1, co. 760, della legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018).

minoranza per la costituzione di un organismo *in house*, in secondo luogo, viene motivata ritenendo che la necessità della costituzione di una società *in house* deriverebbe da un sicuro ed evidente miglioramento della qualità dei servizi collegata, astrattamente, alla modalità gestoria. La gestione *in house*, mediante il controllo analogo, infatti, garantirebbe, oltre a un maggiore accentramento e controllo sulla formazione del personale, l'eliminazione dello storico contenzioso con Rms. Anche sotto questo punto di vista, il ragionamento risulta giuridicamente e concretamente infondato³⁵⁵. Tanto premesso, anche gli argomenti in concreto forniti risultano privi di riscontro. Il primo riguarda la prospettiva dell'eliminazione di un contenzioso che, dalla documentazione resa, non risulta affatto legata al modello precedentemente prescelto. Il secondo argomento, utilizzato per dimostrare la necessità della costituzione dell'organismo *in house*, è il fallimento del mercato a fronte dell'evidente convenienza economica della gestione *in house*. Infine, non risultano dimostrate le condizioni per il ricorso all'*in house* dettate dalla «giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102; Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021 n. 7023), sulla base dell'art. 192 del codice dei contratti»³⁵⁶.

7.2.6 L'assoggettabilità al controllo dell'adesione a un gruppo di azione locale (GAL)

Un tema ricorrente e sul quale si sono commisurate interpretazioni non sempre convergenti, afferisce alle ipotesi di adesione di un Comune a un Gruppo di azione locale (GAL).

La questione divisiva è se l'operazione rientri nel regime derogatorio che l'art. 5, co. 1 del Tusp dispone per le ipotesi di operazioni di costituzione e acquisizione societaria che avvengano *“in conformità ad espresse disposizioni legislative”*, integrando una partecipazione essenziale, o se, invece, sia assumibile nel novero degli atti suscettibili di esame ai sensi dell'art. 5, cc. 3 e 4.

Numerose Sezioni regionali di controllo³⁵⁷ hanno deliberato aderendo all'uno o all'altro indirizzo; tra le altre, si segnala l'orientamento della SRC Lombardia nel senso della riconducibilità di tali atti tra quelli sottoposti al controllo in argomento, sempre che i GAL siano costituiti in forma societaria. Con la deliberazione 162/2022/PAR, infatti, la Sezione aveva già evidenziato che *«..l'accertamento delle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, in uno con i divieti imposti dall'art. 4 e le deroghe ivi contenute, comporta l'esame dell'oggetto sociale (che per espresso divieto non deve essere*

³⁵⁵ SRC Lazio, deliberazione n. 59/2023/PASP: «Come detto, dal punto di vista giuridico, la preferenza per l'erogazione pubblica di beni e servizi per mezzo di organismi *in house* non può basarsi sul richiamo all'art. 1, comma 760, della legge di bilancio 2019. La società partecipata e *in house* integra una forma di autoproduzione soltanto indiretta, intermediata da una struttura con un proprio bilancio e un'autonomia di funzionamento assicurata dal diritto civile, specie sotto il profilo contabile. In secondo luogo, sussiste una preferenza verso il ricorso diretto al mercato».

³⁵⁶ SRC Lazio, deliberazione n. 59/2023/PASP: «Nel caso di specie, le condizioni non sono state dimostrate risultando, per contro, evidenze a) dell'esistenza di un mercato e, per altro verso, b) della comparabilità delle offerte tra operatori a controllo pubblico e operatori privati. In terzo luogo, c) la dimostrazione della maggiore efficienza e convenienza dell'operatore a controllo pubblico si è avvalsa di una metodologia che, ab extrinseco (senza entrare nel merito dei singoli parametri di costo), appare irragionevole».

³⁵⁷ SRC Piemonte, deliberazioni nn. 92, 93, 96, 104, 106, 108, 110, 119 del 2023/PASP; SRC Campania, deliberazioni nn. 292 e 303 del 2023/PASP; SRC per la Regione siciliana, deliberazione n. 370/2023/PASP; SRC Puglia, deliberazione n. 148/2023/PASP.

rivolto alla produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente procedente), e la rispondenza di quanto ivi indicato come scopo della società alle ipotesi espressamente contemplate dalla disposizione in esame, considerando le deroghe, anch'esse parimenti espresse, assentite dal legislatore» (C. conti, SRC Veneto, del. n. 135/2022/QMIG del 4 ottobre 2022). D'altra parte, la SRC osservava come anche il secondo comma, dell'art. 26 del Tusp escludesse dall'applicazione dell'art. 4, non solo le società elencate nell'allegato A, ma anche quelle aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle Regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea. In ragione di detta disposizione, infatti, nelle «ipotesi dei c.d. GAL (ossia, il "gruppo di azione locale" che generalmente ha la forma di una società consortile partecipata da soggetti pubblici e privati allo scopo di favorire lo sviluppo locale di un'area rurale attraverso Fondi strutturali), le deliberazioni adottate ai sensi del novellato art. 5 cit. non sono sindacabili sotto il profilo della stretta necessità (a meno che il rilievo non investa l'ambito territoriale dell'ente), mentre l'onere motivazionale dovrà essere assolto sotto tutti i restanti profili. Può considerarsi, quindi, ancora attuale l'affermazione della Magistratura contabile secondo cui l'art. 26, secondo comma, del TUSP «esclude l'onere di motivare in ordine all'interesse» alla costituzione «della società ai sensi dell'art. 4 del medesimo testo unico» (SRC Lombardia, deliberazione n. 114/2018/VSG del 16 aprile 2018)³⁵⁸. Coerentemente con la suddetta pronuncia la Sezione, in casi in cui il modulo organizzativo dei GAL non fosse configurabile come società, ma come semplice Consorzio, non ha reso il parere, dichiarando il "non luogo a provvedere"³⁵⁹. La SRC per la Regione siciliana, al riguardo, si è pronunciata nel ritenere che i «G.A.L. non costituiscono una nuova tipologia di società ma sono "strutture" rappresentative del territorio dal punto di vista istituzionale, economico e sociale, incaricate di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento»³⁶⁰.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia - premesso che la forma di società consortile a responsabilità limitata rientra nel novero³⁶¹ dei moduli societari in cui le pubbliche amministrazioni possono assumere partecipazioni - ha osservato che *«la veste societaria prescelta dallo statuto in esame non appare dirimente in quanto in tale sede va scrutinato il particolare regime giuridico afferente al Gruppo di Azione Locale»*³⁶². Il collegio ha sul punto condiviso la prospettiva ermeneutica espressa da SRC Veneto, con le delibere nn. 13 e 157/2023/PASP, ove si affermava che la partecipazione pubblica al GAL rappresenta un elemento essenziale per accedere a fondi comunitari e per lo sviluppo locale del proprio ambito

³⁵⁸ SRC Lombardia, deliberazione n. 323/2023/PASP; negli stessi termini, deliberazione n. 306/2023/PASP, n. 305/2023/PASP, n. 304/2023/PASP, n. 303/2023/PASP, n. 302/2023/PASP, n. 301/2023/PASP, n. 300/2023/PASP, n. 299/2023/PASP, n. 298/2023/PASP, n. 297/2023/PASP, n. 296/2023/PASP, n. 295/2023/PASP.

³⁵⁹ Cfr. SRC Lombardia, deliberazioni nn. 183, 185, 186/2023/PASP, anche T.A.R. Sicilia, sez. IV - Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048 con molteplici richiami.

³⁶⁰ Cfr. anche T.A.R. Sicilia, sez. IV - Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048 con molteplici richiami.

³⁶¹ Art. 3, co. 1, Tusp: «Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa».

³⁶² Cfr. SRC Puglia, deliberazione n. 148/2023/PASP.

territoriale, avente carattere di necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali e della produzione di servizi di interesse generale.

Diversamente il Collegio toscano è intervenuto più volte, sostenendo che il provvedimento di adesione a un GAL non rientra nel regime derogatorio, previsto dall'art. 5, per le ipotesi di operazioni di costituzione o acquisizione societaria che avvengano *“in conformità ad espresse disposizioni legislative”*. In particolare, *«gli artt. 32 e 34 del Reg. (Ue) n. 1303/2013, non definiscono né autorizzano direttamente l'operazione societaria, ma si limitano a stabilire alcune caratteristiche dei Gruppi di azione locale, chiamati a svolgere un ruolo di assoluta centralità per il perseguimento degli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE)»*³⁶³.

In merito alla disciplina dei GAL la SRC Lombardia sostiene che essi rientrano tra le forme di partenariato pubblico-privato e sono destinati a svolgere importanti funzioni nel sistema relativo alla gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), spettando ad essi, ai sensi dell'art. 34 del regolamento UE n. 1303/2013 del 17.12.2013¹, la gestione dello strumento denominato *“Sviluppo locale di tipo partecipativo”* (SLTP). Tali strutture sono disciplinate altresì dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17/12/2013. Sulla scorta di tali previsioni, nei GAL il peso della presenza della componente pubblica è significativamente attenuato, dal momento che nessun singolo gruppo di interesse è in grado di controllare il processo decisionale. Pertanto, essi assumono la configurazione di soggetto collettivo di diritto privato a partecipazione pubblica necessaria e minoritaria. Occorre poi evidenziare che l'art. 4 del Tusp, come ampiamente trattato in precedenza, assoggetta la partecipazione a società pubbliche ad un duplice vincolo finalistico: quello generale di scopo, di cui al comma 1 e quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4, che comma 6 fa salva *«... la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014»*.

A tal proposito, la SRC Lombardia ritiene, anche, che *«il richiamo al Regolamento (CE) n. 1303/2013, lungi dal sottrarre i GAL dall'assoggettamento al parere prescritto dell'art. 5 del TUSP, si limiti a individuare e, quindi, legittimare, altre finalità delle partecipazioni pubbliche, oltre a quelle espressamente indicate al comma 2 dello stesso articolo»*³⁶⁴.

Sulla disciplina di GAL la SRC Puglia - che si è espressa con *“un non luogo a deliberare”*, in ragione della essenzialità della partecipazione, non assoggettabile al controllo ex art. 5, cc. 3 e 4, Tusp - dichiara che esso *«rappresenta uno strumento giuridico a sé stante che non è ascrivibile al novero delle società a partecipazione pubblica, in quanto è costituito da un partenariato pubblico-privato in conformità alle previsioni*

³⁶³ Cfr. SRC Toscana, deliberazione n. 207/2023/PASP.

³⁶⁴ SRC Lombardia, deliberazione n. 323/2023/PASP.

della normativa europea ed è quindi uno specifico modello individuato dall'art. 34 del regolamento (UE) 1303/2013 per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 32. (...) L'art. 32, in particolare, dispone che lo sviluppo locale partecipativo (S.L.T.P., o indicato con l'acronimo inglese C.C.L.D. – Community led local development)) è sostenuto dal F.E.A.S.R., denominato sviluppo locale L.E.A.D.E.R. (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), e può essere sostenuto dagli altri Fondi S.I.E. (strutturali e di investimento europei) interessati; è concentrato su territori subregionali specifici ed attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali, nonché concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali. Inoltre, «è gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto». In sostanza, quindi, nell'ambito dei fondi S.I.E. l'art. 32 del menzionato regolamento configura uno specifico strumento per il perseguimento di finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale, da attuarsi con il contributo prioritario di forze del territorio, indicando nell'art. 34 i compiti attribuiti ai Gruppi di Azione Locale)»³⁶⁵.

A supporto di tale lettura si richiamano le Sezioni Riunite che, in più occasioni³⁶⁶, hanno esaminato nel merito atti di costituzione di società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari e degli enti di ricerca che, secondo quanto indicato dall'art. 4, co. 8 con formulazione analoga a quella del comma 6, sono anch'esse previste da apposite disposizioni di legge.

In definitiva la costituzione o l'adesione a un GAL è rimessa all'iniziativa degli enti, che dovranno comunque tenere presente le indicazioni di cui alla normativa europea.

In senso contrario la SRC Veneto, che si esprime in questi termini: «Sebbene, infatti, il G.A.L. sia costituito da un partenariato pubblico-privato in conformità alle previsioni della normativa europea, lo stesso non è ascrivibile al novero delle Società a partecipazione pubblica, in quanto specifico strumento individuato dal Regolamento UE n. 1303/2013 all'art. 34 per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 32³⁶⁷. Anche il TUSP laddove definisce le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, fa salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione del richiamato art. 34³⁶⁸ del Regolamento UE»³⁶⁹.

³⁶⁵ Cfr. SRC Puglia, deliberazione n. 148/2023/PASP.

³⁶⁶ Ex multis deliberazioni n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, n. 18/SSRRCO/PASP/2022, n. 28/SSRRCO/PASP/2022.

³⁶⁷ Nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei SIE, l'art. 32 del menzionato Regolamento configura uno specifico strumento per il perseguimento di finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale, da attuarsi con il contributo prioritario di forze del territorio. L'art. 34, oltre ad individuare i compiti attribuiti ai Gruppi di Azione Locale (analiticamente elencati al comma 3), stabilisce che: «1. I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Gli Stati membri stabiliscono i rispettivi ruoli del gruppo d'azione locale e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi interessati concernenti tutti i compiti attuativi connessi alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. 2. L'autorità o le autorità di gestione responsabili provvedono affinché i gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita».

³⁶⁸ L'art. 34, oltre ad individuare i compiti attribuiti ai Gruppi di Azione Locale (analiticamente elencati al comma 3), stabilisce che: «1. I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Gli Stati membri stabiliscono i rispettivi ruoli del gruppo d'azione locale e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi interessati concernenti tutti i compiti attuativi connessi alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. 2. L'autorità o le autorità di gestione responsabili provvedono affinché i gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita».

³⁶⁹ SRC Veneto, deliberazione n. 254/2023/PASP; nello stesso senso, deliberazioni n. 13 e 157/2023/PASP.

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, il GAL va ricondotto agli strumenti di programmazione nell'ambito della cd. "politica concertata"³⁷⁰. *«La partecipazione pubblica al G.A.L. rappresenta un elemento essenziale per accedere a fondi comunitari per lo sviluppo locale del proprio ambito territoriale e, per detta partecipazione, possono ravvisarsi i caratteri di necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali e della produzione di servizi di interesse generale non diversamente ottenibili in altro modo, ovvero non ottenibili dal mercato. Detta partecipazione presenta, quindi, i caratteri della partecipazione essenziale e come tale ascrivibile alle ipotesi di eccezione di cui al primo periodo del primo comma dell'art. 5 TUSP in cui si esclude la sottoposizione dell'atto al preventivo parere della Corte dei conti per le ipotesi in cui "la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative».* Tale eccezione, del resto, si pone in armonia con l'oggetto del Tusp definito all'art. 1, le cui disposizioni sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Stessa finalità è rinvenibile nella novella legislativa, che pone l'attenzione proprio ai profili di sostenibilità finanziaria e compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'operazione di costituzione di una società a partecipazione pubblica e di acquisizione di partecipazione. In conclusione – termina il Collegio – *«in assenza di esplicita previsione legislativa, non si possono ritenere attratte all'esame preliminare della Corte dei conti, secondo la procedura, i parametri ed i tempi prescritti dalla richiamata novella legislativa, operazioni che non comportino la costituzione di una nuova società o l'acquisizione di una partecipazione da parte di un ente pubblico. L'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli, invece, per i quali la legge non ne impone la trasmissione, in quanto non ricompresi nell'alveo applicativo della norma richiamata»*³⁷¹.

7.2.7 La compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato

A mente dell'art. 5, co. 2, del Tusp *“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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate”.* Circa il profilo della compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, particolare rilevanza assumono le disposizioni di cui

³⁷⁰ SRC Veneto, deliberazione n. 254/2023/PASP: *“Esso, infatti, sotto forma di partenariato locale, è una caratteristica del programma LEADER introdotto con la riforma dei fondi strutturali, deputato ad individuare ed attuare le strategie di sviluppo locale contenute nel Programma di Sviluppo Locale (PSL), le quali coinvolgono territori comunali limitati e ben definiti, di livello sub regionale. L'insieme dei territori comunali coinvolti nell'attuazione del PSL costituisce l'ambito territoriale di operatività del G.A.L., individuati in numero di nove per la Regione del Veneto. La classificazione delle aree rurali è operata dal PSR conformemente alla metodologia prevista nell'Accordo di Partenariato, con alcuni affinamenti specifici regionali”.*

³⁷¹ SRC Veneto, deliberazione n. 254/2023/PASP.

agli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE³⁷². Invero, per costante giurisprudenza³⁷³, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, sotto il controllo del giudice unionale, dacché ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto.

Dunque, ad essi spetta un ruolo complementare di salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di notifica preventiva della misura alla Commissione da parte degli Stati membri.

Pertanto, in sede di deliberazione *ex art. 5 Tusp*, la Corte dei conti deve limitarsi a verificare che, a norma di legge, la deliberazione trasmessa dia atto della compatibilità con la normativa eurounitaria in tema di aiuti di Stato³⁷⁴.

Sul punto, nella deliberazione della SRC Abruzzo si legge che *“in materia di aiuti di Stato, nella documentazione disponibile, si rappresenta, invero alquanto limitatamente, che non sono previsti interventi finanziari in favore dell'Azienda speciale ma, al contrario, viene previsto l'accollo del costo delle utenze oggi in capo al Comune, per cui è del tutto evidente la compatibilità dell'iniziativa con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”*. In merito alla previsione di cui all'ultimo periodo del co. 2 dell'art. 5 del Tusp, a mente del quale *“Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate”*, nella delibera del Consiglio di amministrazione dell'Azienda speciale n. 15 del 23 febbraio 2023 è riportato che *“l'ipotizzata consultazione pubblica ovvero indagine di mercato verso soggetti esterni, da un lato, appare non prevista in quanto non trattasi della esternalizzazione del servizio di gestione (ma solo di uno strumento di migliore e più efficiente organizzazione dell'Azienda Speciale) e, dall'altro, non potrebbe prefigurare in alcun modo un vantaggio economico né per il Comune di Montesilvano né per l'Azienda speciale”*³⁷⁵.

La SRC Campania riscontra la totale assenza di motivazione in ordine a tale parametro di controllo, affermando che: *«Quanto alla compatibilità eurounitaria dell'intervento, la deliberazione non dà atto e non motiva in ordine a tale aspetto. La stessa non si sofferma sulle ragioni e sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento diretto, definendo i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche ove previste, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione*

³⁷² L'articolo 107 del TFUE vieta gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero quegli aiuti che mediante risorse statali che sotto qualsiasi forma, favorendo solo alcune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Tale divieto, tuttavia, non ha carattere assoluto, giacché sono previste deroghe nelle circostanze in cui la Commissione europea non eserciti poteri discrezionali e nei casi in cui gli aiuti siano autorizzati all'esito di una valutazione discrezionale delle Istituzioni europee. Il successivo articolo 108 prevede una procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti con la disciplina del Trattato, compatibilità che deve essere valutata esclusivamente dalla Commissione, sotto il controllo del giudice dell'Unione, escludendo il giudice nazionale da qualsivoglia pronuncia in merito.

³⁷³ *ex plurimis*, Corte di giustizia UE, sentenza 26 ottobre 2016, causa C 590/14 P.

³⁷⁴ In tali casi, il giudice nazionale è, meramente, tenuto ad interpretare ed applicare la nozione di “aiuto di Stato” per valutare se un provvedimento adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo debba esservi o meno soggetto.

³⁷⁵ SRC Abruzzo, deliberazione n. 113/2023/PASP.

alla collettività di riferimento. Con riferimento al secondo aspetto, l'atto deliberativo non dà atto né offre prova dell'intervenuta previa consultazione pubblica posta a garanzia della democrazia partecipativa (art.1 Cost.)»³⁷⁶.

La SRC Liguria, sebbene comprenda che la decisione di acquisizione di partecipazione sottoposta al suo scrutinio debba essere contestualizzata nel più ampio panorama dell'affidamento del servizio a livello di bacino provinciale del quale il Comune fa parte, e pertanto, residuando scarsi margini di discrezionalità in capo all'ente, rileva la carenza di molteplici aspetti motivazionali e l'assenza di qualsivoglia considerazione in merito alla compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato³⁷⁷. La stessa Sezione, nell'esame di un'acquisizione comunale di azioni per l'affidamento *"in house providing"* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nell'ambito del *"Piano d'area omogenea della Provincia di Savona per la gestione dei rifiuti"* ha ricordato che *«il quarto "criterio Altmark" prevede che quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sostenere»³⁷⁸.*

In ordine alla partecipazione da parte del Comune di Caivano (NA), alla *costituenda* società di gestione del servizio idrico integrato dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, la SRC Campania rileva che dalla *«documentazione in atti, non emerge alcuna forma di consultazione pubblica. Il comma 2 dell'art. 5 dispone, inoltre, che l'atto deliberativo dia atto della compatibilità della scelta con la disciplina europea, in particolare con quella dettata in materia di aiuti di Stato. Nella fattispecie, l'atto deliberativo non dà atto e non motiva in ordine a tale compatibilità»³⁷⁹.*

In sede di parere reso per un'operazione relativo al servizio di produzione di energia elettrica rinnovabile da fonte fotovoltaica, la SRC per il Trentino - Alto Adige/Südtirol Sede di Trento rileva la mancanza di motivazione in merito alla compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, *«come pure nessun riferimento si rileva dalla ulteriore documentazione istruttoria acquisita agli atti, tra cui, la due diligence legale e la due diligence tecnica della SR International S.r.l., anche con riferimento al regolamento (CE) 16.06.20014 n. 651/2014/UE e alla Comunicazione della Commissione europea del 24/03/2022, n. 2022/C131I/01».*

³⁷⁶ SRC Campania, deliberazione n. 114/2023/PASP.

³⁷⁷ SRC Liguria, deliberazione n. 91/2023/PASP; anche n. 72-85/2023/PASP.

³⁷⁸ SRC Liguria, deliberazione n. 114/2023/PASP.

³⁷⁹ SRC Campania, deliberazione n. 112/2023/PASP; v. anche nn-113-114/PASP.

Pareri resi nel periodo di osservazione: per tipologia e Sezioni regionali di controllo *

Denominazione organo emittente	Parere non reso			Parere negativo o parzialmente negativo			Parere positivo			Totale		
	II semestre 2022	2023	totale	II semestre 2022	2023	totale	II semestre 2022	2023	totale	2022	2023	2022 - 2023
Sezione Controllo Regione Abruzzo	3	0	3	0	1	1	0	4	4	3	5	8
Sezione Controllo Regione Calabria	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2
Sezione Controllo Regione Campania	0	10	10	0	43	43	0	1	1	0	54	54
Sezione Controllo Regione Emilia-Romagna	2	38	40	0	0	0	0	1	1	2	39	41
Sezione Controllo Regione Friuli-Venezia Giulia	2	14	16	0	0	0	5	86	91	7	100	107
Sezione Controllo Regione Lazio	0	1	1	0	4	4	0	1	1	0	6	6
Sezione Controllo Regione Liguria	0	0	0	0	8	8	2	10	12	2	18	20
Sezione Controllo Regione Lombardia	21	46	67	0	5	5	4	18	22	25	69	94
Sezione Controllo Regione Marche	0	0	0	0	36	36	0	0	0	0	36	36
Sezione Controllo Regione Molise	1	1	2	0	2	2	1	11	12	2	14	16
Sezione Controllo Regione Piemonte	45	13	58	0	3	3	0	9	9	45	25	70
Sezione Controllo Regione Puglia	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	3	3
Sezione Controllo Regione Siciliana	0	18	18	0	3	3	0	75	75	0	96	96
Sezione Controllo Regione Toscana	56	5	61	8	4	12	0	0	0	64	9	73
Sezione Controllo Regione Trentino-Alto Adige - Trento	1	11	12	0	5	5	0	4	4	1	20	21
Sezione Controllo Regione Umbria	2	0	2	0	1	1	0	0	0	2	1	3
Sezione Controllo Regione Veneto	0	8	8	0	1	1	1	8	9	1	17	18
Totale complessivo	133	166	299	8	120	128	13	228	241	154	514	668
Rapporto percentuale nel periodo	86,36	32,30	44,76	5,19	23,35	19,16	8,44	44,36	36,08			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati BDU

* Il monitoraggio dei dati in BDU è stato effettuato con riguardo al “tipo deliberazione” PASP e agli enti locali e Regioni con esclusione delle CCAA e Università

La Sezione ha ritenuto in ogni caso di monitorare le determinazioni dell'ente, in vista delle necessarie finalità d'interesse pubblico espresse dalla norma, mediante la formulazione di appositi quesiti relativi all'applicazione dell'art. 5, co. 3, Tusp; in particolare se a seguito di «*un parere in tutto o in parte negativo, l'Ente ha comunque proceduto, con analitica motivazione, alla costituzione della società o all'acquisizione delle partecipazioni*»³⁸⁰. In tal modo diviene possibile verificare la rispondenza delle decisioni conseguenti e previste dall'art. 5, co. 3 alle sopra indicate finalità.

7.3 La revisione periodica ex art. 20 Tusp: azioni intraprese e risultati conseguiti

Con riferimento ai processi di revisione periodica, allo scopo di fornire un quadro d'insieme delle azioni intraprese e dei risultati conseguiti sul territorio, si dà conto di quanto riferito dalle Sezioni regionali di controllo a riscontro della richiesta istruttoria dell'11 marzo 2024³⁸¹.

³⁸⁰ Cfr. Deliberazione n. 8/SEZAUT/2024/INPR, questionario Linee guida Enti locali, rendiconto 2023, Sezione IV - Organismi partecipati, quesito n. 11 («In caso di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, anche indirette, l'Ente ha trasmesso il relativo atto deliberativo alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, co. 3, Tusp?») e n. 11.1 («Se all'esito dell'invio dell'atto deliberativo, la Corte dei conti ha espresso un parere in tutto o in parte negativo, l'Ente ha comunque proceduto, con analitica motivazione, alla costituzione della società o all'acquisizione delle partecipazioni?»).

³⁸¹ Nota prot. SEZ_AUT- AUT - 0002390.

7.3.1 Abruzzo

Elementi di criticità di carattere sistemico e generale emergono dai giudizi di parificazione della Regione. Da ultimo³⁸², per il 2022, si confermano quelle precedentemente oggetto di giudizio di parificazione, riconducibili in primo luogo, all'assenza *«di strutture regionali dedicate al monitoraggio coordinato delle gestioni degli organismi partecipati, che, al contrario, risulterebbero funzionali all'ottimizzazione della gestione dei flussi informativi, documentali e finanziari, all'incremento della reattività dei sistemi di controllo, oltre a favorire la creazione di una visione corporate fondata su una progettualità sistematica nella gestione dell'architettura del complesso universo degli organismi partecipati»*.

Emerge, altresì, la mancanza di valutazioni complessive della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni e carente anche l'esplicazione delle ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante una data società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della medesima scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. Ciò ha inciso, a livello pratico, anche in riferimento all'esercizio 2022, sulla mancata adozione, per quanto riguarda le società *in house*, di misure - a livello di sistema regionale - di standardizzazione e di uniformazione dei processi gestionali tra le diverse società, per conseguire razionalizzazioni di spesa, nonché per la verifica dei presupposti codificati dall'art. 192 del Codice dei contratti pubblici per la legittimità degli affidamenti diretti a tali società. Tuttavia, la Sezione prende positivamente atto della emanazione della legge regionale 22 agosto 2022 n. 22, che, oltre a prevedere modifiche legislative ai fini della conclusione del procedimento di fusione per incorporazione della Società Abruzzo Sviluppo nella Società FI.R.A., disciplina aspetti generali inerenti la definizione degli indirizzi strategici, la razionalizzazione dei costi, nonché l'individuazione di criteri per l'esercizio del controllo analogo in riferimento alle società *in house* regionali. Allo stesso tempo, valuta positivamente l'opera di razionalizzazione avviata dalla Regione, che ha ridotto sensibilmente il perimetro degli organismi societari da conservare a n. 5 società dirette (di cui n. 3 *in house*) e n. 3 indirette, monitorate annualmente rispetto ai parametri previsti dall'art. 20 del d.lgs. 175/2016³⁸³, ma raccomanda di *«monitorare costantemente e con la massima attenzione le procedure di dismissione/liquidazione relative alle restanti n. 59 partecipazioni societarie, attesa la complessità delle medesime procedure e tenuto, altresì, conto, dei vincoli derivanti anche da accordi di investimento con talune realtà in fase di start-up. In merito alle dismissioni in itinere, questa Sezione ribadisce la necessità che i processi di alienazione delle partecipazioni o di liquidazione delle società vengano definiti e ultimati in modo efficace,*

³⁸² Cfr. SRC Abruzzo deliberazione n. 199/2023/PARI, vol. II parte II.

³⁸³ La Regione, con riferimento alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2021, in relazione agli adempimenti a carico delle amministrazioni previsti in materia di razionalizzazione periodica, afferma che, attraverso l'applicativo "Partecipazioni" del portale del Tesoro, ha tempestivamente trasmesso i dati relativi alla razionalizzazione periodica, nonché quelli richiesti ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti nominati negli organi di governo delle società e degli enti.

evitando che si protraggano oltre i tempi necessari, con conseguente possibile aggravio dei costi per la Regione, anche facendo valere i propri diritti nelle opportune sedi o trasmettendo gli atti al competente Tribunale, sezione fallimentare, in caso di presa d'atto dell'impossibilità di chiudere la procedura di liquidazione della società. In particolare, sulla tematica dell'eccessiva durata della procedura di liquidazione, rilevata l'assenza nella vigente normativa di uno specifico termine per la chiusura della procedura, si evidenzia come, in ogni caso, vadano evitate operazioni che si pongano in contrasto con la ratio della liquidazione stessa»³⁸⁴.

7.3.2 Basilicata

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata riferisce che la rilevazione effettuata per la Regione relativamente all'esercizio finanziario 2022 è compendiata nella decisione di parifica deliberata a dicembre 2023³⁸⁵. Nel contempo, rappresenta che - all'esito dei riscontri effettuati, anche attraverso la consultazione della banca dati Telemaco e dei siti istituzionali delle singole società, resasi necessaria per l'incompletezza dei riscontri forniti dalla Regione alle richieste istruttorie - gli andamenti dei risultati di bilancio sono risultati ondivaghi, giacché in alcuni casi la perdita dell'esercizio precedente si trasforma in utile per il 2022 e viceversa. L'analisi è stata effettuata con riguardo alle singole società e alle azioni che la Regione ha dichiarato di aver posto in essere per ciascuna, al fine di razionalizzare l'intero "Gruppo" - organismi partecipati, enti strumentali e vigilati, fondazioni - e assicurare una sostanziale riduzione delle spese degli apparati amministrativi. Ne consegue il doveroso richiamo all'obbligatorietà del vincolo di scopo sotteso al mantenimento della partecipazione in Sviluppo Basilicata S.p.a. e, perciò, l'invito alla Regione ad effettuare una *«accurata verifica, in occasione delle future revisioni annuali, della ricorrenza o meno delle condizioni di cui all'art. 20, comma 2, TUSP con particolare riguardo all'analisi dei costi di funzionamento»*. La Sezione manifesta, altresì, la necessità che la Regione svolga in modo più pregnante i controlli richiesti dalla normativa vigente sulla società Acquedotto Lucano S.p.a., al fine di conseguire una gestione sana e in equilibrio, nel rispetto del principio di buon andamento. Con riferimento ad Acqua S.p.a., la Sezione, nel prendere atto di quanto affermato dalla Regione Basilicata in ordine alla circostanza che la società è stata posta in liquidazione, non già per effetto del processo di revisione, ma in forza di specifica legge regionale antecedente al Piano di revisione straordinaria (l.r. n. 18/2017 e d.g.r n. 964 del 25/09/2017) e che pertanto non è risultata più necessaria alcuna attività di revisione annuale ai sensi dell'art. 20, ha ribadito *«la necessità di una rapida definizione della procedura di liquidazione al fine di evitare un aggravio dei costi derivante da una sua eccessiva durata»*. Specifica criticità è emersa in materia di contenimento delle spese di funzionamento delle società partecipate, in quanto nessun controllo è stato effettuato dalla

³⁸⁴ Cfr. cit. SRC Abruzzo deliberazione n. 199/2023/PARI, vol. II parte II.

³⁸⁵ È compendiata nella Relazione sulla legittimità e regolarità della gestione allegata alla Decisione di Parifica del Rendiconto generale della Regione Basilicata n. 73/2023/PARI del 15/12/2023, depositata il 29/12/2023.

Regione al riguardo e, dall'esame dei bilanci relativi agli esercizi 2021 e 2022, non risulta raggiunto l'obiettivo della riduzione dei costi di funzionamento.

Al contrario per il 2022, si rileva, per alcune società, un incremento del costo per il personale.

Con riferimento agli organismi partecipati dagli enti locali, la Sezione ha precisato che i 131 Comuni e le 2 Province del territorio hanno partecipazioni per lo più minimali e che, per il 2020³⁸⁶, hanno adempiuto all'obbligo di revisione annuale delle proprie partecipazioni, senza che sia emersa tuttavia la necessità di procedere ad interventi di razionalizzazione *ex art. 20, co. 2, Tusp.* In tale sede è stato rilevato che solo 4 Enti hanno acquisito o costituito partecipazioni nel 2020 e un solo Comune ha dismesso partecipazioni nello stesso anno. La Sezione, nel corso del 2021 ha svolto un'indagine specifica sui "Gruppi di Azione Locale", partecipati dagli enti locali, evidenziando che la "Mission" volta al potenziamento delle sinergie tra settori locali per sfruttarne i potenziali effetti moltiplicatori e accrescere le opportunità del territorio in modo integrato, è stata solo parzialmente perseguita dai GAL operanti in Basilicata che *«presentano ancora ampi margini di miglioramento per poter perseguire gli scopi che ad essi sono stati assegnati, in uno al più efficiente e trasparente utilizzo delle ingenti risorse finanziarie pubbliche messe a loro disposizione»*³⁸⁷.

7.3.3 Calabria

Gli enti calabresi obbligati alla revisione periodica delle partecipate possedute al 31 dicembre 2022 ammontano a 563, di cui, oltre alla Regione, 404 Comuni e 5 Città metropolitane/Province, nonché 9 enti del Servizio sanitario nazionale. Tra questi enti, a marzo 2024, 62 Comuni, la Provincia di Cosenza e la Regione³⁸⁸ hanno trasmesso gli atti alla Sezione.

Per gli adempimenti di competenza 2021³⁸⁹, a fine 2022, invece, sono risultati inadempienti 68 enti, nonostante il monitoraggio sia stato condotto con sistematicità, richiamando l'attenzione degli enti sull'obbligatorietà dell'adempimento attraverso specifici avvisi sull'applicativo gestionale in uso (Con.Te.) e ripetuti solleciti via e-mail. Lo scrutinio degli atti ha fatto emergere, con riguardo agli enti locali, la prevalenza di partecipazioni pulviscolari a società consortili che gestiscono servizi pubblici. Frequentemente è emersa la genericità delle delibere di ricognizione periodica che non chiariscono sufficientemente i rapporti economici e patrimoniali dell'ente con la propria partecipata. È stata anche condotta un'attività istruttoria su una partecipazione ad una società *in house* che presentava, *prima facie*, profili di criticità gestionale riferiti soprattutto alla numerosità degli amministratori superiore a quella

³⁸⁶ La Sezione regionale di controllo, con riferimento alle rilevazioni effettuate in tema di organismi partecipati e alla verifica delle azioni intraprese dagli enti territoriali in materia di revisione periodica, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, ha compendiato detti esiti nella indagine effettuata sugli enti locali della Regione Basilicata - n. 131 Comuni e n. 2 Province - sulla base dei dati inseriti nel sistema informatico Con.Te. dagli Organi di revisione economico-finanziaria sui rendiconti dell'esercizio 2020.

³⁸⁷ Cfr. deliberazione n. 95/2021/VSGO.

³⁸⁸ Nota di riscontro della SRC Calabria n. 2608 del 22 marzo 2024.

³⁸⁹ Nota di riscontro della SRC Calabria n. 6727 del 28 dicembre 2022.

dei dipendenti e alla necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art. 20, lett. b) ed f) co. 2, d.lgs. n. 175/2016).

7.3.4 Campania

La SRC Campania riferisce di essersi occupata del controllo sui piani di razionalizzazione approvati dagli enti locali, dalle Università, dalle Camere di commercio e dai restanti soggetti pubblici con sede nella Regione, di aver depositato n. 20 delibere all'esito di tale attività di controllo e infine di aver trattato il tema nell'ambito della relazione sulla finanza regionale allegata al giudizio di parificazione per l'esercizio 2022. A tal proposito, la Sezione spiega di aver rilevato numerose criticità nell'esercizio di tale attività di controllo, quali, ad esempio, il mancato rispetto, da parte degli organismi partecipati, dei criteri di cui agli artt. 4 e 20, co. 2 Tusp, *«sollecitando l'assolvimento degli oneri motivazionali di legge in punto di scelta tra internalizzazione ed esternalizzazione del servizio (anche alla luce delle innovazioni apportate dal d.lgs. n. 36/2023) e stimolando altresì la dismissione di partecipazioni non utili per gli scopi istituzionali dell'ente o sistematicamente in perdita. La Sezione ha inoltre richiamato l'applicazione della disciplina di cui agli artt. 20 ss. TUSP in riferimento al completamento delle procedure di liquidazione in corso. Tali delibere hanno sortito un rilevante effetto conformativo, inducendo il successivo avvio di operazioni di dismissione e liquidazione in riferimento ad enti non rispondenti ai parametri cristallizzati dal TUSP»*³⁹⁰.

Nella delibera n. 240/2023, riguardante il Comune di San Cipriano d'Aversa, si segnala la non adeguata motivazione del piano con particolare riferimento al mantenimento della partecipazione in una società consortile.

Nell'ambito del controllo sul piano di revisione periodica redatto dalla Regione Campania (partecipazioni detenute alla data del 31/12/2021), si è evidenziato che la stessa risulta titolare di partecipazioni dirette totalitarie in 7 società, nonché di partecipazioni minoritarie in ulteriori 9 società. L'indagine relativa alle società da dismettere ha portato alla luce la piena consapevolezza della Regione circa la necessità di procedere alla liquidazione delle quote di partecipazione in enti connotati da una radicata situazione di difficoltà finanziaria e non sorretti da alcuna ragionevole prospettiva di recupero della redditività economica; ciò nondimeno, ancora oggi le operazioni di liquidazione procedono spesso a rilento, anche in considerazione degli attriti provocati dalle controverse giudiziarie maturate *a latere*.

All'esito del vaglio del quadro complessivo, la Sezione ha evidenziato come il ricorso allo strumento della società *in house* per l'autoproduzione e l'erogazione di beni e servizi, anche strumentali, non è sorretto da una preferenza *tout court* dell'ordinamento. Basti pensare agli ingenti oneri motivazionali

³⁹⁰ Nota di riscontro della SRC Campania del 27 marzo 2024.

da cui l'amministrazione è gravata ai sensi dell'art. 5 del Tusp e dell'art. 7, d.lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice appalti), nonché dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 (T.U. servizi pubblici locali).

L'indagine della Sezione ha riguardato anche il polo sanitario, che gravita intorno alla Soresa S.p.A., ente di considerevoli dimensioni, costituito per la gestione accentrata e razionale della spesa sanitaria e attualmente non soggetto ad alcuna misura di razionalizzazione, ma, recentemente, interessato dal rinnovo del C.d.a. Gli esiti proiettano un sostanziale stato di salubrità economica e l'assenza di particolari difformità; tuttavia, resta essenziale monitorare costantemente l'operato dell'ente, con particolare riferimento alla necessaria separazione della contabilità *extra* sanitaria, onde assicurare la persistente destinazione finalistica del finanziamento proveniente dal Fondo sanitario al funzionamento del Servizio sanitario regionale.

Emergono, invece, significative criticità finanziarie relativamente alle partecipate dell'area trasporti, che ancora scontano gli effetti della scarsa mobilità pandemica e che destano particolare preoccupazione in ragione del numero dei posti di lavoro coinvolti.

7.3.5 Emilia-Romagna

La SRC riferisce in ordine ai dati e agli elementi di maggior rilievo, con riguardo al controllo sugli organismi partecipati dagli enti locali. A tal proposito, vengono segnalate 4 deliberazioni³⁹¹, depositate nel 2023, relative ai piani di razionalizzazione delle partecipate degli enti locali e, per ciascuna di esse, si dà conto delle criticità più rilevanti riscontrate. In sede di ricognizione relativa al periodo 2017-2020, la Sezione, a proposito dei costi di funzionamento delle società partecipate, ricorda come «*ai fini dell'eventuale rilevazione della necessità di contenimento di tali costi, "l'analisi dell'assetto complessivo delle società", implichi un esame organico di tutti i costi di funzionamento allo scopo di valutare l'opportunità di adottare un piano di razionalizzazione*»³⁹².

³⁹¹ Cfr. Deliberazioni n. 4/2023/VSGO relativa al Comune di Reggio nell'Emilia, 9/2023/VSGO relativa al Consorzio Azienda Multiservizi Intercomunale - Con.Ami, n. 19/2003/VSGO relativa al Comune di Forlì e n. 25/2023/VSGO relativa alla Regione Emilia-Romagna.

³⁹² Nota di riscontro della SRC Emilia-Romagna alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie; deliberazione n. 4/2023/VSGO.

Il tema del compenso agli amministratori disciplinato dall'art. 11 co. 6 del Tusp³⁹³ continua ad essere oggetto di particolare attenzione³⁹⁴; già più volte la Sezione si è pronunciata nel senso di ritenere che il meccanismo di limitazione degli emolumenti debba estendersi a tutte le tipologie di società a controllo pubblico o, comunque, controllate³⁹⁵, in base al combinato disposto delle lett. b) ed m) dell'art. 2, co. 1 del TUSP e che la soglia dell'80% sia riferibile tanto agli emolumenti fissi quanto a quelli variabili³⁹⁶, fermo restando che il vincolo, rispetto alla spesa del 2023, non può essere superato, ovvero aumentato³⁹⁷.

In relazione alla verifica del rapporto tra il numero degli amministratori e dei dipendenti degli organismi partecipati, è stata rilevata, per la società Stu reggiane S.p.A., la presenza di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti³⁹⁸.

La Sezione si è soffermata, più volte, anche sull'osservanza del vincolo di scopo e del vincolo di attività, che costituiscono i parametri legali che si deve accertare e la cui ricorrenza (positiva) conduce alla decisione di legittimità della partecipazione. In tale contesto ha rilevato, in relazione al Comune di Faenza, il mancato soddisfacimento del vincolo di scopo *ex art. 4, co.1*, per una sua partecipata³⁹⁹.

Dal controllo esercitato sull'Agenzia locale per la mobilità ed il trasporto pubblico locale S.r.l., è emerso che, con riguardo al rispetto dei limiti di fatturato (art. 20, c. 2 lett. d), nei provvedimenti del 2020 e 2021 veniva evidenziato che nel triennio 2017-2019 e nel triennio 2018-2020 il fatturato, se considerato al

³⁹³ Art. 11, co.6: «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ((...)), previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. (Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281). Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta». Tale disposizione "transitoria" dell'art. 11, co. 6 è, posta nell'ottica della revisione della spesa e, pertanto, fino all'emanazione del decreto ministeriale - deputato, tra l'altro, a stabilire i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurati ai risultati di bilancio raggiunti dalla società in corso dell'esercizio precedenti - trova perdurante disciplina nell'art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012.

³⁹⁴ Cfr. deliberazioni SRC Emilia-Romagna nn. 4/2023/VSGO, 131/2021/VSGO e 9/2021/VSGO.

³⁹⁵ In base al combinato disposto delle lett. b) ed m) dell'art. 2, co. 1 del Tusp.

³⁹⁶ Sul tema l'atto di orientamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche datato 10 giugno 2019 (pubblicato sul sito internet dt.mef.gov.it).

³⁹⁷ Il vincolo, rispetto alla spesa del 2023, non può essere superato, ovvero aumentato in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica; Cfr. delibera SRC, Basilicata n.10/2018; SRC Liguria, deliberazione n. 90/2016; SRC Lombardia, deliberazione n. 88/2015; SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 119/2015.

³⁹⁸ Nota di riscontro della SRC Emilia-Romagna alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «In particolare, a fronte di un organo amministrativo composto da tre membri la partecipata aveva un'unità di personale nelle annualità 2017, 2018 e 2019 mentre, nel 2020 non aveva più personale dipendente. Nel provvedimento di ricognizione straordinaria il Comune aveva puntualizzato che Stu Reggiane s.p.a. si avvale delle competenze del Comune per l'espletamento delle proprie funzioni. In tutti i piani oggetto di esame il Comune prevedeva il mantenimento senza interventi della partecipata affermando che, "pur non rispondendo al parametro di cui all'articolo 20, comma 2, lettera b), del Tusp, la dismissione della società non sarebbe possibile in quanto destinataria di ingenti finanziamenti statali e regionali finalizzati all'intervento di riqualificazione puntualizzando altresì che" non si ritiene di intraprendere alcuna azione considerando anche il miglioramento dei risultati d'esercizio».

³⁹⁹ Cfr. deliberazione n. 9/2021/VSGO: «Il Comune di Faenza invece, ha conferito all'Unione della Romagna Faentina la gestione delle entrate tributarie a far data dal 1° gennaio 2017 e ha aggiudicato a Sorit Società e Servizi Riscossioni Italia spa, con procedura ad evidenza pubblica, il servizio di riscossione coattiva. La Sezione rileva pertanto che, in relazione al Comune di Faenza, diversamente da quanto dichiarato dall'Ente nei provvedimenti di ricognizione ordinaria, la partecipata non soddisfa il vincolo di scopo di cui all'art.4 comma 1, del TUSP».

netto dei contributi in conto esercizio contabilizzati alla voce A5 del conto economico, era inferiore ad un milione di euro. Mentre l'importo complessivo al lordo di tali importi superava i 20 mln di euro.

7.3.6 Friuli-Venezia Giulia

La SRC Friuli-Venezia Giulia ha comunicato che: *«è in fase conclusiva il referto riguardante le attività poste in essere dagli enti locali del territorio in attuazione della norma citata negli anni 2019, 2020 e 2021. Il precedente referto, riguardante l'anno 2018, è stato approvato con deliberazione FVG/36/2021 nella quale è stata rilevata una certa lentezza nel portare a termine i procedimenti di dismissione, determinata principalmente dalla mancanza di offerte pervenute alla gara, dalla difficoltà di perfezionare il recesso o dal ritardo nel pagamento degli importi dovuti a titolo di restituzione della quota di partecipazione da parte della società»*⁴⁰⁰. Per quanto riguarda le partecipazioni societarie della Regione, ad aprile 2023⁴⁰¹, la SRC ha evidenziato che: *«in Friuli Venezia Giulia, le stesse sono generalmente oggetto di specifica disposizione legislativa autorizzatoria al momento dell'acquisto o della costituzione del soggetto societario e che, al momento, non sono state effettuate istruttorie specifiche sull'applicazione dell'art. 20 in relazione al quale, peraltro, viene effettuata una ricognizione annuale con delibera di Giunta regionale della quale si è dato, da ultimo, riscontro nella prima parte del rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale approvato (...)»*. In quella sede la Sezione ha illustrato, tra l'altro, la ricognizione delle partecipazioni regionali aggiornata, da ultimo, con d.g.r. n. 2015 del 23/12/2022, relativamente allo stato delle detenzioni al 31 dicembre 2021. Ha, nel contempo, precisato che l'attività di indirizzo nei confronti delle società *in house* regionali è esercitata dalla Giunta, che definisce gli obiettivi strategici (linee guida per la predisposizione dei piani industriali e di ogni altra operazione che rivesta carattere di particolare rilevanza) e impartisce specifiche direttive, qualora ritenuto necessario od opportuno. Nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2023, sono stati dettati gli indirizzi di carattere generale nei confronti delle società controllate e partecipate dalla Regione e per il triennio 2023-2025, è stato assegnato alle società l'obiettivo di *«mantenimento della media delle spese di funzionamento, ivi comprese, le spese di personale, allo stesso livello dell'esercizio 2021, salvi gli obblighi derivanti dalla contrattazione nazionale, le spese non strutturali a carico di risorse comunitarie/statali/private e fatte salve specifiche direttive impartite dall'Amministrazione Regionale, anche tenendo conto del settore in cui ciascuna società opera. Ai fini del rispetto di tale obiettivo di carattere generale non verranno conteggiate le spese sostenute per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid19, ivi comprese le iniziative di prevenzione e protezione assunte a tutela del personale: l'organo amministrativo di ciascuna società segnala l'ammontare di tali spese fornendo dettagliata informativa sulla tipologia di intervento»*.

⁴⁰⁰ Nota di riscontro della SRC Friuli-Venezia Giulia alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie.

⁴⁰¹ SRCFVG/20/2023/FRG.

Dalla ricognizione è emerso che in attuazione della legge regionale 4 marzo 2022, n. 2, art. 1 e della d.g.r. n. 782 del 27 maggio 2022, al fine di gestire e attuare le politiche regionali, sia nei confronti delle imprese che dei privati cittadini, ottimizzando la gestione dei vari strumenti agevolativi, con atto del 7 luglio 2022 è stata costituita, da parte di Friulia S.p.A., la società FVG PLUS S.p.A., con capitale sociale di proprietà al 100% di Friulia S.p.A. Già in fase di costituzione, ai sensi della legge sopra richiamata, è stato disposto un aumento di capitale riservato alla Regione. In data 24 novembre 2022 la Regione ha aderito all'aumento di capitale con la sottoscrizione di 3.000.000 di azioni di FVG PLUS S.p.a., determinando conseguentemente una propria partecipazione dell'85,71% nella medesima.

7.3.7 Lazio

Nell'ambito della Relazione allegata alla decisione 148/2023/PARI inerente al giudizio di parifica del Rendiconto Generale della Regione Lazio per l'esercizio 2022, sono state formulate osservazioni di natura generale in ordine alla dinamica della razionalizzazione delle società e delle modalità di programmazione e controllo dei costi (funzionamento e personale) degli enti/società/aziende del Gruppo Regione Lazio (GAP). La mappatura degli enti appartenenti al GAP «è stata analizzata alla luce dell'elenco adottato con la deliberazione Giunta n. 981 del 4 novembre 2022, elaborata sulla base dei bilanci d'esercizio 2021 disponibili alla data di approvazione della medesima DGR. (...) Nel Gruppo Regione Lazio risulta incluso, tra gli enti strumentali partecipati, il Consorzio industriale del Lazio, mentre risultano esclusi i Consorzi di bonifica, seppure inseriti nella categoria "Enti pubblici vigilati" nel sito istituzionale dell'Ente (sez. Amministrazione trasparente, agg. 15 marzo 2023)». Nell'ambito del procedimento istruttorio è stato, quindi, effettuato uno specifico *focus*, funzionale a conoscere le ragioni della mancata inclusione dei Consorzi di bonifica⁴⁰² nel perimetro del Gruppo Regione Lazio, ma, soprattutto, della loro esclusione dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 118/2011, che, come noto, costituisce attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica in materia di armonizzazione dei bilanci. A fronte delle considerazioni esposte dall'ente circa la fondatezza della scelta sulla base della «mancanza di diritti di voto nelle assemblee dei consorziati, della mancanza di obblighi di ripiano dei disavanzi, della mancanza di un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie e della mancanza di un potere di nominare uno o più componenti degli organi decisionali competenti a definire le scelte strategiche politiche di settore o a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente», la Sezione ha invitato a valutare l'adozione di misure volte ad efficientare il sistema di controllo sui suddetti Consorzi in ragione, e nella misura in cui, gestiscono funzioni e risorse pubbliche. A parere della Sezione quello che

⁴⁰² Cfr. SRCLAZ/148/2023/PARI: «Secondo il costante orientamento del Giudice delle leggi i Consorzi di bonifica rientrano nella "categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998)" (Corte Cost., sent. n.188/2018)».

viene in rilievo «è la natura “sostanziale” degli enti in parola, in quanto titolari dell’esercizio di funzioni pubbliche ed in quanto beneficiari di risorse pubbliche. Il progressivo allentamento dei controlli, unitamente all’esclusione dal perimetro applicativo del sistema contabile armonizzato, evidenzia un potenziale vulnus nel potere/dovere dell’Amministrazione di controllare “come” vengono gestite le funzioni e le risorse pubbliche a tale fine assegnate»⁴⁰³.

La Sezione ha poi riferito che, successivamente al giudizio di parifica, con l’art. 4 della Legge di Stabilità regionale 2024 (l.r. 29 dicembre 2023, n. 23) sono state previste alcune misure di razionalizzazione delle partecipazioni regionali in enti di diritto privato non societari. Con la d.g.r. del 28 dicembre 2022 n.1232 è stata approvata la “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute dalla Regione Lazio al 31 dicembre 2021” e la Sezione aveva formulato delle osservazioni in merito ad alcune questioni⁴⁰⁴. Con la d.g.r. 28 dicembre 2023, n. 972, la Regione ha approvato la «Relazione sull’attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2021, ai sensi dell’articolo 20, co. 4, TUSP». Rispetto alle misure assunte con la suddetta delibera, si rilevano una serie di scostamenti, sulla tempistica di attivazione e sull’oggetto della misura⁴⁰⁵. Con la successiva d.g.r. n. 973 del 28 dicembre 2023 non risultano essere state assunte ulteriori misure di razionalizzazione rispetto a quelle adottate (o in essere) al 31/12/2021. Nel corso del 2023 la Sezione ha condotto numerose istruttorie nei confronti degli enti territoriali del Lazio relativamente alle partecipazioni societarie possedute e alle azioni intraprese in sede di revisione periodica ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. n. 175/2016. I controlli hanno avuto ad oggetto l’assolvimento, da parte degli enti locali, degli obblighi di revisione ordinaria delle partecipazioni detenute ex art. 20 Tusp nonché l’andamento dei piani di razionalizzazione intrapresi dagli enti locali ex artt. 24 e 20 Tusp. Con la deliberazione n. 54/2022, la Sezione aveva rilevato carenze e ritardi nel percorso di razionalizzazione della partecipazione societaria detenuta dal Comune nella Acqua e Terme Fiuggi S.p.a., avviato nel 2017 in sede di revisione straordinaria, stigmatizzando la violazione degli obblighi di revisione ordinaria ex art. 20 Tusp per il 2018 e il 2019. Con la deliberazione n. 2/2023 sono state esaminate le misure correttive assunte dal Comune ai sensi dell’art. 148-bis, Tuel a fronte dei rilievi di cui alla precitata deliberazione. Di particolare interesse, nell’ambito dei rapporti finanziari tra enti locali e organismi partecipati, le questioni affrontate nella deliberazione n. 81/2023/PRSE: «in sede istruttoria è stato accertato che l’ente ha

⁴⁰³ Cfr. cit. SRCLAZ/148/2023/PARI.

⁴⁰⁴ Nota di riscontro al prot. n. 2390 dell’11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «In particolare, al mantenimento, senza interventi, delle società Centro Agroalimentare Roma S.c.p.A. (CAR), Mercato Ortofrutticolo di Fondi S.c.p.A. (MOF) e Banca Popolare Etica S.c.p.A.; alle procedure di razionalizzazione adottate con riguardo alle società Autostrade del Lazio s.p.a. in liquidazione, SAN.IM. s.p.a ed Investimenti s.p.a.; La Sezione si era, inoltre, riservata di effettuare approfondimenti - in sede di successivo giudizio di parifica - in ordine alle società del gruppo Lazio Innova Spa e, in particolare, alle società in stato di fallimento ed al rapporto “con i “fondi”, che si riferiscono a investimenti nel capitale di rischio».

⁴⁰⁵ Nota di riscontro della SRC Lazio alla nota prot. n. 2390 dell’11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «Sanim spa: Procedura di fusione non avviata, con conseguente scostamento rispetto al termine inizialmente previsto; Alta Roma S.c.p.A: il recesso non è stato esercitato, in luogo del recesso è stato deciso lo scioglimento anticipato, con conseguente modifica del tipo di misura assunta; Società per il Polo tecnologico Industriale Roma Spa: il recesso non è stato esercitato; a seguito di successiva rivalutazione si è deciso di mantenere la partecipazione senza interventi, con conseguente revoca della misura di razionalizzazione originariamente adottata».

approvato la dismissione della partecipazione detenuta in “Cep” dando mandato alla Giunta Comunale di adottare le procedure ritenute più opportune per la modalità di dismissione, prevedendo l’alienazione delle partecipazioni, mediante cessione delle proprie quote a titolo oneroso, ovvero verificando la possibilità di esercitare eventuali diritti di recesso dalla società».

7.3.8 Liguria

In riscontro alla nota prot. n. 2390 dell’11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie, la SRC Liguria ha fornito informazioni in ordine ai controlli svolti con riguardo ai piani di revisione societaria e alla legalità finanziaria sui bilanci e rendiconti degli enti locali, segnalando le delibere di maggior interesse sul tema e riportando sinteticamente quanto rilevato sul punto in sede di parifica del rendiconto consuntivo. Con riferimento alla deliberazione n. 69/2023/VSG, relativa al Comune di Genova, la Sezione, sulla base dell’esame del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2021, della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2020, nonché della successiva attività istruttoria, ha accertato la presenza di situazioni di non conformità ai parametri normativi di cui all’art.20, co. 2, Tusp. La Sezione ha rilevato come il ruolo di società c.d. “holding” non possa limitarsi alla gestione di una sola, sia pure rilevante, partecipazione societaria e che tale limite non possa dirsi superato dall’affidamento della gestione di un’altra società, in cui il Comune detiene una quota dello 0,02 per cento. Inoltre, si è evidenziato come la violazione del parametro normativo di cui all’art. 20 co. 2 lett. b), non possa risolversi con l’assunzione di personale che non sia funzionale alle esigenze della società, implicando l’adozione di misure coerenti all’obiettivo di razionalizzazione dei costi. Allo stesso modo, è stata manifestata l’esigenza di chiarire, nella relazione sui risultati ottenuti dal piano di revisione 2022, le puntuali motivazioni di un eventuale mantenimento di una società indirettamente detenuta, in luogo dello scioglimento o della cessione, a fronte della ricorrenza di uno dei parametri (assenza di dipendenti) che, ai sensi dell’art. 20 del Tusp, impongono l’adozione di iniziative di riordino. Per quanto riguarda la società affidataria della gestione del servizio del trasporto pubblico locale (AMT S.p.a.), la SRC Liguria ha ritenuto necessario che il Comune proseguisse, sia mediante i propri uffici interni che gli organi di governo e controllo della società, l’azione di costante monitoraggio della stabilità economica e finanziaria⁴⁰⁶, in ragione della sussistenza di una serie di elementi di incertezza e tensione finanziaria. Analoghe considerazioni sono state effettuate con riferimento alla società strumentale incaricata di gestire e mantenere il patrimonio dell’Amministrazione (ASTER

⁴⁰⁶ Nota di riscontro della SRC Liguria alla nota prot. n. 2390 dell’11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «negli esercizi 2020 e 2021, oggetto di esame, (e, in parte, anche 2022), ha risentito, sul fronte dei ricavi, della riduzione delle corse dovute alle limitazioni volte a fronteggiare l'emergenza pandemica e, su quello dei costi, l'incremento degli oneri per energia (iniziato nella seconda metà del 2021 e poi accentuatosi nel 2022, a seguito dell'invasione russa in Ucraina). In presenza di tali fattori contingenti, l'equilibrio economico e finanziario è stato garantito da fondi statali a ristoro delle mancate entrate e da anticipazioni da parte del Comune socio, oltre che da una rivisitazione del contratto di servizio per compensare i maggiori, e imprevisi, costi per materie prime ed energia».

S.p.a.) e alla società gerente alcuni stabilimenti balneari comunali (Bagni Marina S.p.a.). Per quanto concerne i controlli di legalità finanziaria su bilanci e rendiconti degli enti locali, nel corso del 2023, sono stati esaminati i documenti di revisione ordinaria delle partecipate detenute al 31/12/21. La deliberazione SRCLIG/123/2023/PRSP ha ad oggetto il *“Monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Imperia, in cui si è dato atto del sostanziale conseguimento – al 31 dicembre 2022 – degli obiettivi finanziari intermedi programmati”*. Ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni, il Piano di riequilibrio prevedeva la fusione di SERIS S.r.l. con GO IMPERIA S.p.A. con conseguente riduzione delle spese a carico del Comune, socio unico delle società in questione. A tutt’oggi non risulta essere stata effettuata alcuna operazione straordinaria sulle società medesime e, pertanto, resta confermato che anche per l’anno 2022 non si è registrata la riduzione di costi stimata nel Piano. Allo stesso modo, nella deliberazione SRCLIG/124/2023/PRSP si dà conto del monitoraggio svolto sullo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale della Provincia di Imperia, e si dà atto della completa attuazione del piano, nonché del conseguimento dei programmati obiettivi finali di riequilibrio. In sede di analisi delle partecipazioni detenute dall’Ente, sono state sollevate perplessità circa la congruità del fondo per le società partecipate. Infine, la Sezione ha preso atto dei profili di criticità riguardanti il controllo espletato dalla Provincia di Imperia nei confronti della società partecipata Riviera Trasporti S.p.a., sotto il profilo della mancata sollecita valutazione delle ragioni di convenienza economica nell’erogazione del servizio di TPL tramite la società medesima e della insufficiente analisi delle possibilità di recupero della continuità aziendale, invitando l’Ente a adottare gli opportuni provvedimenti correttivi⁴⁰⁷.

7.3.9 Lombardia

La SRC Lombardia offre un quadro d’insieme di quelle che sono state, dalla fine del 2020, le deliberazioni più significative in materia di partecipazioni pubbliche, contemplando una serie di irregolarità riscontrate, tra le quali si annovera la mancata osservanza delle prescrizioni di cui all’art. 20, co. 2, Tusp. In sede di esame dei piani, è stata richiamata l’attenzione degli enti sulla necessità di verificare l’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni in modo da valutare la legittimità del mantenimento o meno della partecipazione e il rispetto della finalità di scopo, perseguibili *ex art. 4, co. 7, del Tusp*⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Cfr. SRC Liguria, deliberazione n. 90/2023/VSGC.

⁴⁰⁸ Cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 163/2020/VSG. «A fronte di una partecipazione societaria nell’azienda elettrica “Ogliolo s.r.l.”, con zero dipendenti e numero tre amministratori, l’approfondimento istruttorio diretto alla verifica del rispetto da parte del comune di quanto stabilito dall’art. 20, comma 2, del Tusp, ha fatto emergere la scelta organizzativa dell’automazione dei processi aziendali e il conseguimento di un fatturato soddisfacente, grazie anche al modello organizzativo adottato». La Sezione ha, tuttavia, richiamato l’ente alla necessità di verificare «se la Società in realtà svolga prevalentemente attività di “produzione di energia da fonti rinnovabili».

In alcuni casi, la Sezione ha accertato l'inadempimento, da parte dell'ente locale, all'obbligo di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie e ai correlati obblighi di comunicazione⁴⁰⁹.

Con la deliberazione n. 272/2021/VSG, nell'esaminare il piano di razionalizzazione delle società del Comune di Brescia, la Sezione ha accertato il mancato completamento del processo di liquidazione/dismissione delle partecipazioni societarie ritenute non indispensabili. È stato rilevato il mantenimento di una partecipazione in una società di persone, sebbene, con precedente deliberazione del 2011, il Comune fosse già stato avvertito sull'incompatibilità di tale modello con l'esigenza di limitare il rischio di perdita del capitale pubblico. La Sezione ha rilevato, inoltre, la presenza di società prive di dipendenti, rappresentando all'ente che le partecipazioni oltre ad essere legittime, devono essere idonee a garantire il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente stesso e devono, pertanto, risultare "indispensabili". Per alcune società è stato accertato il mancato raggiungimento del fatturato minimo previsto dalla legge.

Con le deliberazioni nn. 193 e 194/2023/VSG, è stata accertata la non conformità all'art. 20, Tusp di alcune deliberazioni consiliari, in materia di ricognizione periodica delle partecipazioni societarie, per l'assenza di alcune società indirettamente partecipate dai Comuni interessati, a nulla rilevando la circostanza che dette società non svolgessero alcun servizio per conto degli enti, essendo, invece, rilevante il fatto che le stesse erano partecipate per il tramite di società *in house* degli stessi Comuni. Con le deliberazioni 239 e 240/2023/VSG, la Sezione ha preso atto della sopravvenuta e manifestata volontà dei comuni di adottare misure di razionalizzazione nei confronti della società partecipata da più enti. Tra le ulteriori fattispecie oggetto di deliberazione della SRC si segnala la mancata trasmissione, per più esercizi consecutivi, dei provvedimenti di cui all'art 20⁴¹⁰.

In sede di esame dei rendiconti degli enti locali *ex art. 1, co. 166 e ss., della l. n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del Tuel*, la Sezione ha sollecitato la prosecuzione delle azioni di razionalizzazione programmate e il monitoraggio costante sull'attuazione della liquidazione di due società a responsabilità limitata (251/2023/PRSE); ha, altresì, rilevato la mancata trasmissione da parte di alcuni enti delle deliberazioni di revisione ordinaria per gli anni 2021 e 2022 (deliberazione n. 268/2023/PRSE e n. 326/2023/PRSE).

Nella deliberazione 294/2023/PRSE, nell'esame del provvedimento di riassetto delle partecipazioni 2021, è stata rilevata la presenza di partecipazioni, anche indirette, in società che, nei tre esercizi precedenti, avevano conseguito un risultato economico negativo ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, co. 3, Tusp e per le quali vi è stata la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori. Con la stessa deliberazione è stato rilevato il mancato accantonamento al fondo partecipate nel 2022.

⁴⁰⁹ Cfr. SRC Lombardia deliberazioni nn.10/2021/VSG, 245/2021/VSG, 265/2021/VSG.

⁴¹⁰ Deliberazione SRC Lombardia n. 47/2024/VSG; vedi anche deliberazioni SRC Lombardia nn. 27-28-29/2024/PRSE; deliberazione SRC Lombardia n. 268/2023/PRSE; deliberazione SRC Lombardia n. 326/2023/PRSE.

Con la deliberazione n. 54/2024/VSGC, sul funzionamento dei controlli interni, la Sezione ha rilevato la non conforme attuazione del controllo interno sulle società e sugli organismi partecipati, in quanto il Comune, non aveva prodotto rapporti diversi e ulteriori rispetto al provvedimento annuale di razionalizzazione delle partecipazioni, che potessero dare contezza dell'operatività dei controlli interni. La Sezione ha, altresì, segnalato il perdurare di una liquidazione, in corso da più di 10 anni, di una società partecipata al 100% dal Comune, con approfondimento su possibile accollo da parte dell'Ente di mutui contratti dalla stessa società.

Con riferimento agli esiti dell'esame del piano di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Lombardia si evidenzia che la Regione, con d.g.r. n. 7574/2022, ha deliberato il mantenimento senza interventi delle partecipazioni dirette (n. 6) e delle partecipazioni indirette (n. 1) in alcune società; cessazione o cessione di partecipazioni dirette in 2 società, mentre è ancora in corso la dismissione di partecipazioni in n. 2 società.

7.3.10 Marche

Nel corso del 2023, l'attività di controllo esercitata dalla Sezione ha riguardato tre specifici ambiti. In primo luogo, l'indagine avente ad oggetto le partecipazioni regionali è confluita in un capitolo della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale es. 2022⁴¹¹. Si è osservato che la decisione di mantenimento senza intervento di alcune partecipazioni, specialmente di quelle per le quali sussistono anche le condizioni di cui all'art. 20, co. 2 del Tusp, richiederebbe una valutazione più approfondita; inoltre permangono ritardi, da parte di alcune società, in relazione agli adempimenti di cui agli artt. 11 e 26 Tusp. Quanto al mantenimento della partecipazione regionale nella società Centro Agroalimentare del Piceno S.p.a. (CAAP) e alla revoca della precedente determinazione di dismissione di tale partecipazione, deve rilevarsi che il mantenimento della partecipazione nel CAAP S.p.a. si pone in contrasto con l'art. 20, co. 2, lettere a) e d) del Tusp⁴¹². Con riguardo alla società Interporto Marche S.p.a., è stata evidenziata la necessità di una attenta ponderazione della decisione di mantenimento senza interventi a fronte della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 20, co. 2, del d.lgs. n. 175/2016. Infine, per quanto attiene alle società indirettamente partecipate, è emersa una rilevante situazione debitoria; pertanto, la Regione è stata richiamata ad una attenta riflessione sulla indispensabilità della partecipazione e del suo mantenimento. Da un punto di vista gestionale, è emersa, in sede di razionalizzazione, la mancata attivazione di interventi di contenimento dei costi di funzionamento oltre che la mancata adozione di provvedimenti

⁴¹¹ SRC Marche deliberazione n. 146/2023/PARI; cfr. allegato "Gli organismi partecipati gli enti strumentali e le agenzie".

⁴¹² Cfr. nota di riscontro della SRC Marche alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «è stato eccepito che la decisione di mantenere la partecipazione non è fondata su un'adeguata valutazione della sussistenza delle condizioni legittimanti il mantenimento della partecipazione, anche in considerazione della risalente adozione del provvedimento di alienazione delle quote, della irreversibilità della decisione di dismissione nonché dell'avvenuto esercizio del diritto di recesso da parte della Regione Marche».

volti a fissare obiettivi specifici *ex art. 19, co. 5, Tusp*. La Sezione inoltre rileva che: «*Riguardo al perimetro degli organismi partecipati di cui l'Amministrazione regionale afferma la "strategicità", è stato ribadito che la dichiarazione con legge della strategicità di una partecipazione non può costituire, ad libitum, l'unico parametro che assorbe ogni altra valutazione che l'Ente è chiamato a condurre in merito alla sostanziale adeguatezza della scelta di mantenere, con o senza interventi le partecipazioni, o dismettere quote di partecipazione*»⁴¹³.

Infine, è stato segnalato il permanere di una scarsa *compliance* con riferimento alla disciplina sulla trasparenza da parte di alcune società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione Marche, mentre, in tema di rapporti di debito-credito con gli organismi partecipati, si è rilevata la presenza di significativi disallineamenti. In particolare, è emersa la sussistenza di una consistente massa di debiti dell'Amministrazione regionale nei confronti dei propri organismi partecipati per un ammontare, al 31 dicembre 2022, di circa 16 milioni di euro, mentre risulterebbero crediti della Regione, alla medesima data, per circa 2 milioni di euro. La Sezione ha evidenziato come le problematiche di riconciliazione debiti/crediti, in considerazione della vetustà e della consistenza di alcune partite reciproche, investono anche profili di *governance* degli organismi regionali e portano a constatare come i rapporti economico-finanziari tra Regione ed enti dipendenti/strumentali necessitino di un attento presidio da parte dell'Amministrazione regionale, onde evitare l'emersione di passività non immediatamente ed interamente riassorbibili dai bilanci stessi.

Quanto agli altri due ambiti del controllo, riguardanti specificamente gli enti locali, è proseguita l'attività di monitoraggio della trasmissione alla Sezione dei piani di razionalizzazione annuale ai sensi dell'art. 20 del Tusp da parte di tali enti e sono stati esaminati i piani di revisione periodica di n. 9 Comuni, in relazione a più esercizi⁴¹⁴. A tal proposito, è emersa da un lato la mancata trasmissione alla SRC della delibera di adozione del piano di razionalizzazione delle società partecipate⁴¹⁵, dall'altro, vengono segnalate una serie di criticità ricorrenti. Tra queste rileva il mantenimento della partecipazione in una società (cfr. Interporto Marche S.p.A.) soggetta a piano di risanamento *ex art. 14, Tusp* in termini di possibilità di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione e la mancata esplicitazione delle motivazioni sottese alla non qualificazione della società come "a controllo pubblico", ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) ed m), Tusp, in presenza di una partecipazione comunale superiore al 50%. Perplessità sono state espresse in merito al protrarsi delle procedure di liquidazione/razionalizzazione per talune società e specifici richiami sono stati effettuati in merito al rispetto della normativa in tema di requisiti della società *in house* e dei presupposti legittimanti i relativi affidamenti (artt. 5 e 192 del d.lgs. 50/2016; art. 16 Tusp); ulteriori segnalazioni sono state fatte in tema di adeguamenti statutari (art. 16, Tusp), organi amministrativi (art. 11, Tusp), responsabilità (art. 12,

⁴¹³ Nota di riscontro della SRC Marche alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie.

⁴¹⁴ Cfr. deliberazioni nn. 11-12-13-14-25-26-27-28-29/2023/VSG.

⁴¹⁵ L'analisi condotta ha riguardato 30 Comuni e si segnalano *ex multis*, del. nn. 103-161-162/2023/VSG.

Tusp), personale (artt. 19- 25, Tusp), trasparenza e prevenzione della corruzione, iscrizione o permanenza dei presupposti per l'iscrizione all'elenco ANAC. Per quanto concerne il monitoraggio degli organismi sul versante gestionale, sono stati effettuati rilievi in assenza di azioni di razionalizzazione volte al contenimento dei costi e richiami ad una rigorosa attuazione della disciplina relativa alla composizione dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico laddove l'art. 11 Tusp si pone con evidenti finalità di semplificazione e di contenimento dei costi c.d. di apparato.

7.3.11 Molise

Per il 2021, la Regione Molise, che detiene n. 29 partecipazioni, ha ottemperato con d.g.r. del 29 dicembre, n. 493, ad aggiornare il piano operativo di razionalizzazione in essere.

Si conferma il dilatarsi *sine die* dei procedimenti di revisione periodica, a fronte dei quali non si rileva un apprezzabile impegno da parte dell'ente verso l'accelerazione delle operazioni di razionalizzazione, pur registrando la cancellazione dal registro delle imprese di una partecipata diretta e di due indirette⁴¹⁶.

Si rilevano, invece, situazioni contraddittorie e problematiche, riferite soprattutto ai soggetti operanti nel settore turistico della montagna molisana. Al riguardo si ricordano le pesanti considerazioni avanzate dalla Corte costituzionale relativamente al soccorso finanziario in favore della società Sviluppo Montagna Molisana (sentenza n. 110/2023) – che hanno confermato le censure mosse già negli anni addietro dalla Sezione. Si aggiungono le vicende gestionali del nuovo soggetto societario Funivie Molise S.p.a., nato da una fusione societaria, che dovrebbe dirigere il rilancio del turismo montano, ma risulta già oppresso da istanze di fallimento e prospettive ancora indefinite di risanamento aziendale. Persiste, altresì, una diffusa genericità nella pianificazione riferita agli organismi partecipati ed una dilatazione della tempistica di revisione, che vede spostare, di anno in anno, i termini previsti per le operazioni da compiersi. Con riferimento alle partecipazioni indirette, possedute per il tramite delle società “strategiche” della Regione, già indicate come dismissibili, si rileva, in diversi casi, la mancata comunicazione di dati da parte delle controllanti. La Sezione conclude affermando che *«le principali censure si sono appuntate, per iniziare, alla revisione delle partecipazioni, che ha mostrato di esser rimasta ancora, per ampia parte, impaludata in una tempistica dilatata, genericamente pianificata, non adeguatamente tenuta sotto controllo, con ritardi e nell'attivazione e/o completamento, laddove possibili, delle procedure dismissorie dichiarate, anche quelle non legate a procedure liquidatorie e/o concordatarie. Inoltre, si è verificata la permanenza della gravissima criticità rappresentata dalle discrasie e dai significativi disallineamenti nella rappresentazione dei flussi tra Regione e partecipate. Si tratta di una questione che impatta anche su un'altra importante attività, ovvero quella di verifica della corretta osservanza degli adempimenti richiesti dal TUSP (nonché su buona parte*

⁴¹⁶ Cfr. deliberazione n. 182/2022/FRG.

del corpo normativo in tema di partecipazioni), nonché sulla possibilità di operare una corretta verifica dei contratti di servizio e soprattutto degli affidamenti»⁴¹⁷.

Permangono significativi disallineamenti nella rappresentazione dei flussi tra Regione e partecipate, che impattano fortemente sulla verifica della corretta osservanza degli adempimenti richiesti dal Tusp (come pure su buona parte del corpo normativo in tema di partecipazioni), nonché sulla possibilità di operare un corretto monitoraggio dei contratti di servizio e soprattutto degli affidamenti (anche sotto il profilo gestionale, e non solo amministrativo, della loro legittimità).

In definitiva, gli esiti delle verifiche condotte hanno determinato una complessiva, netta censura alla gestione delle partecipazioni regionali, essendo ancora una volta emersa la perdurante mancanza di una reale visione programmatica, tecnica, amministrativa e gestionale dell'intero fenomeno partecipativo, in grado di realizzare un sistema armonizzato tra l'ente ed i suoi organismi partecipati, specchio di una reale *governance* e di un'affidabile vigilanza.

Per quanto concerne gli enti locali, la Sezione ha condotto un Monitoraggio relativo all'assunzione e trasmissione da parte degli enti locali della Regione dei provvedimenti aventi ad oggetto la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, con riferimento all'esercizio finanziario 2021. All'esito delle verifiche effettuate, è emerso un esiguo rispetto del suddetto adempimento: solo quarantasei su centotrentotto enti territoriali hanno provveduto ad effettuare la comunicazione di cui all'art. 20, co. 3, e pertanto, le novantadue Amministrazioni inadempienti sono state invitate a provvedere alla suddetta comunicazione entro il termine di venti giorni dalla notifica della relativa pronuncia tramite l'applicativo Con.Te. L'analisi condotta ha evidenziato una partecipazione, da parte delle amministrazioni, assente o comunque irrisoria - che oscilla tra lo 0,10% e il 2% -, ad eccezione della Provincia di Campobasso (per una quota di partecipazione pari al 52,27% nella FONDAZIONE "D.E.MO.S." ISTITUTO TECNICO SUPERIORE), nonché dei Comuni di Campobasso (che detiene una partecipazione pari al 100% nella Società S.ea. - Servizi e ambiente S.p.a.) e Termoli (quota di partecipazione pari al 50% nella Fondazione MACTE - Museo di arte contemporanea di Termoli e partecipazioni fino al 57,54% nel Consorzio per lo sviluppo industriale della Valle del Biferno). Infine, il Comune di Venafrò detiene una partecipazione pari al 73,08% nel Consorzio per lo sviluppo industriale Isernia-Venafrò. Per 14 Comuni molisani non è stata rilevata alcuna partecipazione in società.

L'esame delle deliberazioni di revisione periodica ex art. 20 Tusp trasmesse alla Sezione, ha evidenziato per molti enti la difficoltà a procedere alla dismissione delle partecipazioni così come stabilito nei piani di razionalizzazione, in quanto non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni. Ciò ha comportato l'attivazione delle procedure di liquidazione o di scioglimento delle società.

⁴¹⁷ Nota di riscontro della SRC Molise alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie.

7.3.12 Piemonte

Il piano di revisione periodica delle società partecipate della Regione Piemonte, è stato oggetto di approfondita disamina in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2022⁴¹⁸. Dall'istruttoria è emersa un'ulteriore riduzione delle società detenute direttamente dalla Regione che nel 2023 sono 39, mentre sono 9 le società che si trovano in stato di liquidazione o sono interessate da procedure concorsuali e continuano a registrarsi ritardi nella chiusura di alcune procedure di liquidazione avviate da diversi anni. Il bilancio 2021 delle società partecipate, direttamente ed attualmente operative, evidenzia per tutte un risultato di esercizio positivo; invece, perdite d'esercizio piuttosto consistenti si sono registrate nei bilanci di alcune società partecipate indirettamente, per il tramite di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. Infine, alcune società che nel 2020 chiudevano con una perdita di esercizio, ritornano a registrare risultati positivi solo grazie ad operazioni di carattere straordinario. Si conferma l'esigenza di un rafforzamento dei flussi informativi, e si rileva il non pieno rispetto dell'art 19, co. 5, Tusp. La Sezione segnala inoltre che è stato riservato uno specifico approfondimento con riferimento a Finpiemonte S.p.A., società strumentale *in house*, alla quale è affidata la gestione di ingenti risorse pubbliche attraverso l'erogazione di finanziamenti agevolati, contributi a fondo perduto e garanzie. È stato rilevato, al riguardo, che *«sono stati adottati una serie di interventi di revisione della regolamentazione interna della società e di modifiche sul sistema informativo aziendale per supportare sia l'attività di valutazione iniziale delle richieste di finanziamento che il successivo monitoraggio»*; sono proseguite le verifiche attinenti ai c.d. crediti deteriorati e alla permanenza di consistenti quote di liquidità dell'ente sui conti correnti intestati alla Società, non giustificate dalla gestione di bandi e affidamenti ancora attivi. Inoltre, un ambito nel quale non si registrano significativi progressi è quello della *«integrazione tra Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. in termini di sinergie funzionali orientate alla razionalizzazione dei costi di struttura. Al riguardo la Regione è stata invitata a perseguire l'obiettivo di razionalizzazione, attraverso azioni più efficaci che si concretizzino nella individuazione più specifica di aree di integrazione e di iniziative volte ad una effettiva diversificazione dell'attività delle due società, imposta anche dall'art. 20 TUSP»*.

Con riferimento alla verifica crediti/debiti tra la Regione, i propri enti strumentali e società partecipate, prevista dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, continuano a rilevarsi criticità, sebbene in via di miglioramento.

Dal controllo sui piani di razionalizzazione *ex art. 20* del Tusp degli enti locali emerge nuovamente il fenomeno della c.d. "polverizzazione" delle partecipate, soprattutto nei Comuni di piccole e piccolissime dimensioni. In taluni casi l'ente è apparso non pienamente consapevole del proprio ruolo

⁴¹⁸ Deliberazione SRC Piemonte n. 74/2023/PARI.

di socio che dovrebbe esercitare congiuntamente con gli altri soci pubblici, con conseguente tendenza a rimettersi alle decisioni della società sulla quale ritiene di non poter incidere in ordine alle scelte gestionali per via della minima percentuale di partecipazione. Sussistono, dunque criticità in ordine alla mancata adozione di azioni di razionalizzazione al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 20, o alla carente motivazione che ne giustifichi il mantenimento. È stato altresì rilevato il protrarsi delle procedure di liquidazione aperte da diversi anni ed infine si sono riscontrati casi di mancata e/o incompleta doppia asseverazione dei rapporti creditori/debitori con gli organismi partecipati inadempimenti che molte volte vengono ricondotti dagli EELL a mancati riscontri da parte degli enti partecipati.

7.3.13 Provincia autonoma di Bolzano

La Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, riferisce che, come emerge dalla deliberazione n. 8/2022/SCBOLZ/PRSE del 13 dicembre 2022, la Provincia autonoma di Bolzano (Ente vigilante) ha comunicato che tutti i Comuni della Provincia hanno effettuato, ai sensi della citata disciplina, il piano di riassetto delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020 entro il 31 dicembre 2021, termine previsto dall'art. 11, co. 1, della l.p. n. 9/2020. Nello specifico, nel corso del biennio 2022-2023, tutti i 116 Comuni della Provincia hanno trasmesso a questa Sezione il suddetto piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020. Per quanto concerne, invece, la Provincia autonoma di Bolzano, l'ultima ricognizione periodica, con riferimento alle società detenute al 31 dicembre 2020, è stata approvata dalla Giunta provinciale in data 14 dicembre 2021. In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano ha fatto presente, che gli interventi di razionalizzazione relativi alle partecipate "Areale Bolzano S.p.a.", "Fr. Eccel S.p.a." e "Tipworld S.r.l.", previsti nella citata deliberazione n. 1077/2021, erano in fase di attuazione e che non è sorta la necessità di adozione di atti di aggiornamento.

La Sezione precisa, altresì, che, dal momento che la legge provinciale prevede una cadenza triennale del piano di ricognizione periodica, tutti gli enti della Provincia effettueranno il prossimo provvedimento di revisione/razionalizzazione delle proprie società partecipate (con riferimento alle società detenute al 31 dicembre 2023) entro il 31 dicembre 2024.

7.3.14 Provincia autonoma di Trento

Dalla relazione allegata al giudizio di parificazione della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2022, emerge che l'Ente, in attuazione della normativa statale e di quella provinciale di recepimento⁴¹⁹,

⁴¹⁹ La normativa fissa, fra i criteri di rilevazione delle partecipazioni, ai fini della razionalizzazione, (art. 18, co. 3-bis della l.p. n. 1/2005, come novellato nel 2016), i parametri parzialmente diversi da quelli previsti dal Tusp: prevede, infatti, non solo le «partecipazioni in società che, nel

ha adottato, negli ultimi anni, numerosi provvedimenti volti alla razionalizzazione dei propri organismi partecipati, dettagliatamente elencati nella relazione sul rendiconto 2020.

Il *“Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali - 2016 - ai sensi e per gli effetti dell’articolo 18 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1.”*, approvato dalla Giunta, persegue la riduzione del numero e del carico di società provinciali in un orizzonte temporale ampio, sulla base di singoli piani di riordino, riferiti a cinque poli specializzati (liquidità, trasporti, informatica e telecomunicazioni, patrimonio immobiliare e sviluppo territoriale) e accompagnati da misure puntuali a livello legislativo (per l’edilizia abitativa e per le reti informatiche) o amministrativo (per il credito, l’energia e la mobilità). Il programma è stato aggiornato per il periodo 2018-2020⁴²⁰ e 2020-2022⁴²¹, con elementi di novità riferiti alla nomina di una Commissione tecnica⁴²² (incaricata di valutare l’assetto delle partecipazioni provinciali realizzato in esito alle azioni già intraprese e la possibilità di definire ulteriori interventi di riordino) e alla calendarizzazione, al 31 marzo di ogni anno, del monitoraggio relativo allo stato di attuazione delle misure programmate per la razionalizzazione societaria. Da ultimo è intervenuto il *“Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2023-2025”* che, pur in continuità con le misure programmate, ne aggiorna i contenuti, introducendo elementi di novità e valutazioni di diversa soluzione, in ragione delle difficoltà inattese scaturite dal contesto pandemico e bellico⁴²³

In attuazione del Programma approvato con d.g.p. n. 2019/2020, la Giunta provinciale, ha adottato, con d.g.p. n. 564 del 9 aprile 2021 e d.g.p. n. 728 del 29 aprile 2022, la prima e la seconda relazione sullo *“Stato di attuazione del Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2020-2022”*, nelle quali sono riportate dettagliatamente le azioni svolte e i provvedimenti adottati rispettivamente nel corso degli anni 2020 e 2021. Nella terza relazione, approvata con d.g.p. n. 939 del 26 maggio 2023, è stato evidenziato come la razionalizzazione intrapresa abbia portato ad una riduzione del numero delle società partecipate e - al netto delle operazioni *infra*-societarie di

triennio precedente, hanno conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro» (fin qui coincidente con l’art. 20, co. 2, lett. d) del Tusp) ma anche, «un’idonea misura alternativa di pari valore, computata sull’attività svolta nei confronti, per conto o a favore dei soci pubblici, quali, ad esempio, i costi sostenuti da questi ultimi per lo svolgimento dell’attività da parte della società o gli indicatori di rendicontabilità nell’ambito del bilancio sociale predisposto; resta ferma la possibilità di discostarsi, motivatamente».

⁴²⁰ Con la deliberazione n. 514 del 12 aprile 2019, la Giunta provinciale ha approvato il *“Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 18 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1.”*

⁴²¹ In data 4 dicembre 2020, la Giunta provinciale, con deliberazione n. 2019, ha approvato il *“Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2020-2022”*, con il quale ha confermato, in linea generale, i contenuti del Programma approvato con d.g.p. n. 514 del 19 aprile 2019, proponendo la realizzazione delle misure già previste e non ancora attuate o completate e l’introduzione di alcune nuove misure, ipotizzando anche delle azioni per una migliore gestione delle partecipazioni societarie, che interessano in modo trasversale tutto il comparto societario di rilievo provinciale.

⁴²² Cfr. SSRRTN del n. 3/2023/PARI: «A conclusione dei lavori, la Commissione ha elaborato e presentato il documento denominato *“Sintesi delle evidenze emerse”* del 5 dicembre 2019, nel quale veniva indicata come difficilmente percorribile e complessa l’operazione di accorpamento tra Cassa del Trentino s.p.a. e Trentino Riscossioni s.p.a. e non consigliato la trasformazione di ITEA s.p.a. in ente pubblico. È stato, invece, giudicato positivamente l’accorpamento tra Patrimonio del Trentino s.p.a. e Trentino Sviluppo s.p.a. ed il mantenimento della HIT s.c. a r.l. Sul Centro servizi condivisi, la Commissione ha espresso due valutazioni differenti, a seconda dello scenario prospettato: soppressione, in caso di costituzione di una holding privata in capo a Trentino Sviluppo o mantenimento con gestione in versione leggera, in caso di conservazione dell’attuale holding pubblica. La Provincia ha preso atto dell’esito dei lavori della Commissione, con la d.g.p. n. 249 del 21 febbraio 2020, riservandosi di decidere in ordine alle proposte formulate».

⁴²³ Deliberazione di Giunta provinciale n. 2019 del 20 ottobre 2023.

distribuzione dei dividendi in natura mediante cessione alla Provincia di azioni di Autostrade del Brennero S.p.a. - a un saldo positivo fra la somma di risparmi e proventi (euro 7.835.725,20) e l'importo delle uscite (euro 1.152.195,13), pari a euro 6.683.530,07.

7.3.15 Puglia

Nell'ambito dei controlli di legalità finanziaria nei confronti degli enti locali la Sezione ha inteso verificare l'adempimento degli obblighi previsti dall'art. 20 Tusp, accertando la tempestività nell'adozione e nella trasmissione degli atti contemplati dai commi 1 e 4. Analoghe verifiche vengono espletate anche nei confronti degli Atenei e delle Camere di commercio industria artigianato, insistenti sul territorio di riferimento. Al riguardo si evidenzia che la Sezione in sede di analisi degli esiti dei procedimenti di revisione, straordinaria e periodica, ha invitato il Politecnico di Bari a tener conto dei rilievi formulati in merito: al protrarsi delle operazioni di liquidazione societarie, talune avviate prima dell'entrata in vigore del Tusp; alla necessità di una approfondita analisi dei principali costi di funzionamento delle entità partecipate; alla parziale pubblicazione dei provvedimenti. *«In definitiva è auspicabile che l'Ente, in occasione delle prossime revisioni, corrobora le scelte di mantenimento delle partecipazioni con motivazioni approfondite sulla ricorrenza dei presupposti dettati dall' art. 20, comma 2, TUSP e conduca un'analisi accurata dei costi di funzionamento nonché delle possibili aree di sovrapposizione fra le attività degli organismi societari e di quelli non societari»*⁴²⁴.

Analoghe sollecitazioni rivolge alle Camere di commercio di Bari e Foggia, che richiama in merito alla necessità di assicurare, *«con riferimento agli organismi in house, l'applicazione della normativa in tema di requisiti della società di che trattasi e di presupposti legittimanti i relativi affidamenti (artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016; art. 16 TUSP), oltre che, esemplificativamente, in tema di adeguamenti statutarî (art. 16 TUSP), organi amministrativi (art. 11 TUSP), responsabilità (art. 12 TUSP), personale (artt. 19- 25 TUSP), trasparenza e prevenzione della corruzione; - con riferimento alle società a controllo pubblico, interpretare le disposizioni statutarie in tema di organo di amministrazione in coerenza con le pertinenti disposizioni del TUSP (art. 11, commi 2 e 3), che rimettono la gestione di dette società di norma a un amministratore unico e abilitano l'assemblea a prevedere un consiglio di amministrazione (composto da tre o cinque membri) con delibera motivata «riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi»; - fornire, in occasione del prossimo esercizio di revisione periodica, adeguate informazioni in merito alle valutazioni circa l'assenza dei presupposti per il contenimento dei costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), TUSP); - valutare la ricorrenza di partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre*

⁴²⁴ Cfr. SRCPUG, deliberazione n. 111/2023/VSGO.

società partecipate o enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2, lett. c), TUSP); - assumere le opportune iniziative per la rapida conclusione delle procedure di dismissione e di liquidazione in corso»⁴²⁵.

In sede di verifica dei controlli interni ex art. 148, co. 1, Tuel, ulteriori rilievi sono stati rivolti agli enti locali in ragione della scarsa efficienza dei sistemi che «*non forniscono elementi utili ad un adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi*»; controllo che dovrebbe «*essere funzionale altresì alla verifica del rispetto delle norme di legge da parte di tali organismi [...] la Sezione raccomanda, pertanto, di strutturare il controllo attraverso un sistema informativo idoneo a rilevare, mediante, specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica*»⁴²⁶.

Con riferimento alla Regione, il controllo ex art. 20, Tusp è condotto in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale 2022⁴²⁷ e si traduce in un apposito paragrafo all'interno del capitolo dedicato agli organismi partecipati, nell'ambito della relazione allegata alla decisione di parifica; in tale sede, negli ultimi anni, la Sezione ha evidenziato la complessa articolazione del portafoglio di interessenze facente capo all'amministrazione regionale. In particolare la Sezione ha osservato che l'ultimo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipate della Regione, riferito alla situazione alla data del 31 dicembre 2021, è stato deliberato dalla Giunta Regionale con atto n. 1931 del 22/12/2022 che ha, contestualmente, approvato la «*Relazione sull'attuazione del Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute al 31.12.2020*» nonché il «*Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia al 31/12/2021*», ex art. 20 del Tusp.

Non sono stati previsti interventi di razionalizzazione e sono mantenute senza interventi: Puglia Sviluppo S.p.A., InnovaPuglia S.p.A., Acquedotto Pugliese S.p.A., Aeroporti di Puglia S.p.A., Puglia Valore Immobiliare Società di cartolarizzazione S.r.l., ASECO S.p.A., mentre permangono partecipazioni detenute in organismi sottoposti a procedure straordinarie, volontarie o concorsuali. La Regione ha dichiarato di essere in alcuni casi in attesa della chiusura di procedura fallimentare o di liquidazione e che è stata dismessa, con provvedimento di Giunta del 2022, la Tecnopolis Consulting S.r.l in liquidazione per la quale è stata conclusa la procedura di liquidazione e cancellazione dal registro delle imprese in data 14 luglio 2022.

7.3.16 Sardegna

La SRC ha rilevato che, con riferimento al processo di razionalizzazione della Regione, di cui al Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, ancora al 31 dicembre 2022, non risulta terminato, per

⁴²⁵ Cfr. SRCPUG, deliberazioni nn. 1-88/2023/VSGO.

⁴²⁶ Cfr. SRCPUG, deliberazione n. 97/2023/VSGC.

⁴²⁷ Cfr. SRCPUG, deliberazione n. 132/2023/PARI.

cui emerge sempre più pressante la necessità di concludere in tempi brevi le procedure previste anche con iniziative di maggior incisività ai sensi dell'art. 24, co. 5, Tusp. Non si rileva, ad oggi, che la Regione abbia intrapreso concrete iniziative conseguenti alle verifiche effettuate circa la salute finanziaria, economica e patrimoniale degli organismi partecipati. Si rammenta, altresì, che l'analisi dei risultati economici e finanziari relativi agli organismi partecipati è il primo passo verso la complessiva valutazione, da parte degli enti soci, della convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi. Con riguardo invece all'attività svolta dalla SRC Sardegna nell'anno 2023, ai sensi dell'art. 20, Tusp, in relazione alle società partecipate dagli enti territoriali alla data del 31/12/2021, il monitoraggio ha riguardato l'adozione dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, da parte dei 377 Comuni della Regione, come da deliberazione consiliare adottata entro il 31/12/2022.

Nel corso del 2023 la Sezione ha avviato l'attività di monitoraggio con riferimento alle partecipazioni pubbliche detenute dai Comuni al 31/12/2021, verificando la trasmissione dei provvedimenti sul sistema Con.te. A conclusione delle verifiche svolte, il riscontro evidenziava: n. 21 Comuni inadempienti rispetto agli obblighi di trasmissione sul portale "Partecipazioni" del Mef. Le verifiche relative alla trasmissione degli atti hanno evidenziato che n. 205 Comuni sul totale di 377 (con n. 161 trasmissioni al sistema Con.Te. e n. 44 trasmissioni tramite PEC), avevano provveduto ad effettuare la comunicazione alla Corte dei conti (art. 20, co. 3, Tusp). Dalle verifiche effettuate sono emersi una serie di elementi critici, afferenti, tra l'altro, all'inesattezza delle informazioni rese disponibili nei provvedimenti di revisione e al mancato rispetto dei termini di adozione degli stessi⁴²⁸. L'attività di monitoraggio svolta secondo il programma dell'anno 2023, ai sensi dell'art. 20, Tusp, ha comportato un ampliamento delle amministrazioni comunali verificate rispetto agli esercizi precedenti, avendo svolto i controlli sui 377 Comuni del territorio regionale mentre negli anni passati, il monitoraggio era stato svolto su un campione meno ampio. Sul piano degli adempimenti previsti si riscontra, rispetto al periodo precedente (2019-2020), un margine di miglioramento sia nel numero di atti adottati dai

⁴²⁸ Nella nota di riscontro della SRC Sardegna prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «la mancata adozione della deliberazione consiliare da parte del Comune di Lotzorai; la dichiarazione del Comune di Budoni relativa all'assenza di partecipazioni societarie, ("che non risultano partecipazioni societarie da alienare o razionalizzare significandosi che il Comune di Budoni non possiede alcuna partecipazione societaria"), in contrasto con i dati comunicati al MEF; l'atto di ricognizione periodica del Comune di Busachi adottato dalla Giunta comunale e non dal Consiglio. I risultati dell'attività svolta sono di seguito riepilogati: Comune di Lotzorai: verificata l'assenza di un provvedimento di ricognizione negativo da parte del Comune, non detentore di partecipazioni, la Sezione con la Deliberazione n. 111/2023/VSG del 28/11/2023 accertava la violazione dell'art. 20, commi 1 e 3, evidenziando che occorre procedere alla ricognizione periodica delle partecipate con cadenza annuale, adottando il relativo provvedimento entro il termine del 31 dicembre di ciascun anno, anche nell'ipotesi di dichiarazione negativa nei termini considerati dalla norma; Comune di Budoni: con deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 30.11.2022, il Comune approvava il provvedimento di ricognizione ex art. 20 TUSP, dichiarando di non essere titolare di partecipazioni societarie; tuttavia, in base ai dati comunicati al Portale del Tesoro-MEF, l'ente risultava titolare di una partecipazione in Abbanoa S.p.A. (pari a 0,0377100%) e di una partecipazione nel Consorzio Piccola Impresa di Budoni s.c.a.r.l. (pari a 1,83 %) cosicché, con deliberazione n. 118/2023/VSG del 18/12/2023, la Sezione accertava la violazione degli obblighi previsti dagli artt. 20, comma 1 e 3 e 26, comma 11, d.lgs. n. 175/2016; Comune di Busachi: verificata l'adozione del provvedimento di ricognizione periodica con deliberazione della Giunta comunale anziché del Consiglio comunale, con Deliberazione n. 119/2023/VSG del 18/12/2023 la Sezione accertava l'inesatto adempimento rispetto all'obbligo di adottare il provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni societarie possedute alla data del 31.12.2021 (art. 20, comma 1 e 3 e dell'art. 26, comma 11, d.lgs. n. 175/2016), ritenendo approvata in ritardo la successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 30.11.2023 ratificante l'atto di giunta comunale».

Consigli comunali sia nel numero degli stessi atti trasmessi in adempimento degli oneri di comunicazione. Su 377 Comuni, la maggior parte ha trasmesso i provvedimenti e le informazioni richieste sul portale “Partecipazioni” del Dipartimento del tesoro; il 54% della totalità dei Comuni ha trasmesso il provvedimento di ricognizione anche alla Corte dei conti tramite il sistema Con.Te. o, in alternativa, inviando la documentazione con posta elettronica certificata. La Sezione sta proseguendo nello svolgimento dell’attività di monitoraggio, estendendo, come da programmazione relativa al 2024, lo spettro di indagine anche allo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione deliberati rispetto alle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2021 da parte dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

7.3.17 Sicilia

I controlli sulla revisione periodica delle partecipazioni prevista dall’art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 sono stati effettuati, con riguardo agli enti locali, nell’ambito di quelli finanziari previsti dell’art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e dell’art. 1, cc. 166 e ss., della l. n. 266/2005.

Nel 2023 sono state deliberate 5 pronunce (“VSG”) per accertamenti ai sensi del co. 7, dell’art. 20, Tusp e specifici monitoraggi sono illustrati nelle 104 deliberazioni identificate con il codice “PRSP”.

A chiarimento e specificazione della metodologia utilizzata «*si evidenzia che i controlli sono stati espletati su due livelli d’accertamento: il primo, relativo alla verifica dell’adempimento ex art. 20 TUSP e della sua tempestività rispetto all’esercizio finanziario di riferimento; il secondo, relativo alla esatta ricognizione delle partecipazioni, allo stato delle procedure di razionalizzazione e alla individuazione delle criticità organizzative e finanziarie, con le conseguenti raccomandazioni distinte per singolo ente assoggettato a controllo*». In tale secondo ambito, su 104 deliberazioni contenenti pronunzie/segnalazioni specifiche (PRSP), in 41 casi sono state accertate criticità in merito all’adempimento dell’obbligo di revisione periodica e degli oneri connessi, tra i quali è stata considerata anche la disposizione sull’asseverazione dei rapporti debito/credito tra ente locale e società partecipata.

È ricorrente l’accertamento della tardiva adozione delle deliberazioni consiliari di revisione periodica, i cui profili hanno, talvolta, determinato l’invio alla competente procura regionale⁴²⁹, mentre in alcuni casi il provvedimento di revisione non è stato adottato⁴³⁰. Frequentemente, è emersa la difficoltà di rilevare i reciproci rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l’ente e le sue società partecipate, anche in ragione di sistemi informativi non adeguati e, talvolta, l’incompleta conciliazione dei rapporti creditori e debitori si accompagna alla mancata pubblicazione dei bilanci degli organismi partecipati

⁴²⁹ Cfr. SRC Sicilia, deliberazioni n. 32-146-188/2023/VSG.

⁴³⁰ Cfr. SRC Sicilia, deliberazioni n. 116-117/VSG.

nei siti istituzionali⁴³¹. In merito la Sezione ha espresso raccomandazioni mirate a promuovere la dotazione d'«idoneo sistema informativo, in relazione, ovviamente, ai servizi e alle attività affidate alla società partecipate, che deve riguardare: 1) i rapporti finanziari reciproci tra ente e società; 2) la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società; 3) i contratti di servizio; 4) la qualità dei servizi; 5) il rispetto dei vincoli di finanza pubblica»⁴³² e ha sollecitato gli enti ad assumere, senza indugio, i necessari provvedimenti ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

In taluni casi è lo stesso ente socio a segnalare l'esigenza d'interventi correttivi alle società partecipate, anche con riguardo alla riduzione del personale previsto dal Tusp⁴³³.

Le criticità di cui si discorre accomunano sia gli enti più piccoli che quelli di più elevate dimensioni, quali la Città metropolitana di Catania e il Comune di Palermo. Con riguardo a quest'ultimo si segnala che, in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale a norma dell'art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267/2000, sono state formulate richieste istruttorie ulteriori per far fronte alla carenza di informazioni in merito, tra l'altro, ai disallineamenti nell'ambito dei s.d. rapporti debitori/creditori e alle irregolarità nella gestione delle partecipazioni pubbliche⁴³⁴.

In sede di parifica⁴³⁵, per l'esercizio 2021, è stato rilevato per la Regione un accantonamento inadeguato al Fondo perdite società partecipate, mentre, con legge regionale n. 9/2021 è stato disposto, nel solco dell'obiettivo di riduzione della spesa pubblica, che «le società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione e gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modificazioni devono predisporre entro il 30 aprile 2021 un piano di rientro che preveda una riduzione delle spese correnti pari al 3 per cento rispetto a quelle sostenute nell'anno 2019, con le eventuali deroghe che possono essere eccezionalmente introdotte con deliberazione motivata della Giunta Controllo sugli organismi partecipati».

In generale, si rilevano diffuse carenze nell'adozione di specifiche direttive di indirizzo e coordinamento che stabiliscano, in modo strutturato e uniforme, l'asse procedurale che definisce: «a) strutture responsabili e organismi controllati; b) modalità operative articolate in precise fasi procedurali e adempimenti; c) rilevazione degli esiti in conformità alle direttive di riferimento e a criteri di uniformità e completezza, d) interventi correttivi adottati per sanare le irregolarità riscontrate e forme di comunicazione agli organi decisionali al fine di orientare le scelte strategiche». Emerge, altresì, l'esigenza di un presidio organizzativo centralizzato, avente funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di riordino, riorganizzazione e controllo degli enti dipendenti e delle società partecipate in modo totalitario dalla Regione, auspicando la costituzione di un'unica Cabina di regia per il monitoraggio dei contratti di servizio sottoscritti dalle varie articolazioni dell'amministrazione e dai suoi organismi partecipati, al

⁴³¹ Cfr. SRC Sicilia, deliberazione n. 366/2023/PRSP.

⁴³² Cfr. SRC Sicilia, deliberazione n. 30/2023/PRSP.

⁴³³ Cfr. SRC Sicilia, deliberazione n. 26/2023/PRSP.

⁴³⁴ Cfr. SRC Sicilia, ordinanza n. 355/2023/PRSP.

⁴³⁵ Cfr. SSRRSC, deliberazione n. 1/2024/PARI.

fine di contenere i costi complessivamente posti a carico del bilancio regionale, anche in relazione ai costi di funzionamento di enti e società. La Sezione rileva, anche, l'esigenza di instaurare una sistematica procedura organizzativa che rafforzi il collegamento tra programmazione strategica e gestione operativa degli organismi partecipati, in relazione alla situazione economica, ai contratti di servizio e alla qualità dei servizi resi. Ritorna, anche in sede regionale, l'inadeguatezza del sistema informativo nel rilievo dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate, che si accompagna all'assenza di specifici atti d'indirizzo per la verifica della riconciliazione dei reciproci rapporti creditori e debitori.

7.3.18 Toscana

Il controllo svolto dalla SRC Toscana ha avuto ad oggetto congiuntamente i piani di revisione ordinaria e le relazioni sullo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione adottati ai sensi dell'art. 20, cc. 1 e 4, del d.lgs. n. 175/2016. Nello specifico, è emerso che le criticità ricorrenti attengono alla qualificazione delle società a controllo pubblico, alla genericità della motivazione, alla non corretta valorizzazione dei contributi in conto esercizio, alla mancata o non adeguata redazione della relazione tecnica. Ulteriori profili problematici riguardano le forme di realizzazione del controllo analogo congiunto in caso di società *in house*, l'esercizio di attività analoghe, l'assenza di valutazioni in merito alle partecipazioni indirette detenute ed infine la mancanza di analisi a supporto della necessità di adottare azioni di contenimento dei costi. In tale ambito, meritevoli di particolare segnalazione sono il piano di revisione periodica e la relazione tecnica trasmessi dal Comune di Prato⁴³⁶, contenenti un corredo informativo completo in ordine alle ragioni sottostanti alle scelte adottate dall'Ente e in piena aderenza alle raccomandazioni formulate dalla Sezione. Inoltre, come osserva il Collegio, *«l'Ente ha provveduto a redigere la relazione tecnica, dedicando due ulteriori sezioni all'analisi dei costi di funzionamento e alle modalità di calcolo del fatturato ex art. 20, co. 2, lett. d), del TUSP, con riguardo ai "contributi in conto esercizio" della voce A5) "Altri ricavi e proventi" del conto economico (...) Dall'esame della relazione tecnica è altresì emerso che il Comune ha posto in essere iniziative tese a conseguire un maggiore adempimento degli obblighi di pubblicazione degli indirizzi e degli obiettivi assegnati dall'amministrazione»*⁴³⁷. Diverso è il caso del Comune di Massa, che ha solo parzialmente adempiuto alle raccomandazioni formulate, come emerge dalla deliberazione

⁴³⁶ Il controllo svolto dalla SRC Toscana ha avuto ad oggetto congiuntamente i piani di revisione ordinaria e le relazioni sullo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione adottati ai sensi dell'art. 20, cc. 1 e 4, del d.lgs. n. 175/2016. Nello specifico, è emerso che le criticità ricorrenti attengono alla qualificazione delle società a controllo pubblico, alla genericità della motivazione, alla non corretta valorizzazione dei contributi in conto esercizio, alla mancata o non adeguata redazione della relazione tecnica. Ulteriori profili problematici riguardano le forme di realizzazione del controllo analogo congiunto in caso di società *in house*, l'esercizio di attività analoghe, l'assenza di valutazioni in merito alle partecipazioni indirette detenute ed infine la mancanza di analisi a supporto della necessità di adottare azioni di contenimento dei costi. In tale ambito, meritevoli di particolare segnalazione sono il piano di revisione periodica e la relazione tecnica trasmessi dal Comune di Prato.

⁴³⁷ All. 1 nota di riscontro della SRC Toscana alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie.

n. 214/2023/VSG, con la quale è stato effettuato il *follow-up* della precedente deliberazione n. 69/2022/VSG. In particolare, il Collegio ha accertato che l'ente non ha compiuto nel nuovo piano un'analisi dettagliata in ordine alla coerenza delle partecipazioni con le proprie finalità istituzionali e all'indispensabilità delle stesse per il conseguimento di quei fini. Tale problematica è stata in particolare riscontrata con riguardo ad una società, avente per oggetto sociale la valorizzazione, lo sfruttamento e la commercializzazione delle acque minerali del territorio del Comune e del comprensorio delle Alpi Apuane⁴³⁸. Con riguardo al piano di revisione periodica delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione Toscana, la Sezione ha condotto un esame sulle 19 società direttamente partecipate dalla Regione e le criticità emerse attengono nuovamente alla difficoltà di quest'ultima di esercitare compiutamente i diritti derivanti dal proprio *status* di socio, anche di maggioranza⁴³⁹, oltre che la persistente volontà dell'Amministrazione regionale di mantenere alcune partecipazioni in società in evidente e irreversibile stato di crisi strutturale.

7.3.19 Umbria

La SRC Umbria ha comunicato che l'attività riferita all'esame dei piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica adottati dagli enti territoriali *ex art. 20*, del d.lgs. n. 175/2016, nell'anno 2023 ha riguardato la Regione Umbria e ventidue Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti, con adozione di corrispondenti deliberazioni. Nell'ambito dell'attività è stata inoltre adottata una deliberazione riferita all'accertamento del mancato invio del provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipate da parte di diciassette enti locali.

In particolare, con riguardo alla Regione Umbria, gli esiti della verifica sono compendati nel Referto approvato con la deliberazione n. 137/2023/VSG, ove emergono, tra l'altro: il superamento per alcune società del limite previsto per il compenso dei componenti del consiglio di amministrazione (art. 11, co. 6, del Tusp); la mancata, tempestiva, trasmissione alla Sezione delle deliberazioni assunte dalle società a controllo pubblico a norma dell'art. 11, co. 3, del Tusp; la presenza di società che necessitano di misure per il contenimento dei costi di funzionamento. La Sezione ha effettuato, all'esito del piano di razionalizzazione al 31 dicembre 2021, la ricognizione dell'assetto delle partecipate regionali, con disamina per singolo ente degli elementi di maggior rilievo, quali i trasferimenti e lo stato dei contratti di servizio. Ha, altresì, evidenziato che nel rendiconto generale 2022, risultano detenute 5

⁴³⁸ Cfr. All. 1 nota di riscontro della SRC Toscana alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «Sul punto, il Collegio ha osservato come l'attività svolta dalla società non fosse immediatamente riconducibile alle finalità istituzionali di un ente comunale né tantomeno il ricorso allo strumento societario potesse ritenersi una soluzione organizzativa strettamente necessaria rispetto a queste ultime. Pertanto, è stato affermato che la scelta operata dall'Ente di ricorrere allo strumento societario – e, dunque, con un intervento diretto nell'economia – per lo svolgimento di un servizio gestibile anche da operatori di mercato non risultava corredata di adeguata motivazione».

⁴³⁹ Cfr. All. 1 nota di riscontro della SRC Toscana alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «ne sono indice il cronico ritardo con cui talune società adottano il bilancio o l'altrettanto ripetuta incapacità di alcune di esse di rispettare le azioni ed il cronoprogramma degli interventi di revisione, così rendendo meramente formale l'attività stessa di razionalizzazione».

partecipazioni dirette in società che hanno chiuso l'esercizio 2022 con un risultato positivo⁴⁴⁰ e che la Regione, nell'anno, ha «formulato indirizzi su altri aspetti della gestione (D.G.R. n. 623/2022, D.G.R. n. 363/2022) a tutte le società partecipate direttamente e indirettamente, alle agenzie e agli enti strumentali di procedere con la presentazione della rendicontazione sociale al fine di informare i principali stakeholders sullo stato di salute della propria azienda e sui propri risultati sociali a vantaggio della comunità umbra»⁴⁴¹. In sede di parifica⁴⁴², si è dato atto che la Regione, con il piano di revisione periodica, per ogni partecipata diretta, ha proceduto alla verifica del rispetto delle previsioni contenute dalla lettera a) alla lettera g) dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, in linea con quanto rilevato nelle relazioni allegate alle decisioni di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria esercizio finanziario 2020 e 2021 (cfr. decisione n. 52/2021/PARI e n. 62/2022/PARI), e ha previsto il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento attraverso un'operazione di contenimento. Il piano di revisione ordinaria prevede il mantenimento delle quote di partecipazione diretta delle 5 società detenute con indicazione delle quote di partecipazione.

Relativamente agli enti locali⁴⁴³, in esito all'attività svolta la Sezione ha: effettuato rilievi ai sensi dell'art. 20, co. 2, Tusp, per violazione delle disposizioni di cui alle lettere b), c), d), f); effettuato rilievi in riferimento all'art. 14, co. 5, Tusp, per mancato raggiungimento dei risultati conseguenti alle azioni di razionalizzazione della società, con necessità di conseguente valutazione degli altri termini di intervento previsti dall'art. 20, co. 1, Tusp, tenuto conto del divieto dei trasferimenti straordinari non finalizzati a un piano di risanamento (n. 2 rilievi); sollecitato la conclusione delle procedure di razionalizzazione delle società secondo quanto previsto dal co. 1, dell'art. 20, Tusp (n. 20 rilievi); in un caso, rilevato la mancata applicazione di quanto disposto dall'art. 19, co. 5, Tusp, con invito all'Amministrazione ad indicare i motivi per cui non si è ritenuto necessario il contenimento dei costi; rilevato una fattispecie di patrimonio netto negativo per effetto delle perdite 2020, non ripianate e posticipate, con contestuale invito all'Ente a monitorarne scrupolosamente l'evoluzione e alla corretta rappresentazione delle stesse nei documenti del ciclo di bilancio, con specifica indicazione dell'origine e delle movimentazioni intervenute negli esercizi interessati dal ripiano; segnalato la necessità che in sede di ricognizione periodica delle partecipazioni vengano inclusi anche i Consorzi, coerentemente con le esplicite indicazioni del manuale operativo elaborato dal Mef d'intesa con la Corte dei conti, secondo cui, nel censire le proprie partecipazioni non societarie, gli enti territoriali devono indicare almeno gli organismi partecipati inseriti nel "Gruppo Amministrazione Pubblica", di cui sono

⁴⁴⁰ Gepafin S.p.A., Sviluppo Umbria S.p.A., Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l., Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A., PuntoZero S.c. a r.l.

⁴⁴¹ Cfr. SRC Umbria, deliberazione n. 137/2023/VSG.

⁴⁴² Cfr. SRC Umbria, deliberazione n. 57/2023/PARI.

⁴⁴³ Cfr. SRC Umbria, deliberazioni nn. 70-71-73-74-75-76-77-78-82-83-92-93-94-95-96-97/2023/VSG.

componenti, tra l'altro gli Enti strumentali, tra i quali, l'allegato 4/4 del d.lgs. n. 118/2011, comprende, "a titolo esemplificativo", aziende speciali, Enti autonomi, Consorzi e fondazioni (n. 3 casi).

7.3.20 Valle d'Aosta

Nel corso del 2023, la Sezione ha effettuato il controllo dei piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica detenute, al 31 dicembre 2021, dalla Regione e dagli enti locali del territorio, rispettivamente con deliberazioni n. 5/2023 e n. 23/2023. Con riferimento alla Regione, la Sezione ha accertato un grado di conformità al Tusp apprezzabile. La coerenza tra la riscontrata sussistenza dei presupposti dell'art. 20 del Tusp e le correlate azioni di razionalizzazione attuate hanno consentito di confermare che la situazione risulta nel complesso positiva, in linea con i rilievi e i suggerimenti forniti nei referti annuali dalla Sezione⁴⁴⁴. In relazione, in particolare, alla criticità della presenza di un numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti, riscontrata in alcune società idroelettriche afferenti al Gruppo CVA, la Sezione ha evidenziato che tale criticità è stata superata dalle seguenti società: Le Brasier; CVA Eos S.r.l. e Telcha S.r.l. Permane la criticità per la società Valdigne Energie s.r.l., in merito alla quale la Regione ha addotto motivazioni analoghe a quelle già formulate nella precedente revisione.

Come per gli anni precedenti, la Regione ha dato conto dei risultati conseguiti con riferimento alla precedente revisione ordinaria approvata con deliberazione del Consiglio regionale n. 1126/XVI del 16 dicembre 2021. La Sezione ha preso atto, in particolare, della conclusione della cessione delle quote detenute nella società IPLA S.p.A. (Istituto per le piante da legno e l'ambiente).

Specifico approfondimento è stato dedicato alla spesa per il personale, tenuto conto che essa è stata inserita dalla Regione nell'obiettivo di contenimento delle spese di funzionamento delle partecipate. Gli esiti dell'osservazione depongono a favore di una generale razionalizzazione dei costi sostenuti per i propri apparati amministrativi.

Con riferimento agli enti locali del territorio (74 Comuni, 8 *Unité des Communes* e il BIM), tutti gli enti scrutinati hanno adempiuto agli obblighi di legge, approvando nei termini prescritti la revisione ordinaria.

Gli enti locali valdostani risultano detenere, alla data del 31 dicembre 2021, 260 partecipazioni, di cui 238 dirette e 22 indirette⁴⁴⁵. I Comuni hanno correttamente trasmesso le deliberazioni di approvazione della revisione attraverso il sistema Con.Te, fatta eccezione per le 8 *Unités* e il BIM ad oggi non censiti

⁴⁴⁴ SRC Valle d'Aosta, deliberazione n. 10/2022/VSG e n. 7/2021/VSG.

⁴⁴⁵ Le partecipazioni dirette sono riferite a 33 organismi partecipati, ai quali occorre aggiungere le due società IN.VA S.p.A. e CELVA per un totale di 35 organismi. La tipologia delle partecipazioni è riconducibile, prevalentemente, alla categoria delle società per azioni (n. 128), delle società a responsabilità limitata (n. 35) e delle cooperative o consortili per azioni (n. 97).

nel portale, che hanno provveduto all'inoltro dei provvedimenti, mediante posta elettronica certificata, nei termini di legge.

Nella quasi generalità delle revisioni esaminate, in continuità con le precedenti analisi, le amministrazioni degli enti locali hanno esposto in termini adeguati le motivazioni del mantenimento di molte delle partecipazioni societarie, fornendo una puntuale esplicitazione delle decisioni assunte, soprattutto laddove abbia rilevato le criticità di cui all'art. 20, co. 2, del Tusp. Le valutazioni della compatibilità di tali decisioni con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa sono risultate, in generale, sufficientemente esplicitate; analoga considerazione vale, nel caso di motivazioni legate alle attività inerenti ai servizi pubblici, per le ragioni di convenienza economica dell'organizzazione del servizio mediante la forma societaria, in particolare quella *in house*, rispetto alle ulteriori possibili forme o alla scelta di fondo tra internalizzazione o esternalizzazione. Uno degli elementi principali per una *governance* efficace ed efficiente, desunto dall'osservazione, riguarda il generale rafforzamento del monitoraggio periodico sull'andamento delle società e degli altri organismi partecipati e l'accurato esame degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, al fine di attuare le opportune azioni correttive, anche in relazione a possibili squilibri economico-finanziari, rilevanti per il bilancio dell'ente territoriale. Non sono state rilevate perdite significative nella gestione delle società partecipate, tali da riverberarsi sull'equilibrio economico-finanziario degli enti partecipanti.

La Sezione ha ritenuto che permangano valide le considerazioni, già espresse nelle precedenti revisioni, sulle scelte operate dagli enti che detengono partecipazioni nelle società idroelettriche di mantenerle senza interventi di razionalizzazione, in particolare laddove, a fronte della criticità di cui all'art. 20, co. 2, del Tusp (nessun dipendente e un unico amministratore), il superamento della stessa comporterebbe oneri maggiori rispetto a un'esternalizzazione, in ragione delle specializzazioni richieste in questo particolare settore. In ogni caso l'indagine restituisce un quadro d'insieme complessivamente positivo.

7.3.21 Veneto

La SRC Veneto riferisce in ordine alle verifiche condotte in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2022⁴⁴⁶, quando con riferimento agli organismi partecipati sono state condotte verifiche e approfondimenti sul bilancio consolidato; sul percorso di razionalizzazione periodica delle partecipate regionali; sulla procedura di asseverazione inerente ai crediti/debiti tra la Regione e i propri organismi; sui flussi finanziari tra la Regione e gli organismi partecipati; sull'analisi

⁴⁴⁶ Cfr.: SRC Veneto, deliberazione n.181/2023/PARI.

economico-finanziaria dei dati contabili delle società a partecipazione diretta ed indiretta e degli enti strumentali - controllati e partecipati - rientranti nel "Perimetro di consolidamento". In primo luogo, con riferimento al Piano di razionalizzazione periodica 2022 relativo alle società direttamente e indirettamente partecipate dalla Regione, è confermata la volontà dell'ente di procedere alla dismissione delle società partecipate ritenute non necessarie per il perseguimento delle attività istituzionali, nonostante persista una generale difficoltà nel completamento di tali processi entro termini certi e definiti, cui deve aggiungersi l'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha ulteriormente contribuito al ritardo nel completamento di tale *iter*. Tra gli ostacoli al processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali si annoverano: l'impossibilità di comprimere i tempi di chiusura delle fasi liquidatorie nel caso di procedure concorsuali gestite direttamente dagli organi giudiziali; la problematicità della dismissione di partecipazioni di minoranza, significativamente meno appetibili rispetto a quote di maggioranza; le difficoltà di completamento dei processi di dismissione delle partecipazioni indirette soprattutto di minoranza, non gestiti direttamente dall'Amministrazione regionale, ma dall'organo amministrativo della singola società controllante, potendo la Regione esercitare esclusivamente un potere d'impulso, anche in sede assembleare, nei confronti di quest'ultimo.

Alla data del 31 dicembre 2022, la Regione deteneva n. 13 partecipazioni dirette e n. 7 partecipate indirette⁴⁴⁷. Con riferimento alla finanziaria Veneto Sviluppo S.p.A., oggetto di analisi specifica, la Regione, nella Relazione sullo stato di attuazione di cui alla d.g.r. n. 1437/2022, ha evidenziato che «l'art. 26, comma 2, d.lgs. n. 175/2016 dispone che le disposizioni contenute all'art. 4 del medesimo non sono applicabili alla Veneto Sviluppo S.p.a.» Alla data del 31 dicembre 2022, il portafoglio partecipativo di Veneto Sviluppo S.p.A. risulta composto da n. 22 partecipazioni (di cui n. 5 soggette a procedure di liquidazione e n. 5 fallite). Allo stesso modo, per le società detenute da Veneto Sviluppo S.p.A. si rilevano, in taluni casi, tempi più lunghi del previsto nelle procedure di dismissione, nonché la permanenza nel portafoglio partecipativo della società finanziaria regionale di società fallite da numerosi anni.

Con riguardo al controllo finanziario condotto sui bilanci di previsione e rendiconti di Comuni, Province e Città metropolitane, in ordine a CONSVIPO, la Sezione segnala che è in liquidazione dal 1° dicembre 2020 ed è emerso un "Accantonamento fondo rischi per gestione fotovoltaico. Avanzo 2016" di 105.928,08 euro. Si raccomanda al Consorzio Padova Sud un attento monitoraggio della stessa e, più in generale, dei propri organismi partecipati, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul Bilancio comunale.

⁴⁴⁷ Nota di riscontro della SRC Veneto alla nota prot. n. 2390 dell'11 marzo 2024 della Sezione delle autonomie: «di queste, sono a tutt'oggi in corso le procedure di dismissione per la sola società diretta Veneto Nanotech S.c.r.l. (in liquidazione ed in concordato preventivo), e per n. 5 società indirette (tra cui n. 2 procedure concorsuali e n. 1 partecipazione di minoranza di Veneto Nanotech S.c.r.l.). Quindi, pare opportuno evidenziare che nel corso del 2022 sono state concluse le dismissioni di una sola partecipata diretta (Veronafiere S.p.A.), e le dismissioni di n. 3 società partecipate indirettamente dalla Regione (Thetis S.p.A. e Krystalia S.r.l. risultano essere state dismesse entrambe in data 29 marzo 2022, ed il Politecnico Calzaturiero S.c.a.r.l., che tuttavia non risulta ancora liquidato)».

SEZIONE TERZA

Analisi degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari

8 GLI ORGANISMI PARTECIPATI ESAMINATI

8.1 La banca dati unificata Mef/Corte dei conti

Al fine di fornire una capillare visione delle partecipazioni pubbliche degli enti territoriali e sanitari, nella relazione vengono elaborate le informazioni raccolte dal Dipartimento del Tesoro attraverso la banca dati Mef/Corte dei conti, costituita in data 25 maggio 2016 (previo protocollo d'intesa tra la Corte dei conti e il Ministero dell'economia e delle finanze⁴⁴⁸, rinnovato in data 10 maggio 2021).

L'applicativo acquisisce i dati relativi agli organismi partecipati di tutte le Pubbliche Amministrazioni e non soltanto di quelle territoriali⁴⁴⁹ e sanitarie. A partire dalla rilevazione per l'anno 2017, sono acquisiti sia i dati e gli esiti della revisione periodica delle partecipazioni societarie (art. 20 del Tusp), sia le informazioni richieste ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti.

In linea generale, ad ogni Amministrazione è stata data indicazione di comunicare sul portale del Dipartimento del tesoro, con riferimento alla data del 31 dicembre 2021, le informazioni riguardanti:

- le partecipazioni detenute direttamente in società (così come definite dall'art. 2, co. 1, lett. l) del Tusp) e in soggetti con forma giuridica non societaria (quali, ad esempio, consorzi, fondazioni, aziende speciali, associazioni, istituzioni, enti pubblici economici e non economici, ecc.);
- le partecipazioni indirette di primo livello detenute in società o in altri soggetti di diversa forma giuridica attraverso una società "tramite" controllata o da un organismo "tramite" controllato;
- le partecipazioni indirette, di livello superiore al primo, detenute in società attraverso una società "tramite" controllata oppure attraverso un organismo "tramite" controllato;

⁴⁴⁸ Il protocollo d'intesa stabilisce che il Dipartimento del tesoro raccoglie, attraverso la banca dati, tutte le informazioni necessarie non solo alla propria rilevazione ma anche alle attività di controllo e referto della Corte dei conti. La sinergia fra le due istituzioni è garantita dal Comitato di governo paritetico. I risultati tangibili di tale collaborazione istituzionale consistono in un miglioramento quali-quantitativo della banca dati del Mef, a fronte della rinuncia della Corte dei conti a mantenere un proprio canale informativo.

⁴⁴⁹ La banca dati del Dipartimento del tesoro nasce come estensione della banca dati del Ministero dell'economia e delle finanze per la rilevazione degli immobili (art. 2, co. 222, l. 23 dicembre 2009, n. 191). Con il d.m. 30 luglio 2010, il perimetro di raccolta dati è esteso alle concessioni e alle partecipazioni. In precedenza, le informazioni sugli enti territoriali funzionali alle verifiche della Corte erano acquisite mediante l'applicativo SIQUEL.

Con l'art. 17, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, è stata riordinata l'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, delle informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente da una P.A., nel quadro della razionalizzazione degli enti pubblici, di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria e degli organismi che prestano servizi alle pubbliche amministrazioni.

Nuovi contenuti sono costituiti dai dati dei rappresentanti nominati dalle PA negli organi di governo delle società e degli enti partecipati e sugli oneri derivanti dalla partecipazione (banca dati CONSOC prima detenuta dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione), nonché dalle informazioni relative al costo annuo del personale prima comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze da parte degli enti pubblici economici, delle aziende che producono servizi di pubblica utilità, delle società non quotate partecipate da PA, nonché gli enti e le aziende di cui all'art. 70, co. 4, d.lgs. n. 165/2001 e dalla RAI (art. 60, co. 3, d.lgs. n. 165/2001). Tali informazioni sono rese disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (c.d. BDAP) di cui all'art. 13, l. n. 196/2009. In ossequio al principio della trasparenza, l'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

- i rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo di società e/o enti⁴⁵⁰.

Per le società iscritte al Registro delle Imprese sono acquisite dai registri ufficiali forniti da Unioncamere-InfoCamere le informazioni relative alle seguenti sezioni: a) anagrafica; b) sede legale; c) settore di attività; d) dati anagrafici dei componenti degli organi di governo (rappresentanti); e) dati di bilancio (sintetici e consolidati), per le società il cui bilancio è acquisibile in formato elaborabile da InfoCamere. Come in passato, il c.d. pre-caricamento dei dati contribuisce al miglioramento della qualità del dato sotto il profilo della semplificazione, avendo ridotto il numero di informazioni da inserire manualmente.

In caso di assenza di partecipazioni o di rappresentanti, l'Amministrazione deve comunque darne comunicazione attraverso l'apposita funzionalità dell'applicativo.

A partire dalla rilevazione per l'anno 2018, sono state acquisite anche le informazioni contenute nella relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione precedente (Scheda partecipazione non più detenuta e Scheda stato di attuazione). Limitatamente alle partecipazioni dirette, sono state altresì sviluppate funzionalità idonee ad individuare le variazioni rispetto a quanto comunicato nel censimento precedente o risultante dal Registro delle imprese. In particolare, l'applicativo propone l'elenco dei soggetti (con forma giuridica societaria e non societaria) che risultano essere partecipati dall'Amministrazione in ragione di quanto dichiarato dalla stessa in occasione del censimento precedente, o sulla base delle informazioni acquisite dal Registro delle imprese (InfoCamere).

La base dati utilizzata per la presente relazione è costituita esclusivamente dalle informazioni presenti nell'applicativo del Dipartimento del Tesoro. A determinati fini (numerosità delle partecipazioni, individuazione del perimetro del settore pubblico), la ricostruzione della rete delle partecipazioni considera anche le quote mancanti, non dichiarate dagli enti proprietari ma effettivamente possedute dagli stessi e risultanti da InfoCamere, come esposto nei parr. 8.3 e 8.4.2 (ove si censiscono anche gli enti inadempienti) e nei cap. 9 e 11. Tuttavia, ciò non incide sul numero degli organismi, poiché sono considerate soltanto le partecipate di cui è stata dichiarata almeno una quota su DT (da parte di altri enti partecipanti).

⁴⁵⁰ L'Amministrazione visualizza 13 sezioni che compongono la scheda di rilevazione:

1. Informazioni preliminari: nazionalità e autonomia giuridica
2. Ricerca della società
3. Dati anagrafici della partecipata
4. Sede legale della partecipata
5. Settore di attività della partecipata
6. Ulteriori informazioni sulla partecipata (solo Tusp)
7. Dati sintetici di bilancio
 - a. Contabilità economico-patrimoniale – bilancio d'esercizio
 - b. Contabilità economico-patrimoniale – bilancio consolidato
 - c. Contabilità finanziaria
8. Dati di bilancio per verifica Tusp
9. Quota di possesso
10. Affidamenti
11. Dati contabili derivanti dal rapporto di partecipazione
12. Motivazioni del nuovo inserimento di partecipazione
13. Informazioni ed esito per la razionalizzazione (solo Tusp).

Sia pure con le inevitabili approssimazioni scaturenti dalla necessaria comparazione dei dati acquisiti e ancor prima dalle modalità di aggregazione degli stessi, e di conseguenza sulla verifica operata in merito alla loro coerente formazione, la Sezione ritiene di pervenire alle seguenti conclusioni.

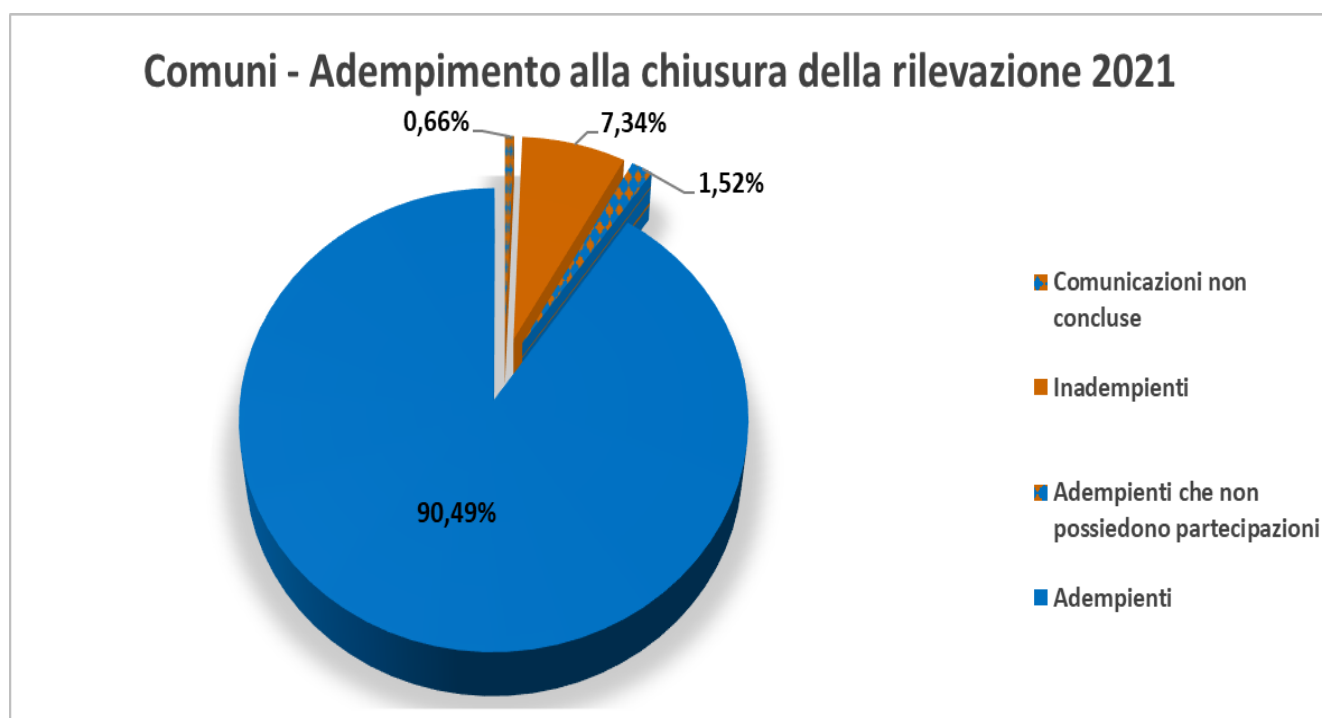
La raccolta dei dati è stata avviata il 22 febbraio 2023 e si è protratta fino al 24 luglio 2023.

La percentuale di risposta complessiva delle Amministrazioni territoriali è stata del 90,6%.

Fermo restando l'adempimento completo da parte di Regioni, Province autonome, Città metropolitane e Province, il grafico sottostante, riferito ai soli Comuni, evidenzia un livello di adempimento pari al 92%.

Al riguardo, si precisa che sono considerati adempienti sia i Comuni che hanno dichiarato partecipazioni (90,49%) sia quelli che hanno attestato di non possederne (1,52%). Tra i Comuni inadempienti è compresa anche una quota di enti (lo 0,66% del totale) che non ha portato a termine la comunicazione dei dati sull'applicativo. Le stesse informazioni sono dettagliate al par. 8.3 (v. Tabelle 1/EETT e 2/EETT).

Grafico 1/EETT - Percentuali di adempimento dei Comuni dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – al 24 luglio 2023 (data di chiusura della rilevazione), riferita ai dati al 31 dicembre 2021

L'insieme dei "Comuni inadempienti" è composto, in valore assoluto, da 632 enti, distribuiti tra n. 580 Comuni che non hanno effettuato la comunicazione e n. 52 Comuni per i quali, alla data di chiusura della rilevazione per l'esercizio 2021, la comunicazione risulta non conclusa.

Con riferimento agli enti sanitari, in un perimetro di n. 210 enti tenuti alla comunicazione delle partecipazioni detenute, ve ne sono n. 6 inadempienti (3 in Calabria 2 in Sardegna e 1 in Campania) e

n. 204 adempienti, di cui n. 88 hanno attestato di non possederne (v. tabelle n. 1a/APP/SA e n. 1b/APP/SA, in appendice). Il grafico n. 1/SA espone il livello percentuale di adempienza.

Grafico 1/SA - Percentuali di adempimento degli enti sanitari dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – al 24 luglio 2023 (data di chiusura della rilevazione), riferita ai dati al 31 dicembre 2021

8.2 Il ruolo degli organi di revisione

In precedenza, le informazioni relative agli organismi partecipati venivano fornite dagli Organi di revisione dei conti degli enti, i quali concorrono alle verifiche effettuate dalle Sezioni di controllo della Corte, anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, a norma dell'art. 1, co. 166 e ss., l. n. 266/2005⁴⁵¹.

Il modello, caratterizzato dalla trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo di una relazione sul rendiconto dell'esercizio, sulla base di Linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie⁴⁵², nato per le verifiche sulla gestione degli enti locali e degli enti sanitari, è stato esteso alle Regioni e alle Province autonome con l'art. 1, d.l. n. 174/2012.

⁴⁵¹ Ad avviso della Corte costituzionale, il controllo esterno della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e di regolarità, avendo come riferimento un parametro normativo (sent. cost. n. 179/2007).

⁴⁵² Cfr. C. conti, Sez. aut., n. 6/SEZAUT/2024/INPR (Rendiconti Regioni); id., n. 8/SEZAUT/2024/INPR (Consuntivi enti locali); id., n. 14/SEZAUT/2023/INPR (Bilanci di esercizio enti del servizio sanitario nazionale).

I questionari-relazione sono compilati *on line* da parte del Collegio dei revisori presso gli enti territoriali (Comuni, Province/Città metropolitane, Regioni/Province autonome)⁴⁵³ e sanitari.

A seguito della costituzione della banca dati unificata Mef-Corte dei conti, viene ridisegnato il ruolo dei revisori degli enti, i quali, in materia di organismi partecipati, sono sì esonerati dall'obbligo di alimentare la banca dati, ma sono comunque tenuti a controllare la coerenza delle informazioni inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili dalla documentazione oggetto di verifica da parte dell'Organo di revisione. Nel caso di omessa o incompleta comunicazione dei dati, i revisori dovranno segnalare alla competente struttura dell'ente la necessità di inserire le informazioni carenti. In caso di inadempienza dell'Amministrazione, essi possono procedere autonomamente alle rettifiche e/o alle integrazioni necessarie⁴⁵⁴.

8.3 Le partecipazioni degli enti territoriali

Sono oggetto di analisi nel presente referto gli organismi, societari e non societari⁴⁵⁵, censiti nella banca dati unificata Mef-Corte dei conti, di cui l'ente territoriale, alla data della rilevazione, detiene una partecipazione diretta o indiretta, ivi compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale, ovvero cessati o ceduti.

Si intendono per Amministrazioni territoriali partecipanti le Regioni, le Province autonome, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, escluse le altre Amministrazioni di rilievo locale. Tuttavia, rientrano nell'indagine gli organismi posseduti *pro quota* da altri soggetti pubblici, purché siano partecipati da almeno un ente territoriale.

Si considerano organismi partecipati dagli enti territoriali le società e gli enti non societari⁴⁵⁶, così come descritti nel dettaglio al par. 2.2.

La Tabella 1/EETT espone la situazione dei Comuni inadempienti all'obbligo di rilevazione nell'applicativo "*Partecipazioni*". L'insieme comprende sia gli enti che non hanno effettuato l'accesso sul Portale del Dipartimento del tesoro sia quelli che non hanno validato i dati inseriti (la cui comunicazione in banca dati risulta quindi "non conclusa")⁴⁵⁷.

⁴⁵³ Detti questionari confluiscono nell'applicativo Con.te. – Contabilità territoriale.

⁴⁵⁴ Al fine di poter esercitare la relativa attività di controllo, i Revisori dei conti degli enti territoriali e sanitari si accreditano sul "Portale Tesoro" <https://portaletesoro.mef.gov.it/> come utenti dell'applicativo Partecipazioni per l'ente di cui sono revisori, seguendo la procedura guidata di registrazione e consultando le istruzioni reperibili sul medesimo sito.

⁴⁵⁵ Quanto agli organismi partecipati dagli enti territoriali, si considerano le società e gli enti non societari, come dettagliati nel par. 2.2.

⁴⁵⁶ Nella banca dati unificata è possibile ritrovare tra gli organismi partecipati non societari anche le Comunità montane, le Unioni di Comuni, i consorzi e le associazioni tra Comuni, nonché gli enti di governo d'ambito (*ex* ATO). Ai fini della presente analisi tali enti sono stati esclusi dall'elenco degli OOPP in quanto in realtà devono essere ricomprese fra le Amministrazioni partecipanti.

⁴⁵⁷ Le informazioni sugli organismi partecipati, riferite a comunicazioni non concluse sull'applicativo "*Partecipazioni*", sono state comunque prese in considerazione ai fini delle analisi del presente referto.

Dalle informazioni inserite dagli enti territoriali per il tramite dell'applicativo sul Portale Tesoro emerge l'adempimento completo da parte di Regioni, Province autonome, Province e Città metropolitane (v. par. 8.1), mentre l'8% dei Comuni (632 su 7.904) risulta inadempiente.

Nella Tavola 1a/APP/EETT vi è l'elenco dei Comuni inadempienti, nella Tavola 1b/APP/EETT vi sono quelli che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati.

Nel 77% dei casi i Comuni inadempienti ricadono nella prima e seconda fascia demografica (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), ma si rileva anche la presenza di alcuni enti medio-grandi appartenenti principalmente alle Regioni a statuto ordinario.

Tabella 1/EETT - Comuni inadempienti ⁽¹⁾ per Regione e per fascia di popolazione ⁽²⁾

Regione	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Fascia 7	Fascia 8	Totale Comuni inadempienti	Totale Comuni	% Comuni inadempienti	Popolazione Comuni inadempienti	Popolazione totale	% popolazione Comuni inadempienti
Valle d'Aosta		1							1	74	1,35	2.007	124.089	1,62
Piemonte	40	23	2	1					66	1.181	5,59	88.139	4.274.945	2,06
Lombardia	11	14	4						29	1.506	1,93	68.934	9.981.554	0,69
Liguria	9	2	1						12	234	5,13	16.166	1.518.495	1,06
P.A. Bolzano		2							2	116	1,72	4.358	535.903	0,81
P.A. Trento	2	2							4	166	2,41	4.256	542.166	0,78
Veneto	2	14	4						20	563	3,55	64.361	4.869.830	1,32
Friuli-Venezia Giulia	1	4							5	215	2,33	8.865	1.201.510	0,74
Emilia-Romagna									0	330	0,00		4.438.937	0,00
Toscana	1	2	1	2					6	273	2,20	39.542	3.692.865	1,07
Umbria	1								1	92	1,09	94	865.452	0,01
Marche	2	1							3	225	1,33	4.168	1.495.820	0,28
Lazio	30	33	5	2	3				73	378	19,31	236.885	5.730.399	4,13
Abruzzo	17	10	1	2					30	305	9,84	61.015	1.281.012	4,76
Molise	2	1							3	136	2,21	5.099	294.294	1,73
Campania	15	39	14	19	10				97	550	17,64	737.666	5.624.260	13,12
Puglia	1	9	4	4	2				20	257	7,78	169.810	3.933.777	4,32
Basilicata	1	2							3	131	2,29	7.971	545.130	1,46
Calabria	32	92	15	5	1				145	404	35,89	422.751	1.860.601	22,72
Sicilia	8	40	20	13	4				85	391	21,74	521.025	4.842.374	10,76
Sardegna	14	10	3						27	377	7,16	51.671	1.590.044	3,25
Totale	189	301	74	48	20	0	0	0	632	7.904	8,00	2.514.783	59.243.457	4,24

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

⁽¹⁾ Comprensivi di n. 52 Comuni che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati inseriti sull'applicativo "Partecipazioni";

⁽²⁾ Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2021.

Nota:

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Tabella 2/EETT - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni per Regione e per fascia di popolazione ⁽¹⁾

Regione	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Fascia 7	Fascia 8	Totale Comuni senza partecipazioni	Totale Comuni	% Comuni senza partecipazioni	Popolazione Comuni senza partecipazioni	Popolazione totale	% popolazione Comuni senza partecipazioni
Valle d'Aosta									0	74	0,00		124.089	0,00
Piemonte	1								1	1.181	0,08	67	4.274.945	0,00
Lombardia	4	4							8	1.506	0,53	12.777	9.981.554	0,13
Liguria	24	9	4						37	234	15,81	59.094	1.518.495	3,89
P.A. Bolzano									0	116	0,00		535.903	0,00
P.A. Trento									0	166	0,00		542.166	0,00
Veneto		2							2	563	0,36	5.907	4.869.830	0,12
Friuli-Venezia Giulia									0	215	0,00		1.201.510	0,00
Emilia-Romagna									0	330	0,00		4.438.937	0,00
Toscana									0	273	0,00		3.692.865	0,00
Umbria									0	92	0,00		865.452	0,00
Marche									0	225	0,00		1.495.820	0,00
Lazio	6	4		2					12	378	3,17	39.992	5.730.399	0,70
Abruzzo	1	2							3	305	0,98	3.638	1.281.012	0,28
Molise	4	7	1						12	136	8,82	22.349	294.294	7,59
Campania		10	2	1	1	1	1		16	550	2,91	277.367	5.624.260	4,93
Puglia		1	4	2	1				8	257	3,11	83.413	3.933.777	2,12
Basilicata									0	131	0,00		545.130	0,00
Calabria	4	6	1		1				12	404	2,97	54.603	1.860.601	2,93
Sicilia									0	391	0,00		4.842.374	0,00
Sardegna	4	5							9	377	2,39	14.617	1.590.044	0,92
Totale	48	50	12	5	3	1	1	0	120	7.904	1,52	573.824	59.243.457	0,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

⁽¹⁾ Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2021.

Nota:

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

La Tabella 2/EETT espone il numero dei Comuni adempienti alla rilevazione nell'applicativo "*Partecipazioni*" che hanno espressamente dichiarato di non possedere alcuna partecipazione (n. 120 enti) né con riferimento alle forme giuridiche societarie, né ad alcun'altra tipologia di organismo.

La maggior parte dei Comuni che non detengono partecipazioni in società o altri organismi ricadono ancora una volta nelle due fasce di popolazione inferiori ai 5.000 abitanti (n. 98), mentre si rilevano anche alcuni Comuni con popolazione compresa tra i 20.000 e i 250.000 abitanti.

Nella Tavola 1c/APP/EETT vi è l'elenco dei n. 120 Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni.

Alla data dell'estrazione dei dati (marzo 2024)⁴⁵⁸, si rileva nel triennio di osservazione 2019-2021, una riduzione nel numero del totale degli organismi partecipati censiti al 31/12/2021, rispetto ai due esercizi precedenti, come emerge dalla Tabella 3/EETT.

In particolare, si osserva che nel 2021 sono stati censiti 6.558 organismi, di cui 4.255⁴⁵⁹ sono società e 2.303 enti non societari. Rispetto ai due esercizi precedenti, il numero di società si è ridotto (risultavano censite 4.507 società nel 2019), mentre per le altre tipologie giuridiche si rileva un aumento del numero delle associazioni e delle fondazioni, nonché di altre forme di organismi partecipati. Decresce parimenti il numero di organismi di cui non si dispone di informazioni contabili (da 1.203 del 2019 a 1.063 del 2021). Inoltre, dall'indagine si rileva che nel 2021 sul totale degli organismi censiti, 5.353 risultavano attivi e 165 inattivi⁴⁶⁰, mentre 272 con procedura concorsuale in corso e 768 in liquidazione volontaria.

L'indagine si focalizza sugli organismi di cui si dispongono a sistema i dati di bilancio relativi al triennio 2019-2021, predisposti secondo gli schemi previsti dagli artt. 2424 e seguenti del Codice civile. Nelle società non in regola con l'approvazione dei documenti contabili si riscontra una carenza di informazioni relative al bilancio civilistico; si tratta di organismi in maggioranza inattivi, oppure sotto procedura concorsuale o in liquidazione. È infatti, da rilevare che, nonostante il complessivo miglioramento della base dati nella rilevazione unificata Mef-Corte dei conti, determinate carenze persistono, in quanto riconducibili al mancato o ritardato deposito nei registri ufficiali di Unioncamere-InfoCamere dei bilanci⁴⁶¹.

⁴⁵⁸ Data di acquisizione delle informazioni dall'applicativo "*Partecipazioni*", mediante il sistema conoscitivo Corte (MoPaDT).

⁴⁵⁹ Tra queste, risulta 1 società di persone, in violazione del divieto posto dall'art. 3 del Tusp.

⁴⁶⁰ Lo stato "inattivo" risulta dal registro delle imprese quando non è ancora intervenuta la comunicazione di attivazione dell'oggetto sociale o per comunicazione dello stato di inattività.

⁴⁶¹ In maggioranza si tratta di organismi in contabilità civilistica, i cui bilanci non sono disponibili in quanto non approvati nei termini ordinari, talora anche a causa della non coincidenza tra esercizio economico-finanziario e anno solare. Sono carenti di informazioni contabili anche taluni organismi in contabilità finanziaria, i cui dati sono inseriti manualmente anziché essere acquisiti da InfoCamere, come avviene per la generalità degli organismi in contabilità civilistica. Allo stesso insieme appartengono gli organismi del settore bancario-assicurativo, i quali, essendo soggetti al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385), presentano una struttura di bilancio non compatibile con l'impostazione della banca dati. Parimenti, sono mancanti i dati di taluni organismi soggetti ai principi contabili internazionali - IAS, per i quali non è disponibile la riclassificazione secondo gli schemi civilistici. In ogni caso, non vi sono informazioni di bilancio per le società estere.

Tabella 3/EETT - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica

Forma giuridica	2019					2020					2021				
	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale
S.p.A.	1.184	15	153	174	1.526	1.137	25	149	158	1.469	1.108	14	135	162	1.419
S.r.l.	1.441	61	98	358	1.958	1.422	71	97	334	1.924	1.393	58	96	326	1.873
Soc. Cons	539	20	31	143	733	511	38	34	132	715	506	33	27	120	686
Soc. Coop.	238	8	6	23	275	224	4	10	25	263	224	4	12	22	262
Soc. estera	13			1	14	12			1	13	11	1		2	14
Soc. di persone	1				1	1				1	1				1
Totale società	3.416	104	288	699	4.507	3.307	138	290	650	4.385	3.243	110	270	632	4.255
Consorzio	421	27	3	81	532	380	23	1	64	468	365	18		52	435
Assoc. e fond.	934	18	2	33	987	989	25		33	1.047	1.002	27	1	36	1.066
Istituzione	32	3		2	37	31	3		2	36	24	2		1	27
Az. speciale	161	1		10	172	160	1		5	166	160	2		6	168
Altre forme *	505	7	1	34	547	531	8	1	39	579	559	6	1	41	607
Totale OO.PP.	2.053	56	6	160	2.275	2.091	60	2	143	2.296	2.110	55	2	136	2.303
Totale generale	5.469	160	294	859	6.782	5.398	198	292	793	6.681	5.353	165	272	768	6.558
<i>Di cui senza info contabili</i>	<i>460</i>	<i>104</i>	<i>258</i>	<i>381</i>	<i>1.203</i>	<i>357</i>	<i>115</i>	<i>251</i>	<i>369</i>	<i>1.092</i>	<i>344</i>	<i>108</i>	<i>240</i>	<i>371</i>	<i>1.063</i>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

Ciò premesso, la platea degli organismi con informazioni disponibili sul bilancio d'esercizio 2021 comprende 5.495 soggetti di cui è possibile esaminare la situazione economico-finanziaria sotto il profilo del fatturato, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale e dell'ammontare dei debiti e dei crediti, anche nei confronti degli enti controllanti (informazione, quest'ultima, fornita dagli stessi enti in sede di compilazione dell'applicativo "*Partecipazioni*")⁴⁶².

L'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti territoriali è verificato attraverso il confronto dei valori finanziari ed economico-patrimoniali degli organismi con i flussi finanziari intercorrenti con gli enti territoriali partecipanti.

Per determinate analisi, il perimetro degli organismi oggetto di indagine è necessariamente limitato alle società per le quali sussiste una relazione di controllo (anche indiretta) con l'ente partecipante e per le quali sono disponibili le informazioni sia sul bilancio civilistico nel triennio 2019-2021 (gestione economica e finanziaria, parr. 9.1, 9.2 e 9.3) sia sui flussi di entrata e di spesa con gli enti partecipanti.

Per quanto concerne le verifiche riguardanti i flussi finanziari tra enti e organismi partecipati e gli affidamenti di servizi, il campo di osservazione è esteso a tutti gli organismi (societari e non societari, a prescindere dalla disponibilità di informazioni riguardanti il bilancio civilistico) per i quali risultano registrate entrate, spese e/o affidamenti.

Con riferimento all'insieme dei 5.495 organismi, la Tabella 4/EETT evidenzia la loro collocazione geografica secondo il criterio della sede legale, anche nei casi di organismi partecipati da una pluralità di enti insistenti su diversi ambiti territoriali. Ciò consente, ai fini della nostra analisi, di considerare lo stesso organismo una sola volta. Gli organismi aventi sede legale in uno Stato estero, partecipati da almeno un ente territoriale, sono stati raggruppati e classificati come "Estero".

Con riguardo agli enti e gli organismi situati nella Regione Trentino-Alto Adige, i dati esposti nella tabella seguente e nelle successive tengono conto della collocazione in una delle due Province autonome.

Si evidenzia la significativa prevalenza di organismi partecipati dagli enti appartenenti all'area Nord- Ovest, che rappresentano il 29,28% del totale esaminato, seguiti da quelli collocati nel Nord-Est, che raggiungono il 27,99% del totale, a fronte di una presenza inferiore al Centro e, soprattutto, al Sud e nelle Isole (rispettivamente, 22,27%, 14,05% e 6,41%)

Nei 5.495 organismi osservati (con dati di bilancio 2021) si rileva la significativa presenza di società di capitali (S.r.l. e S.p.A.), che rappresentano quasi l'80% del totale delle 3.453 società, più numerose nelle Regioni del Nord e del Centro rispetto al resto del Paese.

⁴⁶² Per tale tipo di analisi, sono state espunte le società che esercitano la raccolta del risparmio e l'attività creditizia (anche quelle che presentano bilanci civilistici con contabilità economico-patrimoniale), partecipate dagli enti territoriali in via residuale, poiché le particolari caratteristiche dei loro bilanci avrebbero reso scarsamente omogenei e quindi difficilmente confrontabili i dati contabili delle società partecipate. (v. oltre cap. 9).

Tabella 4/EETT - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione

OO.PP. con sede legale nella Regione	Società per azioni	Società a responsabilità limitata	Società consortile	Società cooperativa	Società di persone	Totale società	Consorzio	Associazione e fondazione	Istituzione	Azienda speciale	Altre forme ⁽²⁾	Totale OO.PP.	% sul totale
Valle d'Aosta	23	27	2	4	0	56	1	0	0	0	0	57	1,04
Piemonte	94	99	50	5	0	248	75	97	2	5	39	466	8,48
Lombardia	167	311	39	13	1	531	50	167	3	82	74	907	16,51
Liguria	49	78	12	1	0	140	14	22	1	0	2	179	3,26
Totale Nord Ovest	333	515	103	23	1	975	140	286	6	87	115	1.609	29,28
P.A. Bolzano	40	55	35	48	0	178	3	8	0	2	5	196	3,57
P.A. Trento	64	75	19	17	0	175	1	20	0	4	16	216	3,93
Veneto	86	159	22	2	0	269	30	75	4	11	62	451	8,21
Friuli-Venezia Giulia	37	26	16	18	0	97	12	35	0	4	31	179	3,26
Emilia-Romagna	85	131	32	11	0	259	24	131	5	8	69	496	9,03
Totale Nord Est	312	446	124	96	0	978	70	269	9	29	183	1.538	27,99
Toscana	129	113	33	2	0	277	38	126	2	12	46	501	9,12
Umbria	25	35	9	11	0	80	6	35	0	2	14	137	2,49
Marche	40	92	25	3	0	160	11	44	0	3	22	240	4,37
Lazio	71	88	20	43	0	222	15	50	2	12	45	346	6,30
Totale Centro	265	328	87	59	0	739	70	255	4	29	127	1.224	22,27
Abruzzo	41	52	19	2	0	114	7	4	0	2	20	147	2,68
Molise	10	7	5	0	0	22	1	2	0	0	2	27	0,49
Campania	64	67	41	2	0	174	29	40	1	11	26	281	5,11
Puglia	46	42	43	4	0	135	11	21	1	0	13	181	3,29
Basilicata	7	16	4	1	0	28	0	13	0	0	19	60	1,09
Calabria	17	17	20	3	0	57	1	5	0	2	11	76	1,38
Totale Sud	185	201	132	12	0	530	49	85	2	15	91	772	14,05
Sicilia	53	42	55	5	0	155	18	19	0	4	11	207	3,77
Sardegna	27	38	10	1	0	76	20	33	4	0	12	145	2,64
Totale Isole	80	80	65	6	0	231	38	52	4	4	23	352	6,41
Totale	1.175	1.570	511	196	1	3.453	367	947	25	164	539	5.495	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

⁽¹⁾ OO.PP. con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

⁽²⁾ Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.



8.4 Le partecipazioni degli enti sanitari

8.4.1 La normativa

Per gli organismi partecipati degli enti del SSN resta ferma l'applicabilità della normativa generale alla quale si affiancano disposizioni specifiche introdotte, prevalentemente, in occasione del riordino della disciplina sulla sanità⁴⁶³. L'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, recante "Sperimentazioni gestionali", prevede che «Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano autorizzano programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato».

Nello specifico, il programma di sperimentazione deve essere adottato dalla Regione o dalla Provincia autonoma interessata a seguito di una preventiva valutazione inerente alle ragioni di convenienza economica del progetto gestionale, al miglioramento della qualità dell'assistenza e alla coerenza con le previsioni del Piano sanitario regionale. Detta valutazione, inoltre, deve evidenziare un'analisi sui criteri da rispettare per la coerente gestione della fase di sperimentazione, al fine di:

- privilegiare nell'area del settore privato il coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale individuate dall'art. 10, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460⁴⁶⁴;
- fissare limiti in misura non superiore al 49% alla partecipazione di organismi privati;
- prevedere delle forme atte a limitare la facoltà di cessione della propria quota sociale nei confronti dei soggetti privati che partecipano alla sperimentazione;

⁴⁶³ Il riordino della disciplina in materia sanitaria è stato emanato ai sensi dell'art. 1, della legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421.

⁴⁶⁴ Ai sensi del comma 1 le organizzazioni non lucrative di utilità sociale sono «le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente: a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo; 11-bis) cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale; b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale; c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura; e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse; f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge; g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale; h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione organizzazione non lucrativa di utilità sociale».

- disciplinare le forme di risoluzione del rapporto contrattuale con privati che partecipano alla sperimentazione in caso di gravi inadempienze agli obblighi contrattuali o di accertate esposizioni debitorie nei confronti di terzi;
- definire partitamente i compiti, le funzioni e i rispettivi obblighi di tutti i soggetti pubblici e privati che partecipano alla sperimentazione gestionale, avendo cura di escludere in particolare il ricorso a forme contrattuali, di appalto o subappalto, nei confronti di terzi estranei alla convenzione di sperimentazione, per la fornitura di opere e servizi direttamente connesse all'assistenza alla persona;
- individuare forme e modalità di pronta attuazione per la risoluzione della convenzione di sperimentazione e scioglimento degli organi societari in caso di mancato raggiungimento del risultato della avviata sperimentazione.

La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, verifica annualmente a norma dell'art. 9-bis, co. 3, i risultati conseguiti sia sul piano economico sia su quello relativo alla qualità dei servizi. La verifica deve, inoltre, riguardare le forme di collaborazione in atto con soggetti privati per la gestione di compiti diretti di tutela della salute. Inoltre, ai sensi del comma 4, è fatto divieto alle aziende del Servizio sanitario nazionale, al di fuori dei citati programmi di sperimentazione, di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute.

La *ratio* di tali disposizioni è quella di preservare da possibili fallimenti o disfunzioni un settore delicato come quello dell'erogazione diretta di prestazioni sanitarie, in considerazione dell'impatto sul fondamentale diritto alla salute dei cittadini.

In linea generale, le Regioni e le Province autonome, all'interno della cornice dettata dalle norme nazionali, possono coordinare e organizzare la materia degli organismi partecipati dagli enti sanitari.

8.4.2 Gli organismi partecipati dagli enti sanitari

Come già evidenziato per gli enti territoriali, oggetto dell'indagine sono gli organismi⁴⁶⁵, comprese le società, censiti nella banca dati unificata Mef-Corte dei conti, di cui l'ente sanitario detiene una partecipazione diretta o indiretta, ivi compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale, ovvero cessati o ceduti.

⁴⁶⁵ Quanto agli organismi partecipati dagli enti sanitari, si considerano le società e gli enti non societari, come dettagliati nel par. 2.2.

Per enti sanitari partecipanti devono intendersi le Aziende sanitarie locali, le Agenzie regionali sanitarie, le Aziende ospedaliere pubbliche, le Aziende ospedaliero-universitarie e i Policlinici universitari, gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici (IRCCS).

Con riferimento agli enti sanitari, in un perimetro di n. 210 enti tenuti alla comunicazione delle partecipazioni detenute, si rileva che n. 204 enti sono adempienti, n. 6 enti sono inadempienti.

Sotto il profilo della tipologia ente, gli enti che risultano inadempienti⁴⁶⁶ sono: n. 4 Aziende sanitarie locali⁴⁶⁷ (66% del totale), n. 1 Agenzie regionali sanitarie⁴⁶⁸ e n. 1 Azienda ospedaliera pubblica⁴⁶⁹.

Osservando l'area geografica, la maggior parte degli enti inadempienti è presente nella Regione Calabria, con n. 3 enti (50% del totale inadempienti), segue la Sardegna con n. 2 enti inadempienti e la Campania che registra un ente inadempiente.

Nella Tavola 1a/APP/SA vi è l'elenco degli enti sanitari inadempienti.

La tabella che segue mostra la composizione degli enti inadempienti, gli adempienti e coloro che dichiarano di non possedere partecipazioni suddiviso per Regione.

Tavola 1/SA - Enti sanitari adempienti, inadempienti e che dichiarano di non possedere partecipazioni - Suddivisione per Regione - Anno 2021

Descrizione	Numero enti totali	Numero enti adempienti	Numero enti inadempienti	Numero enti che dichiarano di non detenere partecipazioni	% enti inadempienti sul totale enti
Valle d'Aosta	1	1			
Piemonte	18	18		1	
Lombardia	40	40		32	
Liguria	9	9			
P.A. Bolzano	1	1			
P.A. Trento	1	1		1	
Veneto	13	13			
Friuli-Venezia Giulia	6	6		4	
Emilia-Romagna	13	13			
Toscana	11	11		1	
Umbria	4	4			
Marche	5	5		4	
Lazio	19	19		16	
Abruzzo	5	5		3	
Molise	1	1		1	
Campania	17	16	1	11	5,88
Puglia	10	10		1	
Basilicata	4	4		3	
Calabria	9	6	3	6	33,33
Sicilia	18	18		1	
Sardegna	5	3	2	3	40,00
Totale	210	204	6	88	2,86

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

⁴⁶⁶ L'insieme comprende gli enti che non hanno effettuato l'accesso sul Portale del Dipartimento del tesoro.

⁴⁶⁷ Gli inadempienti sono gli enti delle seguenti Regioni: Calabria (n. 2), Campania (n. 1) e Sardegna (n. 1).

⁴⁶⁸ L'ente inadempiente è ubicato in Sardegna.

⁴⁶⁹ L'ente inadempiente è in Calabria.

Gli enti sanitari che, completando la comunicazione della rilevazione sull'applicativo "*Partecipazioni*", hanno espressamente dichiarato di non possedere alcuna partecipazione, né con riferimento alle forme giuridiche societarie, né ad alcun'altra tipologia di organismo sono n. 88.

A livello complessivo, il 43,1% degli enti sanitari adempienti ha dichiarato di non detenere partecipazioni in società o altri organismi; la Provincia autonoma di Trento, il Molise la Calabria e la Sardegna dichiarano di non detenere partecipazioni; percentuali alte sono localizzate nel Lazio (n. 16 su 19 adempienti) in Lombardia (n. 32 su 40 adempienti), nelle Marche (n. 4 su 5 adempienti).

Nella Tavola 1b/APP/SA vi è l'elenco degli enti sanitari (n. 88) che hanno attestato di non possedere partecipazioni.

L'indagine prende in considerazione le informazioni presenti nell'applicativo "*Partecipazioni*" alla data di marzo 2024, riferita al triennio 2019-2021⁴⁷⁰.

Gli enti sanitari che hanno effettuato la rilevazione sull'applicativo "*Partecipazioni*" per l'anno 2021 sono n. 204, su un totale di n. 210⁴⁷¹; n. 6 enti⁴⁷² risultano inadempienti. Tra gli enti adempienti, n. 88 dichiarano di non detenere organismi partecipati; dei 204 enti adempienti n. 97 sono Aziende sanitarie locali (47,5% del totale), n. 51 sono Agenzie ospedaliere pubbliche (25% del totale), n. 29 sono Aziende ospedaliere universitarie e policlinici universitari (14,2% del totale), n. 19 Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (9,3% del totale) n. 7 sono Agenzie regionali sanitarie (3,4% del totale).

Dall'esame dei dati del triennio si rileva che gli enti sanitari hanno ridotto il numero delle partecipate detenute da 143 organismi del 2019 a 129 del 2021, pari al -9,79%. Nel 2021 dei 129 organismi detenuti 114 risultano in attività, 3 inattivi, 3 soggetti a procedura concorsuale e 9 in liquidazione volontaria, come emerge dalla Tabella 2/SA; di questi organismi n. 10 sono senza informazioni contabili (di cui 5 risultano essere attivi mentre 2 inattivi e i restanti 3 interessati da procedure concorsuali o di liquidazione); n. 7 con contabilità civilistica, n. 2 con contabilità bancario-assicurativa⁴⁷³ e n. 1 in contabilità finanziaria. Nella platea di organismi partecipati oggetto dell'indagine rientrano anche gli organismi posseduti *pro quota* da altri soggetti pubblici, purché siano partecipati da almeno un ente sanitario.

⁴⁷⁰ Data di acquisizione delle informazioni dall'applicativo "*Partecipazioni*", mediante il sistema conoscitivo Corte (MoPaDT).

⁴⁷¹ Numero di enti sanitari che era tenuto alla rilevazione sulla base dell'anagrafica dell'applicativo "*Partecipazioni*".

⁴⁷² Gli inadempienti si rilevano in Campania, Calabria e Sardegna.

⁴⁷³ I quali, essendo soggetti al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385), presentano una struttura di bilancio non compatibile con l'impostazione della banca dati, che è strutturata sulla base del bilancio civilistico.

Tabella 2/SA - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica

Forma giuridica	2019					2020					2021				
	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale
S.p.A.	20		1	1	22	20		1	1	22	20		1	2	23
S.r.l.	20	1	1	5	27	20		1	4	25	20	1	1	3	25
Soc. Cons	33	1	2	4	40	31	2		2	35	27	1		3	31
Soc. Coop.	2		1		3	3		1		4	3		1		4
Totale società	75	2	5	10	92	74	2	3	7	86	70	2	3	8	83
Consorzio	19			4	23	20			4	24	17			1	18
Assoc. e fond.	26	1			27	24	1		1	26	25	1			26
Altre forme *	1				1	1				1	2				2
Totale OO.PP.	46	1	0	4	51	45	1	0	5	51	44	1	0	1	46
Totale generale	121	3	5	14	143	119	3	3	12	137	114	3	3	9	129
<i>Di cui senza info contabili</i>	11	2	4	6	23	4	2	1	5	12	5	2	1	2	10

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

Rispetto alla precedente relazione⁴⁷⁴, la rilevazione del triennio mostra una riduzione costante e continua del numero degli organismi partecipati detenuti. Nel 2019 risultavano essere 143, ridotti a 137 nel 2020. La maggior parte degli organismi censiti nella banca dati è organizzata in forma di società (n. 83 nel 2021, erano 92 nel 2019, ridotte a 86 nel 2020), una parte (n. 13 nel 2021) è, allo stato della rilevazione, inattiva, soggetta a procedure concorsuali o a procedure di liquidazione volontaria (n. 17 nel 2019 e n. 12 nel 2020). Lo strumento societario è quello più utilizzato dagli enti sanitari come componente organizzativa e la società consortile rappresenta la forma più utilizzata nel corso del triennio (n. 27 attive nel 2021).

L'analisi della serie storica mostra un complessivo miglioramento della base dati nella rilevazione unificata Mef- Corte dei conti; la carenza di informazioni relative al bilancio civilistico nel 2019 riguardava 23 organismi partecipati (di cui n. 11 attivi, 2 inattivi e 10 soggetti a procedure concorsuali e di liquidazione); nel 2020 ha riguardato solo 12 organismi, valore ulteriormente ridotto nel 2021 (n. 10).

Il campione d'indagine, al netto degli organismi partecipati senza informazioni contabili (n. 10), si riduce nel 2021 da n. 129 organismi (Tabella 2/SA) a n. 119 (di cui n. 118 società in contabilità economico-patrimoniale con bilancio civilistico e 1 con bilancio IAS). Per gli organismi non societari, invece, si rilevano n. 17 consorzi e n. 27 tra associazioni e fondazioni e altre forme.

Il presente referto, nel capitolo 11, si focalizza sulle società controllate di cui sono presenti a sistema i bilanci redatti a norma del Codice civile (art. 2424 e ss.), relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2021. La scelta di delimitare il campo di indagine ai bilanci ordinari d'esercizio, escludendo dati di bilancio consolidato, è motivata dalla confrontabilità dei dati.

Inoltre, sono esclusi dal perimetro dell'analisi le società di intermediazione finanziaria, mobiliare e di gestione del risparmio⁴⁷⁵, nonché le società estere e gli organismi in contabilità finanziaria.

L'indagine esamina la situazione economico-finanziaria⁴⁷⁶ sotto il profilo del fatturato, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale e dell'ammontare dei debiti e dei crediti – anche nei confronti degli enti controllanti⁴⁷⁷. Lo stato di salute degli organismi partecipati viene valutato attraverso le informazioni disponibili sul bilancio civilistico, inoltre, viene verificato l'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti sanitari mettendo a confronto i valori finanziari ed economico-patrimoniali degli enti partecipanti con i valori degli organismi partecipati.

Per determinate verifiche, il perimetro degli organismi analizzati è limitato alle società per le quali sussiste una relazione di controllo (anche indiretta) con l'ente partecipante e per le quali sono disponibili le informazioni sia sul bilancio civilistico (gestione economica e finanziaria, parr. 11.1, 11.2

⁴⁷⁴ Per l'anno 2018, gli enti sanitari hanno dichiarato di detenere n. 149 organismi partecipati di cui il 67,79% con forma giuridica societaria (v. Sezione delle autonomie deliberazione n. 15/2021).

⁴⁷⁵ Dette società sono soggette ai principi contabili internazionali.

⁴⁷⁶ Per tale tipo di analisi, sono state espunte le società che esercitano la raccolta del risparmio e l'attività creditizia (anche quelle che presentano bilanci civilistici con contabilità economico-patrimoniale), partecipate dagli enti sanitari in via residuale, poiché le particolari caratteristiche dei loro bilanci avrebbero reso scarsamente omogenei e quindi difficilmente confrontabili i dati contabili delle società partecipate. (v. oltre cap. 11).

⁴⁷⁷ Quest'ultima informazione è fornita dagli stessi enti in sede di compilazione dell'applicativo "Partecipazioni".

e 11.3); per altre il perimetro è circoscritto agli organismi partecipati per i quali sono registrati flussi di entrata (accertamenti e incassi) e di spesa (totale erogazioni) con gli enti partecipanti (par. 12.1).

Per quanto concerne l'esame dei flussi finanziari tra enti e organismi partecipati e gli affidamenti di servizi, il campo di osservazione è esteso a tutti gli organismi (societari e non societari, a prescindere dalla disponibilità di informazioni riguardanti il bilancio civilistico) per i quali risultano registrate entrate, spese e/o affidamenti. Si fa riferimento per gli impegni e i pagamenti alle Tabelle 30/SA e 31/SA, per gli accertamenti e le riscossioni alle Tabelle 32/SA e 33/SA e per gli affidamenti di servizi alle Tabelle 34/SA-36/SA.

La tabella n. 3/SA osserva la tipologia di organismi partecipati per Regione e rileva che, a fronte di un totale di organismi partecipati pari a n. 119, la Campania registra il maggior numero di società consortili (n. 11), la Puglia registra il maggior numero di società a responsabilità limitata (n. 7), mentre per le società per azioni il maggior numero si registra in Toscana e in Lombardia (n. 4), e in Piemonte (n. 3).

La tabella sotto riportata illustra la loro forma giuridica e collocazione geografica secondo il criterio della sede legale dell'ente partecipato. Tale criterio è stato adoperato per non considerare più volte lo stesso organismo, in quanto alcuni di essi sono partecipati da una pluralità di enti che insistono su diversi ambiti territoriali.

Si evidenzia la prevalenza di organismi partecipati aventi sede legale nell'area Nord-Ovest (26,89% del totale), nell'area Centro (26,05%), al Sud (21,85%), seguiti da quelli collocati al Nord-Est (19,33%) e nelle Isole (5,88%).

Sotto il profilo geografico, gli organismi partecipati risultano avere sede legale in quasi tutte le Regioni ad esclusione di Basilicata, Molise, Calabria, Sardegna e Provincia autonoma di Trento. Le Regioni che presentano il maggior numero di organismi partecipati sono la Toscana (n. 22)⁴⁷⁸, la Lombardia (n. 16), e la Campania (n. 15). Rispetto alla precedente rilevazione (esercizio 2018), si registra una diminuzione degli organismi partecipati aventi sede legale in Lombardia (si passa da 17 organismi partecipati nel 2018 a 16 nel 2021), Emilia-Romagna (si passa da n. 10 organismi partecipati nel 2018 a n. 8 nel 2021), Lazio (si passa da n. 7 organismi partecipati nel 2018 a n. 5 nel 2021), Campania (si passa da n. 20 organismi partecipati nel 2018 a n. 15 nel 2021), Puglia (si passa da n. 12 organismi partecipati nel 2018 a n. 10 nel 2021) ed infine gli enti del SSN di Calabria e Sardegna, che azzerano il numero di organismi partecipati. Tendenza inversa si rileva per gli enti della Regione Toscana, che passano da n. 18 organismi partecipati nel 2018 a n. 22 nel 2021.

⁴⁷⁸ Gli enti del Servizio sanitario nazionale della Toscana risultano essere nel 2021 quelli che detengono il maggior numero di partecipate (n. 22 di cui 7 in forma societaria e 15 tra consorzi, associazioni e fondazioni e altre forme) nel contesto nazionale.

Tabella 3/SA - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione

OO.PP. con sede legale nella Regione	Società per azioni	Società a responsabilità limitata	Società consortile	Società cooperativa	Totale società	Consorzio	Associazione e fondazione	Altre forme ⁽²⁾	Totale altro	Totale OO.PP.	% sul totale
Valle d'Aosta	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,84
Piemonte	3	0	2	0	5	2	2	1	5	10	8,40
Lombardia	4	3	1	2	10	0	6	0	6	16	13,45
Liguria	2	0	0	0	2	3	0	0	3	5	4,20
Totale Nord Ovest	10	3	3	2	18	5	8	1	14	32	26,89
P.A. Bolzano	0	2	0	0	2	0	0	0	0	2	1,68
P.A. Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Veneto	2	3	0	0	5	3	3	0	6	11	9,24
Friuli-Venezia Giulia	0	0	2	0	2	0	0	0	0	2	1,68
Emilia-Romagna	2	2	2	0	6	2	0	0	2	8	6,72
Totale Nord Est	4	7	4	0	15	5	3	0	8	23	19,33
Toscana	4	1	2	0	7	5	9	1	15	22	18,49
Umbria	1	0	2	0	3	0	0	0	0	3	2,52
Marche	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0,84
Lazio	1	0	1	0	2	1	2	0	3	5	4,20
Totale Centro	6	1	5	1	13	6	11	1	18	31	26,05
Abruzzo	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0,84
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Campania	0	3	11	0	14	0	1	0	1	15	12,61
Puglia	0	7	3	0	10	0	0	0	0	10	8,40
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Totale Sud	0	11	14	0	25	0	1	0	1	26	21,85
Sicilia	0	1	4	0	5	2	0	0	2	7	5,88
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Totale Isole	0	1	4	0	5	2	0	0	2	7	5,88
Totale	20	23	30	3	76	18	23	2	43	119	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

⁽¹⁾ OO.PP. con bilancio 2021 approvato.

⁽²⁾ Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.



9 LE SOCIETÀ PARTECIPATE E CONTROLLATE DAGLI ENTI TERRITORIALI

L'ambito di indagine del presente capitolo è costituito dagli organismi partecipati aventi forma giuridica societaria (vedi Tabella 3/EETT). Le società, al pari degli enti non societari, sono distinte per tipologia e modalità di partecipazione (diretta, indiretta o entrambe). In questa sede, l'analisi ha ad oggetto le società⁴⁷⁹ di cui sono disponibili i dati di bilancio, con un *focus* specifico sulle società a controllo pubblico.

Come in precedenza evidenziato, la ricostruzione della rete delle partecipazioni tiene conto anche delle quote non dichiarate dagli enti proprietari, ma effettivamente possedute dagli stessi secondo quanto risulta dal Registro delle imprese e dalla banca dati InfoCamere. L'indagine resta, comunque, circoscritta a quelle società per le quali è censita almeno una quota di partecipazione sull'applicativo del Dipartimento del Tesoro (v. parr. 8.1 e 8.3). Per quanto concerne, in particolare, le quote di partecipazione indiretta, sono state incluse anche quelle che, benché non espressamente dichiarate, sono state attribuite agli enti partecipanti in funzione della loro partecipazione al capitale sociale della "società tramite"⁴⁸⁰. È stata, così, ricostruita la situazione dal punto di vista degli enti proprietari, tenendo conto di tutte le loro partecipazioni *pro quota* nei diversi organismi.

Ciò premesso, la Tabella 5/EETT espone la distribuzione delle 4.255 società fra quelle partecipate in modo diretto (n. 2.676), cui si aggiungono le ipotesi di coesistenza di partecipazioni dirette e indirette nelle stesse società (n. 958) e quelle oggetto di sola partecipazione indiretta (n. 621), che rappresentano il 15% del totale. Nel triennio di riferimento è possibile rilevare la riduzione del numero delle società a partecipazione diretta, indiretta ed entrambe, nonché delle società a controllo pubblico in modo proporzionale al numero complessivo delle società.

La tabella espone, con separata evidenza, anche le società appartenenti ai Gruppi inclusi nell'Allegato A, che sono escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 4 del Tusp, ma non dalle restanti disposizioni del Testo unico, nonché le società quotate e le società controllate per il tramite di quotate⁴⁸¹ che sono

⁴⁷⁹ Le analisi svolte nel presente capitolo includono le partecipazioni societarie rappresentate dalle relazioni che intercorrono tra singolo ente partecipante e singola società, sia dirette che indirette, solo se detenute tramite un organismo (societario o non societario) controllato (v. Tabella 6/EETT). Si rammenta - con riferimento alle quote indirette - che la relazione di controllo si desume dal metodo di calcolo previsto per la determinazione dei diritti di voto.

⁴⁸⁰ Esempio: Il Comune X dichiara una partecipazione indiretta nella società 2 per il tramite della società 1; se il Comune Y dichiara una partecipazione nella società 1, gli verrà attribuita anche una quota di partecipazione nella società 2 in proporzione alla quota di capitale posseduta nella società 1.

⁴⁸¹ Al riguardo, va segnalata l'intervenuta modifica dell'art. 1, co. 5, d.lgs. n. 175/2016 ad opera dell'art. 1, co. 721, della l. n. 145/2018, che ha limitato l'applicazione delle disposizioni del Tusp alle società quotate e alle società da esse controllate, solo ove espressamente prevista.

Il previgente testo dell'art. 1, co. 5 del Tusp prevedeva che le disposizioni dello stesso Testo unico si applicassero, solo se espressamente previsto, alle società quotate, nonché "alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche".

considerate negli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie, ma non formano oggetto delle misure di razionalizzazione (v. par. 8.3), tutte ricomprese nel totale complessivo. Si rileva per queste due ultime tipologie, un incremento nel triennio di osservazione, in particolare delle società controllate per il tramite di quotate.

Tabella 5/EETT - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione

Società con sede legale nella Regione	Modalità di partecipazione																							
	Diretta			Indiretta			Entrambe *			Totale			di cui a controllo pubblico			di cui in Allegato A Tusp			di cui Quotate **			di cui controllate tramite quotate		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	31	32	31	8	15	14	23	11	11	62	58	56	42	40	38	13	11	11			1			3
Piemonte	175	166	159	50	48	49	71	69	64	296	283	272	219	212	201	10	6	5	2	2	2	1	2	1
Lombardia	394	385	363	137	128	119	122	113	109	653	626	591	462	442	424	19	7	6	12	11	12	9	9	17
Liguria	85	80	79	20	20	17	56	62	68	161	162	164	119	114	108	19	13	13					2	
P.A. Bolzano	161	158	158	11	9	9	13	12	12	185	179	179	74	66	67				1	1	1			
P.A. Trento	87	87	81	25	23	48	75	72	54	187	182	183	97	96	96	3	3	4	4	4	6	10	10	13
Veneto	146	141	133	68	62	73	100	96	94	314	299	300	223	213	219	3	5	5	5	5	5	3	3	23
Friuli-V. G.	69	67	66	14	16	14	34	34	28	117	117	108	73	72	67	5	7	5	2	2	2	1	2	
E.-Romagna	179	174	167	59	57	44	64	61	65	302	292	276	224	218	206				6	6	6		7	1
Toscana	224	222	213	71	69	56	56	51	54	351	342	323	245	243	229	3	3	3	3	2	3	5	6	4
Umbria	44	45	43	22	38	38	57	25	21	123	108	102	59	57	53	4	5	5				1	1	
Marche	126	124	123	32	33	30	32	29	30	190	186	183	132	133	133	1								
Lazio	143	143	142	48	44	38	101	97	124	292	284	304	178	174	178	18	12	9	2	2	2	15	14	13
Abruzzo	101	101	97	11	12	15	72	67	55	184	180	167	100	99	97	37	35	30				1	1	
Molise	27	28	27		1	1	19	19	18	46	48	46	21	21	20	4	4	2						
Campania	222	213	213	25	23	18	34	36	36	281	272	267	208	202	192	5	4	4						
Puglia	158	154	144	7	6	6	32	26	25	197	186	175	108	107	102	3	2	1						
Basilicata	36	38	32				12	11	15	48	49	47	19	21	20	1	1	1						
Calabria	92	97	95	6	4	5	19	22	14	117	123	114	67	69	69	4	3	3				1	1	1
Sicilia	212	227	221	14	13	11	25	22	20	251	262	252	190	204	198	1	2	1						
Sardegna	88	84	88	4	5	5	44	45	39	136	134	132	85	82	76	5	3	3						
Estere	1	1	1	12	10	11	1	2	2	14	13	14	6	6	7							2	2	2
Totale	2.801	2.767	2.676	644	636	621	1.062	982	958	4.507	4.385	4.255	2.951	2.891	2.800	158	126	111	37	35	40	49	60	78

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Legenda:

* La modalità "Entrambe" indica le società partecipate direttamente e indirettamente dagli enti territoriali, anche a mezzo di *holding*.

** Tra le società quotate sono comprese quelle emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati.

Con riferimento alle 3.453 società osservate (v. tabella n. 4/EETT)⁴⁸², sono state rilevate complessivamente 72.598 partecipazioni detenute da tutti gli enti territoriali che hanno fornito le informazioni, per la maggior parte (70.644, circa il 97,3%) detenute dai Comuni. Gli enti del Nord, complessivamente, fanno registrare circa il 75% del totale delle partecipazioni. Delle partecipazioni complessivamente rilevate, n. 23.507 sono dirette e 49.091 sono indirette (ossia attribuite agli enti partecipanti in funzione della loro partecipazione al capitale sociale della società partecipante, anche se non espressamente dichiarate). Nella distribuzione territoriale, emerge che in quasi tutte le Regioni del Centro-Nord, con la sola eccezione di Lazio e Valle d'Aosta, le partecipazioni indirette superano in numerosità le partecipazioni dirette, mentre nelle Regioni del Sud avviene il contrario. Si rileva, pertanto, una diffusa polverizzazione delle partecipazioni detenute dagli enti territoriali, la cui giustificazione potrà essere dimostrata solo in termini di valore economico e di coerenza dell'attività svolta con gli scopi istituzionali dell'ente.

Tabella 6/EETT - Partecipazioni dirette e indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente

Enti nella Regione	Amministrazione comunale		Città metropolitana e Provincia		Regione/Provincia autonoma		Totale	
	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette
Valle d'Aosta	215	24			11	33	226	57
Piemonte	3.621	5.638	27	39	17	34	3.665	5.711
Lombardia	3.660	9.886	72	109	8	6	3.740	10.001
Liguria	484	559	22	137	3	61	509	757
Totale Nord Ovest	7.980	16.107	121	285	39	134	8.140	16.526
Trentino-Alto Adige					6	13	6	13
P.A. Bolzano	757	768			18	15	775	783
P.A. Trento	1.147	9.288			16	131	1.163	9.419
Veneto	1.345	4.867	38	49	12	37	1.395	4.953
Friuli-Venezia Giulia	689	1.845			13	20	702	1.865
Emilia-Romagna	1.559	6.962	72	108	19	9	1.650	7.079
Totale Nord Est	5.497	23.730	110	157	84	225	5.691	24.112
Toscana	1.731	4.153	62	12	15	23	1.808	4.188
Umbria	410	695	13	63	10	47	433	805
Marche	907	1.042	28	24	9	5	944	1.071
Lazio	534	422	22	31	11	78	567	531
Totale Centro	3.582	6.312	125	130	45	153	3.752	6.595
Abruzzo	727	492	13	4	9	32	749	528
Molise	180	4	5	2	5	4	190	10
Campania	1.377	748	24	2	13	7	1.414	757
Puglia	552	59	34	2	6	6	592	67
Basilicata	334	40	1	5	7	13	342	58
Calabria	761	87	10	4	6	6	777	97
Totale Sud	3.931	1.430	87	19	46	68	4.064	1.517
Sicilia	1.231	254	42	15	18	8	1.291	277
Sardegna	544	46	13	4	12	14	569	64
Totale Isole	1.775	300	55	19	30	22	1.860	341
Totale	22.765	47.879	498	610	244	602	23.507	49.091

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Società con bilancio 2021 approvato.

⁴⁸² Per tale tipo di analisi, sono state espunte le società che esercitano la raccolta del risparmio e l'attività creditizia (anche quelle che presentano bilanci civilistici con contabilità economico-patrimoniale), partecipate dagli enti territoriali in via residuale, poiché le particolari caratteristiche dei loro bilanci, avrebbero reso scarsamente omogenei e quindi difficilmente confrontabili i dati contabili delle società partecipate. (v. anche par. 8.3).

9.1 I risultati economici delle società partecipate a controllo pubblico

L'analisi dei risultati economici e finanziari relativi agli organismi partecipati è il primo passo verso la complessiva valutazione, da parte degli enti soci, della convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi, valutazione che deve tener conto anche delle risorse impegnate ed effettivamente erogate dal soggetto pubblico⁴⁸³, la cui entità è rappresentativa, da un lato, del grado di "dipendenza" dell'organismo dall'ente partecipante e, dall'altro, del contributo pubblico ai risultati d'esercizio conseguiti dall'organismo.

Da tempo è evidente l'attenzione riposta dal legislatore sulla verifica dei risultati di esercizio degli organismi partecipati dagli enti territoriali; in particolare, fra le situazioni attenzionate ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 20, co. 2, d.lgs. n. 175/2016 rientra la partecipazione in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che hanno registrato un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Simmetricamente, ai risultati negativi della gestione sono correlate significative decurtazioni dei compensi degli amministratori delle società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 21, co. 3, d.lgs. n. 175/2016. Tale disposizione è mutuata dalla previsione dell'art. 1, co. 554, l. n. 147/2013, attualmente riservata alle aziende speciali e alle istituzioni^{484 485}.

In tema, si richiama l'obbligo di accantonamento nel fondo vincolato di cui all'art. 21, d.lgs. n. 175/2016 (v. paragrafo 4.5.2).

Per quanto concerne gli aspetti più significativi della gestione economica, come già chiarito, la presente indagine è circoscritta alle società partecipate soggette a controllo pubblico per le quali sono disponibili i dati di bilancio nel triennio 2019-2021 (cfr. Tabelle 7/EETT, 8/EETT e 9/EETT). Ciò al fine di evidenziare le situazioni e le criticità delle gestioni societarie sulle quali gli enti partecipanti hanno una maggiore capacità di incidenza.

L'indagine ha tenuto conto della collocazione territoriale degli organismi, secondo il criterio della sede legale nella Regione.

Nella tabella seguente, sono esposti i risultati della gestione economico-patrimoniale delle società controllate: in particolare il valore della produzione e il costo della produzione, con individuazione del costo del personale. La banca dati riporta nel triennio d'esame un numero di società pressoché costante

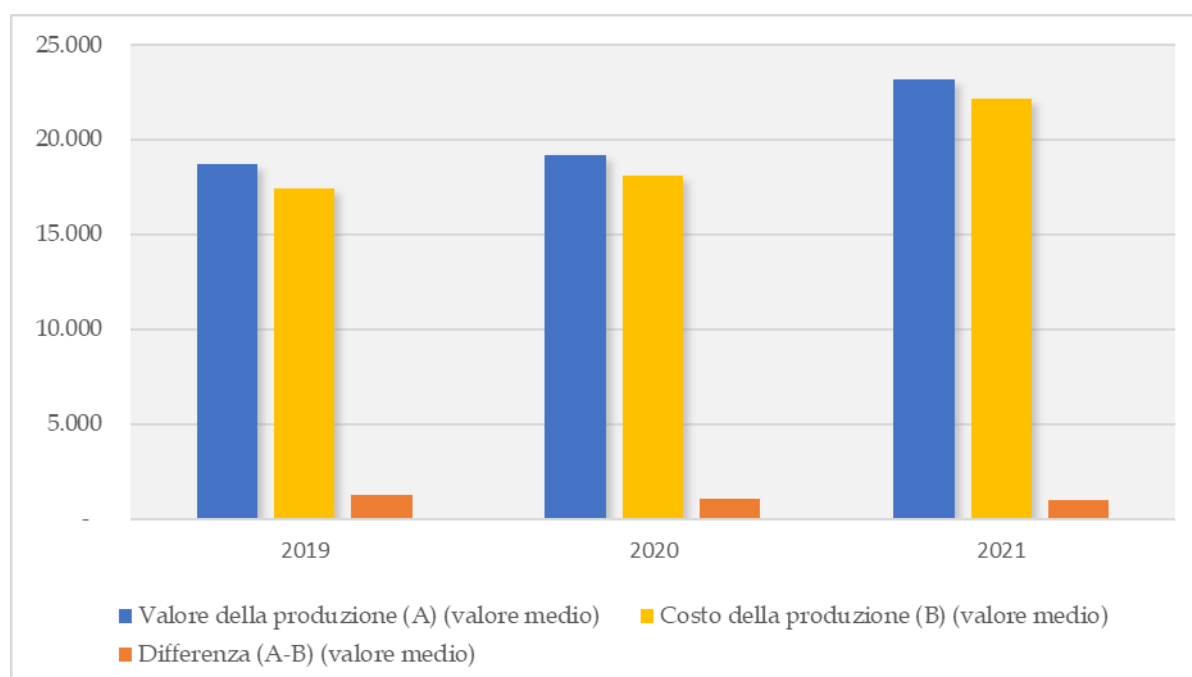
⁴⁸³ Cfr. capitolo 10 con riferimento a tutti gli organismi partecipati che ricevono erogazioni dagli enti.

⁴⁸⁴ Cfr. art. 1, co. 554, l. n. 147/2013, modificato dall'art. 27, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 175/2016.

⁴⁸⁵ Per quanto riguarda gli organismi non societari, è utile ricordare la misura di contenimento della spesa pubblica consistente nel divieto di retribuire gli organi amministrativi qualora siano previsti contributi a carico delle finanze pubbliche (art 6, co. 2, d.l. n. 78/2010). Tale previsione normativa è stata oggetto di intervento chiarificatore della Sezione delle autonomie che, con deliberazione 9/SEZAUT/2019/QMIG, ha consentito la corresponsione di un compenso quando l'intervento finanziario dell'ente pubblico sia limitato alla costituzione del fondo di dotazione e all'erogazione del corrispettivo previsto dal contratto di servizio.

nel 2019 e nel 2020 (rispettivamente n. 2.466 e n. 2.467), mentre nel 2021 il totale delle controllate rilevate risulta inferiore (n. 2.381). Nella valutazione del valore della produzione riferito al numero delle società rilevate per ciascun esercizio, è possibile individuare una maggiore produttività nel 2021 rispetto al 2019; parallelamente se consideriamo i costi, il costo medio di produzione societario, risulta in aumento nel triennio, come anche il costo del personale mediamente sostenuto da ciascun organismo. In termini aggregati, dal confronto di tali grandezze, si rileva una differenza fra il valore medio della produzione e il costo medio della produzione⁴⁸⁶ positiva in tutto il triennio osservato, anche nel 2020, anno dell'emergenza sanitaria.

Grafico 2/EETT - Valore della produzione, costo della produzione e margine operativo lordo delle società partecipate osservate* a controllo pubblico - Triennio 2019-2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

⁴⁸⁶ Ex art. 2425 c.c.

Tabella 7/EETT - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Valore della produzione			Costo della produzione			Di cui costo del personale			Società in utile			Utile netto			Società in perdita			Perdite		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	39	39	38	1.280.711	947.488	1.142.130	1.090.673	786.358	948.575	142.997	127.136	118.374	36	34	32	108.501	74.552	148.718	3	5	6	485	11.077	15.263
Piemonte	194	194	184	2.125.267	2.625.405	2.143.402	1.951.730	2.368.499	1.972.873	585.858	544.066	596.717	162	159	159	97.643	140.969	185.974	32	35	25	24.965	33.091	43.411
Lombardia	422	415	398	11.718.970	10.129.293	15.733.677	10.716.094	9.558.743	15.097.929	1.851.395	1.664.915	1.870.235	334	312	311	920.749	837.556	900.789	88	103	87	91.759	264.257	159.982
Liguria	105	102	94	1.000.083	3.562.601	1.038.888	989.559	3.395.913	1.035.405	422.794	513.086	438.750	70	73	69	107.208	197.655	38.858	35	29	25	16.076	31.237	25.461
P.A. Bolzano	71	66	67	472.721	454.025	513.598	466.661	468.087	519.781	134.991	134.247	145.452	59	52	58	48.030	45.180	58.049	12	14	9	1.124	6.396	696
P.A. Trento	95	94	93	2.961.734	2.502.462	4.151.280	2.739.375	2.392.062	3.920.961	309.970	277.816	306.281	76	75	70	311.863	201.211	289.671	19	19	23	1.867	2.467	14.843
Veneto	204	199	205	4.818.683	4.765.200	6.160.010	4.412.798	4.473.891	5.903.752	970.413	958.496	1.015.710	168	156	172	799.978	225.537	283.108	36	43	33	21.242	57.635	22.455
Friuli-V. G.	67	67	64	902.634	985.843	1.028.092	849.220	949.223	963.011	247.167	280.023	282.673	50	54	54	35.814	39.413	55.039	17	13	10	3.115	7.511	2.635
Emilia-Romagna	204	208	198	4.474.905	4.433.459	4.740.717	4.160.240	4.128.670	4.403.292	813.172	859.736	840.078	168	157	173	335.709	563.243	601.276	36	51	25	11.754	100.012	19.397
Toscana	218	222	206	2.278.618	2.495.457	2.764.290	2.391.363	2.334.722	2.612.687	623.221	624.078	632.888	183	169	176	213.484	156.689	183.802	35	53	30	20.471	36.811	13.653
Umbria	50	48	46	668.703	640.159	603.805	621.015	602.444	580.015	146.330	145.175	137.947	38	35	36	18.822	18.526	13.171	12	13	10	1.628	2.715	716
Marche	124	125	127	1.008.355	977.094	1.028.502	933.821	918.740	955.689	272.867	258.438	272.453	88	97	101	51.823	47.689	62.707	36	28	26	3.833	15.113	3.730
Lazio	140	142	138	5.849.287	5.827.613	6.716.138	5.339.557	5.347.276	6.454.468	1.636.443	1.597.102	1.714.762	100	97	104	441.889	412.329	439.416	40	45	34	24.629	136.395	100.404
Abruzzo	76	74	76	589.416	528.703	569.815	566.096	524.133	558.750	204.913	190.124	198.748	56	57	56	16.296	11.042	9.063	20	17	20	8.147	5.839	7.032
Molise	9	11	11	15.593	14.845	16.486	15.399	15.371	17.132	7.119	7.125	7.420	7	8	5	104	261	207	2	3	6	30	773	1.197
Campania	127	127	123	2.401.199	2.902.420	3.102.507	2.376.518	2.896.663	3.097.758	592.237	738.088	766.838	94	101	90	63.552	67.416	48.980	33	26	33	23.621	15.035	57.354
Puglia	81	80	79	1.283.263	1.224.587	1.361.289	1.210.763	1.187.693	1.290.859	406.123	397.255	405.167	65	65	64	61.033	37.747	47.061	16	15	15	8.184	26.923	4.715
Basilicata	13	13	11	149.505	121.818	133.544	143.700	112.091	131.806	33.211	32.108	31.375	9	12	8	2.395	4.524	701	4	1	3	521	104	2.238
Calabria	42	46	40	363.264	299.098	320.338	331.834	290.973	309.664	134.711	119.245	117.629	28	29	33	24.270	2.357	2.620	14	17	7	2.240	1.583	2.539
Sicilia	129	136	129	1.343.796	1.283.214	1.350.031	1.311.467	1.296.709	1.403.255	701.399	704.830	663.297	94	100	98	36.179	34.676	71.262	35	36	31	18.012	58.390	147.582
Sardegna	56	59	54	424.058	676.163	680.119	410.677	669.820	675.550	204.675	256.127	252.498	41	41	45	13.873	10.593	11.375	15	18	9	4.543	7.309	4.158
Totale	2.466	2.467	2.381	46.130.766	47.396.948	55.298.657	43.028.563	44.718.082	52.853.210	10.442.004	10.429.214	10.815.291	1.926	1.883	1.914	3.709.215	3.129.163	3.451.847	540	584	467	288.246	820.673	649.461

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Analizzando i valori della gestione caratteristica rispetto alle unità di personale impiegate (v. Tabella 8/EETT), si rileva un costo unitario del personale a livello nazionale in aumento nell'ultimo esercizio di osservazione. In particolare, dall'analisi dei valori riferiti ai singoli territori regionali dove hanno sede le società, emerge che il costo unitario risulta superiore alla media nazionale in molte Regioni del Nord (Lombardia, Liguria, Piemonte e Veneto), soprattutto a statuto speciale (Provincia autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta), ma anche per alcune Regioni del Centro-Sud (Umbria, Campania e Basilicata).

Al fine di valutare la produttività del personale, viene esaminato il valore della produzione unitario per addetto: dai dati emerge che per le società di alcune Regioni il rendimento del personale è superiore alla media nazionale nell'esercizio 2021 (Provincia autonoma di Trento, Valle d'Aosta, Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia). Tendenzialmente, la produttività nel triennio di riferimento si attesta intorno ai 220 mila euro per singolo addetto.

Esaminando, infine, l'incidenza del costo di personale sul costo di produzione totale è possibile valutare il peso del lavoro; in linea generale, l'elevata incidenza del costo del personale può indicare una ridotta efficienza nella allocazione dei fattori produttivi e scarsi risultati delle politiche di contenimento del costo del lavoro perseguite dagli enti nei confronti delle società controllate. Il peso del costo del lavoro sull'intero costo della produzione, quale fattore produttivo capace di condizionare il rendimento degli altri fattori, può trovare spiegazione nel più intenso impiego di forza lavoro nei servizi pubblici di interesse economico generale, ove la consistenza del numero degli addetti per attività prevalente può essere messa in relazione all'elevato valore della produzione in tali società (Tabella 9/EETT). Di queste, circa due terzi sono a capitale interamente pubblico e, complessivamente, impiegano circa tre quarti del totale degli addetti.

Dalla Tabella 9/EETT si evince che, tra i servizi di interesse economico generale, il settore del Trasporto e magazzinaggio è quello che impiega il maggior numero di addetti e, a seguire, il settore delle *multiutilities* in generale. Nei servizi "strumentali" l'impiego di maggiori unità lavorative si registra nei settori del Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese, come anche nei settori dei Servizi di informazione e comunicazione, delle Attività professionali, scientifiche e tecniche e delle Costruzioni. Di interesse soprattutto la dinamica della numerosità delle società operanti nei servizi pubblici di interesse generale, ridotta rispetto all'insieme delle attività prevalenti censite, ma rilevante sia per forza lavoro impiegata sia per fatturato.

Osservando, invece, i risultati della gestione operativa, emerge una differenza positiva di rilievo fra il valore e il costo della produzione delle società che offrono i servizi pubblici locali (circa 2,27 mld), mentre tale differenza si assottiglia per quelle che erogano servizi strumentali (circa 179 mln), pur essendo più numerose.

Tabella 8/EETT - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Numero addetti			Costo unità di personale (valore medio)			Valore della produzione per unità di personale (valore medio)			Incidenza % costo del personale sul costo della produzione		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	39	39	38	2.589	2.620	2.396	55.233	48.525	49.405	494.674	361.637	476.682	13,11	16,17	12,48
Piemonte	194	194	184	12.147	12.792	12.092	48.231	42.532	49.348	174.962	205.238	177.258	30,02	22,97	30,25
Lombardia	422	415	398	31.557	32.357	32.870	58.668	51.455	56.898	371.359	313.048	478.664	17,28	17,42	12,39
Liguria	105	102	94	8.631	10.343	8.690	48.985	49.607	50.489	115.871	344.446	119.550	42,73	15,11	42,37
P.A. Bolzano	71	66	67	2.365	2.464	2.547	57.079	54.483	57.107	199.882	184.263	201.648	28,93	28,68	27,98
P.A. Trento	95	94	93	5.531	6.761	6.652	56.042	41.091	46.043	535.479	370.132	624.065	11,32	11,61	7,81
Veneto	204	199	205	19.300	19.806	20.803	50.280	48.394	48.825	249.673	240.594	296.112	21,99	21,42	17,20
Friuli-Venezia Giulia	67	67	64	5.003	5.203	5.065	49.404	53.819	55.809	180.419	189.476	202.980	29,11	29,50	29,35
Emilia-Romagna	204	208	198	15.633	16.923	16.010	52.016	50.803	52.472	286.247	261.978	296.110	19,55	20,82	19,08
Toscana	218	222	206	13.479	14.152	13.984	46.236	44.098	45.258	169.050	176.332	197.675	26,06	26,73	24,22
Umbria	50	48	46	2.886	2.906	2.606	50.704	49.957	52.934	231.706	220.289	231.698	23,56	24,10	23,78
Marche	124	125	127	5.779	5.846	5.933	47.217	44.208	45.922	174.486	167.139	173.353	29,22	28,13	28,51
Lazio	140	142	138	37.404	36.628	38.220	43.750	43.603	44.866	156.381	159.103	175.723	30,65	29,87	26,57
Abruzzo	76	74	76	17.241	4.404	4.305	11.885	43.171	46.167	34.187	120.051	132.361	36,20	36,27	35,57
Molise	9	11	11	137	358	317	51.962	19.903	23.408	113.815	41.467	52.008	46,23	46,36	43,31
Campania	127	127	123	12.686	15.872	15.970	46.684	46.503	48.017	189.279	182.864	194.271	24,92	25,48	24,75
Puglia	81	80	79	9.195	9.212	9.177	44.168	43.124	44.150	139.561	132.934	148.337	33,54	33,45	31,39
Basilicata	13	13	11	642	626	662	51.730	51.291	47.394	232.873	194.598	201.728	23,11	28,64	23,80
Calabria	42	46	40	3.144	3.099	2.933	42.847	38.478	40.105	115.542	96.514	109.219	40,60	40,98	37,99
Sicilia	129	136	129	16.875	17.956	16.176	41.564	39.253	41.005	79.632	71.464	83.459	53,48	54,36	47,27
Sardegna	56	59	54	5.127	6.706	6.232	39.921	38.194	40.516	82.711	100.830	109.133	49,84	38,24	37,38
Totale	2.466	2.467	2.381	227.351	227.034	223.640	45.929	45.937	48.360	202.905	208.766	247.266	24,27	23,32	20,46

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Tabella 9/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente

Attività Prevalente - Organismo Partecipato	Numero società partecipate	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Costi della produzione	Di cui costi del personale	Numero addetti	Utile o Perdita d'esercizio
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	500	378	14.937.044	27,01	13.995.381	3.582.242	70.734	681.718
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	259	163	20.324.234	36,75	19.425.276	703.149	12.473	1.542.491
Trasporto e magazzinaggio	311	217	10.667.205	19,29	10.245.871	4.061.547	82.146	59.706
Sanità e assistenza sociale	42	34	487.849	0,88	483.552	266.210	6.870	918
TOTALE SPL	1.112	792	46.416.332	83,94	44.150.080	8.613.148	172.223	2.284.833
Agricoltura, silvicoltura e pesca	22	15	151.806	0,27	151.198	15.353	816	-418
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	14	12	1.214.458	2,20	1.211.652	15.239	339	-106
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	83	69	330.590	0,60	335.097	166.533	4.928	-7.973
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	34	23	188.334	0,34	183.139	51.229	2.091	3.363
Attività finanziarie e assicurative	41	33	122.285	0,22	118.935	46.341	664	82.824
Attività immobiliari	112	88	398.768	0,72	416.587	79.432	1.426	-28.939
Attività manifatturiere	22	14	127.637	0,23	126.034	21.421	420	-572
Attività professionali, scientifiche e tecniche	251	151	1.145.482	2,07	1.071.117	316.901	5.695	427.327
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	207	139	968.187	1,75	934.318	185.481	4.398	39.267
Costruzioni	125	96	1.383.443	2,50	1.290.034	246.530	5.001	48.338
Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	1	1	8.687	0,02	11.470	6.690	114	-2.740
Istruzione	23	14	72.373	0,13	70.631	31.566	917	1.262
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	217	152	1.305.899	2,36	1.242.160	542.194	15.431	44.715
Servizi di informazione e comunicazione	59	47	1.283.224	2,32	1.369.517	419.449	7.714	-96.469
Altre attività di servizi	58	37	181.153	0,33	171.240	57.783	1.463	7.672
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	1.269	891	8.882.325	16,06	8.703.131	2.202.143	51.417	517.553
Totale	2.381	1.683	55.298.657	100,00	52.853.210	10.815.291	223.640	2.802.386

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato.

9.1.1 Focus confronto risultati della gestione caratteristica ed erogazioni provenienti dagli enti partecipanti

Nella presente analisi l'attenzione si è concentrata sulle società controllate che hanno ricevuto erogazioni in conto esercizio dal loro ente partecipante, con particolare riferimento agli oneri per contratti di servizio e ad altri contributi. In totale sono state individuate 1.508 società, delle quali sono stati messi a confronto i dati di bilancio relativi al costo della produzione e al costo del personale con le erogazioni ricevute, distinguendo fra società in utile e quelle in perdita.

La tabella 10/EETT mostra, per le società osservate a controllo pubblico che hanno conseguito un risultato positivo (utile) nell'anno 2021, il confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni provenienti dagli enti territoriali partecipanti.

Il totale delle società partecipate in utile è pari a n. 1.325, di cui n. 670 operanti nel settore dei Servizi pubblici locali (SPL), mentre le restanti n. 655 svolgono attività di tipo strumentale, riclassificate secondo il codice ATECO, assegnato dalle visure camerali, che identifica l'attività economica svolta.

Dalla tabella emerge che tali società conseguono complessivamente utili per 2,82 miliardi di euro, di cui l'81% attribuibile alle controllate che svolgono prevalentemente attività di SPL.

Tali società sostengono complessivamente un costo della produzione pari a 38,31 mld, di cui l'81,6% riconducibile ai SPL, comprensivo di un costo del personale pari a 7,94 mld.

Nella colonna "Totale (C=A+B)" è indicato il totale delle risorse finanziarie che migrano dagli enti partecipanti al sistema societario partecipato di controllo a titolo di "oneri per contratti di servizio" per 8,73 mld e di "oneri per trasferimenti in conto esercizio + altre spese" per 8,42 mld, riconducibili a contributi in conto esercizio e a copertura di altre spese. Complessivamente gli enti partecipanti erogano risorse in conto esercizio a copertura dei costi della gestione caratteristica (*ex art. 2425 c.c.*) per 17,15 mld.

Mettendo a confronto le erogazioni degli enti partecipanti con il costo della produzione emerge che solo una parte dei costi trova copertura con le erogazioni ricevute; in particolare è possibile individuare 1.061 controllate che presentano una differenza negativa fra i due importi (vedi colonna "Differenza (C-costi di produzione)"), dimostrando una autonomia economica e finanziaria, dal momento che tali società non "dipendono" dai finanziamenti dei loro enti soci, ma conseguono un risultato operativo positivo attraverso la loro attività caratteristica rivolta al mercato.

Scendendo nel dettaglio è possibile individuare anche 612 società per le quali i costi del personale sono coperti ampiamente, indipendentemente dai contributi ricevuti dagli enti (vedi colonna "Differenza (C-costi del personale)").

Si può affermare, quindi, che tali società non presentano criticità nella gestione economica e finanziaria sotto il profilo in esame e che più della metà ricade tra quelle che operano nei Servizi pubblici locali.

Passando ad osservare le società che, invece, hanno registrato una perdita, complessivamente pari a n. 183, quest'ultime hanno sostenuto un costo della produzione totale di 5,41 mld, comprensivo di un costo del personale pari a 1,84 mld, di cui oltre il 90% attribuibile alle società SPL. La perdita complessivamente registrata dalle 183 società è pari a 414 mila euro.

Esaminando il confronto dei costi sostenuti con le erogazioni ricevute dagli enti partecipanti, le società che non sono in grado di coprire i costi della produzione con le risorse erogate dall'ente socio⁴⁸⁷ sono in totale n. 166, di cui circa la metà svolge attività SPL, mentre la restante parte svolge attività strumentali, alcune decisamente non indispensabili (vedi "Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese"). Inoltre, in alcuni casi (n. 75), le erogazioni non coprono neanche i costi del personale.

Ne emerge che potrebbe rilevarsi opportuna un'ulteriore attività di indagine da parte delle Sezioni regionali per ricercare le motivazioni economiche che hanno portato a generare tali perdite. È da valutare, soprattutto per le società che svolgono attività strumentali, se siano in grado di raggiungere l'equilibrio economico, indipendentemente dalle erogazioni ricevute; in caso diverso sarà necessario per l'ente territoriale motivare, in modo puntuale, il mantenimento delle relative partecipazioni.

⁴⁸⁷ Il riferimento è ai contratti di servizio, ai contributi in conto esercizio e a quelli destinati a finanziare altre spese.

Tabella 10/EETT – Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti – Dettaglio società in utile

Attività prevalente - società controllate	Esercizio 2021										
	Dati di bilancio della società				Dati comunicati dall'ente partecipante			Analisi su costo del personale		Analisi su costo produzione	
	Numero società	Costo della produzione	Di cui costo del personale	Utile netto	Oneri per contratti di servizio (A)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio + altre spese (B)	Totale (C = A+B)	Differenza (C-costo del personale)	Società con costo del personale non coperto dalle erogazioni	Differenza (C-costo di produzione)	Società con costo di produzione non coperto dalle erogazioni
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	353	12.612.347	3.314.776	726.907	4.174.549	192.797	4.367.346	1.052.570	160	-8.245.001	281
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	126	12.712.713	579.017	1.364.310	227.954	76.047	304.001	-275.016	71	-12.408.712	115
Trasporto e magazzinaggio	162	5.516.802	1.958.754	178.706	1.771.087	715.965	2.487.052	528.298	79	-3.029.750	144
Sanità e assistenza sociale	29	418.032	246.001	4.274	190.718	53.222	243.940	-2.061	10	-174.092	22
Totale SPL	670	31.259.894	6.098.547	2.274.198	6.364.308	1.038.031	7.402.338	1.303.791	320	-23.857.555	562
Agricoltura, silvicoltura e pesca	3	6.796	1.670	34	23	1.068	1.091	-579	2	-5.704	3
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	7	1.211.205	15.239	200	27.529	6.005.502	6.033.031	6.017.792	3	4.821.826	4
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	43	280.433	154.846	5.626	116.579	5.731	122.310	-32.536	15	-158.123	38
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	23	170.679	46.779	4.387	118.311	722	119.033	72.254	8	-51.646	20
Attività finanziarie e assicurative	15	87.543	39.306	55.155	53.665	202.978	256.643	217.337	3	169.100	11
Attività immobiliari	39	251.007	57.440	11.859	117.639	55.912	173.551	116.110	9	-77.456	29
Attività manifatturiere	3	3.578	687	100	506	233	739	52	2	-2.839	3
Attività professionali, scientifiche e tecniche	141	900.549	265.724	303.177	294.619	250.516	545.135	279.411	67	-355.414	106
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	93	652.395	138.030	32.662	47.863	4.559	52.422	-85.608	86	-599.973	93
Costruzioni	65	1.138.728	227.310	38.916	195.256	138.212	333.468	106.157	20	-805.260	42
Istruzione	20	63.234	27.331	1.366	24.836	3.767	28.603	1.272	13	-34.631	18
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	138	973.084	441.884	57.742	737.170	124.880	862.050	420.166	41	-111.034	88
Servizi di informazione e comunicazione	43	1.210.081	393.194	23.201	605.696	576.722	1.182.418	789.224	10	-27.663	24
Altre attività di servizi	22	99.749	35.334	7.930	25.649	6.909	32.558	-2.776	13	-67.191	20
Totale servizi strumentali	655	7.049.061	1.844.774	542.356	2.365.341	7.377.711	9.743.053	7.898.279	292	2.693.992	499
Totale	1.325	38.308.955	7.943.321	2.816.553	8.729.649	8.415.742	17.145.391	9.202.070	612	-21.163.563	1.061

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato e beneficiarie di erogazioni provenienti dagli enti partecipanti.

Tabella 11/EETT – Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti – Dettaglio società in perdita

Attività prevalente - società controllate	Esercizio 2021										
	Dati di bilancio della società				Dati comunicati dall'ente partecipante			Analisi su costo del personale		Analisi su costo produzione	
	Numero società	Costo della produzione	Di cui costo del personale	Perdita	Oneri per contratti di servizio (A)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio + altre spese (B)	Totale (C = A+B)	Differenza (C- costo del personale)	Società con costo del personale non coperto dalle erogazioni	Differenza (C- costo di produzione)	Società con costo di produzione non coperto dalle erogazioni
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	32	414.541	101.404	-55.789	81.784	27.280	109.065	7.660	15	-305.477	30
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	17	1.505.408	30.819	-20.836	24.872	7.352	32.224	1.405	8	-1.473.184	17
Trasporto e magazzinaggio	33	3.064.966	1.614.837	-247.111	1.743.685	83.242	1.826.927	212.090	16	-1.238.039	30
Sanità e assistenza sociale	4	49.620	16.170	-3.309	33.954	10.519	44.474	28.303	0	-5.146	3
Totale SPL	86	5.034.535	1.763.230	-327.045	1.884.295	128.394	2.012.689	249.458	39	-3.021.846	80
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1	732	301	-680	0	1.110	1.110	809	0	378	0
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria											
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	18	45.066	9.147	-14.305	14.550	1.553	16.103	6.956	5	-28.962	16
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	3	7.108	2.893	-714	3.129	1.317	4.446	1.553	1	-2.662	3
Attività finanziarie e assicurative	2	93	0	-145	0	5.003	5.003	5.003	0	4.910	1
Attività immobiliari	13	115.598	18.422	-46.537	15.094	10.038	25.132	6.710	6	-90.466	11
Attività manifatturiere	1	341	75	-67	0	84	84	8	0	-258	1
Attività professionali, scientifiche e tecniche	14	22.266	5.733	-1.565	1.805	8.849	10.654	4.921	4	-11.612	12
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	7	33.486	6.803	-1.985	5.566	18	5.585	-1.218	6	-27.902	7
Costruzioni	11	36.991	7.207	-6.984	8.574	2.949	11.523	4.317	2	-25.468	10
Istruzione	1	1.275	308	-108	350	412	762	454	0	-512	1
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	20	98.762	22.808	-12.808	16.807	1.913	18.720	-4.087	6	-80.042	18
Servizi di informazione e comunicazione											
Altre attività di servizi	6	14.341	3.951	-1.426	177	285	462	-3.489	6	-13.879	6
Totale servizi strumentali	97	376.059	77.647	-87.324	66.053	33.531	99.584	21.937	36	-276.475	86
Totale	183	5.410.594	1.840.877	-414.369	1.950.348	161.925	2.112.273	271.395	75	-3.298.321	166

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato e beneficiarie di erogazioni provenienti dagli enti partecipanti.

9.2 I risultati della gestione finanziaria delle società partecipate a controllo pubblico

Con riferimento alla gestione finanziaria delle società oggetto della presente indagine, nella tabella seguente (Tabella 12/EETT), sono esposti, in termini aggregati a livello regionale, gli importi dei crediti, dei debiti e del patrimonio netto, così come risultanti dai bilanci approvati nel triennio 2020-2021, delle società partecipate a controllo pubblico.

Complessivamente nell'esercizio 2021, i debiti delle società controllate censite (n. 2.380) ammontano a 36,73 miliardi. Negli esercizi precedenti il volume di debiti registrato risultava superiore, poiché riferito a un insieme di società più numeroso; tuttavia, dall'osservazione del valore medio dei debiti si può rilevare che nel 2021 tale importo assume un valore prossimo a quello del 2019 (680 mln nel 2021 e 682 mln nel 2019), dopo aver registrato un lieve calo nel 2020 (circa 658 mln).

Per poter valutare la sostenibilità dell'indebitamento, è opportuno calcolare come indicatore significativo il rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), cosiddetto "quoziente di indebitamento" che, in caso di una gestione finanziaria "sana", dovrebbe assumere un valore pari o inferiore all'unità.

In realtà, non pochi territori regionali registrano in termini aggregati valori superiori ad uno, evidenziando, quindi, una ridotta capitalizzazione delle aziende: ciò accade in particolare per le società del Sud e delle Isole, mentre, per le altre Regioni, spiccano la Liguria e l'Umbria. Valori inferiori all'unità si osservano, invece, nelle società controllate delle restanti Regioni del Nord e del Centro (cfr. grafico n. 3/EETT).

Tale dipendenza finanziaria delle società dal capitale di terzi, soprattutto per le Regioni del Sud, può essere misurata anche attraverso il grado di copertura/finanziamento delle attività attraverso indebitamento. Al livello nazionale tale indicatore risulta attestarsi intorno al 42%-43%, mentre per molte società delle Regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e anche per una Regione del Centro (Umbria) supera mediamente il 60%, come già rilevato anche con riferimento al quoziente di indebitamento.

Tabella 12/EETT - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Totale Crediti			Totale Debiti			Patrimonio Netto - ex. 2424 CC			Quoziente Indebitamento **		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta ***	38	38	37	59.887	54.833	72.943	279.804	249.162	238.869	1.373.843	1.402.422	1.392.271	0,20	0,18	0,17
Piemonte	194	194	184	1.489.577	1.508.916	1.666.625	2.378.710	2.726.340	2.679.798	2.741.241	3.387.185	3.011.321	0,87	0,80	0,89
Lombardia	422	415	398	4.116.681	3.200.047	3.119.288	9.825.446	5.743.132	5.143.345	12.055.304	12.553.951	9.362.193	0,82	0,46	0,55
Liguria	105	102	94	620.929	971.978	667.409	1.180.800	2.374.812	1.333.107	814.124	2.213.074	835.432	1,45	1,07	1,60
P.A. Bolzano	71	66	67	181.392	173.877	179.380	438.781	477.221	522.833	1.744.179	1.780.666	1.928.083	0,25	0,27	0,27
P.A. Trento	95	94	93	1.107.013	1.154.681	1.677.311	1.331.819	1.254.407	1.825.608	5.245.700	4.351.606	5.258.296	0,25	0,29	0,35
Veneto	204	199	205	1.768.556	1.694.641	2.132.422	4.337.814	4.380.048	4.442.035	4.348.522	4.582.897	5.011.745	1,00	0,96	0,89
Friuli-Venezia Giulia	67	67	64	354.076	371.797	363.347	548.207	544.349	536.205	1.091.286	1.905.179	1.940.403	0,50	0,29	0,28
Emilia-Romagna	204	208	198	883.140	1.027.612	1.153.366	1.764.903	2.044.496	2.218.672	7.166.122	8.702.727	8.696.193	0,25	0,23	0,26
Toscana	218	222	206	1.076.382	1.097.707	1.092.112	2.196.858	2.218.589	2.299.715	2.803.653	2.832.384	2.678.361	0,78	0,78	0,86
Umbria	50	48	46	395.682	372.655	324.392	981.403	967.714	673.870	241.492	252.055	259.083	4,06	3,84	2,60
Marche	124	125	127	441.665	405.141	398.728	896.601	995.375	984.483	1.118.625	1.179.207	1.237.907	0,80	0,84	0,80
Lazio	140	142	138	2.556.251	3.121.421	2.960.947	4.715.597	5.334.009	5.121.144	5.831.834	6.067.948	6.478.751	0,81	0,88	0,79
Abruzzo	76	74	76	505.779	473.142	487.422	715.544	623.187	647.065	566.821	543.801	539.589	1,26	1,15	1,20
Molise	9	11	11	16.131	19.081	17.347	14.813	24.139	22.251	8.327	16.007	32.461	1,78	1,51	0,69
Campania	127	127	123	1.517.523	1.947.747	1.869.408	3.051.454	3.798.894	3.582.717	834.043	894.642	914.274	3,66	4,25	3,92
Puglia	81	80	79	662.472	649.910	681.987	1.166.588	1.549.885	1.508.763	718.598	784.913	815.890	1,62	1,97	1,85
Basilicata	13	13	11	156.707	155.851	170.785	225.579	212.362	221.330	31.901	34.221	37.891	7,07	6,21	5,84
Calabria	42	46	40	444.120	419.943	447.490	591.158	562.949	631.509	69.417	58.982	59.413	8,52	9,54	10,63
Sicilia	129	136	129	1.338.877	1.776.232	1.208.634	1.333.490	1.888.149	1.160.788	591.866	362.199	494.710	2,25	5,21	2,35
Sardegna	56	59	54	219.131	953.495	945.656	231.516	828.836	934.019	208.327	553.841	566.294	1,11	1,50	1,65
Totale	2.465	2.466	2.380	19.911.971	21.550.705	21.636.999	38.206.886	38.798.053	36.728.126	49.605.225	54.459.904	51.550.559	0,77	0,71	0,71

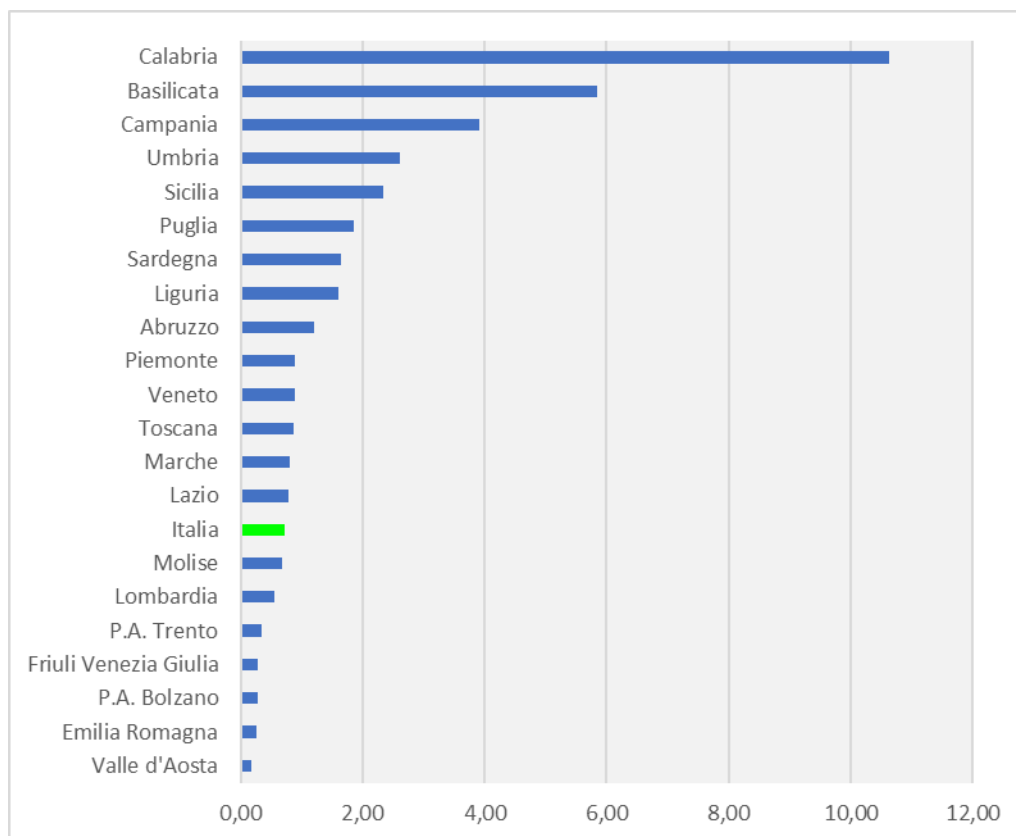
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

** Quoziente delle società partecipate espresso su base regionale.

*** Sono stati esclusi i crediti e i debiti relativi alla società Finanziaria regionale della Valle d'Aosta-Finaosta S.p.A, in ragione della difformità dei criteri di valutazione con i quali vengono redatti i rispettivi bilanci.

Grafico 3/EETT - Quoziente d'indebitamento delle società controllate per Regione - Esercizio 2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Passando all'analisi delle reciproche posizioni debitorie e creditorie tra ente controllante e società controllata, occorre premettere che l'indagine riguarda una platea più ristretta di organismi societari (v. Tabella 13/EETT), cioè quelli per i quali l'amministrazione ha dichiarato l'esistenza di rapporti creditori o debitori nei confronti delle proprie controllate. La differenza rispetto alle società a controllo pubblico in precedenza prese in esame nel triennio, rivela l'esistenza di società controllate per le quali non risultano registrati sull'applicativo "Partecipazioni" crediti o debiti verso gli enti controllanti.

Al riguardo, è opportuno segnalare che gli importi del totale dei crediti e del totale dei debiti sono stati acquisiti in Banca dati MEF-Corte dei conti tramite il sistema InfoCamere/Telemaco, mentre l'importo dei "Crediti verso enti partecipanti" e dei "Debiti verso enti partecipanti" è stato fornito dagli enti territoriali mediante compilazione degli specifici campi presenti nella stessa banca dati⁴⁸⁸.

Al riguardo, si rammenta (v. par. 2.1) che gli organismi societari controllati, o comunque partecipati, da una pluralità di enti appartenenti a diverse aree geografiche e i relativi importi sono stati attribuiti

⁴⁸⁸ In presenza della diversa origine del dato informativo, nelle Tabelle 12/EETT e 13/EETT sono stati esclusi i crediti e i debiti relativi alla società Finanziaria regionale della Valle d'Aosta-Finaosta S.p.A, a causa della disponibilità dei soli crediti e debiti verso l'ente partecipante e dell'indisponibilità del totale dei debiti e del totale dei crediti, in ragione della difformità dei criteri di valutazione con i quali vengono redatti i rispettivi bilanci.

ad una singola Regione secondo il criterio della sede legale della società, al fine di fornire un dato di sintesi sull'ammontare dei crediti/debiti tra quest'ultima e l'insieme degli enti partecipanti. Ciò in relazione alla fisiologica prevalenza delle movimentazioni finanziarie tra enti e organismi appartenenti alla stessa Regione.

Nella tabella che segue, si osserva la significativa incidenza percentuale dei crediti verso i partecipanti rispetto al complesso dei crediti vantati dalle controllate, per un valore pari a circa il 31%-32% nel triennio 2019-2021, cui corrispondono livelli percentuali più modesti dal lato dei debiti, pari al 16% nel 2019, 15% nel 2020 e 10% nel 2021.

In alcuni ambiti territoriali, nell'ultimo esercizio osservato (2021), i valori sopra esposti sono largamente superati, riscontrandosi, nelle società a controllo pubblico, una forte preminenza dei crediti verso partecipanti/controlanti sul totale: si evidenziano, infatti, percentuali del 61,4% per gli enti del Lazio, del 44,8% nel Molise e del 41,3% del Friuli Venezia-Giulia (cfr. grafico 4/EETT). Con valori compresi fra il 35% e il 39%, seguono gli enti della Lombardia, della P.A. Bolzano, della Liguria e della Campania. Anche dal lato dei debiti, vengono in rilievo, in alcuni ambiti territoriali, situazioni di maggiore dipendenza delle società a controllo pubblico dagli enti partecipanti⁴⁸⁹; in particolare, si rileva una forte incidenza dei debiti verso gli enti partecipanti con riferimento alle società controllate aventi sede nella P.A. Trento (26,3%), nelle Regioni Lazio (19,4%), Piemonte (16,2%), Toscana (14,1%), Valle d'Aosta, (14,1%) e Calabria (13,6%), come si evince anche dall'analisi dei dati nel grafico 4/EETT.

⁴⁸⁹ Un profilo di rilievo, in materia, è costituito dall'accollo, da parte dell'ente, dei debiti della società; operazione, questa, che rientra tra le scelte discrezionali e, pertanto, deve essere assistita da puntuali verifiche di convenienza economica e di razionalità, per evitare che il ricorso all'istituto possa costituire pratica elusiva dei vincoli di finanza pubblica.

Tabella 13/EETT - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

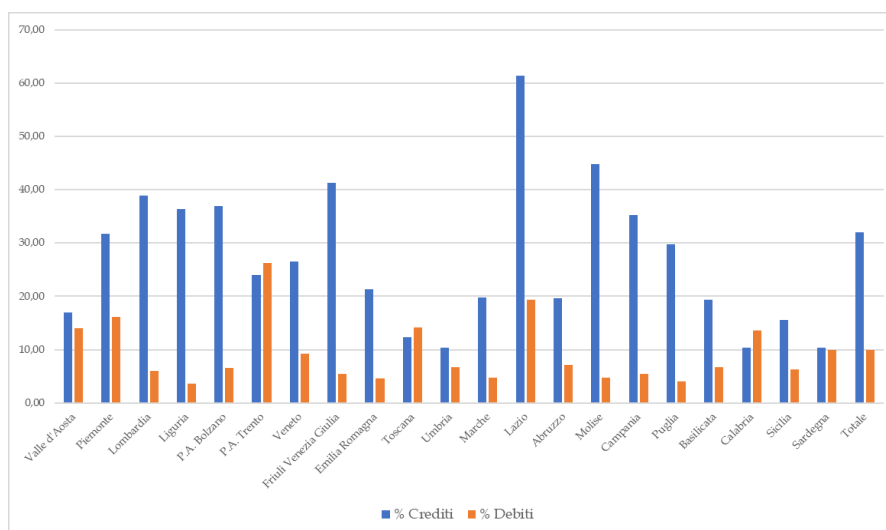
Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Totale Crediti			Crediti verso enti partecipanti			Totale Debiti			Debiti verso enti partecipanti		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d' Aosta **	21	22	21	47.171	45.180	59.882	8.034	8.682	10.163	115.974	139.141	129.136	14.665	15.247	18.177
Piemonte	135	135	136	1.406.301	1.139.575	1.602.161	525.524	335.184	508.359	2.140.104	2.136.648	2.460.162	443.417	860.087	397.908
Lombardia	268	279	275	3.802.553	2.942.206	2.905.473	881.435	1.263.221	1.128.368	9.164.474	4.922.424	4.747.804	308.217	434.493	287.183
Liguria	74	71	63	606.941	944.136	635.898	303.292	275.654	230.830	1.113.221	2.141.791	1.253.662	48.212	49.340	46.108
P.A. Bolzano	34	37	36	156.732	156.010	162.676	25.044	31.158	60.164	311.116	418.186	468.331	12.298	23.080	30.587
P.A. Trento	50	55	55	973.295	1.036.503	1.016.344	284.558	272.575	243.734	1.132.808	1.057.502	1.048.215	36.153	282.821	275.846
Veneto	125	125	117	1.533.470	1.543.319	1.247.558	257.181	278.379	330.873	3.846.907	3.947.716	3.061.385	310.475	214.751	282.406
Friuli-Venezia Giulia	31	34	36	151.432	292.311	234.226	14.034	82.644	96.704	270.283	361.637	312.723	22.406	15.412	16.995
Emilia-Romagna	137	141	141	778.557	916.373	1.044.877	209.084	217.416	223.343	1.494.951	1.791.625	1.921.283	79.012	89.056	89.302
Toscana	143	153	136	894.932	945.377	959.098	125.291	192.916	118.349	1.818.922	1.925.931	2.029.863	254.637	167.357	287.214
Umbria	32	33	30	297.500	290.849	281.578	43.072	28.925	29.140	584.114	572.650	560.846	42.128	36.367	37.504
Marche	85	81	74	417.561	379.825	357.521	66.735	67.739	70.754	825.880	913.343	867.227	44.279	47.024	40.556
Lazio	73	71	66	2.276.976	2.486.276	2.424.657	1.267.869	1.258.362	1.487.644	4.356.279	4.237.962	3.850.461	2.344.157	1.865.309	747.418
Abruzzo	46	48	49	465.384	430.230	450.332	75.870	31.415	88.416	631.984	549.361	591.975	79.088	78.837	42.494
Molise	6	6	6	15.158	17.711	9.325	4.841	6.180	4.174	14.118	19.364	18.283	6.590	0	854
Campania	81	78	88	1.420.298	1.435.987	1.763.738	590.852	649.272	622.183	2.450.038	3.155.382	3.407.301	1.122.157	175.565	183.875
Puglia	49	55	57	601.936	627.059	660.534	242.067	245.739	196.900	1.107.792	1.521.953	1.473.757	67.926	120.934	59.647
Basilicata	6	6	7	154.487	152.611	164.159	190.754	30.566	31.707	223.168	210.000	220.888	14.155	15.015	14.678
Calabria	24	22	19	105.399	86.887	104.254	34.834	14.762	10.775	119.397	103.504	120.517	12.720	12.404	16.385
Sicilia	77	85	82	960.974	844.185	905.008	145.776	147.534	140.954	880.520	806.725	838.692	42.731	51.898	52.739
Sardegna	28	34	33	76.449	856.027	880.892	9.641	73.197	91.575	56.361	736.706	855.368	3.095	83.783	85.105
Totale	1.525	1.571	1.527	17.143.507	17.568.637	17.870.192	5.305.789	5.511.518	5.725.109	32.658.413	31.669.551	30.237.877	5.308.516	4.638.777	3.012.983

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati e rapporti debito/credito tra gli enti territoriali partecipanti e le partecipate.

** Sono stati esclusi i crediti e i debiti relativi alla società Finanziaria regionale della Valle d' Aosta-Finaosta S.p.A, a causa della disponibilità dei soli crediti e debiti verso l'ente partecipante e dell'indisponibilità del totale dei debiti e del totale dei crediti, in ragione della difformità dei criteri di valutazione con i quali vengono redatti i rispettivi bilanci.

Grafico 4/EETT - Incidenza % dei crediti e dei debiti verso gli enti partecipanti rispetto al totale crediti e debiti delle società controllate



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Inoltre, è interessante constatare che nel confronto regionale l'incidenza dei debiti è superiore a quella dei crediti verso gli enti partecipanti per gli organismi societari a controllo pubblico censiti nelle Regioni Toscana, Calabria e nella Provincia autonoma di Trento.

La correttezza delle predette risultanze resta affidata al positivo esito delle operazioni di riconciliazione delle partite di credito/debito tra enti ed organismi partecipati, che costituisce oggetto della relazione sulla gestione allegata al rendiconto di cui all'art. 11, co. 6, d.lgs. n. 118/2011 (v. cap. 5).

9.3 Le società partecipate e controllate in perdita

Per quanto concerne le società che presentano il bilancio dell'esercizio in perdita, si rileva nel triennio una riduzione sia nel numero che nell'incidenza percentuale rispetto al totale delle società a controllo pubblico (Tabella 14/EETT); tuttavia, l'importo complessivo delle perdite risulta in aumento nel 2021 rispetto agli esercizi precedenti. L'importo medio delle perdite registrate nel 2021, infatti, risulta pari a 1,39 milioni, allineandosi ai valori del 2020 (1,4 mln), mentre nel 2019 la perdita media per singola società si attestava sui 534 mila euro. Tale situazione sicuramente è riconducibile alla crisi emergenziale, alla quale si è cercato di provvedere attraverso numerosi interventi di supporto agli enti locali, per compensare la perdita di gettito registrata nel triennio 2020-2022, tenendo conto anche del ripiano delle perdite degli organismi partecipati⁴⁹⁰.

⁴⁹⁰ Nel d.m. 8 febbraio 2024, allegato a), si legge con riferimento alla compensazione della perdita di gettito subito dagli enti locali: "Il Tavolo di confronto, istituito ai sensi dell'art. 106, co. 2, del d.l. n. 34 del 2020, ha ritenuto, altresì, opportuno tenere conto del "Ripiano disavanzi (perdite) riferiti

A livello nazionale, il numero medio di dipendenti delle società in perdita nel 2020 e nel 2021 risulta pari a 89 unità, mostrando quindi una dimensione media delle aziende coinvolte; per alcune Regioni il numero medio supera anche le 100 unità come per Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania e Basilicata. Particolarmente significativa risulta, in questo ambito dell'indagine, l'analisi del margine operativo lordo, da cui emerge che, in quasi tutti i territori regionali, lo squilibrio negativo tra ricavi e costi si presenta già nella gestione caratteristica; nell'ultimo esercizio fanno eccezione le aree regionali della Lombardia, del Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Basilicata, ove le perdite probabilmente si accumulano in prevalenza in aree diverse della gestione del bilancio. Le perdite incidono complessivamente sul valore della produzione per circa il 13-14% nel biennio 2019-2020, mentre nell'esercizio 2019 il rapporto considerato scende al 9%.

Nella Tabella 15/EETT sono riportati i risultati economici delle società controllate in perdita, riclassificate per attività prevalente. Ciò che emerge immediatamente è la diversa *performance* nel 2021 delle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali rispetto a quelle che erogano servizi strumentali. In primo luogo, si rileva che nel 2021 il peso del valore della produzione di quest'ultime è appena pari al 5,7% sul totale, a fronte del 94,3% per le società SPL. Diversamente, l'incidenza delle perdite sul valore della produzione delle società che erogano servizi strumentali è pari a circa il 60,35%; mentre per le società SPL è appena il 5,69%, considerando che complessivamente a livello nazionale tale percentuale si attesta all'8,8%. Tale situazione, che presenta aspetti critici, dovrebbe essere oggetto di valutazione soprattutto alla luce del fatto che l'attività caratteristica svolta dagli organismi che erogano servizi strumentali non necessariamente risulta indispensabili per l'ente locale.

Nel complesso si rileva che nel triennio gli enti controllanti hanno accantonato mediamente nei rispettivi fondi perdite un importo pari a circa 263,4 milioni di euro, con riferimento a un numero medio di società pari a 397 (v. Tabella 16/EETT). Di rilievo è la crescita dell'accantonamento registrato negli esercizi 2020 e 2021, che in termini di valori medi risulta in aumento soprattutto per le società in perdita nel 2021 e per le società non in perdita nel 2020.

Tali accantonamenti, come noto, si basano su stime prudenziali dell'ente e confluiscono nella parte accantonata del risultato di amministrazione; a partire dall'esercizio successivo, l'eventuale utilizzo del fondo perdite società partecipate consente il finanziamento degli oneri per copertura perdite, i cui valori riportati in tabella sono riferiti sia agli impegni che ai pagamenti. Nel triennio 2019-2021 sono stati rilevati impegni per 26,3 mln di euro e pagamenti per 22,3 mln, in gran parte riferiti agli enti territoriali della Regione Campania, cui è imputabile oltre il 50% dell'intero ammontare impegnato e il 52,5% del totale pagato.

ad Organismi partecipati, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19" degli anni 2020, 2021 e 2022, inseriti nell'apposita Sezione "ORGANISMI PARTECIPATI: informazioni sui disavanzi (perdite) con riflessi sul bilancio degli enti locali" dei modelli CERTIF-COVID-19/2021 e CERTIF-COVID-19/2022.

Tabella 14/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Numero medio dipendenti			Numero società in perdita			Numero medio dipendenti società in perdita			Valore della produzione			Costi della produzione			Importo delle perdite (bilancio d'esercizio)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	39	39	38	2.589	2.620	2.396	3	5	6	65	565	228	13.704	52.588	20.722	14.321	54.661	35.631	485	11.077	15.263
Piemonte	194	194	184	12.147	12.792	12.092	32	35	25	5.203	4.679	4.478	543.963	455.583	426.470	563.755	481.239	465.136	24.965	33.091	43.411
Lombardia	422	415	398	31.557	32.357	32.870	88	103	87	775	15.703	14.406	188.738	1.615.136	1.779.211	263.733	1.708.721	1.721.435	91.759	264.257	159.982
Liguria	105	102	94	8.631	10.343	8.690	35	29	25	264	1.266	574	63.868	178.138	70.021	78.535	203.368	93.394	16.076	31.237	25.461
P.A. Bolzano	71	66	67	2.365	2.464	2.547	12	14	9	129	730	126	28.855	113.252	21.841	30.050	126.685	22.800	1.124	6.396	696
P.A. Trento	95	94	93	5.531	6.761	6.652	19	19	23	233	275	444	39.009	30.326	2.727.656	40.383	31.998	2.744.430	1.867	2.467	14.843
Veneto	204	199	205	19.300	19.806	20.803	36	43	33	909	1.143	1.283	152.341	201.254	190.854	170.714	248.664	210.832	21.242	57.635	22.455
Friuli-V.G.	67	67	64	5.003	5.203	5.065	17	13	10	91	431	192	20.492	54.600	40.766	23.583	61.138	37.524	3.115	7.511	2.635
Emilia-Romagna	204	208	198	15.633	16.923	22.126	36	51	25	317	1.599	198	146.040	520.822	75.654	156.833	597.123	89.272	11.754	100.012	19.397
Toscana	218	222	206	13.479	14.152	13.984	35	53	30	2.733	4.369	588	125.001	586.687	135.024	424.640	602.011	141.569	20.471	36.811	13.653
Umbria	50	48	46	2.886	2.906	2.606	12	13	10	44	82	27	7.723	29.114	20.108	9.041	28.361	19.150	1.628	2.715	716
Marche	124	125	127	5.779	5.846	5.933	36	28	26	706	310	118	80.892	29.900	16.909	83.903	38.733	19.357	3.833	15.113	3.730
Lazio	140	142	138	37.404	36.628	38.220	40	45	34	4.076	13.009	11.971	163.433	1.291.857	1.011.612	183.933	1.378.503	1.103.032	24.629	136.395	100.404
Abruzzo	76	74	76	17.241	4.404	4.305	20	17	20	13.763	437	583	99.317	58.849	61.500	105.519	64.737	68.388	8.147	5.839	7.032
Molise	9	11	11	137	358	317	2	3	6	1	218	174	12	22	293	41	772	1.330	30	773	1.197
Campania	127	127	123	12.686	15.872	15.970	33	26	33	1.156	3.663	4.366	175.663	403.615	550.952	190.931	417.860	600.659	23.621	15.035	57.354
Puglia	81	80	79	9.195	9.212	9.177	16	15	15	1.066	708	522	48.987	77.929	35.487	56.420	107.009	39.189	8.184	26.923	4.715
Basilicata	13	13	11	642	626	662	4	1	3	384	13	353	86.095	2.628	105.831	83.215	2.731	105.472	521	104	2.238
Calabria	42	46	40	3.144	3.099	2.933	14	17	7	931	545	178	71.176	30.307	12.847	72.980	31.086	15.109	2.240	1.583	2.539
Sicilia	129	136	129	16.875	17.956	16.176	35	36	31	1.808	1.678	766	125.061	133.355	60.729	141.923	193.478	207.772	18.012	58.390	147.582
Sardegna	56	59	54	5.127	6.706	6.232	15	18	9	280	681	176	35.379	60.433	11.977	39.591	69.720	16.174	4.543	7.309	4.158
Totale	2.466	2.467	2.381	227.351	227.034	229.756	540	584	467	34.934	52.104	41.751	2.215.750	5.926.396	7.376.462	2.734.046	6.448.600	7.757.654	288.246	820.673	649.461

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipare a controllo pubblico con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Tabella 15/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società partecipate in perdita	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	78	51	659.610	8,94	85.565	12,97	3.294
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	36	27	3.045.672	41,29	25.927	0,85	680
Trasporto e magazzinaggio	71	49	3.200.997	43,39	280.937	8,78	34.731
Sanità e assistenza sociale	6	4	49.993	0,68	3.466	6,93	434
TOTALE SPL	191	131	6.956.273	94,30	395.896	5,69	39.139
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4	2	439	0,01	763	173,57	185
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	5	5	9	0,00	309	3.438,48	0
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	25	19	32.443	0,44	14.780	45,56	310
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	8	7	6.619	0,09	1.106	16,72	130
Attività finanziarie e assicurative	12	8	13.020	0,18	3.108	23,87	0
Attività immobiliari	36	27	78.562	1,07	57.811	73,59	235
Attività manifatturiere	12	7	9.204	0,12	5.047	54,84	52
Attività professionali, scientifiche e tecniche	49	31	27.330	0,37	8.073	29,54	181
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	19	13	36.464	0,49	4.422	12,13	216
Costruzioni	39	29	62.519	0,85	13.633	21,81	204
Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	1	1	8.687	0,12	2.740	31,54	114
Istruzione	1	0	1.175	0,02	108	9,18	10
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	46	31	103.075	1,40	18.511	17,96	517
Servizi di informazione e comunicazione	7	3	22.509	0,31	120.225	534,12	174
Altre attività di servizi	12	8	18.134	0,25	2.929	16,15	284
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	276	191	420.189	5,70	253.565	60,35	2.612
TOTALE	467	322	7.376.462	100,00	649.461	8,80	41.751

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato.

Tabella 16/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società a controllo pubblico osservate*

Società controllate con sede legale nella Regione	Società in perdita						Società NON in perdita						Totale società						Oneri per copertura perdite					
	Numero società			Accantonamenti al fondo perdite partecipate			Numero società			Accantonamenti al fondo perdite partecipate			Numero società			Accantonamenti al fondo perdite partecipate			Impegni			Pagamenti		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d' Aosta		3	4		73	3.472	2			56.024			2	3	4	56.024	73	3.472	0		0	0		0
Piemonte	10	7	5	1.654	1.707	237	21	23	20	711	631	1.094	31	30	25	2.365	2.338	1.331	397	513	8	1.810	1.859	2
Lombardia	18	24	21	4.788	6.582	24.333	27	24	23	1.036	7.952	5.009	45	48	44	5.824	14.534	29.342	266	156	614	152	130	743
Liguria	14	12	7	4.729	6.393	1.183	13	9	13	1.099	630	3.623	27	21	20	5.828	7.023	4.806	4	44	170	7	9	9
P.A. Bolzano	5	6	2	43	17.313	140	11	11	11	3.003	181	17.549	16	17	13	3.045	17.493	17.689	526	0	0	526	23	0
P.A. Trento	2	2	5	331	560	790	9	12	10	249	578	209	11	14	15	581	1.138	999	0	42	15	0	0	40
Veneto	8	7	6	637	4.371	8.332	12	17	11	1.548	770	1.455	20	24	17	2.186	5.142	9.787	0	1.310	0	0	1.310	0
Friuli-Venezia Giulia	2	5	7	163	780	5.154	1	2	4	0,03	114	153	3	7	11	163	894	5.307	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	12	10	7	1.902	4.574	1.433	20	21	22	734	4.933	7.924	32	31	29	2.636	9.507	9.356	4	5	0	0	5	0
Toscana	13	19	13	5.728	8.885	1.397	32	32	44	6.550	3.687	8.924	45	51	57	12.278	12.573	10.322	0	638	1.144	0	0	178
Umbria	8	8	4	178	2.027	112	6	4	6	5.018	227	3.621	14	12	10	5.197	2.254	3.733	624	0	100	616	0	100
Marche	8	6	5	762	545	258	10	9	10	397	480	621	18	15	15	1.160	1.025	879	0	220	0	0	0	0
Lazio	7	12	9	10.887	19.677	40.084	14	17	16	17.117	13.911	22.222	21	29	25	28.004	33.589	62.306	0,1	501	0	0,2	1	500
Abruzzo	6	4	6	12.108	713	6.254	9	14	20	1.287	1.848	6.803	15	18	26	13.395	2.562	13.057	2.285	78	0	812	78	0
Molise	2	2	2	47	17	18	4	1	1	4.597	1	2	6	3	3	4.644	18	20	0	0	0	0	0	0
Campania	6	7	7	1.150	6.811	22.811	11	14	16	4.792	5.763	3.486	17	21	23	5.943	12.574	26.297	11.054	1.608	641	11.042	0	686
Puglia	4	4	4	2.439	4.008	580	7	8	9	4.088	3.200	7.787	11	12	13	6.527	7.208	8.367	64	16	1.898	61	37	14
Basilicata	1		2	760		1.426	1	2	1	0	675	12	2	2	3	760	675	1.438	1.100	0	0	1.100	0	0
Calabria	2	3	3	209	236	300	5	5	6	1.155	1.539	6.879	7	8	9	1.364	1.775	7.179	0	0	0	0	0	215
Sicilia	10	8	6	61.129	172	490	20	21	24	20.006	100.900	37.935	30	29	30	81.135	101.072	38.425	5	27	231	98	146	5
Sardegna	4	2		749	17.002		6	9	10	280	26.600	19.063	10	11	10	1.029	43.603	19.063	6	0	23	18	0	0
Totale	142	151	125	110.394	102.447	118.804	241	255	277	129.694	174.620	154.372	383	406	402	240.088	277.067	273.176	16.334	5.157	4.844	16.242	3.600	2.492

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipare a controllo pubblico con bilanci 2019-2020-2021 approvati e comunicazione di accantonamento al fondo perdite partecipate e/o di oneri per copertura perdite.



Ripetendo la stessa analisi per le società non a controllo pubblico, si rileva una incidenza di società in perdita sul totale superiore rispetto a quanto osservato per le società controllate: nel triennio di osservazione, infatti, tale percentuale oscilla tra il 33% e il 38%, mentre, come abbiamo visto, i valori rilevati per le società controllate erano compresi fra il 20% e il 24% (cfr. tabella 17/EETT).

La sussistenza di una relazione di controllo tra ente partecipante e società controllata sembra costituire un fattore in grado di migliorare i risultati della gestione e, conseguentemente, limitare il numero di casi in cui si verificano perdite di esercizio: ciò anche in relazione agli effetti dei vincoli normativi più stringenti imposti dal d.lgs. n. 175/2016 sulle società a controllo pubblico.

La perdita media registrata dalle società non controllate risulta in aumento rispetto al 2019, esercizio in cui si attestava a circa 624 mila euro: infatti, per l'esercizio 2020 tale importo sale 1,28 mln e nel 2021 a circa 1,18 mln. Tali società hanno impiegato nel 2021 quasi il 28% degli addetti del complesso delle società partecipate non a controllo pubblico.

Anche per le società non a controllo pubblico in perdita sono stati esaminati i risultati economici, con riferimento alla riclassificazione per attività prevalente. Da tale analisi emerge un'incidenza delle perdite sul valore della produzione per le aziende che erogano servizi strumentali pari al 26,39%, mentre per gli organismi che erogano i servizi pubblici locali l'indicatore presenta un valore minore (10,73%). Anche in questa sede e soprattutto per il fatto che nei confronti di queste società gli enti territoriali non esercitano un controllo, sarebbe opportuno valutare il mantenimento o meno della partecipazione, seguendo le finalità del Tusp.

Complessivamente per le società non controllate sono stati accantonati mediamente a fondo perdite circa 10,7 milioni di euro nel triennio, con riferimento a un numero medio di società osservate pari a 110 (v. Tabella 19/EETT). Di rilievo è la crescita dell'accantonamento registrato nel 2021, da attribuire principalmente alle società in perdita.

Nel triennio sono 2019-2021 stati rilevati, inoltre, impegni per 364 mila euro e pagamenti per 239 mila, in gran parte riferiti agli enti territoriali della Regione Puglia, cui è imputabile il 51,6% dell'intero ammontare impegnato e il 40,2% del totale pagato, e della Provincia autonoma di Bolzano, per il 33,8% degli impegni totali e il 51,5% dei pagamenti totali.

Tabella 17/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Numero medio dipendenti			Numero società in perdita			Numero medio dipendenti società in perdita			Valore della produzione			Costi della produzione			Importo delle perdite (bilancio d'esercizio)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	20	18	18	429	406	428	5	7	4	65	193	176	34.290	88.002	92.575	35.437	94.599	99.804	250	6.094	6.649
Piemonte	68	67	64	4.699	3.709	4.817	21	23	14	672	190	324	172.983	58.956	59.921	136.694	64.073	64.172	28.913	5.484	4.759
Lombardia	155	146	133	8.384	8.114	8.131	57	62	52	937	4.229	3.271	708.911	747.974	987.151	581.687	668.495	914.190	104.101	176.213	160.750
Liguria	30	36	46	2.922	1.084	2.965	10	20	17	320	284	236	34.188	32.112	20.342	37.031	47.450	31.047	3.225	16.820	10.781
P.A. Bolzano	107	112	111	1.004	1.076	1.067	13	22	27	101	161	414	25.358	26.050	128.719	27.471	29.867	160.936	2.825	4.165	40.117
P.A. Trento	83	81	82	1.821	1.831	1.654	23	31	27	125	257	441	24.953	57.524	59.925	25.345	64.320	99.855	1.388	6.761	34.154
Veneto	69	67	64	4.647	4.155	4.117	26	20	22	550	762	1.426	76.724	72.726	183.549	86.251	110.324	200.579	37.587	46.298	35.641
Friuli-V.G.	33	35	33	1.337	1.202	1.300	5	6	5	22	134	321	1.411	9.870	25.805	1.580	11.976	26.622	149	1.651	909
Emilia-Romagna	64	64	61	3.763	2.093	2.901	17	22	18	190	998	622	142.270	150.579	81.445	149.061	173.883	98.116	8.175	37.771	16.458
Toscana	78	71	71	6.071	5.211	5.370	24	27	26	1.286	2.676	1.630	257.552	373.012	292.009	274.973	387.226	315.062	19.753	22.773	19.106
Umbria	41	33	34	2.212	2.070	1.906	11	11	13	264	489	254	43.642	44.724	17.872	56.443	47.284	22.170	9.934	2.668	4.790
Marche	37	38	33	465	434	438	10	13	7	20	89	84	5.765	7.065	10.649	6.379	12.657	13.837	1.117	6.457	3.806
Lazio	84	80	84	3.662	5.607	3.528	35	32	33	297	3.182	1.396	60.336	421.636	641.746	50.867	541.891	706.335	4.796	152.935	51.940
Abruzzo	56	51	38	449	344	260	29	27	21	69	77	76	33.564	17.958	24.410	32.199	19.248	25.194	2.025	1.635	1.095
Molise	10	12	11	103	101	74	7	5	5	65	36	47	2.181	1.321	16.541	2.993	2.285	17.046	685	544	564
Campania	44	46	51	972	8.447	788	15	20	24	58	515	591	23.632	64.637	229.889	23.355	93.163	228.624	3.915	28.481	35.098
Puglia	63	57	56	746	316	406	33	25	21	102	230	37	10.655	7.507	2.788	12.777	8.440	3.298	2.404	945	530
Basilicata	17	22	17	20	48	36	11	17	8	2	7	3	332	853	580	721	1.093	676	379	304	86
Calabria	18	19	17	153	330	281	6	3	3	20	190	162	2.575	12.229	23.347	2.809	21.543	25.435	245	8.703	838
Sicilia	29	26	26	348	405	406	10	10	7	12	38	24	1.330	2.784	1.670	1.963	3.020	1.642	670	232	73
Sardegna	21	22	22	813	697	887	8	11	9	18	200	21	4.826	11.196	2.711	6.472	15.567	4.481	2.009	4.041	1.927
Totale	1.127	1.103	1.072	45.020	47.680	41.760	376	414	363	5.195	14.937	11.556	1.667.476	2.208.714	2.903.646	1.552.508	2.418.406	3.059.123	234.544	530.973	430.071

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipate NON a controllo pubblico con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Tabella 18/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società NON controllate	Numero società partecipate in perdita	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	9	285.701	9,84	11.654	4,08	1.316
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	30	423.682	14,59	21.792	5,14	117
Trasporto e magazzinaggio	60	1.421.563	48,96	195.006	13,72	6.835
Sanità e assistenza sociale	7	16.486	0,57	2.038	12,36	247
TOTALE SPL	106	2.147.432	73,96	230.490	10,73	8.515
Agricoltura, silvicoltura e pesca	12	5.689	0,20	664	11,68	39
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	2	399	0,01	5	1,38	1
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	13	4.663	0,16	1.094	23,45	18
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	5	2.606	0,09	786	30,14	124
Attività finanziarie e assicurative	6	117	0,00	812	695,31	0
Attività immobiliari	14	2.786	0,10	1.649	59,20	24
Attività manifatturiere	30	104.202	3,59	14.524	13,94	301
Attività professionali, scientifiche e tecniche	63	90.729	3,12	57.114	62,95	430
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	15	82.483	2,84	9.320	11,30	527
Costruzioni	24	177.162	6,10	83.088	46,90	70
Istruzione	7	17.710	0,61	568	3,21	262
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	20	18.320	0,63	1.793	9,79	154
Servizi di informazione e comunicazione	37	241.021	8,30	26.477	10,99	989
Altre attività di servizi	9	8.327	0,29	1.686	20,25	102
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	257	756.214	26,04	199.581	26,39	3.041
TOTALE	363	2.903.646	100,00	430.071	14,81	11.556

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipate NON a controllo pubblico con bilancio 2021 approvato.

Tabella 19/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società NON a controllo pubblico osservate*

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Società in perdita						Società NON in perdita						Totale società						Oneri per copertura perdite					
	Numero società			Accantonamenti al fondo perdite partecipate			Numero società			Accantonamenti al fondo perdite partecipate			Numero società			Accantonamenti al fondo perdite partecipate			Impegni			Pagamenti		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	2	5	4	803	2.399	2.600	1			2			3	5	4	804	2.399	2.600	0	0		0	0	
Piemonte	4	2	2	55	29	22	2	4	5	11	55	65	6	6	7	65	84	87	0	8	0	0	8	0
Lombardia	7	8	8	108	674	163	7	2	2	274	79	88	14	10	10	382	754	251	0	0	0	0	0	0
Liguria	1	1	1	25	4	4							1	1	1	25	4	4	0			0		
P.A. Bolzano	3	5	2	115	142	275	4	3	4	101	20	35	7	8	6	216	162	310	38	61	24	0	99	24
P.A. Trento	3	5	5	11	325	154	4	5	3	20	158	57	7	10	8	31	483	211	0	0	0	0	0	0
Veneto		1	2		1	174	2	1	1	42	80	122	2	2	3	42	81	296			0			0
Friuli-Venezia Giulia		1	1		647	261								1	1		647	261	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	3	3	4	119	280	450	2	3	3	67	114	124	5	6	7	186	394	574	0	0	0	0	0	0
Toscana	2	4	8	101	52	1.491	2	3	3	2	37	30	4	7	11	103	89	1.521	0	0	0	0	0	0
Umbria			1			5									1		5							
Marche	2	3	1	6	94	3	6	1	2	5.700	5	1	8	4	3	5.707	99	4	0	0	0	0	0	0
Lazio		2			20		1	1	2	100	10	34	1	3	2	100	30	34	0		0	0		0
Abruzzo	2	1	4	10	5	1.951	1	3	3	1	56	286	3	4	7	11	61	2.237	0	6	38	0	0	9
Molise	2	1	2	60	59	70		1	1		4	5	2	2	3	60	63	75			0			0
Campania	1	2	4	3	121	3.094	1	3		2	234		2	5	4	6	355	3.094	0,308	0	0	1	0	0
Puglia	16	10	9	76	22	64	4	10	11	1	62	61	20	20	20	77	84	125	180	6	2	31	64	1
Basilicata	4	6	3	11	21	3	3	3	4	3	6	21	7	9	7	14	27	25	0	0	0	0	0	0
Calabria	1	1	1	0,2	330	330	2	2		6	0,262		3	3	1	7	331	330	0	0		0	0	
Sicilia	5	2	2	318	320	425	5	1	1	62	0	0	10	3	3	380	320	425	0,214	0,214	0	1	0,214	0,454
Sardegna		3	1		2.108	1.166		1	1		31	1.619		4	2		2.140	2.786	0	0	0	0	0	0
Totale	58	66	65	1.823	7.653	12.704	47	47	46	6.393	952	2.549	105	113	111	8.216	8.605	15.253	219	82	63	32	172	35

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipare NON a controllo pubblico con bilanci 2019-2020-2021 approvati e comunicazione di accantonamento al fondo perdite partecipate e/o di oneri per copertura perdite.

9.4 La revisione periodica

Come già illustrato nella Sezione prima (cfr. paragrafo n. 4.2) il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie in mano pubblica è disciplinato dall'art. 20 del Tusp, che pone in capo alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo annuale di verificare l'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.

Come noto, il processo di razionalizzazione, inizialmente di natura straordinaria, si è evoluto a strumento di verifica periodica e, quindi, a regime, *«dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione)⁴⁹¹»*.

Tuttavia, razionalizzare una partecipazione non significa necessariamente alienarla, ma implica scelte gestionali efficienti e adeguatamente motivate. L'interpretazione sistematica degli articoli 20 e 24, del Tusp e gli orientamenti giurisprudenziali conseguenti, infatti, individuano margini di discrezionalità che possono condurre al legittimo mantenimento della partecipazione.

L'adempimento dell'obbligo di provvedere alla ricognizione in vista della razionalizzazione è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori, in parte previsti in sede di revisione straordinaria, ai quali può eventualmente aggiungersi la contestazione del danno in sede di giudizio amministrativo contabile.

Gli esiti della revisione periodica, al pari di quelli della straordinaria, vanno comunicati alle competenti Sezioni di controllo della Corte, nonché alla struttura di monitoraggio di cui all'art. 15 del Tusp per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni", per le verifiche di rispettiva competenza.

Sul ruolo della Corte dei conti si rinvia alla Sezione prima, parr. 4.2.2 e 4.2.4, e sugli esiti delle verifiche effettuate dalle Sezioni regionali di controllo nell'ultimo anno si rimanda alla Sezione seconda, par. 7.3. In questa sede, invece, sono illustrate le risultanze delle rilevazioni acquisite attraverso l'applicativo "Partecipazioni", che rappresenta l'unico canale attraverso il quale gli enti territoriali devono trasmettere i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 20 del Tusp, anche in assenza di partecipazioni.

⁴⁹¹ Cfr.: 22/SEZAUT/2018/INPR.

9.4.1 I dati relativi alla revisione periodica

L'osservazione è rivolta all'esercizio 2021, che rappresenta l'ultimo riferimento temporale utile⁴⁹²; la rilevazione dei dati per il 2022, in linea con le tempistiche obbligate è stata avviata il 13 marzo 2024.

Le informazioni sono riferite all'insieme rappresentato nella tabella 5/EETT, che comprende le 111 società appartenenti ai gruppi inclusi nell'Allegato A - escluse dall'ambito di applicazione del solo art. 4 del Tusp – ma non le società quotate e le controllate esclusivamente per il tramite di quotate, che sono oggetto di ricognizione, ma non di interventi di razionalizzazione⁴⁹³.

Nella platea delle società oggetto di revisione periodica non si annoverano, altresì, quelle partecipate solo in via indiretta in assenza della relazione di controllo con la società/organismo tramite, calcolata secondo il metodo della determinazione dei diritti di voto.

Si rimanda alla Tabella 5/EETT, per l'individuazione del perimetro delle società soggette a revisione periodica: il numero complessivo delle società soggette alle verifiche relative ai parametri di cui all'art. 20, co. 2, del Tusp (n. 4.094) si ottiene depurando il dato del totale delle società (n. 4.255) delle ultime due colonne, relative al numero di società quotate (n. 40) e delle controllate per il loro esclusivo tramite (n. 78), nonché di n. 43 società censite nell'applicativo, ma che risultano partecipate esclusivamente in via indiretta per il tramite di società/organismi non controllati.

9.4.2 Le criticità emerse dalla revisione periodica

L'art. 20, co. 2, riconduce l'adozione dei piani di revisione al verificarsi di specifiche criticità, tra le quali, innanzitutto, quella della non inerenza delle partecipazioni societarie al perseguimento delle finalità istituzionali (lett. a). L'analisi oggettiva delle risultanze dei bilanci d'esercizio e delle rispettive note integrative non consente, però, di catalogare tutti i parametri declinati dal legislatore.

Si rinvia, pertanto, alle verifiche puntuali delle Sezioni regionali di controllo per i profili non standardizzabili e, comunque, meritevoli di una specifica e puntuale valutazione.

Differentemente, è possibile aggregare gli elementi informativi relativi: al numero dei dipendenti e degli amministratori; al volume del fatturato medio nell'ultimo triennio e al risultato d'esercizio nel quinquennio precedente. Pertanto, il ricorrere delle condizioni indicate alle lettere b), d), e) dell'art. 20, co. 2, consente una sintesi dei dati disponibili (cfr.: Tabelle 20-21-22-23/EETT).

È, però, d'obbligo osservare, innanzitutto, la numerosità delle società che, al 31 dicembre 2021, necessitavano di essere sottoposte a misure di razionalizzazione.

⁴⁹² I termini civilistici per l'approvazione dei bilanci societari, per la loro pubblicazione nel registro delle imprese e tutti gli adempimenti connessi alla verifica periodica e all'inserimento dei dati nell'applicativo "Partecipazioni", naturalmente, posticipano il momento della disponibilità dei dati di bilancio.

⁴⁹³ Sul punto si rinvia alle linee di indirizzo dettate dalla Sezione delle autonomie: deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR e n. 19/SEZAUT/2017/INPR.

Al riguardo, si evidenzia che, in sede di approvazione dei relativi bilanci, poco meno del 23% della platea delle società osservate (4.094) sono risultate da razionalizzare, perché versavano in almeno una delle predette situazioni di criticità. La tabella 20/EETT mostra che sono 936 le società attive da razionalizzare, comprensive di 6 soggetti con sede in uno Stato estero. Le restanti 930 società si distribuiscono sul territorio nazionale, raggiungendo percentuali di incidenza superiori al 30 per cento in Calabria (34,5%), Puglia (33,7%), Abruzzo (32,3%), Friuli-Venezia Giulia (32%), Basilicata (31,9%) e Valle d'Aosta (31,4%). Spicca il dato della Provincia autonoma di Bolzano che su 175 società ne presenta solo una da sottoporre a misure di razionalizzazione, con una incidenza al di sotto dell'1% (0,57%). I dipendenti delle società interessate risultano complessivamente pari a 4.156 unità.

Tabella 20/EETT - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero complessivo società	Numero società attive da razionalizzare	% numero società attive da razionalizzare su numero complessivo società	Numero dipendenti
Valle d'Aosta	51	16	31,37	19
Piemonte	267	73	27,34	370
Lombardia	548	118	21,53	1.387
Liguria	162	41	25,31	295
P.A. Bolzano	175	1	0,57	2
P.A. Trento	158	28	17,72	70
Veneto	269	45	16,73	136
Friuli-Venezia Giulia	106	34	32,08	130
Emilia-Romagna	268	60	22,39	140
Toscana	311	60	19,29	230
Umbria	101	17	16,83	51
Marche	183	53	28,96	58
Lazio	287	62	21,60	255
Abruzzo	167	54	32,34	110
Molise	46	13	28,26	191
Campania	267	52	19,48	89
Puglia	175	59	33,71	276
Basilicata	47	15	31,91	33
Calabria	113	39	34,51	47
Sicilia	251	65	25,90	174
Sardegna	131	25	19,08	82
Estero	11	6	54,55	11
Totale	4.094	936	22,86	4.156

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

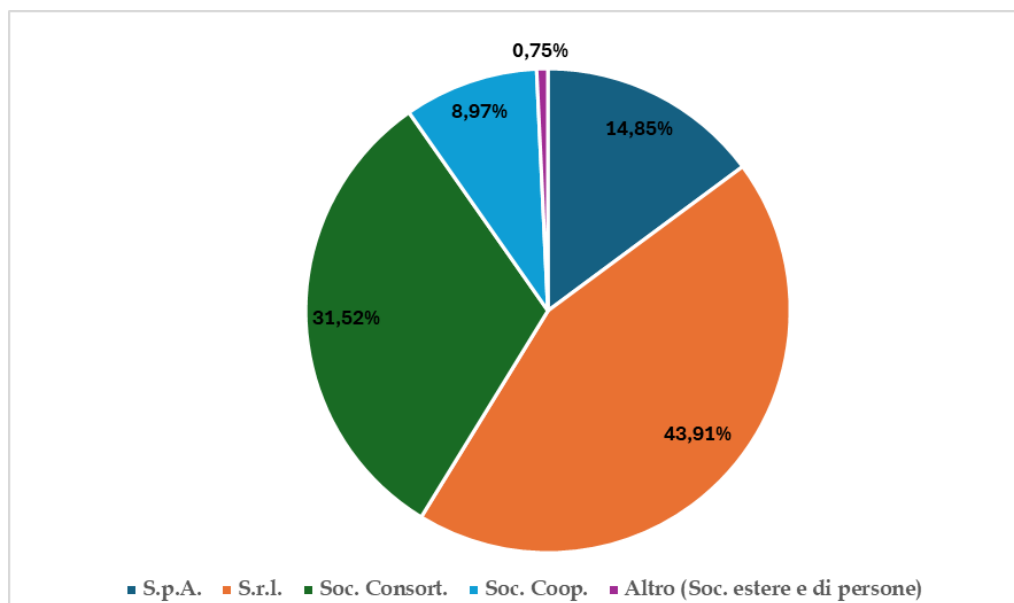
Una rappresentazione grafica delle forme giuridiche delle società da razionalizzare e della loro distribuzione sul territorio chiude questa disamina preliminare.

Le società a responsabilità limitata rappresentano il 43,9% del totale, seguite dalle consortili (31,5%) e dalle società per azioni che pesano per il 14,8%. Le società cooperative incidono poco meno del 9% e le altre forme (società estere e di persone) non raggiungono l'1%. Dalle percentuali del grafico si ricava

indirettamente il numero di società attive da razionalizzare distinto per forma giuridica: n. 411 società a responsabilità limitata, n. 295 società consortili, n. 138 società per azioni, n. 84 società cooperative, n. 7 società estere e di persone.

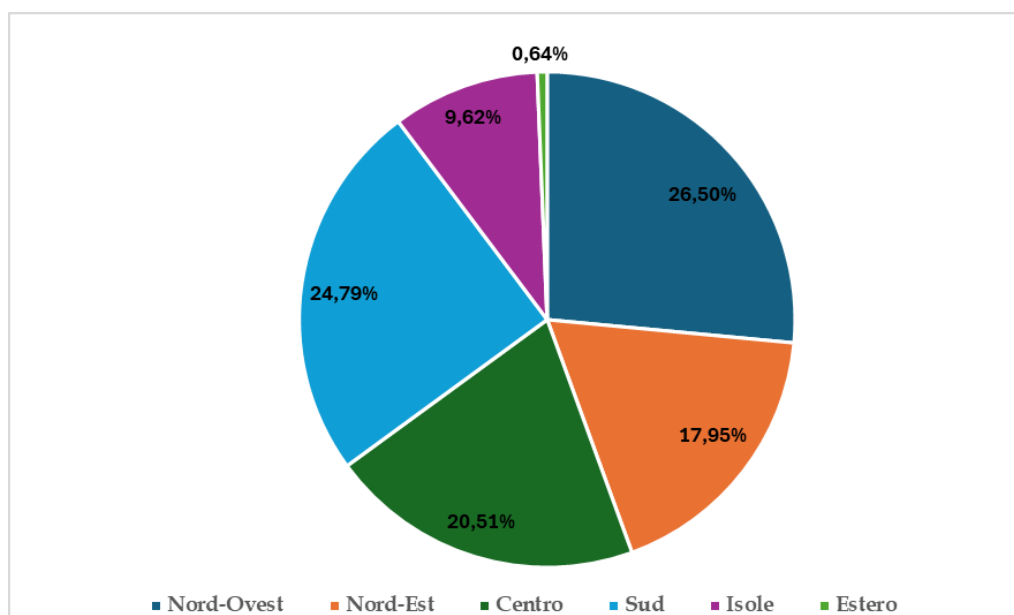
Quanto alla distribuzione per area geografica delle società partecipate da razionalizzare, circa il 44,5% è riferito al Nord, il 20,5% al Centro, il 24,8% al Sud, mentre nelle Isole si rinviene il 9,6% e all'estero lo 0,64%.

Grafico 5/EETT - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Grafico 6/EETT - Distribuzione per area geografica delle società partecipate attive da razionalizzare



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Per quanto riguarda l'analisi delle situazioni che per legge richiedono un piano di razionalizzazione, di seguito si esaminano le informazioni aggregate per singola fattispecie, evidenziando che alcune società potrebbero ricadere in più d'una delle ipotesi in esame⁴⁹⁴.

La Tabella 21/EETT dà evidenza delle società che presentano, nell'esercizio 2021, un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, o che sono prive di dipendenti⁴⁹⁵. Esse pesano circa il 27,6% sul totale di 2.896 società analizzabili. Tra queste 800 società ne sono state individuate due già cessate/in liquidazione/in procedura concorsuale e 94 inattive; quelle in attività ammontano a 704 e totalizzano 751 dipendenti.

Tabella 21/EETT - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2021 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f=b-d-e	g	h
Valle d'Aosta	48	17	6		2	15	6	3
Piemonte	212	56	57		3	53	57	55
Lombardia	438	98	72	1	11	86	69	110
Liguria	119	22	26		3	19	26	43
P.A. Bolzano	7	1	2			1	2	168
P.A. Trento	83	22	36			22	36	75
Veneto	211	38	20		3	35	20	58
Friuli-Venezia Giulia	94	27	56			27	56	12
Emilia-Romagna	236	43	37		1	42	37	32
Toscana	241	47	66			47	66	70
Umbria	74	11	7		1	10	7	27
Marche	144	43	23		2	41	23	39
Lazio	194	55	83	1	7	47	83	93
Abruzzo	118	41	24		4	37	24	49
Molise	23	11	5		1	10	5	23
Campania	156	51	45		10	41	43	111
Puglia	128	55	81		5	50	80	47
Basilicata	32	19	5		6	13	5	15
Calabria	78	40	31		6	34	31	35
Sicilia	166	70	61		19	51	60	85
Sardegna	86	28	19		9	19	14	45
Estero	8	5	1		1	4	1	3
Totale	2.896	800	763	2	94	704	751	1.198

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

⁴⁹⁴ Viene anche riportato il numero delle società “non analizzabili” per ciascun parametro preso in esame, non essendo disponibili tutti i dati necessari ai fini dell'indagine.

⁴⁹⁵ Si ricorda che questa situazione, non sempre è indice di criticità; per esempio, nel caso di gruppi societari la capogruppo o *holding* spesso esercita un'attività di direzione e coordinamento delle altre società del gruppo, che spiega l'esiguità del numero del personale dipendente.

Con riguardo alle società che hanno registrato, nel triennio 2019-2021, un fatturato medio inferiore a 500.000 euro (art. 20, co. 2, lett. d), la tabella 22/EETT evidenzia che esse ammontano a circa il 21,56% di quelle esaminate e che sono per lo più in ordinaria attività (95,8%). Dette società hanno impiegato, nel 2021, complessivamente 2.215 dipendenti, prevalentemente concentrati in Puglia (218 unità di personale su 24 società) in Lombardia (558 unità di personale su 65 società), in Piemonte (265 unità su 46 società).

Il rilevante numero di dipendenti, nonostante l'esiguità del fatturato prodotto dalle società in esame, rappresenta un fattore di possibile rallentamento del percorso di razionalizzazione avviato dagli enti.

Tabella 22/EETT - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 euro nel triennio 2019-2021 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società con fatturato medio triennio 2019-2021 inferiore a 500.000 euro						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f=b-d-e	g	h
Valle d'Aosta	44	6	16		2	4	16	7
Piemonte	191	48	265		2	46	265	76
Lombardia	399	68	558		3	65	558	149
Liguria	110	29	114			29	114	52
P.A. Bolzano	6					0		169
P.A. Trento	78	18	40			18	40	80
Veneto	201	27	41		2	25	41	68
Friuli-Venezia Giulia	85	26	103			26	103	21
Emilia-Romagna	223	38	65			38	65	45
Toscana	220	32	75			32	75	91
Umbria	68	12	44			12	44	33
Marche	126	37	46			37	46	57
Lazio	160	37	94		1	36	94	127
Abruzzo	91	30	84		1	29	84	76
Molise	12	5	180			5	180	34
Campania	123	33	60		4	29	59	144
Puglia	87	25	218		1	24	218	88
Basilicata	14	6	30		1	5	30	33
Calabria	37	8	17		1	7	15	76
Sicilia	103	25	88		2	23	87	148
Sardegna	56	11	71		1	10	70	75
Estero	6	5	11		1	4	11	5
Totale	2.440	526	2.220	0	22	504	2.215	1.654

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Nella Tabella 23/EETT si prende in esame la condizione di cui all'art. 20, co. 2, lett. e), ossia le 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. Risulta che circa

l'8% delle 2.455 analizzabili hanno registrato una perdita quattro volte nel periodo 2017-2021. Le 198 società in tale condizione annoverano 86 esercenti servizi di interesse generale (SIG). Delle 112 che non svolgono tali servizi, ne risultano in attività 102 con 1.707 dipendenti, concentrati prevalentemente nelle società aventi sede legale nelle Regioni Lombardia (ove sono impiegate 800 unità su 13 società), Liguria (236 unità su 14 società) e Molise (186 unità su 3 società).

A livello nazionale, le perdite, per il 2021, ammontano a circa 226,52 milioni e migliorano i risultati dell'esercizio precedente. In linea con tale tendenza le riduzioni delle perdite d'esercizio in: Veneto (circa l'81%), Campania (poco più del 71%), Calabria (circa il 70%), Emilia-Romagna (-65,29%) e Lazio (-63%). Al contrario, più che raddoppiano le perdite per l'Abruzzo, mentre aumentano: dell'87% quelle in Sardegna, del 57% quelle in Friuli-Venezia Giulia; intorno al 50%, l'aumento registrato nella Provincia autonoma di Trento.

Tabella 23/EETT - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2017-2021 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5												Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Perdite 2021	Perdite 2020	Perdite 2019	Perdite 2018	Perdite 2017	Società che svolgono servizi di interesse generale (S.I.G.)	Società che NON svolgono servizi di interesse generale				
										Numero società	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale o inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j=b-i	k	l=j-k	m	n
Valle d’Aosta	47	3	54	-5.025	-4.929	-67	-1.864	-18	1	2	2			4
Piemonte	190	17	4.161	-39.012	-26.222	-21.061	-3.739	-42.218	9	8	1	7	61	77
Lombardia	403	30	1.345	-123.873	-142.224	-74.869	-85.370	-85.236	17	13		13	800	145
Liguria	106	16	407	-9.684	-6.834	-6.459	-6.290	-8.314	2	14		14	236	56
P.A. Bolzano	7													168
P.A. Trento	80	4	9	-96	-64	-18	-103	-197	2	2		2	9	78
Veneto	200	10	81	-2.810	-15.001	-7.314	-1.869	-4.842	4	6	1	5	78	69
Friuli-Venezia Giulia	90	5	22	-535	-340	-904	-1.212	-470	3	2		2	8	16
Emilia-Romagna	225	12	88	-6.361	-18.326	-10.932	-2.110	-10.723	6	6		6	45	43
Toscana	225	13	1.305	-10.736	-12.927	-28.746	-3.463	-9.826	6	7		7	105	86
Umbria	68	4	5	-1.103	-990	-1.039	-1.030	-692	2	2		2	5	33
Marche	130	9	73	-3.949	-2.741	-861	-9.083	-21.843	6	3	1	2	0	53
Lazio	157	20	234	-3.294	-8.974	-3.325	-3.775	-2.824	3	17		17	153	130
Abruzzo	92	15	137	-4.459	-2.049	-3.694	-2.276	-6.348	6	9	1	8	19	75
Molise	14	5	186	-1.441	-1.256	-2.034	-1.592	-1.339	2	3		3	186	32
Campania	123	11	1.497	-2.459	-8.550	-2.575	-8.289	-5.070	6	5	1	4	3	144
Puglia	89	4	3	-487	-443	-613	-587	-1.134	2	2	1	1	0	86
Basilicata	14	4	2	-42	-66	-101	-82	-86	1	3	1	2	2	33
Calabria	36	3	6	-204	-671	-73	-372	-687	1	2		2	6	77
Sicilia	97	8	135	-6.600	-7.137	-7.920	-7.653	-6.614	5	3		3	54	154
Sardegna	56	3	114	-4.341	-2.322	-2.465	-9.858	-11.391	2	1		1	0	75
Estero	6	2	7	-5	-5	-9	-2	-15		2	1	1	7	5
Totale	2.455	198	9.871	-226.516	-262.071	-175.079	-150.622	-219.889	86	112	10	102	1.777	1.639

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

9.4.3 Gli esiti della revisione periodica

Al termine della breve osservazione - condotta sulla base dei dati che gli enti hanno desunto dai documenti societari di bilancio - della ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate (ai sensi dell'art. 20, co. 2 lett. b), d), e), Tusp), è doveroso esaminare gli esiti della revisione periodica e le conseguenti misure assunte dalle amministrazioni socie.

In questa sede, dunque, l'analisi si fonda sulle determinazioni assunte e comunicate, attraverso l'applicativo "*Partecipazioni*", dagli enti proprietari in merito alle quote di partecipazione detenute.

Al riguardo, va precisato che, contrariamente a quanto esaminato nella prima parte di questo capitolo, le partecipazioni indirette considerate sono esclusivamente quelle censite dagli enti partecipanti nell'applicativo. Restano escluse quelle (non censite dagli enti) attribuite in funzione della partecipazione al capitale della "società tramite" (v. parte introduttiva del presente capitolo e nota 480). Naturalmente, nel caso di società partecipate da più soci, l'analisi delle misure di razionalizzazione concretamente assunte dagli enti - nell'esercizio del proprio potere discrezionale, - risulta più complesso, stante la fisiologica molteplicità/diversità delle determinazioni adottabili in relazione alla stessa società.

In ogni caso, nonostante le composite e articolate situazioni possibili, qui si vuole ricostruire un quadro d'insieme, le cui specifiche fattispecie potranno essere approfondite dalle Sezioni regionali di controllo in sede di verifica sulla gestione del singolo ente territoriale.

Complessivamente sono stati presi in considerazione n. 23.409 esiti, riferiti ad altrettante partecipazioni dichiarate dagli enti territoriali, come desumibili dai piani di revisione periodica. Al riguardo si ricorda che una stessa società potrebbe essere destinataria di differenti misure da parte di soci diversi.

Come noto, adempiuto all'obbligo annuale della rilevazione, l'ente può scegliere il **mantenimento della partecipazione senza interventi**. I dati sintetizzati nella tabella 24/EETT, mostrano che per l'88% delle partecipazioni (20.601 su 23.409) è stato ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche. La quasi totalità delle partecipazioni in esame (19.993, v. Tabella 27/EETT) è ascrivibile ai Comuni, mentre le Regioni/Province autonome ne contano 246 (Tabella 25/EETT) e le Province/Città metropolitane rispettivamente 362 (Tabella 26/EETT). La preminenza di tale scelta conferma, quindi, l'elevato numero di partecipazioni detenute, soprattutto per effetto delle decisioni assunte dai Comuni. Al riguardo si evidenzia che in molte aree regionali si registrano percentuali di mantenimento superiori all'80%. Nella Provincia autonoma di Bolzano i Comuni hanno assunto tale decisione per entrambe le partecipazioni detenute (100%), seguono i Comuni della Regione Valle d'Aosta (98,6% - 205 su 208), del Piemonte (95,2% - 3.300 su 3.468), della Basilicata (94,2% - 146 su 155) della Provincia autonoma di Trento (93% - 630 su 677).

Il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione ricorre, invece, in 601 casi (v Tabella 24/EETT).

I piani di riassetto prevedono la **fusione per incorporazione o per unione in altra società** in 381 casi con una certa preferenza, dettata dalle partecipazioni comunali, per l'ipotesi di incorporazione.

Residuale la **cessione della partecipazione a titolo gratuito**, che conta complessivamente 32 casi, mentre quella a **titolo oneroso** ammontano complessivamente a 1.084. Le quote di partecipazione detenute dai Comuni e per le quali è stata prevista la vendita ammontano a 981, 60 sono riferite alle Regioni/Province autonome e 43 alle Province/Città metropolitane.

Le ulteriori ipotesi di dismissioni si rilevano in numero di 710, riconducibili a scelte di **recesso dalla società** nel 45 % dei casi (n. 318), a **scioglimento** delle società o a **messa in stato di liquidazione** per 307 volte e a **perdita della partecipazione indiretta a causa della cessione o liquidazione della società "tramite"** in 85 casi.

Correlando gli esiti della revisione periodica ai settori di attività in cui operano le società partecipate (Tabella 28/EETT), si rileva che la scelta del mantenimento senza interventi delle partecipazioni in società che svolgono servizi pubblici locali pesa per circa il 90%, giacché su 14.300 partecipazioni detenute ne sono mantenute senza interventi 12.886. Le percentuali più elevate afferiscono al settore idrico-reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, mentre per i servizi sanitari e di assistenza sociale tale scelta ricorre nel 79% dei casi. Per le società strumentali l'opzione in esame è stata deliberata nell'84,7% dei casi.

Tabella 24/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti territoriali - Anno 2021

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Valle d'Aosta	232			4						236
Piemonte	3.351	89	13	43	3	10	1	6	15	3.531
Lombardia	4.999	151	3	148	15	32	85	59	42	5.534
Liguria	509	30		31	5	7	17	8	3	610
P.A. Bolzano	5									5
P.A. Trento	637	2		40		3	1	2		685
Veneto	2.208	36	1	237		19	15	11	2	2.529
Friuli-Venezia Giulia	817	11	3	126	10	15			1	983
Emilia-Romagna	1.601	59	1	71	1	27	26	36	5	1.827
Toscana	1.521	71	1	93	3	82	53	116	12	1.952
Umbria	379	28	1	75	19	14	4	2		522
Marche	945	14		20	15	6	10	18	10	1.038
Lazio	395	20	2	28	10	19	15	1		490
Abruzzo	577	12		61	2	16	28	3	2	701
Molise	9	1		6		6	1			23
Campania	812	17	2	26	2	26	8	1	5	899
Puglia	144	8	1	21		6	5	1	1	187
Basilicata	153	3		1		2	3			162
Calabria	278	6	2	12		11	6	3	10	328
Sicilia	620	33	1	16		16	16		2	704
Sardegna	405	9	1	24		1	12	1	3	456
Estere	4	1		1			1			7
Totale	20.601	601	32	1.084	85	318	307	268	113	23.409

Stato della società	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Attivo	20.366	596	32	1.074	79	308	255	254	113	23.077
Inattivo	235	5		10	6	10	52	14		332
Totale	20.601	601	32	1.084	85	318	307	268	113	23.409

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Tabella 25/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Regioni/Province autonome - Anno 2021

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Valle d'Aosta	27			1						28
Piemonte	27	5		3						35
Lombardia	13			1						14
Liguria	37	3		1				2	1	44
P.A. Bolzano	3									3
P.A. Trento	3			1						4
Veneto	15		1	11						27
Friuli-Venezia Giulia	14	4		2						20
Emilia-Romagna	13			2						15
Toscana	4	11		4					2	21
Umbria	1	22		4		4		1		32
Marche	7									7
Lazio	30			2	1	3	2	1		39
Abruzzo	4	2		17		7		1	1	32
Molise	3	1		3		3	1			11
Campania	13	3		2		2				20
Puglia	7		1	1		1				10
Basilicata	6									6
Calabria	8					1				9
Sicilia	1	9		2			2		1	15
Sardegna	7	4	1	3			6			21
Estere	3									3
Totale	246	64	3	60	1	21	11	5	5	416

Stato della società	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Attivo	243	63	3	60	1	17	9	4	5	405
Inattivo	3	1				4	2	1		11
Totale	246	64	3	60	1	21	11	5	5	416

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Tabella 26/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Province/Città metropolitane - Anno 2021

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Valle d'Aosta										0
Piemonte	24	1		1				1	1	28
Lombardia	57	9		2		4	5	1	1	79
Liguria	38	2		4		4		1		49
P.A. Bolzano										0
P.A. Trento	4									4
Veneto	37	4		4			1			46
Friuli-Venezia Giulia	1									1
Emilia-Romagna	59			7		3		1		70
Toscana	26	3		5		6				40
Umbria	12			4		6	1			23
Marche	18	1		1		2	1			23
Lazio	13			6		3	1			23
Abruzzo	3	1		3		2	1			10
Molise						2				2
Campania	11	1		1						13
Puglia	15			3			2			20
Basilicata	1									1
Calabria	7			2		1	2		1	13
Sicilia	29	2				1				32
Sardegna	7	1				1			1	10
Estere										0
Totale	362	25	0	43	0	35	14	4	4	487

Stato della società	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Attivo	358	25		42		34	9	4	4	476
Inattivo	4			1		1	5			11
Totale	362	25	0	43	0	35	14	4	4	487

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Tabella 27/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni dei Comuni - Anno 2021

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Valle d'Aosta	205			3						208
Piemonte	3.300	83	13	39	3	10	1	5	14	3.468
Lombardia	4.929	142	3	145	15	28	80	58	41	5.441
Liguria	434	25		26	5	3	17	5	2	517
P.A. Bolzano	2									2
P.A. Trento	630	2		39		3	1	2		677
Veneto	2.156	32		222		19	14	11	2	2.456
Friuli-Venezia Giulia	802	7	3	124	10	15			1	962
Emilia-Romagna	1.529	59	1	62	1	24	26	35	5	1.742
Toscana	1.491	57	1	84	3	76	53	116	10	1.891
Umbria	366	6	1	67	19	4	3	1		467
Marche	920	13		19	15	4	9	18	10	1.008
Lazio	352	20	2	20	9	13	12			428
Abruzzo	570	9		41	2	7	27	2	1	659
Molise	6			3		1				10
Campania	788	13	2	23	2	24	8	1	5	866
Puglia	122	8		17		5	3	1	1	157
Basilicata	146	3		1		2	3			155
Calabria	263	6	2	10		9	4	3	9	306
Sicilia	590	22	1	14		15	14		1	657
Sardegna	391	4		21			6	1	2	425
Estere	1	1		1			1			4
Totale	19.993	512	29	981	84	262	282	259	104	22.506

Stato della società	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Attivo	19.765	508	29	972	78	257	237	246	104	22.196
Inattivo	228	4		9	6	5	45	13		310
Totale	19.993	512	29	981	84	262	282	259	104	22.506

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021



Tabella 28/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività – Anno 2021

Settore di attività	Manutenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Manutenimento senza interventi	Manutenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella “ società tramite”	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	9.194	196	13	147	14	37	73	140	28	9.842
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1.603	53	1	231	1	19	10	16	4	1.938
Trasporto e magazzinaggio	1.979	62		145	41	46	61	34	13	2.381
Sanità e assistenza sociale	110	4		20		1	4			139
TOTALE SPL	12.886	315	14	543	56	103	148	190	45	14.300
Agricoltura, silvicoltura e pesca	51	2		7		8				68
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	115	2		1		1	2			121
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	121	24		11	1	4	11	1		173
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	83	7		8	1	4	1			104
Attività finanziarie e assicurative	707	18	3	126	12	42	9	5	1	923
Attività immobiliari	465	33	1	49	4	14	33	18	13	630
Attività manifatturiere	33	12		13		5	4		1	68
Attività professionali, scientifiche e tecniche	2.245	54	7	98	6	65	30	27	4	2.536
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	773	15	1	28	2	8	8	1		836
Costruzioni	439	24		43		8	7	15	3	539
Estrazione di minerali da cave e miniere	3	1					2			6
Istruzione	190	9		4		2	1			206
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	990	50	2	37	1	34	24	4	19	1.161
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	1									1
Servizi di informazione e comunicazione	1.297	26	4	93	2	17	24	6	27	1.496
Altre attività di servizi	202	9		23		3	3	1		241
TOTALE SERVIZI STRUMENTALE	7.715	286	18	541	29	215	159	78	68	9.109
Totale	20.601	601	32	1.084	85	318	307	268	113	23.409

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

9.4.4 Le partecipazioni non più detenute

Sin dalla rilevazione dell'esercizio 2018, l'applicativo "*Partecipazioni*" consente di estrarre anche i dati relativi alle partecipazioni censite negli esercizi precedenti che risultano, a vario titolo, non più detenute alla chiusura dell'anno al quale il piano si riferisce.

È possibile osservare queste informazioni anche con riferimento a organismi diversi da quelli societari e, per ogni loro forma giuridica, individuare le motivazioni della mancata detenzione della partecipazione alla data del 31 dicembre 2021. Gli organismi non societari, infatti, pur non essendo soggetti alle disposizioni del Testo unico di cui al d.lgs. n. 175/2016, comprese quelle in materia di revisione delle partecipazioni, sono comunque oggetto di censimento ai sensi dell'art. 17 del d.l. n. 90/2014.

I dati di sintesi (cfr. Tabella 29/EETT) mostrano che, al 31 dicembre 2021, risultano non più detenuti 397 organismi con forma giuridica non societaria, per i quali, al netto dell'errore materiale nella compilazione dell'applicativo (partecipazione inserita erroneamente in 132 casi), le ragioni del venir meno del possesso sono riconducibili alla cessazione dell'organismo (in 116 casi su 397) o alla dismissione della partecipazione (149 su 397). Il numero maggiore di partecipazioni non più detenute è riconducibile ai consorzi nella misura del 35% e agli enti pubblici per il 26%.

Tabella 29/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria – Anno 2021

Forme giuridiche non societarie	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione			Totale
	Organismo cessato	Partecipazione inserita erroneamente	Partecipazione dismessa dall'amministrazione	
Consorzio	53	34	52	139
Associazione	5	4	7	16
Fondazione	18	24	34	76
Istituzione	1		3	4
Azienda speciale	2	13	9	24
Ente pubblico	31	45	29	105
Altra forma giuridica non societaria	6	12	15	33
Totale forme giuridiche non societarie	116	132	149	397

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Le partecipazioni societarie non più detenute, a livello nazionale, ammontano a 1.754 e le dismissioni sono determinate per il 35% da motivazioni non riconducibili agli interventi di razionalizzazione (n. 606 partecipazioni). I dati esposti nella Tabella 30/EETT, consentono di osservare la distribuzione sul territorio regionale e di rilevare le modalità attraverso le quali sono state dismesse le 1.148 partecipazioni, in attuazione dei piani di revisione adottati negli esercizi precedenti.

Al riguardo si rilevano:

- cessioni della partecipazione a titolo gratuito nel 3,83% dei casi;
- cessioni della partecipazione a titolo oneroso per il 9,41%;
- fusioni della società per incorporazione in altra società per il 3,8%;
- fusioni della società per unione con altra società per meno dell'1%;
- messa in liquidazione e scioglimento della società per il 47,4%;
- recesso dalla società per il 35%.

La realizzazione di queste dismissioni ha consentito di riscuotere, complessivamente 551,45 milioni di euro a fronte di una previsione di entrata pari a 554,39 milioni, con una percentuale di realizzazione del 99,47%.

Nelle tabelle 31/EETT e 32/EETT i dati delle partecipazioni cedute, a titolo oneroso o gratuitamente, sono aggregati per ambito territoriale. Per le cessioni onerose si evidenzia che Lombardia, Piemonte e Toscana sommano circa il 65% del totale e che in Veneto le entrate riscosse sono largamente inferiori a quelle previste.

Le 44 cessioni a titolo gratuito sono per l'84% conseguenti a decisioni autonome dell'ente, mentre residuali sono quelle previste da disposizioni di legge o regolamentari.

Tabella 30/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria - Suddivisione per area regionale - Anno 2021

Enti nella Regione	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione									Importo previsto per la dismissione	Importo incassato dalla dismissione
	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	Scioglimento e Liquidazione	Recesso dalla società	Totale motivazioni riconducibili ad interventi di razionalizzazione	Motivazione non riconducibile ad interventi di razionalizzazione	Totale		
Valle d'Aosta			1				1		1		
Piemonte	11	24	2	1	41	31	110	32	142	9.013	9.013
Lombardia	2	27	19	2	59	26	135	34	169	523.741	523.190
Liguria	3	3			6	10	22	3	25	26	23
P.A. Bolzano	1				4	1	6		6		
P.A. Trento		2	1	1	9		13	6	19	28	27
Veneto		3	2		31	7	43	19	62	1.653	363
Friuli-Venezia Giulia					7	1	8		8		
Emilia-Romagna	1	5			9		15	4	19	1.009	1.009
Toscana	7	20	6		35	25	93	14	107	5.540	5.122
Umbria			7	1	39	7	54	54	108	0	0
Marche		8			28	14	50	14	64	3.442	3.442
Lazio	1	3	1		18	14	37	35	72	1.125	1.125
Abruzzo	2	2	2		51	21	78	39	117	81	80
Molise		1	2		4	8	15	20	35	6	6
Campania	7	2			32	50	91	61	152	299	169
Puglia	1	3			34	36	74	20	94	3.405	3.398
Basilicata	1	1			10	22	34	34	68	5	0
Calabria		3	1		43	35	82	74	156	141	141
Sicilia	6	1		1	56	75	139	84	223	284	19
Sardegna	1				28	19	48	59	107	4.594	4.317
Totale	44	108	44	6	544	402	1.148	606	1.754	554.394	551.445

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Tabella 31/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo oneroso - suddivisione per area regionale - Anno 2021

Enti nella Regione	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Importo previsto per la cessione a titolo oneroso	Importo incassato dalla cessione a titolo oneroso
Valle d'Aosta			
Piemonte	24	8.894	8.894
Lombardia	27	522.341	522.341
Liguria	3	5	5
P.A. Bolzano			
P.A. Trento	2	9	9
Veneto	3	1.289	20
Friuli-Venezia Giulia			
Emilia-Romagna	5	3	3
Toscana	20	4.589	4.498
Umbria			
Marche	8	3.437	3.437
Lazio	3	960	960
Abruzzo	2	29	29
Molise	1	6	6
Campania	2	3	3
Puglia	3	3.258	3.259
Basilicata	1	5	0
Calabria	3	59	59
Sicilia	1	2	2
Sardegna			
Totale	108	544.889	543.525

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Tabella 32/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo gratuito - suddivisione per area regionale - Anno 2021

Enti nella Regione	Numero partecipazioni cedute a titolo gratuito	Motivazione della cessione a titolo gratuito	
		Decisione autonoma dell'ente	Disposizione legislativa regolamentare
Valle d'Aosta			
Piemonte	11	10	1
Lombardia	2	1	1
Liguria	3	3	
P.A. Bolzano	1	1	
P.A. Trento			
Veneto			
Friuli-Venezia Giulia			
Emilia-Romagna	1	1	
Toscana	7	5	2
Umbria			
Marche			
Lazio	1	1	
Abruzzo	2	1	1
Molise			
Campania	7	7	
Puglia	1		1
Basilicata	1	1	
Calabria			
Sicilia	6	6	
Sardegna	1		1
Totale	44	37	7

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

10 I FLUSSI FINANZIARI E L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI AGLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI

10.1 I flussi finanziari

Dopo aver esaminato i dati economici e finanziari delle società partecipate da almeno un ente territoriale e gli esiti della revisione periodica delle partecipazioni societarie di cui all’art. 20 Tusp, si passa all’osservazione dei rapporti finanziari tra enti partecipanti e organismi partecipati, al fine di valutare il grado di autonomia (o di dipendenza) dei soggetti partecipati dalle amministrazioni partecipanti.

In questo capitolo, l’analisi viene estesa all’intera platea degli organismi partecipati, a prescindere dalla loro forma giuridica e dalla sussistenza di una relazione di controllo con gli enti partecipanti, nonché dalla presenza o meno dei relativi dati di bilancio nell’applicativo “Partecipazioni”. Senza l’applicazione di “filtri”, quindi, è possibile intercettare tutti gli organismi per i quali sono presenti movimentazioni finanziarie con gli enti che vi partecipano, con la possibilità di ricomprendere anche partecipate con sede legale in ambiti regionali diversi di quelli delle amministrazioni partecipanti.

L’analisi riguarderà, preliminarmente, l’esame delle reciproche posizioni di debito/credito tra enti e organismi (par. 10.1.1); dopodiché saranno prese in considerazione le entrate e le spese, sia in termini di competenza che di cassa, rinvenibili dai rendiconti degli enti partecipanti, registrate in corrispondenza delle movimentazioni in entrata e in uscita verso i rispettivi organismi partecipati.

10.1.1 Crediti e debiti

L’analisi dei flussi finanziari, estesa, come detto, ad una platea di soggetti più ampia, prende in esame le informazioni, presenti in banca dati, relative alla presenza di crediti e/o debiti degli organismi partecipati nei confronti degli enti partecipanti, secondo quanto dichiarato in sede di compilazione dagli enti stessi.

Come emerge dai risultati riportati in Tabella 33/EETT, nel 2021 su un totale di circa 3.087 organismi partecipati, n. 2.606 organismi hanno comunicato crediti verso gli enti partecipanti per un importo pari a circa 7,98 miliardi di euro, mentre n. 1.955 partecipate hanno dichiarato posizioni debitorie per circa 6,49 mld. Gli importi dei crediti risultavano superiori nel 2019, anche se riferiti ad un numero inferiore di organismi, mentre nel 2020 i crediti erano d’importo minore con un numero superiore di partecipate. Con riferimento ai debiti, l’importo totale nel 2021 si riduce notevolmente rispetto agli esercizi

precedenti, nonostante il numero di organismi considerati sia pressoché identico nel 2020 e maggiore del 2019. Osservando i singoli ambiti territoriali, la riduzione dei debiti complessivi è da attribuire principalmente alle partecipate della Regione Lazio, per una differenza di circa 1,19 mld; scendendo nel dettaglio, il minor importo risulta imputabile alla società AMA S.p.A., nei confronti della quale il Comune di Roma Capitale ha azzerato il debito pregresso nel 2021. Dopo la rilevazione dello stato di crisi della società, infatti, è stato approvato un piano di risanamento *ex art. 14 Tusp*, deliberato dall'Assemblea Capitolina in data 2 aprile 2021 (Delibera n. 22/2021)⁴⁹⁶

A livello territoriale l'importo medio dei debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti risulta maggiore di quello dei crediti in 8 aree regionali; si rilevano scostamenti particolarmente consistenti in Valle d'Aosta⁴⁹⁷, Campania, Sicilia e Sardegna.

I grafici 7/EETT e 8/EETT illustrano, per i crediti e per i debiti nei confronti degli enti partecipanti, la distribuzione percentuale per area geografica rispetto al totale nazionale del numero di organismi e dei relativi importi. Osservando il grafico 7/EETT, emerge una maggiore concentrazione degli organismi partecipati che registrano crediti e debiti nell'Area Nord-Ovest, Nord-Est e Centro: in particolare per il Nord-Ovest l'incidenza percentuale delle partecipate con debiti (34,42%) supera la percentuale degli organismi con crediti (30,81%).

Dall'analisi, invece, dell'incidenza dei crediti e dei debiti per area sul totale nazionale (grafico 8/EETT), la situazione risulta più variegata: per il Nord-Ovest e per il Sud, infatti, i debiti superano i crediti in termini percentuali, mentre per il Nord-Est e il Centro avviene esattamente il contrario ovvero si riscontra un saldo positivo. Per quanto riguarda le Isole, le incidenze dei crediti e dei debiti sostanzialmente si equivalgono.

⁴⁹⁶ Delibera Assemblea Capitolina n. 22/2021: "Con riferimento all'attività di riconciliazione delle posizioni creditorie e debitorie nei confronti di AMA S.p.A., con nota prot. 71760 del 9 dicembre 2020 acquisita in pari data al prot. Dipartimentale RL/6759 l'Amministratore Unico di AMA ha proposto la costituzione di una Commissione Paritetica Roma Capitale/AMA S.p.A. al fine di dirimere definitivamente ed in un modo "tombale" le pretese della Società... Sul punto si evidenzia che Roma Capitale annualmente ha avviato l'attività di riconciliazione come risulta dagli allegati al rendiconto dell'Ente "Relazione Organismi Partecipati", tuttavia tale attività non sempre si è conclusa con l'asseverazione da parte dei rispettivi Organi di revisione della Partecipata e di Roma Capitale, generando dei disallineamenti tra le posizioni reciproche, tali da richiedere una riconciliazione straordinaria come disposto con le Memorie di Giunta n. 30 del 29 maggio 2020 e n. 32 del 4 giugno 2020 e con la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 106 del 9 giugno 2020. Tale attività ad oggi non risulta completata, come riscontrabile dalla nota prot. 71760.U del 9 dicembre 2020 dell'Amministratore Unico di AMA, acquisita in pari data al prot. del Dipartimento Partecipate n. RL/6795/2020, che propone la costituzione di una Commissione Paritetica Roma Capitale/AMA S.p.A. al fine di dirimere definitivamente tutti i crediti che non sono stati riconciliati".

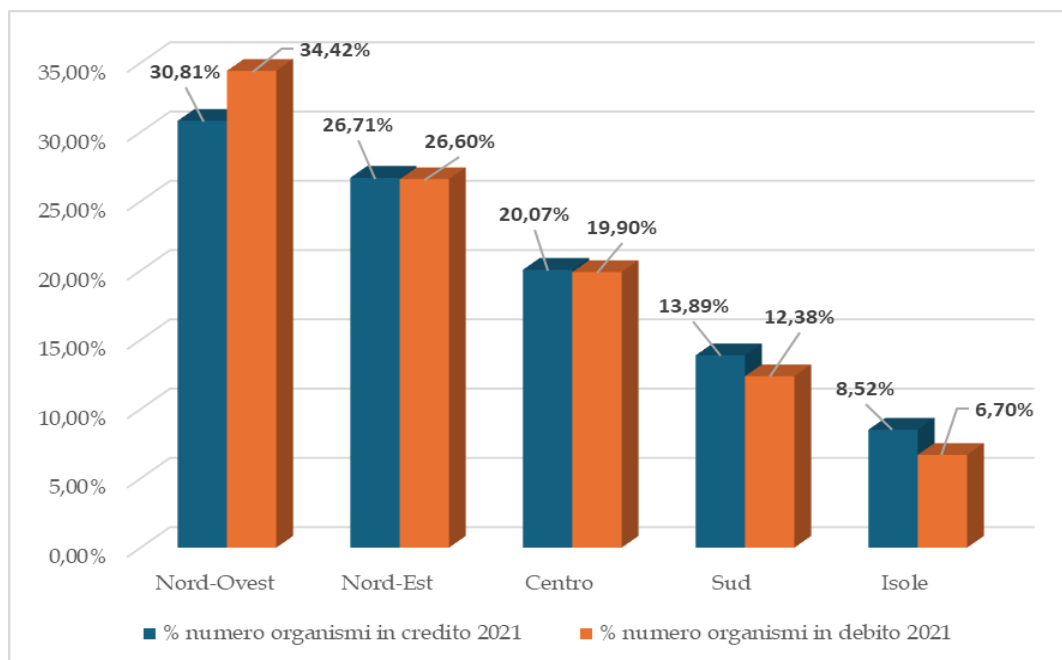
⁴⁹⁷ Lo scostamento a favore dell'ammontare dei debiti è determinato dall'esposizione debitoria della società Finanziaria regionale della Valle d'Aosta-Finaosta S.p.A., nei confronti dell'Amministrazione regionale.

Tabella 33/EETT - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti

OO.PP. con sede legale nella Regione	Numero organismi partecipati che registrano crediti e/o debiti verso gli enti partecipanti			Crediti verso enti partecipanti						Debiti verso enti partecipanti					
				N. organismi partecipati			Importo			N. organismi partecipati			Importo		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	32	32	32	28	27	27	179.406	169.705	159.318	19	18	17	1.634.821	1.645.407	1.649.924
Piemonte	316	308	309	272	264	266	803.817	579.620	675.336	189	192	202	486.256	902.237	443.395
Lombardia	533	553	542	437	453	437	995.329	1.399.454	1.271.318	368	399	391	581.990	759.950	377.978
Liguria	96	87	84	79	74	73	305.002	277.798	238.205	63	64	63	50.406	53.189	53.323
P.A. Bolzano	73	90	84	62	77	68	37.479	57.657	69.487	44	59	59	16.930	26.244	34.506
P.A. Trento	107	110	115	96	94	100	355.981	353.336	327.912	67	71	68	43.080	291.926	284.755
Veneto	242	241	231	196	195	195	502.082	413.238	538.608	165	165	161	327.163	234.456	298.456
Friuli-Venezia Giulia	63	76	75	55	63	62	15.101	187.280	163.947	41	50	45	23.575	77.453	43.945
Emilia-Romagna	296	296	307	247	256	271	342.483	362.920	375.464	190	193	187	136.855	112.177	120.764
Toscana	286	304	297	243	260	247	172.020	292.047	179.772	190	194	185	282.961	192.875	325.669
Umbria	59	70	59	48	55	49	43.903	29.947	30.340	40	44	38	44.482	38.980	39.942
Marche	135	134	118	104	107	88	76.794	76.138	78.633	89	84	84	47.296	50.028	43.321
Lazio	157	156	153	144	141	139	1.823.976	1.585.662	2.060.710	88	79	82	2.510.964	2.000.388	807.939
Abruzzo	79	79	80	64	62	63	91.939	47.807	102.892	49	49	56	117.315	92.712	55.943
Molise	16	17	13	9	9	6	5.093	6.210	4.177	9	9	9	15.061	7.284	2.232
Campania	162	164	173	145	145	149	1.301.297	1.193.895	923.542	79	80	91	1.461.016	1.887.807	1.556.108
Puglia	92	96	98	76	81	88	349.216	283.996	233.804	55	60	58	81.543	125.747	66.846
Basilicata	27	30	32	25	29	29	253.198	202.169	216.433	15	10	9	41.841	16.864	17.547
Calabria	40	37	33	33	31	27	57.243	27.967	24.041	24	19	19	22.117	17.169	20.827
Sicilia	171	166	172	156	150	159	455.986	220.852	196.702	77	78	87	146.273	160.417	149.336
Sardegna	61	70	80	48	61	63	35.480	78.503	108.724	38	39	44	58.707	94.634	96.975
Totale	3.043	3.116	3.087	2.567	2.634	2.606	8.202.824	7.846.200	7.979.366	1.899	1.956	1.955	8.130.655	8.787.945	6.489.732

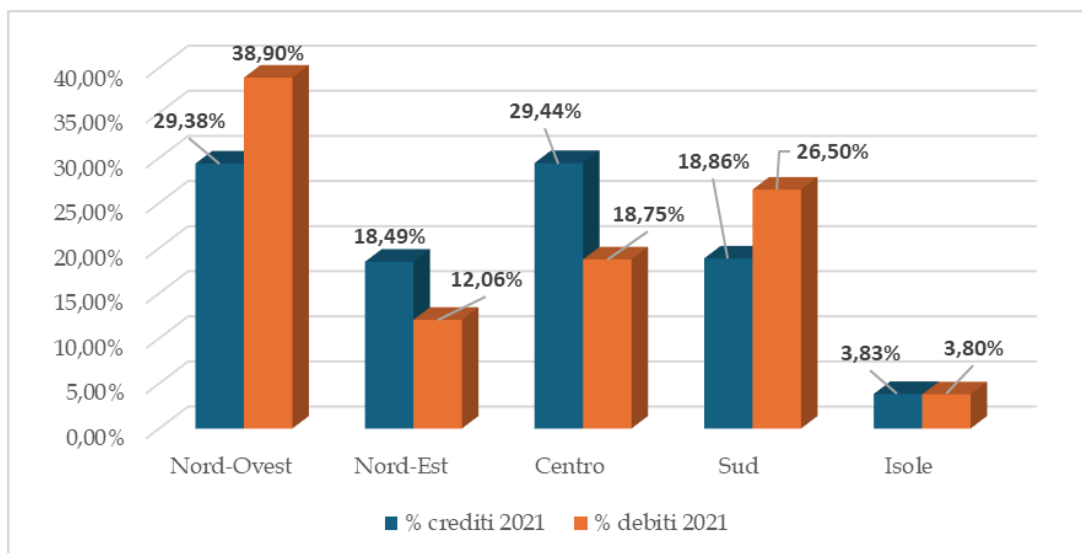
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Grafico 7/EETT - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli organismi partecipati per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Grafico 8/EETT - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli importi per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

10.1.2 Spese

Passiamo adesso a esaminare la situazione complessiva dei movimenti finanziari degli enti territoriali nei confronti degli organismi partecipati, mediante l'analisi delle somme impegnate ed effettivamente erogate in loro favore, così come risulta dai bilanci consuntivi dell'ultimo esercizio osservato (2021).

Nelle tabelle che seguono sono esposti i valori delle erogazioni complessive degli enti partecipanti, riclassificati per sede regionale, a beneficio dei rispettivi organismi partecipati. Oltre agli oneri per contratti di servizio (A), vi sono quelli per copertura perdite, attraverso l'utilizzo del fondo perdite società partecipate, gli aumenti del capitale sociale per motivi diversi dal ripiano perdite (D), che rientrano fra le spese di investimento, gli oneri per acquisizione di quote societarie (E), anch'essi riconducibili a spesa di investimento.

Da questi oneri si distinguono i trasferimenti, maggiormente di parte corrente, ma anche di parte capitale (escluse le spese finalizzate agli investimenti), cui si aggiungono gli oneri per concessione di crediti, quelli per la trasformazione, cessazione e liquidazione di quote societarie, gli oneri per garanzie, nonché le escussioni nei confronti dell'ente delle garanzie concesse. Tali tipologie sono raggruppate nell'unica voce "Trasferimenti, garanzie e altre spese" (B).

Va, al riguardo, precisato che tali voci di spesa sono individuate dagli enti partecipanti in contabilità finanziaria nell'ambito delle voci del Piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del d.lgs. n. 118/2011.

La banca dati è stata alimentata dagli enti che hanno dichiarato di aver impegnato/pagato almeno una tipologia di erogazione (che può essere solo trasferimenti, oppure oneri per contratti di servizio o per copertura perdite, etc.); per tale motivo è possibile che ci siano alcune incoerenze a causa di informazioni incomplete⁴⁹⁸.

L'analisi coinvolge circa 3.300 organismi nel triennio di osservazione che in banca dati risultano destinatari di impegni di spesa da parte degli enti partecipanti.

Nelle tabelle che seguono, la spesa degli enti territoriali verso gli organismi oggetto dell'indagine viene rappresentata sotto l'angolo visuale degli importi erogati dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza (dove è situata la sede legale) degli organismi partecipati riceventi. La spesa degli enti a titolo di oneri per contratti di servizio è indicativa della corretta programmazione dell'attività degli organismi partecipati, spesso affidatari diretti di servizi pubblici e, pertanto, soggetti ai poteri di vigilanza e di controllo spettanti agli enti proprietari (v. par. 10.2.6).

Dall'analisi dei volumi impegnati nel triennio si osserva una riduzione significativa nel 2020 (11,23 mld rispetto agli 11,98 mld del 2019), per effetto della crisi pandemica, mentre nel 2021 si registra una ripresa (11,74 mld), andamento quest'ultimo confermato anche dai valori mediamente impegnati in ciascun esercizio, nonché dalle incidenze percentuali rilevate rispetto al totale delle erogazioni dichiarate dagli enti partecipanti.

⁴⁹⁸ Al riguardo, si evidenzia che tra gli impegni e i pagamenti assunti dalla Regione Lombardia non sono stati considerati quelli destinati alle società del gruppo Finlombarda S.p.A. (società finanziaria regionale), in quanto si tratta di somme devolute, in prevalenza, al fondo sanità e, quindi, non significative ai fini dell'analisi delle relazioni finanziarie tra la Regione e la partecipata.

Importi di rilievo degli oneri per contratti di servizio si apprezzano in Lombardia e Lazio, con incidenze percentuali rispettivamente pari al 16,3% e al 20,9% (Tabella 34/EETT), mentre con riferimento ai trasferimenti, garanzie ed altre spese (lettera B), fra tutte spicca il dato della Campania con un'incidenza sul totale pari al 46,3%. I volumi dei trasferimenti, a differenza degli oneri per contratti di servizio, risultano in aumento nel 2020, con un importo complessivo di 14 mld (nel 2019 si attestavano a 12,5 mld), mentre nel 2021 si riducono lievemente e ciò risulta confermato anche dagli importi mediamente trasferiti con riferimento al numero di organismi partecipati rilevati per ciascun esercizio. In termini di peso % sul totale delle erogazioni, i trasferimenti costituiscono la voce più rilevante, superiore al 50%. Le altre voci di spesa (Oneri per copertura perdite, Aumento di capitale non per ripiano perdite e Oneri per acquisizione di quote societarie) incidono sul totale in misura residuale e sono rilevati solo per alcune realtà territoriali. In particolare, sono da segnalare gli "Oneri per acquisizione di quote societarie" degli enti della Lombardia per gli esercizi 2020 e 2021, rispettivamente di 225 mln e di 350 mln, e gli importi per il 2021 dell'"Aumento di capitale non per ripiano perdite" degli enti della Provincia autonoma di Bolzano, pari a circa 142 mln.

Pressoché analoghe le risultanze sui pagamenti, sempre relativi al complesso delle società osservate (Tabella 35/EETT).

Tabella 34/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Impegni)

Enti territoriali della Regione	Numero organismi partecipati			Oneri per contratti di servizio (A)			Trasferimenti, garanzie ed altre spese (B)			Oneri per copertura perdite (C)			Aumento di capitale non per ripiano perdite (D)			Oneri per acquisizione di quote societarie (E)			Totale Erogazione (A+B+C+D+E)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	35	36	35	38.746	47.720	53.270	47.323	62.272	46.024	0	0	0	0	0	0	0	0	0	86.069	109.992	99.293
Piemonte	347	339	347	816.044	997.133	922.873	368.050	597.002	462.992	398	521	8	167	258	172	320	83.305	414	1.184.979	1.678.219	1.386.458
Lombardia	600	608	584	2.240.097	1.786.449	1.907.328	1.057.576	1.497.834	1.241.534	407	200	3.400	659	387	882	50.271	225.080	350.289	3.349.009	3.509.951	3.503.432
Liguria	98	91	94	436.098	448.845	453.171	223.050	227.987	244.018	4	44	170	1.620	0	1.762	3.253	13	16	664.026	676.889	699.138
Trentino-Alto Adige ⁽²⁾	6	8	8	4.063	1.041	5.229	3.106	3.541	3.488	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.169	4.582	8.717
P.A. Bolzano	146	133	136	149.054	180.434	212.904	190.253	158.664	190.036	564	61	24	8.090	10.418	141.939	3.764	1.184	3.244	351.725	350.762	548.147
P.A. Trento	123	127	129	177.827	189.252	194.921	275.480	264.351	287.234	0	42	15	152	60	5.000	31.596	173	54	485.055	453.879	487.225
Veneto	273	268	275	820.405	781.408	816.861	490.716	661.099	715.291	0	1.310	0	2.440	2.072	31.760	295	109	504	1.313.855	1.445.998	1.564.416
Friuli-Venezia Giulia	124	123	137	203.566	203.159	312.597	241.166	184.426	653.849	0	0	26	0	825	0	6.536	103	965	451.269	388.513	967.438
Emilia-Romagna	339	339	347	683.058	670.135	703.663	796.435	861.259	830.528	7	457	325	13.830	7.653	4.528	109	850	4.021	1.493.438	1.540.354	1.543.066
Toscana	353	358	347	558.619	636.809	745.698	653.471	504.306	578.019	61	638	1.413	2.504	2.972	435	84	50	3.429	1.214.738	1.144.775	1.328.994
Umbria	75	78	84	82.993	87.659	79.406	27.180	26.711	43.181	624	89	100	0	0	0	0	0	0	110.797	114.460	122.686
Marche	130	128	134	252.364	250.530	366.630	22.675	34.283	142.581	8	220	225	0	0	8.080	181	181	191	275.228	285.214	517.706
Lazio	146	158	174	2.325.148	2.376.504	2.453.951	1.238.807	1.158.495	1.292.088	0	501	0	0	0	0	218	455	243	3.564.173	3.535.955	3.746.282
Abruzzo	69	68	66	739.310	235.892	255.844	8.411	12.879	16.501	2.307	87	49	0	0	0	5	32	3	750.034	248.890	272.398
Molise	8	12	13	15.793	16.167	32.592	625	4.885	27.131	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16.418	21.052	59.723
Campania	180	178	182	1.241.443	1.108.301	938.703	5.747.888	6.853.215	6.319.352	11.070	9.378	1.495	43.529	5.000	0	98	85	101	7.044.029	7.975.979	7.259.651
Puglia	103	100	99	349.896	425.204	369.705	522.481	368.594	231.087	244	22	1.900	6.042	0	1	31	2	1	878.695	793.822	602.694
Basilicata	27	33	39	11.124	11.687	8.147	40.317	231.347	169.353	1.100	0	0	0	0	0	13	2	22	52.554	243.036	177.523
Calabria	60	56	50	292.841	91.064	244.437	271.969	174.580	7.546	0	0	0	0	0	0	3	10	0	564.813	265.654	251.983
Sicilia	163	159	157	440.652	472.484	411.390	286.875	62.079	45.204	21	27	5.243	0	33	0	340	336	236	727.888	534.959	462.073
Sardegna	73	84	83	100.099	215.528	248.681	10.424	93.451	98.280	6	0	45	0	2	0	30	53	51	110.560	309.034	347.057
Totale				11.979.240	11.233.404	11.737.998	12.524.277	14.043.264	13.645.318	16.820	13.598	14.438	79.035	29.681	194.560	97.149	312.023	363.784	24.696.520	25.631.969	25.956.099
% su totale erogazioni				48,51	43,83	45,22	50,71	54,79	52,57	0,07	0,05	0,06	0,32	0,12	0,75	0,39	1,22	1,40	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 3.333 nel 2019, 3.329 nel 2020 e 3.344 nel 2021.

⁽²⁾ Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.



Grafico 9/EETT - Erogazione media degli enti partecipanti verso gli organismi partecipati - Impegni - Triennio 2019-2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Riferimento a n. 3.333 organismi partecipati nel 2019, 3.329 nel 2020 e 3.344 nel 2021;

Tabella 35/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Pagamenti)

Enti territoriali della Regione	Numero organismi partecipati			Oneri per contratti di servizio (A)			Trasferimenti, garanzie ed altre spese (B)			Oneri per copertura perdite (C)			Aumento di capitale non per ripiano perdite (D)			Oneri per acquisizione di quote societarie (E)			Totale Erogazione (A+B+C+D+E)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	35	37	37	36.703	47.151	49.421	52.215	56.649	47.616	0	0	0	0	0	0	0	0	0	88.917	103.801	97.037
Piemonte	348	328	348	851.035	646.943	1.019.537	374.108	904.955	447.369	1.811	1.868	2	640	272	170	337	83.306	453	1.227.932	1.637.342	1.467.531
Lombardia	593	601	576	2.407.142	1.756.057	1.837.582	1.070.435	1.239.112	1.147.454	277	189	2.844	550	888	1.636	3.253	230.488	352.297	3.481.657	3.226.735	3.341.813
Liguria	94	89	88	490.224	417.243	452.516	186.163	234.318	273.512	7	9	9	395	1.225	1.500	175	2	26	676.964	652.797	727.562
Trentino-Alto Adige ⁽²⁾	6	9	9	2.261	6.862	5.268	3.106	3.529	3.526	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.367	10.391	8.794
P.A. Bolzano	141	133	134	129.137	179.467	178.418	189.701	163.823	198.820	526	123	24	8.126	10.469	141.889	3.764	1.257	3.157	331.254	355.138	522.308
P.A. Trento	123	128	127	175.134	164.459	186.885	286.293	288.962	308.147	0	0	40	152	60	5.000	31.612	176	54	493.190	453.657	500.127
Veneto	265	267	272	859.483	706.059	841.692	371.981	609.247	630.576	0	1.310	0	2.440	2.072	30.760	305	110	507	1.234.209	1.318.797	1.503.536
Friuli-Venezia Giulia	124	124	130	198.173	191.050	311.561	240.788	185.304	651.506	0	10.000	2	0	825	0	6.535	7	781	445.496	387.186	963.850
Emilia-Romagna	338	334	339	660.409	657.402	693.884	759.769	838.511	849.510	2	181	403	13.111	6.442	8.516	110	891	1.525	1.433.401	1.503.426	1.553.839
Toscana	345	346	354	543.568	588.569	710.726	599.791	468.949	578.263	765	61	447	2.500	2.976	66	158	51	3.400	1.146.783	1.060.605	1.292.902
Umbria	70	70	82	183.127	92.850	70.726	22.906	16.854	38.706	616	36	100	0	0	0	0	0	0	206.648	109.740	109.532
Marche	129	127	132	255.589	247.237	266.724	24.285	37.666	33.416	3	0	234	0	0	8.080	181	181	158	280.059	285.084	308.612
Lazio	145	150	169	2.296.276	2.552.979	2.502.321	933.302	1.022.161	1.235.223	1	1	500	1	0	0	218	170	394	3.229.797	3.575.311	3.738.438
Abruzzo	70	62	64	252.650	138.066	249.881	10.432	5.552	45.850	872	251	28	0	0	0	0	25	0	263.955	143.894	295.759
Molise	7	11	10	15.006	16.665	23.069	3.651	9.527	14.330	0	0	0	0	0	0	0	0	1	18.656	26.192	37.400
Campania	162	162	162	1.092.940	1.135.335	897.263	6.185.271	6.923.487	6.484.670	11.042	7.221	752	36.474	5.020	0	520	23	77	7.326.247	8.071.085	7.382.760
Puglia	99	96	95	351.584	412.060	353.385	447.389	423.811	254.551	92	102	331	6.042	0	1	6.375	4	41	811.482	835.977	608.309
Basilicata	24	30	35	11.167	11.349	7.423	40.276	160.133	166.730	1.100	0	0	0	0	0	4	0	1	52.547	171.481	174.153
Calabria	51	43	43	175.435	97.439	240.055	137.079	224.426	50.779	0	0	215	0	0	0	0	0	0	312.514	321.865	291.050
Sicilia	133	141	142	451.772	475.574	419.373	59.401	61.018	41.074	98	162	5	0	0	0	56	306	237	511.328	537.061	460.689
Sardegna	71	80	80	103.623	202.499	197.738	10.000	81.382	81.056	18	1	8	0	2	0	37	37	73	113.678	283.921	278.875
Totale				11.542.436	10.743.313	11.515.449	12.008.341	13.959.375	13.582.681	17.231	21.513	5.944	70.432	30.251	197.619	53.639	317.035	363.182	23.692.080	25.071.487	25.664.874
% su totale erogazioni				48,72	42,85	44,87	50,69	55,68	52,92	0,07	0,09	0,02	0,30	0,12	0,77	0,23	1,26	1,42	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 3.229 nel 2019, 3.206 nel 2020 e 3.249 nel 2021.

⁽²⁾ Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

10.1.3 Entrate

Passiamo ora a esaminare le entrate che gli enti territoriali hanno accertato e riscosso in termini di erogazioni provenienti dagli organismi partecipati a loro favore. Si tratta, in particolare, di dividendi, di proventi per cessione di quote e di altre entrate.

Nell'analisi sono compresi gli organismi partecipati, in via diretta e indiretta, per le quali l'ente ha dichiarato almeno una tipologia di entrata (che può essere solo dividendi, cessione di quote o altre entrate), mediamente n. 1.950 organismi per gli accertamenti e n. 1.870 per le riscossioni.

Nel triennio esaminato, si può osservare come l'ammontare degli accertamenti totali si sia ridotto di circa un miliardo nel 2020 rispetto al 2019 (dai 4 mld circa del 2019 si passa ai 3,08 mld nel 2020 e 3,17 mld nel 2021), sicuramente per effetto della crisi emergenziale, contrariamente a quanto registrato per le erogazioni a favore degli organismi (vedi paragrafo precedente).

Dell'importo complessivamente accertato dagli enti, una quota significativa risulta provenire dai dividendi (circa il 20% nel 2019, il 25,77% nel 2020 e il 22,51% nel 2021); mentre circa il 6% nel biennio 2019-2020 deriva dalla cessione di quote, che diventa il 17% nel 2021, grazie in particolare agli aumenti degli importi registrati in Lombardia, Toscana e Marche. La parte prevalente è imputabile ad "Altre entrate", circa il 60-70% (Tabelle 36/EETT).

Con riferimento alle entrate provenienti dai dividendi, spicca il dato degli enti territoriali partecipanti della Regione Lombardia, della Regione Toscana, della Regione Emilia-Romagna e del Lazio.

Anche dal lato della cassa, le risultanze sulle riscossioni sono in linea con gli andamenti della competenza, sempre con riferimento al complesso degli organismi osservati (Tabella 37/EETT).

Singolare la situazione degli enti della Regione Molise che dichiarano di non accertare né riscuotere importi dai propri organismi partecipati.

Tabella 36/EETT – Accertamenti provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali

Enti territoriali della Regione	Numero organismi partecipati			Dividendi (A)			Cessioni quote (B)			Altre entrate (C)			Totale Accertamenti (A+B+C)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	37	36	33	7.177	2.118	4.175	0	0	0	47.518	46.497	28.329	54.695	48.615	32.504
Piemonte	235	220	224	42.033	35.124	59.198	110.159	135.126	143	415.728	365.633	381.726	567.920	535.883	441.068
Lombardia	411	412	418	248.327	185.229	176.279	20.952	3.870	520.549	223.072	320.998	170.755	492.351	510.097	867.582
Liguria	58	59	56	12.818	14.026	8.834	3.387	0	256	79.966	86.056	69.695	96.172	100.082	78.785
Trentino-Alto Adige	2	4	3	11.584	32.624	0	0	0	0	0	13	0	11.584	32.637	0
P.A. Bolzano	116	119	111	40.074	44.031	42.748	58	51	0	182.977	55.352	91.892	223.109	99.434	134.641
P.A. Trento	113	110	120	42.000	53.114	55.929	0	0	5	91.314	90.102	72.924	133.315	143.216	128.859
Veneto	209	198	191	58.089	66.909	55.275	14.965	446	830	166.820	252.532	127.501	239.874	319.888	183.605
Friuli-Venezia Giulia	70	72	67	25.806	25.531	21.814	45.512	48	0	26.813	22.208	10.481	98.131	47.787	32.295
Emilia-Romagna	246	252	252	98.286	104.302	110.057	63.645	31.369	614	117.482	86.140	112.147	279.413	221.811	222.818
Toscana	209	202	205	64.580	96.180	59.146	194	398	11.173	359.596	242.917	254.516	424.370	339.495	324.836
Umbria	36	34	37	2.098	3.172	3.258	0	0	0	24.766	19.595	15.255	26.864	22.766	18.513
Marche	84	82	82	12.819	13.734	12.740	346	948	5.718	33.554	27.740	27.821	46.719	42.422	46.279
Lazio	70	60	68	119.291	98.636	90.043	129	80	44	1.163.945	400.736	450.049	1.283.364	499.452	540.135
Abruzzo	30	27	23	1.842	1.141	949	0	0	0	10.625	4.747	4.388	12.467	5.887	5.336
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	21	25	25	10.742	12.919	6.258	0	0	0	2.902	14.525	8.473	13.644	27.443	14.731
Puglia	34	38	32	6.186	4.092	6.198	0	0	0	39.582	65.245	84.551	45.768	69.338	90.748
Basilicata	4	7	10	0	55	0	0	0	0	1.093	8.835	1.433	1.093	8.890	1.433
Calabria	4	1	1	222	216	15	0	0	0	0	0	0	222	216	15
Sicilia	17	11	20	315	349	367	0	26	0	5.024	4.085	5.531	5.339	4.460	5.899
Sardegna	15	13	13	3.626	502	676	0	0	0	835	1.046	1.269	4.461	1.548	1.945
Totale				807.915	794.003	713.959	259.347	172.363	539.331	2.993.612	2.115.003	1.918.738	4.060.874	3.081.369	3.172.027
% su totale accertamenti				19,90	25,77	22,51	6,39	5,59	17,00	73,72	68,64	60,49	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 1.970 nel 2019, 1.945 nel 2020 e 1.950 nel 2021.

* Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

Tabella 37/EETT – Riscossioni provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali

Enti territoriali della Regione	Numero organismi partecipati			Dividendi (A)			Cessioni quote (B)			Altre entrate (C)			Totale Riscossioni (A+B+C)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	37	33	32	8.130	2.418	4.176	0	0	0	46.545	44.099	25.718	54.675	46.517	29.894
Piemonte	222	209	219	29.334	45.646	65.859	110.401	116.270	15.256	349.881	342.007	205.109	489.616	503.923	286.224
Lombardia	390	396	403	262.581	182.830	176.889	36.196	2.254	522.041	202.978	187.066	341.525	501.755	372.150	1.040.454
Liguria	53	53	62	13.838	15.690	9.198	307	0	256	89.905	84.351	68.458	104.050	100.041	77.912
Trentino-Alto Adige	2	3	4	11.584	32.624	5.238	0	0	0	0	0	17	11.584	32.624	5.255
P.A. Bolzano	105	113	111	37.803	46.030	41.131	58	23	23	188.288	59.836	94.803	226.148	105.889	135.956
P.A. Trento	112	111	115	41.946	53.427	55.537	0	0	5	99.388	90.993	69.546	141.334	144.421	125.089
Veneto	203	194	191	55.399	81.051	29.634	14.730	693	830	171.788	270.533	140.565	241.917	352.277	171.028
Friuli-Venezia Giulia	66	70	67	26.421	29.012	21.620	45.567	26	0	26.767	16.193	13.130	98.755	45.232	34.750
Emilia-Romagna	244	240	247	100.041	106.971	100.825	63.645	31.692	559	106.897	85.184	106.819	270.582	223.846	208.203
Toscana	204	197	196	66.303	61.250	59.440	209	105	11.421	359.761	189.380	205.647	426.273	250.734	276.509
Umbria	37	33	34	2.883	7.000	1.481	0	0	0	19.365	27.416	13.892	22.247	34.416	15.372
Marche	77	73	77	13.738	14.950	10.559	1.364	878	5.787	33.842	24.576	30.923	48.944	40.404	47.270
Lazio	66	55	57	40.124	44.778	106.484	52	52	44	940.761	790.669	546.132	980.937	835.498	652.660
Abruzzo	25	25	18	1.654	641	919	0	0	0	46.479	5.889	5.012	48.133	6.530	5.931
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	26	18	28	10.936	2.373	3.296	0	0	0	4.986	11.969	32.152	15.922	14.342	35.448
Puglia	34	32	33	4.168	6.742	19.868	0	0	0	231.938	19.823	132.704	236.106	26.565	152.572
Basilicata	2	5	9	0	62	0	0	0	0	673	8.708	1.810	673	8.771	1.810
Calabria	3	1	1	6	20	15	0	0	0	0	0	0	6	20	15
Sicilia	13	9	11	286	221	212	0	759	0	4.035	1.449	6.219	4.321	2.430	6.431
Sardegna	17	11	14	3.767	520	586	0	0	0	1.367	790	1.522	5.134	1.310	2.108
Totale				730.940	734.257	712.967	272.529	152.752	556.222	2.925.644	2.260.930	2.041.702	3.929.113	3.147.939	3.310.891
% su totale accertamenti				18,60	23,33	21,53	6,94	4,85	16,80	74,46	71,82	61,67	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 1.887 nel 2019, 1.846 nel 2020 e 1.888 nel 2021.

* Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

10.2 Gli affidamenti

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” e attuativo della delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), ha introdotto l’attesa disciplina “quadro” sui servizi pubblici locali a rilevanza economica.

L’intervento legislativo ha rappresentato un elemento di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*milestone* con scadenza al 31 dicembre 2022) e si applica a tutti i servizi d’interesse economico generale prestati a livello locale. Le disposizioni integrano le normative di settore, sulle quali prevalgono in caso di contrasto, nel rispetto del diritto dell’Unione Europea e salvo specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.

Si rinviene una significativa spinta all’aggregazione verso dimensioni più ampie, giacché l’art. 5, che introduce specifici meccanismi di incentivazione in tal senso, prevede la possibilità per le Regioni di rivedere, con la collaborazione delle province e il coinvolgimento degli enti locali interessati, gli ambiti territoriali ottimali, ovvero il perimetro nel quale il servizio può essere organizzato e gestito in modo efficiente ed efficace. Si tratta di uscire dalla dimensione comunale, spostando l’organizzazione verso l’area vasta e preferibilmente su scala regionale.

Il coordinamento tra le Regioni e gli enti locali risulta strumentale al miglioramento della qualità dei servizi. Le Province svolgono le funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono formulare e deliberare protocolli, sulla base di uno schema tipo formulato in sede di Conferenza unificata, volti a sostenere e diffondere l’applicazione d’indicatori che garantiscano l’efficienza e il confronto concorrenziale (art. 9). Tali misure devono favorire, tra l’altro, la riduzione dei costi delle prestazioni per cittadini e utenti, nonché per l’intera collettività. L’accrescimento, invece, del grado di soddisfacimento dei bisogni della comunità, può essere perseguito favorendo, «*in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni*» (art. 10, co. 2), nonché attraverso «*l’istituzione di servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli previsti dalla legge*».

Quanto alle forme di gestione, il decreto legislativo ha sostanzialmente ribadito e rafforzato le modalità classiche di affidamento già previste dalla normativa vigente (gara, società miste, *in house* sopra soglia con specifiche motivazioni e aziende speciali solo per i servizi non a rete).

Le scelte sulle modalità di affidamento rimangono quindi in buona misura discrezionali, ma devono essere idoneamente e solidamente motivate. A tal fine, l’art. 14 del d.lgs. n. 201 pone in capo all’ente affidante, prima dell’avvio della procedura, l’obbligo di compendiare in un’apposita relazione le

ragioni della scelta e di attestare la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta. L'ente deve dare atto delle specifiche valutazioni effettuate, tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare *«inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati»* (art. 14, co. 2). Nella valutazione occorre, altresì, tener conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche, ex art. 30, sulla situazione gestionale. Gli esiti della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati e dei suoi risultati confluiscono in una specifica relazione aggiornata ogni anno contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del Tusp. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione costituisce appendice di quella prevista dal comma 2 del detto articolo.

In particolare, è fatto obbligo per i Comuni (o le loro eventuali forme associative) con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per le Città metropolitane, le Province, e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, di effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

Specifici obblighi di vigilanza e di pubblicità sono, altresì, posti in capo a tali enti dall'art. 28. *«La vigilanza è effettuata mediante un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. A tal fine, al gestore è imposto l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali»*.

10.2.1 Le modalità di affidamento

L'affidamento dei servizi pubblici locali non può prescindere dai parametri generali di riferimento del dettato normativo del Testo unico, che pone tra gli obiettivi di fondo quello dell'efficienza della gestione e soprattutto della tutela e promozione della concorrenza e del mercato (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 175/2016)⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ Nel quadro del generale principio di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, in tutti i casi in cui non sia possibile dimostrare, in base ad un'analisi di mercato, che la libera iniziativa economica privata risulti non idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, non ha superato il vaglio di costituzionalità la norma secondo cui la modalità ordinaria dell'affidamento a imprese e società in qualsiasi forma costituite (sia private sia pubbliche) è rappresentata dalle procedure competitive ad evidenza pubblica (art. 4, d.l. n. 138/2011, disposizione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza 20 luglio 2012, n. 199, sia nel testo originario sia in quello risultante

Il rigoroso rispetto di tali principi deve orientare le scelte nella gestione degli affidamenti dei servizi pubblici locali che possono, alla luce anche del Testo unico del 2022, svolgersi secondo i moduli:

1. della procedura ad evidenza pubblica;
2. della costituzione di società mista preordinata a un contratto di partenariato, previa c.d. gara a doppio oggetto;
3. dell'affidamento diretto a società *in house*.

Si impone, perciò, la cessazione o l'adeguamento dei contratti a scadenza, allorquando gli affidamenti non siano conformi alla normativa europea e nazionale⁵⁰⁰.

Sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale il legislatore del 2022 ha declinato le possibili opzioni all'art. 14, che, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, annovera anche la gestione in economia o mediante aziende speciali.

Nel caso di affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica è previsto che, quando possibile per le caratteristiche del servizio da erogare, sia favorito il ricorso a concessioni di servizi piuttosto che all'appalto di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore (art. 15).

10.2.2 Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato

L'affidamento a società mista è disciplinato dal d.lgs. n. 201/2022 all'art. 16 che così recita: «*gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016*». La norma stabilisce, altresì, che l'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società miste mediante procedura a evidenza pubblica (co. 2).

Il modello della società mista quale forma di cooperazione tra soggetto pubblico e operatore privato (finalizzata al raggiungimento di un interesse pubblico) configura il partenariato pubblico-privato

dalle successive modificazioni, avendo la Corte ritenuto violato il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost.).

Infatti, l'art. 23-bis, d.l. n. 112/2008 (abrogato per iniziativa referendaria), prevedeva che gli enti locali potessero scegliere, per la gestione di tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, incluso il servizio idrico, tra due modelli di affidamento: a) a soggetti terzi individuati con gara; b) a società miste costituite con c.d. gara a doppio oggetto. L'affidamento a società *in house* era previsto soltanto come ipotesi eccezionale (in presenza di particolari esigenze territoriali e sociali e previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

⁵⁰⁰ L'art. 34, co. 22, d.l. n. 179/2012, sostituito dall'art. 8, co. 1, l. 29 luglio 2015, n. 115, ha disposto che gli affidamenti diretti assentiti alla data del 31 dicembre 2004 a società a partecipazione pubblica già quotate in mercati regolamentati a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 c.c. alla medesima data, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020. Gli affidamenti diretti a società poste, successivamente al 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi ai principi e alle disposizioni dell'Unione europea applicabili allo specifico affidamento cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2018 o alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, se anteriori.

istituzionalizzato. Si tratta di una entità giuridica a sé, il cui socio di minoranza deve essere scelto mediante una procedura a evidenza pubblica, per la gestione di uno specifico servizio per un tempo determinato⁵⁰¹.

Si tratta di una modalità di svolgimento di lavori e servizi da tempo monitorata dalle istituzioni eurounitarie e dalla giurisprudenza contabile per l'impatto sui conti pubblici degli stati e degli enti territoriali, anche in relazione alle operazioni correlate da considerare come indebitamento⁵⁰².

Il d.lgs. n. 201/2022 fa espressamente rinvio al Tusp, che, all'art. 4, co. 2, lett. c), prevede il contratto di partenariato disciplinato dal codice dei contratti pubblici⁵⁰³ tra le forme possibili di partecipazione pubblica alla realizzazione e alla gestione di un'opera pubblica, ovvero quale forma di organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, purché con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, cc. 1 e 2, del medesimo Testo unico.

In tal caso, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30% e la gara ha un contenuto duplice: la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (c.d. *gara a doppio oggetto*).

⁵⁰¹ Cfr. C. conti, deliberazione n. 15/SEZAUT/2014/FRG, par. 3.5, ove si riferisce della costruzione, a livello comunitario, dei PPP e della giurisprudenza comunitaria e del Consiglio di Stato in materia di società miste e sulla natura di norme di stretta interpretazione delle deroghe alla concorrenza previste nel modello.

⁵⁰² Secondo le regole Eurostat 2004 (aggiornate nel Manuale Sec 2010) «i partenariati pubblico-privati sono davvero tali, e dunque il costo di investimento può essere classificato “fuori bilancio”, senza impatto solo se c'è un vero trasferimento ai concessionari privati di almeno due dei seguenti rischi: a) costruzione; b) mercato (introiti da tariffe o pedaggi); c) disponibilità (canoni variabili pagati dalla P.A. in base a parametri di qualità). In applicazione di tali criteri, la giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo ha ritenuto, ai fini della corretta qualificazione di un'operazione di leasing finanziario in costruendo, che quando l'operazione abbia natura di partenariato, con utilizzo di risorse private, e i principali rischi siano sostanzialmente a carico del soggetto realizzatore, la spesa inerente la costruzione dell'opera pubblica non grava sul bilancio dell'ente» (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 342/2012). Pertanto, il rispetto delle regole Eurostat 2004 sui partenariati pubblico-privati assolve il precuo scopo di discriminare tra le operazioni che hanno incidenza sul debito pubblico e quelle che realizzano forme proprie di collaborazione (Sez. reg. contr. Veneto, deliberazione n. 360/2011). In pari sensi, cfr. Corte dei conti, SS.RR. deliberazione n. 49/CONTR/2011. Per una puntuale ricostruzione della problematica anche alla luce del principio contabile applicato allegato 4.2 e alla normativa sui contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), cfr. Corte conti, Sez. autonomie, deliberazione n. 15/2017/INPR, secondo cui «Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito. Le procedure di realizzazione in partenariato di opere pubbliche e servizi che non siano sostanzialmente corrispondenti alla regolamentazione tipica generale, definita nelle surricordate norme del codice dei contratti, devono considerarsi rientranti nel novero dei contratti e delle operazioni assimilate al contratto di leasing finanziario, ai sensi dell'art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita dalle parti, secondo le disposizioni contenute nel punto 3.25 del principio contabile applicato all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, con ogni coerente conseguenza in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammissibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento».

Dal rapporto “A focus on PPPs in Italy” della Ragioneria generale dello Stato (Ministero dell'economia e delle finanze), presentato nel corso del Meeting Ocse sul PPP (Parigi, 23-24 marzo 2015) e pubblicato sul sito MEF a maggio 2015, generato dalle verifiche ISTAT, è emerso che per 17 casi su 24 (3,5 miliardi su 4), i privati non rischiavano nulla (o quasi) e, dunque, non si trattava di un vero *project financing*, ma di un “appalto mascherato”. Pertanto, i progetti sono stati riclassificati “on balance”, cioè nel bilancio pubblico, in quanto è mancato un vero trasferimento dei rischi (canoni fissi, garanzie, clausole contrattuali ed altri strumenti di fatto hanno protetto i privati da ogni vero rischio). Questo significa che nella maggior parte di questi casi il PPP non è stata la scelta migliore per Comuni e Asl, che alla lunga devono sopportare costi maggiori.

⁵⁰³ La norma rinvia all'art. 180 del d.lgs. n. 50/2016, oggi sostituito dal vigente art. 174 del nuovo Codice dei contratti pubblici 2023, che nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione della materia, ha ridefinito la nozione di partenariato pubblico privato, chiarendo che non si tratta di una tipologia di contratto contrapposta al contratto di concessione - come poteva apparire dalla disciplina previgente - bensì di una complessa operazione di tipo economico in cui vi rientra, in rapporto di genere a specie, anche l'accordo concessorio.

Ne deriva che la durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione e che lo statuto societario deve prevedere meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto in caso di risoluzione del contratto di servizio (art. 17, co. 3, Tusp).

Restano naturalmente in vigore le cautele poste dall'art. 15, co. 9, d.l. n. 135/2009, secondo cui le società che gestiscono SPL, in forza di un affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori, né degli stessi servizi in ambiti territoriali diversi, neppure partecipando a gare⁵⁰⁴.

In questo quadro consolidato, il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha introdotto delle novità significative e ha raccolto nel libro IV una disciplina completa del partenariato. Il ricorso alle forme di partenariato pubblico-privato, sia contrattuale che istituzionale - in ragione della complessità dell'istituto e delle specifiche competenze richieste per la sua realizzazione - è stato riservato unicamente ai soggetti qualificati ai sensi dell'art. 63. È stato, altresì, introdotto l'obbligo della preliminare "attenta" valutazione di convenienza e fattibilità, che confronti la stima dei costi e dei benefici del progetto di PPP nell'arco della intera durata del rapporto con quello del ricorso alternativo al contratto di appalto per un periodo equivalente e vagli la capacità del progetto di generare soluzioni innovative (art. 175, d.lgs. n. 36/2023).

10.2.3 Il modello "in house" e la tutela della concorrenza

Il modello dell'*in house providing* rappresenta un modello organizzativo attraverso il quale la pubblica amministrazione, in virtù della peculiare relazione che intercorre tra l'ente pubblico e la società affidataria, può effettuare affidamenti senza ricorrere alla procedura ad evidenza pubblica.

I riferimenti per la definizione dell'*in house providing* si rinvencono: nell'art. 17 della Direttiva n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nell'art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici e nell'art. 28 della Direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Il quadro normativo relativo agli affidamenti *in house*, «nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea»⁵⁰⁵ è

⁵⁰⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2010, n. 5214, secondo cui, in caso di società miste c.d. aperte, si è in presenza di un mutamento dell'oggetto della gara che, invece, deve sempre essere esperita, non per trovare il terzo gestore del servizio, bensì il *partner* privato con cui gestire il servizio. Conseguentemente, il giudice amministrativo ha ritenuto che l'acquisizione di una partecipazione azionaria di una società costituita in precedenza, ancorché avente ad oggetto la gestione dei rifiuti, non fosse sufficiente a legittimare l'affidamento diretto e ad escludere la necessità della gara.

Cfr. anche Corte di giustizia, sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08 (Acoset S.p.a.), secondo cui le norme comunitarie «non ostano all'affidamento diretto di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori, come quello di cui trattasi nella causa principale, a una società a capitale misto, pubblico e privato, costituita specificamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo, nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal Trattato CE per le concessioni».

⁵⁰⁵ Cfr. "Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale" - Art. 14, lett. c), d.lgs. n. 201/2022.

poi completato, dall'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022, e dalla richiamata previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, ai sensi degli artt. 4 e 16 del Tusp.

L'art. 17, co. 2, del testo unico sui servizi pubblici locali rafforza l'obbligo di motivazione sulla base del quale deve essere adottata la deliberazione di affidamento. Il legislatore del 2022 parla di motivazione "qualificata", attraverso la quale l'ente locale è tenuto a specificare le ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della gestione in house su investimenti, qualità e costi dei servizi, nonché rispetto agli obiettivi di universalità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi.

La definizione contenuta all'art. 16 del Tusp impone, per la configurabilità della società *in house*, dei vincoli alla *governance* e prescrive i requisiti dell'affidamento diretto, nonché le conseguenze per il mancato rispetto degli stessi.

In linea con le previsioni normative vigenti e di derivazione eurounitaria⁵⁰⁶, requisiti imprescindibili alla realizzazione di tale assetto organizzativo sono:

1. società a capitale interamente pubblico, fatta salva la partecipazione privata di minima entità (*"in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata"*);
2. esercizio di attività prevalente per l'ente pubblico affidante (qualora *"oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci"*);
3. esercizio del controllo analogo da parte del socio pubblico (o dei soci congiuntamente).

La condizione di "prevalenza" è compatibile con la fornitura di suoi servizi a soggetti terzi (diversi dall'ente affidante), in misura esigua o saltuaria e che sia finalizzata esclusivamente alla realizzazione di economie di scala o altri recuperi di efficienza sull'attività principale⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ La direttiva 2014/24/UE, del 26 febbraio 2014, all'articolo 12, chiarisce che ci si trova di fronte a tale figura «quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (...)».

Tali enunciati sono stati valorizzati dalla giurisprudenza del giudice contabile al fine di ritenere la provvista di giurisdizione della Corte dei conti anche in caso di partecipazione privata di minima entità. Cfr. C. conti, sez. I, 20 febbraio 2015, n. 178.

⁵⁰⁷ In relazione al disposto dell'art. 16, co. 4, d.lgs. n. 175/2016, è di interesse la norma dell'art. 6 (rubricato "Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico), il cui co. 1 prevede: «Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal co. 2-bis dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 2877, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività». Ne consegue che per le società pubbliche le tecniche di *unbundling* (ossia la separazione tra le varie componenti della filiera produttiva di un'impresa verticalmente integrata finalizzata all'apertura del mercato nei segmenti potenzialmente concorrenziali) si sostanziano unicamente nella separazione contabile e non più nell'obbligo di separazione societaria, potendo così attuare politiche di aggregazione di più sicuro risparmio di costi o per favorire economie di scala o di scopo. Sulla condizione della "prevalenza", cfr. Cfr. C. conti, Sez. contr. Valle d'Aosta, n. 13/2014/PAR.

In merito al rispetto del limite dell'80%, lo stesso art. 16, al co. 5, prevede un meccanismo di salvaguardia del rapporto *in house*, consentendo all'ente di «*sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti*». Ciò presuppone un monitoraggio periodico dei livelli di attività, con verifica almeno annuale.

Il "controllo analogo", è quello esercitato in misura pregnante e strutturale dall'ente pubblico sulla società controllata e può anche «*essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante. Il modello è configurabile in mancanza di un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo*»⁵⁰⁸.

Il suddetto presupposto è descritto all'art. 2, co. 1, lett. c), del Tusp, che lo definisce come «*la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante*».

In forza di detta assimilazione, le società titolari di affidamenti *in house* sono tenute all'applicazione del codice dei contratti pubblici per l'acquisto di lavori, beni e servizi (art. 16, ultimo comma)⁵⁰⁹.

L'art. 2, co. 1, lett. d), del Tusp aggiunge la nozione di "Controllo analogo congiunto", che si configura quando il controllo analogo è esercitato su una società, congiuntamente con altre amministrazioni.

Si ricorda, infine, che per stabilire se la società affidataria svolga l'attività prevalente per l'amministrazione aggiudicatrice - considerato l'intimo collegamento in essere tra i requisiti per

⁵⁰⁸ Cfr. Corte cost. 20 marzo 2013, n. 46. L'impossibilità di scindere le due entità è alla base della giurisprudenza di legittimità che considera la presenza dei requisiti dell'*in house providing* quale presupposto del radicamento della giurisdizione contabile.

In presenza del controllo analogo, le verifiche devono essere al tempo stesso sugli enti e, quindi, strutturali, e sugli atti, ovvero sulle azioni e sui comportamenti. Trattasi dell'esercizio di poteri pubblicistici più intensi di quelli spettanti al socio in base al regime civilistico, al punto che tutte le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante.

⁵⁰⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2014, n. 1181, che ha ritenuto insussistenti i requisiti del controllo analogo esercitato dalla Regione Puglia nei confronti della società affidataria InnovaPuglia, in quanto dalle norme statutarie non è stato possibile evincere controlli di tipo gerarchico come quelli che giustificano l'affidamento *in house*.

Tra le pronunce in sede di controllo, cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, deliberazione n. 2/2015/PRSP, che ha emesso una pronuncia specifica di grave irregolarità ritenendo, in concreto, non sussistente il controllo analogo su una società interamente partecipata dal Comune di Bracciano, oltre ad aver censurato il perfezionamento tardivo dei contratti di servizio, in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Id., Sez. contr. Lombardia, 22 gennaio 2015, n. 15/2015/PRSE che, muovendo dal presupposto che l'organismo *in house* costituisce articolazione sostanziale dell'ente proprietario, sia pure organizzata nelle forme del diritto privato, ha evidenziato che le decisioni amministrative della proprietà presuppongono una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 97 Cost. Ciò non significa che, a priori, è preclusa all'ente la possibilità di contribuire finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento, bensì che si impone agli amministratori una profonda riflessione circa l'opportunità di proseguire una partecipazione in società che presenta forti criticità gestionali (v. par. 4.12).

Sulla giurisprudenza comunitaria e costituzionale in tema di controllo analogo e sulle problematiche del controllo analogo congiunto, in caso di pluralità di soci pubblici, cfr. C. conti, deliberazione n. 15/SEAUT/2014/FRG, paragrafi 3.6.1 e 3.6.2.

l'affidamento *in house* - si deve comprendere in tale attività solo quella in favore degli enti territoriali che ne siano soci e che la controllino⁵¹⁰.

10.2.4 L'affidamento diretto nei servizi strumentali

L'articolo 4, co. 2, lettera d), Tusp consente la c.d. *«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»*, legittimando l'affidamento diretto in favore degli organismi che rendono servizi strumentali, ossia di supporto alle amministrazioni socie in relazione al perseguimento dei loro fini istituzionali.

Il nuovo codice sui contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), allo scopo di semplificare e snellire gli affidamenti, ha previsto, al di sotto di determinati importi, come regola generale quella che prima era un'eccezione: la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto per lavori e per servizi e forniture i cui importi non superano, rispettivamente, le soglie dei 150 mila e dei 140 mila euro. Tale regola è temperata dai principi codificati, *«allo scopo di disciplinare valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico»*⁵¹¹ agli articoli da 1 a 3 del d.lgs. n. 36/2023 (principio del risultato, della fiducia, dell'accesso al mercato). Il rispetto di tali principi rappresenta attuazione di quello costituzionale del buon andamento (art. 97) e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. In tal senso si aggiunge il principio di auto-organizzazione amministrativa sancito dall'art. 7 del codice, comunque presidiato dall'onere motivazionale, che deve dar conto dei vantaggi per la collettività e delle connesse esternalità circa le scelte effettuate. Al riguardo il legislatore del 2023 ha aggiunto che in caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato quando siano descritti i vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici (terzo periodo, co.2, art. 7).

D'altra parte, l'affidamento diretto, pacificamente ammesso dalla normativa eurounitaria per le società *in house*, costituisce una netta sottrazione del contratto al mercato, ragion per cui sono contemplate specifiche condizioni che ne consentono l'attuazione e per il quale si rinvia al paragrafo 4.2.3. Sul punto l'interpretazione giurisprudenziale è concorde nel ritenere che le procedure concorrenziali costituiscono modalità necessaria di acquisizione di beni e servizi strumentali, sia pure con riferimento ad attività economiche potenzialmente contendibili sul mercato⁵¹².

⁵¹⁰ Cfr. C. giustizia, Quarta Sezione, 8 dicembre 2016, causa C-553/15 (Undis c/ Comune di Sulmona e Cogesa S.p.A.), secondo cui la Regione Abruzzo, non socia di Cogesa S.p.a., non può imporre alla medesima di trattare e smaltire i rifiuti urbani di taluni enti locali terzi, ossia non soci di Cogesa S.p.a. Ciò in quanto non si deve ricomprendere nell'attività prevalente quella imposta a una società da un'amministrazione pubblica, non sua socia, a favore di enti territoriali a loro volta non soci di detta società e che non esercitino su di esso alcun controllo. Infatti, tale ultima attività deve essere considerata come svolta a favore di terzi.

⁵¹¹ Adunanza Consiglio di Stato n. 13 del 2013.

⁵¹² Cfr. Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2015, n. 2291, secondo cui «si tratta di disposizione avente una propria ratio, complementare a quelle sulla cessazione delle società controllate e suscettibile di essere applicata a prescindere dall'avvenuta caducazione di queste ultime». In ogni caso, la fattispecie all'esame del giudice amministrativo riguarda un servizio strumentale (servizio di pulizia e sanificazione delle strutture

Si ricorda, altresì, che resta tuttora vigente la previsione (art. 4, co. 7, d.l. n. 95/2012) secondo cui i soggetti pubblici *«acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali»*; disposizione ispirata dall'esigenza *«di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale»* e che ha superato il giudizio di costituzionalità (sent. Corte cost. n. 229 del 2013).

10.2.5 Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati

In questa sede è stata condotta un'analisi dei servizi affidati a tutti gli organismi partecipati, indipendentemente dalla loro forma giuridica e a prescindere dall'approvazione del bilancio.

L'osservazione dei servizi, classificati per settore di attività, è stata svolta con riguardo sia alla tipologia degli enti affidanti (v. Tabella 38/EETT), sia alle modalità di affidamento (v. Tabella 40/EETT), mentre, sempre sotto il profilo "dell'ente affidante" si è dato conto dell'aggregazione su base regionale (v. Tabella 39/EETT).

La spesa impegnata, secondo le informazioni comunicate, per il 2021, da 5.783 enti, con riferimento a n. 2.667 organismi partecipati, ammonta a circa 18,37 miliardi di euro, il cui il 53,48% è destinata ad affidamenti per servizi pubblici locali (SPL), soprattutto ad opera delle "Amministrazioni" (86%). Quest'ultime impegnano a tal fine circa il 50% della propria spesa annua, mentre le altre tipologie di enti affidanti ne destinano quote superiori al 90%. Emergono, in particolare, per numerosità e consistenza gli affidamenti per fornitura d'acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento.

Enti e Autorità d'ambito non risultano tra i soggetti affidanti nei territori della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige (che invero contabilizza affidamenti solo in capo alle Amministrazioni), della Provincia autonoma di Trento, del Molise e della Calabria. Sono, invece, consistenti, in numero e per somma impegnata, in Toscana (332,58 ml), Veneto (269,74 ml), Emilia-Romagna (199,18 ml) e Liguria (174,01 ml), ove gli importi degli affidamenti rappresentano, rispettivamente, circa il 30%, il 24%, il 18% e il 16% del totale degli impegni assunti a livello nazionale dagli Enti e Autorità d'ambito (1,11 mld).

Si evidenzia, invece, una significativa concentrazione di affidamenti da Consorzi nel Piemonte, che conta 759 affidamenti sui complessivi 1.593 nazionali e si accompagna ad una spesa di circa 147 milioni di euro, su un totale di poco più di 209 milioni, con una incidenza che approssima il 70%.

Di scarso rilievo risultano, per numero e consistenza, gli affidamenti delle Unioni di Comuni, concentrati in poche Regioni, tra le quali spicca la Lombardia ove 66 Unioni hanno affidato servizi per circa 7,76 milioni, con un'incidenza del 46% del dato nazionale riferito a tali enti (16,8 ml).

della ASL), in precedenza reso in regime di appalto da parte di operatori commerciali, il che «porta ad escludere la sussistenza di ragioni tali da far ritenere che il servizio non possa proficuamente essere acquisito sul mercato». Sul punto si richiama la finalità istituzionale delle società "strumentali", che resta quella dello svolgimento di attività amministrativa in forma privatistica mentre, nella specie, trattasi di attività non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico, anche ai sensi dell'art. 1, co. 611, l. n. 190/2014.

Questo sguardo d'insieme sulla tipologia degli enti che affidano servizi e sulla distribuzione di tali affidamenti a livello regionale correda il fulcro dell'indagine tesa a osservare quali procedure di affidamento sono state realizzate.

La dimensione del fenomeno si esprime (v. Tabella 40/EETT) attraverso la numerosità delle procedure che in totale contano 18.821 affidamenti, corrispondenti a un impegno annuale di poco più di 18 miliardi di euro.

I servizi pubblici locali, che incidono significativamente, sia in termini di numerosità che si impegno di spesa, sono essenzialmente oggetto di affidamento diretto, registrando ben 10.863 procedure che incidono sulla spesa annua complessiva per circa il 45%. Il significativo ricorso alle procedure di affidamento diretto è confermato a livello complessivo, giacché si contano 17.662 procedure a fronte di un impegno finanziario pari a poco più di 16,8 miliardi di euro, con un'incidenza che sfiora il 92% del totale.

Esigui gli affidamenti con gara a doppio oggetto (n. 196), che impegnano risorse complessive pari a poco meno di 202 milioni di euro e sono, anch'essi, destinati, per lo più, a garantire l'erogazione di servizi pubblici locali, che assorbono circa il 91% delle risorse; percentuale che cresce ancora nell'ambito delle procedure di gara. Gli impegni conseguenti ad affidamenti con gara, infatti, sono per il 96% destinati alla gestione dei servizi pubblici locali.

Come già detto, nell'ambito dei servizi pubblici locali pesano in misura preponderante gli affidamenti per la fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, che conta: 8.056 affidamenti diretti, a fronte d'impegni per 4,17 miliardi di euro; affidamenti con gara a doppio oggetto per 135 e una spesa di circa 132 milioni di euro; affidamenti con procedura ad evidenza pubblica in numero di 636, a fronte di impegni annuali per 387 milioni.

Nell'ambito delle singole tipologie di procedura l'incidenza maggiore, in termini sia di numerosità che di impegno finanziario, rispetto ai valori complessivi dei servizi pubblici locali così affidati, riguarda la gara a doppio oggetto dove l'incidenza percentuale approssima il 72%; quella minore, invece, afferisce alle procedure di gara nel settore "Sanità e assistenza sociale" per il quale si registrano 20 procedure ad evidenza pubblica a fronte di poco più di 3 milioni di euro.

L'analisi condotta consente di affermare che gli enti territoriali effettuano affidamenti fisiologicamente destinati all'erogazione di servizi pubblici locali e trova ancora conferma la grande rilevanza del fenomeno degli affidamenti diretti, in continuità con le analisi effettuate negli anni precedenti⁵¹³.

Resta perciò essenziale il monitoraggio dell'effettività dei controlli degli enti proprietari sulle società che godono di tale regime privilegiato, nel rispetto delle regole della concorrenza.

⁵¹³ Cfr. C. conti, deliberazioni nn. 27/SEZAUT/2017/FRG, 23/SEZAUT/2018/FRG, 29/SEZAUT/2019/FRG e 15/SEZAUT/2021/FRG.

Tabella 38/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato - Anno 2021

Servizio Affidato	Tipologia ente affidante											
	Amministrazione dichiarante		AATO, EGA		Unione di comuni		Consorzio di Enti pubblici		Altro		Totale	
	Affidamenti											
	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	5.334	3.481.101	2.279	970.604	99	13.534	879	174.526	236	45.666	8.827	4.685.431
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	941	193.459	33	153	6	297	41	635	11	677	1.032	195.221
Trasporto e Magazzinaggio	727	4.416.375	47	133.347	14	108	76	5.560	77	4.736	941	4.560.125
Sanità e assistenza sociale	829	360.038	6	229	29	1.901	174	22.192	14	1.751	1.052	386.110
TOTALE SPL	7.831	8.450.972	2.365	1.104.332	148	15.841	1.170	202.912	338	52.830	11.852	9.826.887
Agricoltura, silvicoltura e pesca	93	126.708	6	0			15	159	3	30	117	126.897
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	347	76.225	35	407	8	6	87	3.327	16	1.658	493	81.623
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	397	177.543		0	1	61	16	195	3	0	417	177.799
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	115	158.624		0	4	476	2	5	1	342	122	159.447
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	4	1.172		0							4	1.172
Attività finanziarie e assicurative	61	43.689	2	0	1	0	4	0	3	0	71	43.689
Attività Immobiliari	245	106.306	9	654	6	135	22	887	32	673	314	108.655
Attività manifatturiere	35	1.381		0			2	23	1	204	38	1.608
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.241	257.022	22	312	13	136	101	812	36	74	1.413	258.355
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	211	4.971	3	0			6	119	5	0	225	5.090
Costruzioni	453	279.728	20	434	3	44	23	164	22	68	521	280.437
Estrazioni di minerali da cave e miniere	1	43		0							1	43
Istruzione	202	52.212		0			9	31			211	52.243
Noleggio, agenzie viaggio, servizi di supporto a imprese	1.382	6.671.305	21	59	9	30	54	261	14	31	1.480	6.671.687
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	3	87		0			3	52			6	139
Servizi di informazione e comunicazione	1.128	540.438	1	0	58	99	46	169	18	329	1.251	541.035
Altre attività di servizi	240	38.083	2	0	2	0	33	189	8	104	285	38.376
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	6.158	8.535.536	121	1.865	105	986	423	6.393	162	3.515	6.969	8.548.295
Totale	13.989	16.986.508	2.486	1.106.198	253	16.827	1.593	209.305	500	56.345	18.821	18.375.182

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da n. 5.783 enti nel 2021, con riferimento a n. 2.667 organismi partecipati.

Tabella 39/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione - Anno 2021

Descrizione Regione ente affidante	Tipologia ente affidante											
	Amministrazione dichiarante		AATO, EGA		Unione di comuni		Consorzio di Enti pubblici		Altro		Totale	
	Affidamenti											
	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali
Valle d'Aosta	142	53.268			1	0	4	0	4	0	151	53.268
Piemonte	2.295	543.501	471	25.577	30	1.149	759	147.155	56	1.568	3.611	718.950
Lombardia	2.931	1.790.426	488	10.080	66	7.764	141	14.322	101	5.116	3.727	1.827.708
Liguria	282	240.826	55	174.012	2	0	27	1.888	17	1.604	383	418.330
Trentino-Alto Adige	3	5.229									3	5.229
P.A. Bolzano	704	209.220	5	493	4	655	15	738	2	51	730	211.157
P.A. Trento	844	192.751			10	91	5	470	9	861	868	194.173
Veneto	1.140	493.094	349	269.740	7	70	115	12.826	23	4.549	1.634	780.280
Friuli-Venezia Giulia	410	263.274	127	21.756	2	290	11	587	53	9.420	603	295.328
Emilia-Romagna	1.167	471.132	176	199.176	77	1.263	47	3.834	43	14.911	1.510	690.315
Toscana	808	356.382	193	332.583	9	0	83	9.103	78	12.877	1.171	710.946
Umbria	199	48.508	55	15.267	1	56	13	898	5	0	273	64.730
Marche	484	230.241	110	22.463	1	1	51	8.562	6	269	652	261.536
Lazio	339	2.426.571	60	3.949	19	2.127	25	954	12	1.267	455	2.434.867
Abruzzo	376	244.335	136	1.626	3	2.886	37	1.280	9	1.356	561	251.484
Molise	17	30.926					1	0,25			18	30.926
Campania	674	929.537	38	701	5	5	112	1.751	12	0	841	931.993
Puglia	151	347.042	2	14.558			4	36	11	13	168	361.649
Basilicata	89	7.410	20	596	1	0	12	24	5	36	127	8.067
Calabria	324	7.490.559			2	0	32	290	2	1	360	7.490.850
Sicilia	383	382.142	65	7.535	8	331	82	4.455	38	2.314	576	396.777
Sardegna	227	230.133	136	6.087	5	138	17	130	14	132	399	236.620
Totale	13.989	16.986.508	2.486	1.106.198	253	16.827	1.593	209.305	500	56.345	18.821	18.375.182

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da n. 5.783 enti nel 2021, con riferimento a n. 2.667 organismi partecipati.

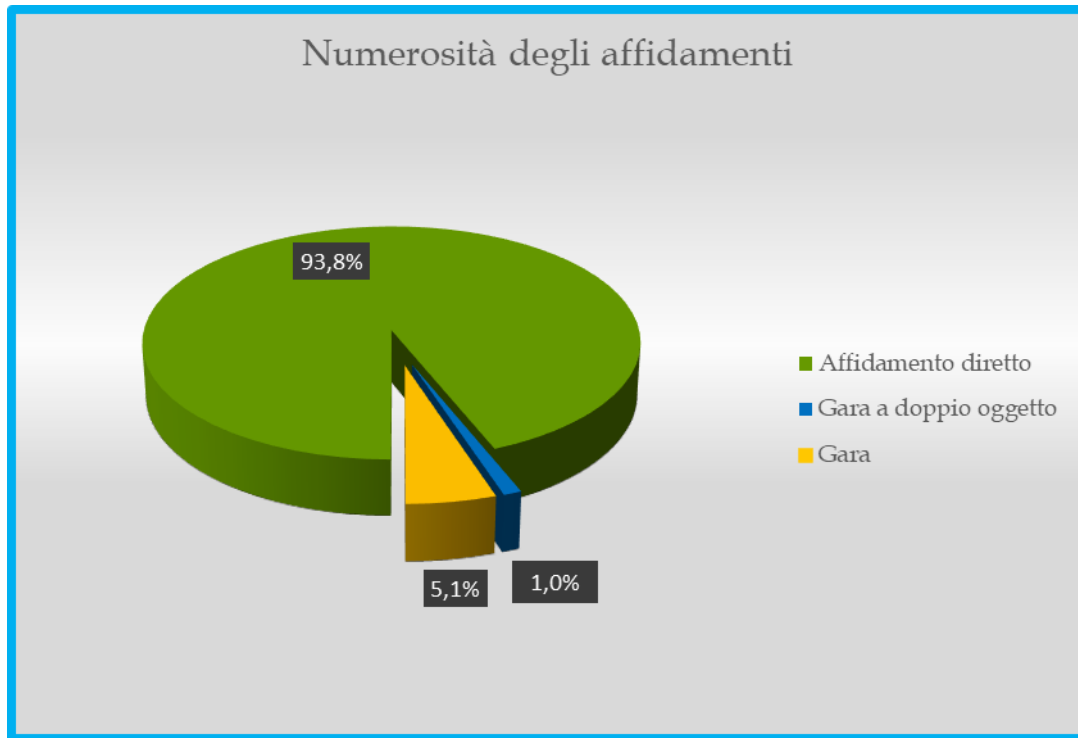
Tabella 40/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi - Anno 2021

Servizio Affidato	Modalità di affidamento							
	Diretto		Tramite gara a doppio oggetto		Tramite gara		Totale	
	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	8.056	4.166.278	135	132.357	636	386.797	8.827	4.685.431
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	954	184.967	6	4.192	72	6.061	1.032	195.221
Trasporto e Magazzinaggio	828	3.637.067	10	33.406	103	889.652	941	4.560.125
Sanità e assistenza sociale	1.025	369.477	7	13.368	20	3.265	1.052	386.110
TOTALE SPL	10.863	8.357.790	158	183.322	831	1.285.775	11.852	9.826.887
Agricoltura, silvicoltura e pesca	114	126.888			3	10	117	126.897
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	483	81.270	2	2	8	351	493	81.623
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	401	176.625	1	0	15	1.174	417	177.799
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	107	154.001	9	3.311	6	2.135	122	159.447
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	4	1.172					4	1.172
Attività finanziarie e assicurative	69	43.689			2	0	71	43.689
Attività Immobiliari	307	108.517	2	0	5	138	314	108.655
Attività manifatturiere	37	1.572	1	35			38	1.608
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.385	233.227	1	25	27	25.103	1.413	258.355
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	211	4.604	2	0	12	486	225	5.090
Costruzioni	505	262.676	2	4.876	14	12.885	521	280.437
Estrazioni di minerali da cave e miniere	1	43					1	43
Istruzione	203	45.586			8	6.657	211	52.243
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.463	6.660.252	9	7.729	8	3.705	1.480	6.671.687
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	5	139			1	0	6	139
Servizi di informazione e comunicazione	1.236	540.510	2	1	13	524	1.251	541.035
Altre attività di servizi	268	34.987	7	2.650	10	740	285	38.376
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	6.799	8.475.759	38	18.629	132	53.907	6.969	8.548.295
Totale	17.662	16.833.549	196	201.951	963	1.339.682	18.821	18.375.182

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

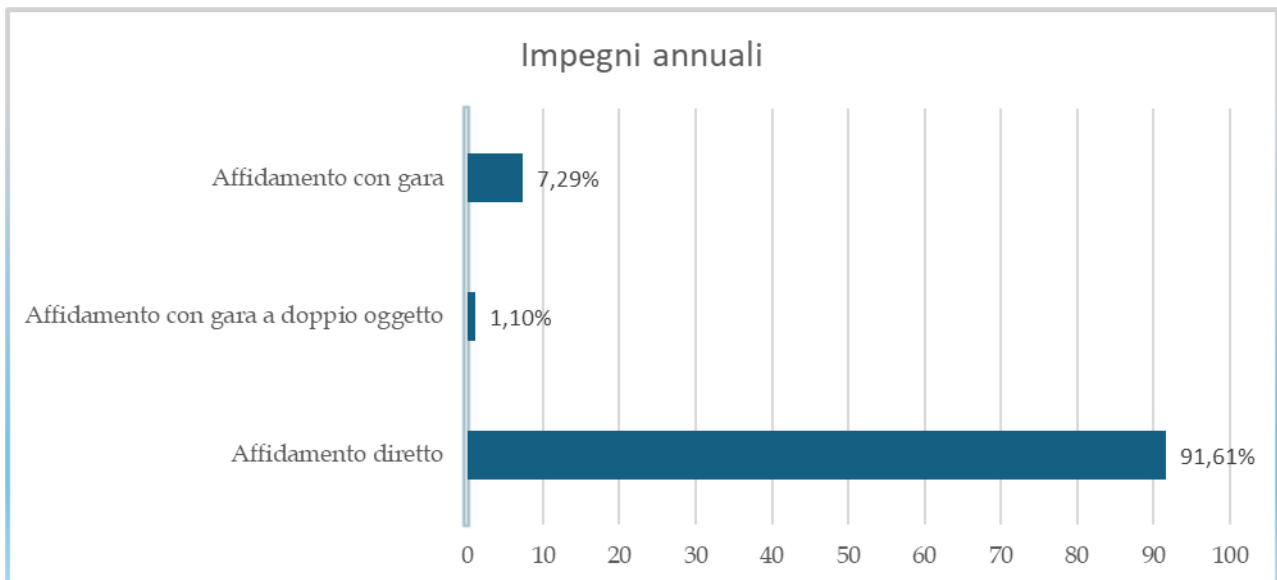
Dati relativi agli affidamenti comunicati da n. 5.783 enti nel 2021, con riferimento a n. 2.667 organismi partecipati.

Grafico 10/EETT - Numerosità delle diverse modalità di affidamento in termini percentuali - Anno 2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Grafico 11/EETT - Incidenza delle diverse modalità di affidamento sugli impegni annuali - Anno 2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

10.2.6 L'affidamento dei servizi e la prevenzione dei comportamenti elusivi

La disciplina civilistica individua nel contratto di affidamento dei servizi la sede privilegiata per l'esercizio del controllo da parte dell'ente azionista (e affidante), che può effettivamente imporre modalità, termini e condizioni particolarmente pregnanti, anche mediante i particolari vincoli contrattuali previsti dall'art. 2359, co. 1, n. 3, c.c., nonché attraverso i patti parasociali (art. 2341-*bis* c.c.). Il contratto di servizio è centrale nei rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio, in quanto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, nonché il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate (art. 24, co. 2, d.lgs. n. 201/2022).

Per queste ragioni il legislatore declina alcuni contenuti obbligatori per tutti i contratti di servizio (co. 3, art. 24), nonché ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente (co. 3, art. 24), in entrambi i casi nel rispetto delle eventuali discipline di settore applicabili. Le previsioni del "Contratto" determinano la programmazione delle risorse e le esigenze di funzionamento sia degli enti, sia degli organismi partecipati. Per tali ragioni è necessaria una corretta regolazione, utile tra l'altro ad allontanare l'esigenza di ricorso ai finanziamenti straordinari⁵¹⁴, nonché un adeguato presidio, a cura dei soci pubblici, dei rapporti derivanti dai contratti⁵¹⁵.

Alla luce di tali circostanze e nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento degli oneri contrattuali a carico delle P.A., il legislatore ha consentito a queste ultime di «*provvedere alla revisione con riduzione del prezzo dei contratti di servizio stipulati con le società "non quotate" e con gli enti direttamente o indirettamente controllati*» (art. 3-*bis*, d.l. n. 101/2013). La riduzione degli oneri contrattuali è associata alla rinegoziazione dei contratti aziendali⁵¹⁶.

Il tema della rinegoziazione del contratto e la revisione dei prezzi, già presente nel codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. n. 50/2016), è stato disciplinato, quale declinazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, dal codice del 2023 (d.lgs. n. 36/2023). L'art. 9 del codice⁵¹⁷,

⁵¹⁴ Cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, deliberazione n. 2/2015/PRSP, che ha emesso una pronuncia specifica di grave irregolarità ritenendo che il perfezionamento tardivo dei contratti di servizio fosse in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Id., Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 34/2013/COMP, con la quale si invitano gli enti locali a sorvegliare sia la fase di stipulazione dei contratti di servizio e sia quella di esecuzione di tali contratti, nel rispetto della dinamica prestazioni-corrispettivi. Id., Sez. contr. Piemonte, deliberazione n. 276/2013/PARI, che censura l'omessa esplicitazione, nei singoli statuti o nelle leggi regionali, dei poteri di indirizzo, verifica e coordinamento che dovrebbero spettare alla Regione ai sensi dell'art. 2497 c.c., ai fini della soggezione a verifica delle società controllate.

Il sovradimensionamento dei contratti di servizio è talora considerato, in sede giurisdizionale, quale elemento fondante della responsabilità per *mala gestio* da parte di amministratori locali. Cfr. C. conti, Sez. I appelli, sentenza n. 402/2011, ove è stata riconosciuta l'illiceità dei comportamenti degli amministratori locali, in fattispecie connotata dalla violazione dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato, per alterazione della concorrenza, e nella quale si è ritenuto che lo strumento societario fosse stato piegato al conseguimento di altre finalità (occupazione illegittima dei lavoratori socialmente utili).

⁵¹⁵ L'insufficienza di tale presidio rappresenta una delle maggiori criticità emerse nelle indagini delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulla gestione degli organismi partecipati.

⁵¹⁶ È infatti previsto che le società e gli enti controllati procedano, entro i successivi novanta giorni, alla rinegoziazione dei contratti aziendali relativi al personale impiegato nell'attività contrattualmente affidata, al fine di pervenire ad una riduzione del salario accessorio e dei relativi costi (art. 3-*bis*, d.l. n. 101/2013).

⁵¹⁷ Sul tema cfr. artt. 9, 60, 120, 189 e 192 del d.lgs. n. 36/2023.

tra l'altro, individua una fattispecie chiusa e regole ben precise a presidio delle vicende contrattuali, che delineano un "diritto" alla rinegoziazione secondo buona fede, circoscritto nei limiti declinati. A fronte di questo diritto corrisponde un "obbligo" della stazione appaltante a rinegoziare.

Ulteriori previsioni, contenute nell'art. 27 del d.lgs. n. 201/2022, consentono le modifiche al rapporto negoziale e al contratto di servizio durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto negoziale, nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici e fanno salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

Va ricordato che obblighi più stringenti in tema di revisione sono stabiliti a carico degli enti in condizioni di deficitarietà strutturale, i quali sono tenuti a includere, nei contratti di servizio con le società controllate (non quotate in borsa), clausole volte a prevedere la riduzione delle spese di personale (art. 243, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 267/2000).

Numerose poi le misure sanzionatorie introdotte nel tempo, che prevedono ipotesi di nullità dei contratti o divieto di stipula degli stessi, in specifici casi di mancato perseguimento di saldi non negativi di finanza pubblica e di violazione di norme di contabilità pubblica. Tra tutte, il divieto di stipulare contratti di servizio, unitamente a quello di assunzione di personale, viene disposto anche in caso di mancato rispetto, da parte degli enti territoriali, dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di 30 giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 13, l. n. 196/2009 (art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, emendato con l. n. 145/2018)⁵¹⁸.

Grazie all'attenzione riservata dal legislatore al controllo dei contratti di servizio e ai correlativi fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica, le sezioni regionali di controllo hanno indirizzato la loro attenzione verso gli enti in difficoltà finanziaria, registrando carenze ed illegittimità⁵¹⁹.

⁵¹⁸ In precedenza, v. art. 1, cc. 111-*bis* e 111-*ter*, l. 13 dicembre 2010, n. 220, aggiunto dall'art. 20, cc. 10 e 12, d.l. n. 98/2011. Le predette disposizioni erano state riprodotte, per le Regioni e le Province autonome, dall'art. 32, co. 26, l. 12 novembre 2011, n. 183, ma la nullità dei contratti non era associata a sanzioni pecuniarie, diversamente da quanto previsto per gli enti locali (art. 31, co. 31, l. n. 183/2011). Al riguardo, la circolare MEF, Ragioneria generale dello Stato, 10 febbraio 2016, n. 5, concernente le regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli enti territoriali (l. 28 dicembre 2015, n. 208), a pag. 56, dopo aver individuato come elusivi del patto di stabilità i «comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica», ha ricordato che «appaiono riconducibili alle forme elusive anche le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue diramazioni societarie e para-societarie».

⁵¹⁹ Cfr. C. conti, Sez. contr. Campania, 19 febbraio 2014, n. 12, ove è descritta la situazione fortemente critica delle società partecipate dal Comune di Napoli, definite come "lo strumento per garantire il finanziamento a debito della maggioranza dei servizi". Dall'esame delle tabelle inserite in deliberazione, risulta che le maggiori società espongono importi per contratti di servizio, in conto competenza, di gran lunga superiori ai rispettivi valori della produzione, talora con scostamenti di oltre il 200% (es. Metronapoli S.p.a. ed ASIA Napoli S.p.a.), oppure di poco inferiori (ANM S.p.a.). Importanti manchevolezze, sia in sede di stipulazione dei contratti di servizio sia in quella dell'emanazione delle direttive preordinate ad una attenta applicazione delle regole contrattuali pattuite, sono state rilevate da Sez. contr. Lombardia, 7 ottobre 2013, n. 410/2013/PRSP, che ha accertato la violazione dei canoni di sana gestione e di legalità finanziaria nel rapporto tra l'ente locale e Mozzate patrimonio S.r.l.

11 LE SOCIETÀ PARTECIPATE E CONTROLLATE DAGLI ENTI SANITARI

La platea delle società oggetto della presente indagine suddivise per Regione comprende n. 83 società⁵²⁰, di cui 50 a controllo pubblico⁵²¹ (Tabella 4/SA), per le quali sono disponibili le informazioni sul bilancio civilistico 2021. Il numero maggiore di tale tipologia è rinvenibile in Puglia (n. 8), ed in Campania (n. 7) seguite da Emilia-Romagna e Toscana (n. 6). La Tabella 4/SA mostra, inoltre, le modalità di partecipazione delle società suddividendole in: dirette (n. 62 nel 2021 pari al 74,79%, quasi stabili rispetto al 2020, quando già si era registrata una diminuzione rispetto al 2019, laddove la numerosità era pari a n. 66 società), indirette (solo n. 1 nel 2021⁵²² anche qui in diminuzione rispetto al 2019) e miste, vale a dire l'ipotesi di coesistenza di partecipazioni dirette ed indirette, che nel 2021 rappresentano il 24% del totale (n. 20, in diminuzione rispetto al biennio precedente).

⁵²⁰ Il maggior numero di società è presente in Campania con 15 società, segue la Lombardia con 11 società, seguita dalla Puglia con 10 società.

⁵²¹ Le società a controllo pubblico erano n. 56 nel 2019 e n. 53 nel 2020.

⁵²² Le partecipazioni indirette sono n. 1 nel 2021 presente in Campania, così come anche nel triennio precedente. Le due partecipazioni indirette detenute dagli enti della Regione Toscana nel 2019 non sono più presenti nel biennio 2020-2021.

Tabella 4/SA - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione

Società con sede legale nella Regione	Modalità di partecipazione																							
	Diretta			Indiretta			Entrambe *			Totale			di cui a controllo pubblico			di cui in Allegato A Tusp			di cui Quotate **			di cui controllate tramite quotate		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d' Aosta							1	1	1	1	1	1	1	1	1									
Piemonte	5	4	3				1	2	2	6	6	5	3	3	3									
Lombardia	10	9	10						1	10	9	11	2	1	1						1			
Liguria	1	1	1				1	1	1	2	2	2	2	2	2									
P.A. Bolzano	2	2	2							2	2	2	2	2	2									
P.A. Trento										0	0	0												
Veneto	5	5	5							5	5	5	5	5	5									
Friuli-V. G.			1				2	2	1	2	2	2	1	1										
E.-Romagna	4	3	3				3	3	3	7	6	6	7	6	6									
Toscana	6	6	6	2			2	2	2	10	8	8	6	6	6									
Umbria	2	2	2				1	1	1	3	3	3	2	2	2									
Marche	1	1	1							1	1	1												
Lazio	2	1	1				1	2	2	3	3	3	3	2	2									
Abruzzo	2	2	2							2	2	2	1	1	1									
Molise										0	0	0												
Campania	9	9	11	1	1	1	5	6	3	15	16	15	6	7	7									
Puglia	9	8	8				4	2	2	13	10	10	9	8	8									
Basilicata										0	0	0												
Calabria										0	0	0												
Sicilia	6	6	6				1	1	1	7	7	7	4	4	4									
Sardegna	2	2					1	1		3	3	0	2	2										
Estere										0	0	0												
Totale	66	61	62	3	1	1	23	24	20	92	86	83	56	53	50	0	0	0	0	0	1	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Legenda:

* La modalità "Entrambe" indica le società partecipate direttamente e indirettamente dagli enti territoriali, anche a mezzo di *holding*.

** Tra le società quotate sono comprese quelle emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati.

Con riferimento alle n. 76 società che hanno fornito informazioni di bilancio nel 2021 (v. tabella 3/SA, par. 8.4.2)⁵²³, la Tabella 5/SA, mostra il numero delle relazioni, pari a 263, ottenute sommando le partecipazioni dirette (n. 243), con quelle indirette (n. 20).

Le Aziende sanitarie locali sono gli enti in cui si registra il maggior numero di relazioni con società partecipate, soprattutto nella modalità diretta⁵²⁴. A livello regionale, gli enti sanitari della Toscana presentano il maggior numero di partecipazioni dirette, pari a n. 45, suddivise tra Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliero-Universitarie e Policlinici Universitari, seguite dagli enti sanitari del Veneto, con n. 32 partecipazioni, e da quelli del Piemonte, con n. 30 partecipazioni.

Nella distribuzione territoriale, emerge che negli enti sanitari del Centro-Nord, le partecipazioni dirette superano in numerosità quelle del Sud: nel dettaglio, il 26% delle partecipazioni si individua negli enti dell'area Nord-ovest, seguite dal Nord-est (24%) e dal Centro (23%), mentre al Sud e nelle Isole si supera di poco il 12% del totale circa.

⁵²³ Per tale tipo di analisi, sono state espunte le società che esercitano la raccolta del risparmio e l'attività creditizia (anche quelle che presentano bilanci civilistici con contabilità economico-patrimoniale), partecipate dagli enti sanitari in via residuale, poiché le particolari caratteristiche dei loro bilanci, avrebbero reso scarsamente omogenei e quindi difficilmente confrontabili i dati contabili delle società partecipate. (v. anche par. 8.4.2).

⁵²⁴ Un totale di 140 partecipazioni di cui 126 in modalità diretta e 14 in modalità indiretta: emerge il dato del Veneto e della Toscana (23 partecipazioni dirette nelle ASL), della Sicilia (con 20 partecipazioni dirette nelle ASL), della Piemonte (17 partecipazioni dirette nelle ASL), della Sicilia (18 partecipazioni dirette nelle ASL) e dell'Emilia-Romagna (17 partecipazioni dirette nelle ASL), seguito dal dato della Puglia (12 partecipazioni dirette nelle ASL).

Tabella 5/SA - Partecipazioni dirette ed indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente

Enti nella Regione	Agenzie regionali sanitarie		Aziende ospedaliere pubbliche		Aziende ospedaliero-universitarie e policlinici universitari		Aziende sanitarie locali		Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico		Totale	
	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette
Valle d'Aosta							1	1			1	1
Piemonte			5	0	8	0	17	0			30	0
Lombardia			13	0					3	0	16	0
Liguria							9	6	8	2	17	8
Totale Nord Ovest	0	0	18	0	8	0	27	7	11	2	64	9
P.A. Bolzano							2	0			2	0
P.A. Trento											0	0
Veneto					7	0	23	0	2	0	32	0
Friuli-Venezia Giulia									2	0	2	0
Emilia-Romagna					7	1	14	2	2	0	23	3
Totale Nord Est	0	0	0	0	14	1	39	2	6	0	59	3
Toscana	3	0	1	0	18	0	23	2			45	2
Umbria			4	2			5	2			9	4
Marche							1	0			1	0
Lazio							2	0			2	0
Totale Centro	3	0	5	2	18	0	31	4	0	0	57	6
Abruzzo							1	0			1	0
Molise											0	0
Campania			3	1	1	0			12	0	16	1
Puglia					1	0	8	0	3	0	12	0
Basilicata									1	0	1	0
Calabria											0	0
Totale Sud	0	0	3	1	2	0	9	0	16	0	30	1
Sicilia			8	0	5	0	20	1			33	1
Sardegna											0	0
Totale Isole	0	0	8	0	5	0	20	1	0	0	33	1
Totale	3	0	34	3	47	1	126	14	33	2	243	20

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Società con bilancio 2021 approvato.

11.1 I risultati economici

La situazione economico-finanziaria delle società partecipate viene esaminata sotto il profilo del valore della produzione, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale.

La Tabella 6/SA riporta i risultati della gestione caratteristica ed i risultati di esercizio delle società partecipate a controllo pubblico (si sono potute esaminare tutte le 50 presentate nella Tabella 4/SA grazie alla comunicazione dei dati di bilancio da parte delle stesse).

La collocazione territoriale degli organismi è stata presa in considerazione secondo il criterio della sede legale nella Regione.

In generale, in quasi tutte le Regioni il valore della produzione è superiore al costo della produzione ad eccezione delle società degli enti della Regione Veneto, Abruzzo e Sicilia che presentano, invece, un costo maggiore rispetto al valore della produzione determinando così un valore maggiore delle perdite rispetto all'utile netto generato⁵²⁵.

La banca dati riporta nel triennio d'esame un numero di società altalenante nel triennio con un valore pari a 48 nel 2019 che sale a 51 nel 2020, mentre nel 2021 il totale delle controllate rilevate risulta inferiore (n. 50). Nella valutazione del valore della produzione riferito al numero delle società rilevate per ciascun esercizio, è possibile individuare una maggiore produttività nel 2021 (1,24 mld) rispetto al 2019 (997 mln); parallelamente se consideriamo i costi, il costo medio di produzione societario, risulta in aumento nel triennio (da 978 mln del 2019 a 1,22 mld del 2021), come anche il costo del personale mediamente sostenuto da ciascun organismo (da 592 mln a 721 mln del 2021). In termini aggregati, dal confronto di tali grandezze, si rileva un margine operativo lordo (Valore medio della produzione - Costo medio della produzione) positivo nel triennio ma con un valore, che seppure positivo, resta molto basso nell'anno 2020 (anno dell'emergenza sanitaria), tornando a crescere maggiormente rispetto al 2019 nell'ultimo anno di analisi.

In molte realtà (Valle d'Aosta, Piemonte, Toscana, Umbria, Puglia⁵²⁶ e Sicilia) il costo del personale rappresenta oltre il 50% del totale costo della produzione.

Per quanto concerne il risultato dell'esercizio (utile/perdita), dalle informazioni riportate nella Tabella 6/SA, emerge che le perdite sono state registrate solamente per alcune società (n. 10 nel 2021, erano n. 12 nel 2020 e n. 7 nel 2019) con sede legale nella Regione: per il Piemonte n. 1 controllata su 3 registra una perdita (-1,94 mln); per la P.A. di Bolzano n. 1 su 2 è in perdita (-3 mila euro); per il Veneto n. 2 su

⁵²⁵ In alcuni casi si determina sia un utile d'esercizio e sia una perdita in quanto gli organismi partecipati osservati per quella Regione risultano essere uguali o maggiori di 2 unità, sia anche delle perdite nonostante il valore della produzione sia maggiore rispetto al costo, questo sempre perché sono presenti 2 o più enti vedi per esempio il Veneto che presenta 3 società in utile e 2 in perdita o il caso della Sicilia che presenta 3 società in utile e 1 in perdita.

⁵²⁶ Si assiste in Puglia al preoccupante fenomeno in cui il costo del personale rappresenta oltre il 91,3% del costo della produzione.

5 registrano una perdita (-1,34 mln di euro); per l'Emilia-Romagna n. 1 su 6 è in perdita (-1,9 mln); per il Lazio n. 1 su 2 registra una perdita (-108 mila euro); per l'Abruzzo l'unica partecipata presenta una perdita di -29 mila euro; per la Campania n. 2 su 7 registrano una perdita (-8 mila euro); in Sicilia emerge che n. 1 società su 4 presenta una perdita per 1,8 mln di euro.

Tabella 6/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Valore della produzione			Costo della produzione			Di cui costo del personale			Società in utile			Utile netto			Società in perdita			Perdite		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	17.462	18.843	20.409	17.085	18.199	19.893	10.885	11.583	12.368	1	1	1	241	465	368						
Piemonte	3	3	3	99.423	96.995	114.091	96.435	101.358	112.931	57.383	63.151	70.488	3	1	2	1.813	0	2.044		2	1		4.983	1.945
Lombardia	2	1	1	439	29	4	613	41	3	340	0	0	1		1	2		1	1	1		184	12	
Liguria	2	2	2	71.950	82.779	97.839	70.112	80.354	93.975	35.053	34.365	38.174	2	2	2	970	1.450	2.426						
P.A. Bolzano	2	2	2	5.471	6.015	5.934	5.443	5.780	5.932	1.257	1.149	1.151	2	1	1	17	262	0,09		1	1		23	3
P.A. Trento																								
Veneto	5	5	5	44.130	31.492	37.716	43.317	35.630	37.888	18.052	15.340	15.639	4	3	3	723	604	866	1	2	2	384	5.030	1.345
Friuli-V. G.	1	1		643	509		871	714		492	352								1	1		226	205	
Emilia-Romagna	4	6	6	181.475	268.378	287.356	182.885	266.858	285.053	78.522	111.619	117.031	4	4	5	923	612	1.180		2	1		533	1.894
Toscana	6	6	6	36.688	33.983	36.399	34.809	33.593	35.379	16.848	16.645	18.222	6	6	6	1.007	588	662						
Umbria	2	2	2	32.901	33.472	41.296	32.529	33.115	40.822	21.401	21.586	24.857	2	2	2	9	25	28						
Marche																								
Lazio	2	2	2	13.566	11.955	13.782	11.021	9.920	11.177	2.024	1.949	2.187	2	2	1	1.815	1.551	1.994			1			108
Abruzzo		1	1		715	697		711	724		59	76		1			3			1				29
Molise																								
Campania	4	6	7	14.255	24.785	23.308	13.152	23.271	22.145	2.106	4.424	4.101	3	4	5	901	1.266	953	1	2	2	27	13	8
Puglia	8	8	8	162.756	185.170	218.719	154.989	182.569	207.316	143.770	168.579	189.203	8	8	8	4.786	1.252	6.275						
Basilicata																								
Calabria																								
Sicilia	4	4	4	315.943	320.016	351.209	314.990	318.622	351.812	204.437	214.211	227.996	3	4	3	233	471	77	1		1	90		1.768
Sardegna	2	1		5	0		11	7		0	0								2	1		7	7	
Totale	48	51	50	997.107	1.115.136	1.248.758	978.261	1.110.740	1.225.048	592.569	665.010	721.493	41	39	40	13.439	8.550	16.874	7	12	10	918	10.806	7.099

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

A livello di comparto aggregato si registra una netta prevalenza degli utili rispetto alle perdite sia per il complesso degli organismi osservati a controllo pubblico (Tabella 6/SA) sia per quelli non a controllo pubblico (Tabella 8/SA).

Dall'esame dei dati che riguardano i costi e il valore della produzione per unità di personale (Tabella 7/SA), emerge, in generale, che il valore della produzione *pro-unità*, realizzato mediante l'impiego di tutti i fattori della produzione (con relativo costo), copre, nel triennio, di poco il costo della produzione *pro-unità*, realizzando così un margine operativo lordo (MOL)⁵²⁷ minimo, sintomatico di una gestione economica poco efficiente, fenomeno accentuato nell'anno dell'emergenza sanitaria in cui costo e valore della produzione quasi si eguagliano.

In alcuni casi, i dati evidenziati dimostrano che il costo unitario della produzione è maggiore del valore unitario della produzione (vedi casi: Veneto, Abruzzo, Sicilia). Analizzando i valori nel dettaglio della gestione caratteristica rispetto alle unità di personale impiegate, si rileva un valore medio di incidenza del costo del personale sul costo della produzione pari a 58,90% nel 2021 in diminuzione rispetto alla serie storica analizzata (60,57% nel 2019 e 59,87% nel 2020). Emerge la situazione al limite della Regione Puglia con una percentuale di incidenza pari al 91,26% nel 2021 (era 92,76% nel 2019), fenomeno che può essere sintomatico della scarsa efficacia delle politiche di contenimento del costo del lavoro perseguite dagli enti nei confronti delle società controllate (n. 8 società partecipate dichiarano di avere nel corso del triennio un numero di addetti che supera le 5 mila unità fino ad arrivare nel 2021 a 6.547 unità). In altre Regioni viene superato il 60% di incidenza come accade, ad esempio, negli enti della Regione Siciliana (64,81% in cui emerge che per le 4 società presenti vi è un numero medio di dipendenti nel triennio che supera le 6.000 unità), nella Valle d'Aosta (62,17%), in Piemonte (62,42%), Umbria (60,89%), mentre l'incidenza risulta meno elevata nella Regione Abruzzo, con un peso inferiore al 10,55%, (nella quale viene dichiarato 1 addetto per 1 società).

⁵²⁷ Il MOL è un indicatore essenziale per verificare se l'azienda è in grado di generare ricchezza tramite la gestione operativa (differenza tra valore della produzione e costo della produzione), senza tener conto della gestione non caratteristica, che comprende l'area finanziaria (interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, etc.) e quella straordinaria (plusvalenze, minusvalenze, etc.), oltre alle imposte.

Tabella 7/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Numero addetti			Costo unità di personale (valore medio)			Costo della produzione per unità di personale (valore medio)			Valore della produzione per unità di personale (valore medio)			Incidenza % costo del personale sul costo della produzione		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	225	234	244	48.376	49.501	50.689	75.931	77.772	81.527	77.611	80.526	83.645	63,71	63,65	62,17
Piemonte	3	3	3	2.058	2.355	2.268	27.883	26.816	31.079	46.858	43.040	49.793	48.311	41.187	50.304	59,50	62,31	62,42
Lombardia	2	1	1	11	0	0	30.942			55.751			39.879			55,50		
Liguria	2	2	2	582	573	600	60.228	59.973	63.624	120.467	140.235	156.624	123.626	144.465	163.065	50,00	42,77	40,62
P.A. Bolzano	2	2	2	28	27	25	44.897	42.543	46.044	194.381	214.056	237.271	195.389	222.764	237.360	23,10	19,87	19,41
P.A. Trento	0	0	0	0	0	0												
Veneto	5	5	5	340	328	327	53.093	46.767	47.824	127.404	108.627	115.865	129.794	96.012	115.338	41,67	43,05	41,28
Friuli-V.G.	1	1	0	11	6	0	44.685	58.661		79.182	119.042		58.423	84.829		56,43	49,28	
Emilia-Romagna	4	6	6	1.901	2.436	2.499	41.306	45.820	46.831	96.205	109.547	114.067	95.463	110.172	114.988	42,94	41,83	41,06
Toscana	6	6	6	511	508	535	32.970	32.765	34.060	68.120	66.127	66.130	71.797	66.895	68.035	48,40	49,55	51,51
Umbria	2	2	2	412	397	328	51.945	54.373	75.784	78.954	83.414	124.456	79.858	84.312	125.903	65,79	65,18	60,89
Marche	0	0	0	0	0	0												
Lazio	2	2	2	52	59	61	38.926	33.032	35.856	211.937	168.127	183.230	260.889	202.620	225.933	18,37	19,65	19,57
Abruzzo	0	1	1	0	1	1		58.664	76.379		710.665	723.696		714.867	697.458		8,25	10,55
Molise	0	0	0	0	0	0												
Campania	4	6	7	56	66	81	37.601	67.023	50.632	234.848	352.590	273.390	254.548	375.536	287.752	16,01	19,01	18,52
Puglia	8	8	8	5.220	5.718	6.547	27.542	29.482	28.899	29.691	31.929	31.666	31.179	32.384	33.407	92,76	92,34	91,26
Basilicata	0	0	0	0	0	0												
Calabria	0	0	0	0	0	0												
Sicilia	4	4	4	6.070	6.071	6.084	33.680	35.284	37.475	51.893	52.483	57.826	52.050	52.712	57.727	64,90	67,23	64,81
Sardegna	2	1	0	0	0	0												
Totale	48	51	50	17.477	18.779	19.600	33.906	35.412	36.811	55.974	59.148	62.502	57.053	59.382	63.712	60,57	59,87	58,90

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

La Tabella 8/SA analizza a livello regionale i risultati della gestione caratteristica ed i risultati di esercizio delle società partecipate osservate non a controllo pubblico (26 enti nel 2021 rispetto ai 28 degli anni precedenti).

In generale, anche in questo secondo gruppo in quasi tutte le Regioni il valore della produzione è superiore al costo della produzione ad eccezione delle società presenti nella Regione Umbria, Campania, Puglia. Le perdite che si generano in totale sono circa 2,54 milioni di euro.

Per quanto concerne il risultato dell'esercizio (utile/perdita), dalle informazioni riportate nella Tabella 8/SA emerge che le perdite sono state registrate solamente per alcune società con sede legale nella Regione: per la Lombardia n. 4 società su 9 registrano una perdita (pari a 922 mila euro); per il Friuli-Venezia Giulia n. 1 su 2 è in perdita di modesto valore (pari a 4 mila euro); per la Campania n. 2 su 7 registrano una perdita (pari a 27 mila euro); per la Puglia entrambi le società registrano una perdita di modesto valore complessivo (pari a 8 mila euro); per l'Umbria l'unica società registra una perdita di valore ingente pari a 1,5 mln di euro.

Tabella 8/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Valore della produzione			Costo della produzione			Di cui costo del personale			Società in utile			Utile netto			Società in perdita			Perdite		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta																								
Piemonte	3	3	2	20.052	21.314	8.240	18.651	17.632	7.117	4.417	4.803	1.275	3	3	2	1.273	3.572	1.008						
Lombardia	8	8	9	13.060	11.281	11.430	13.156	7.849	9.555	2.893	2.926	3.252	5	5	5	3.621	3.313	2.191	3	3	4	5.534	766	922
Liguria																								
P.A. Bolzano																								
P.A. Trento																								
Veneto																								
Friuli-V. G.	1	1	2	370	405	396	285	303	301	103	113	122	1	1	1	63	77	75			1			4
Emilia-Romagna																								
Toscana	3	1	1	105	78	81	116	57	54	0	0	0	2	1	1	2	14	18	1			16		
Umbria	1	1	1	10.601	8.722	8.672	9.548	9.088	10.208	4.726	4.918	4.925	1			590				1	1		402	1.581
Marche	1	1	1	2.260	2.173	2.708	2.234	2.152	2.678	1.301	1.308	1.539	1	1	1	5	7	4						
Lazio																								
Abruzzo																								
Molise																								
Campania	6	9	7	807	968	364	702	846	369	189	325	51	5	6	5	49	113	17	1	3	2	1	31	27
Puglia	3	2	2	399	143	134	410	154	142	84	29	28	1			4			2	2	2	21	11	8
Basilicata																								
Calabria																								
Sicilia	1	1	1	85	106	185	85	105	185	0	0	20	1	1	1	0,018	0	0						
Sardegna	1	1		0	0		0,731	0,701		0	0								1	1		0,728	0,697	
Totale	28	28	26	47.740	45.190	32.210	45.187	38.187	30.609	13.714	14.422	11.212	20	18	16	5.606	7.096	3.313	8	10	10	5.573	1.211	2.542

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Dall'esame dei dati relativi ai costi e al valore della produzione per unità di personale per le società partecipate non a controllo pubblico (Tabella 9/SA), in generale, emerge che il secondo è pari a 105 mila euro ed è maggiore, seppur di poco, rispetto ai costi della produzione *pro capite* che risultano essere pari a 99,7 mila euro.

Analizzando nel dettaglio i valori della gestione caratteristica rispetto alle unità di personale impiegate, si rileva un valore medio di incidenza del costo del personale sul costo della produzione pari a 36,63%. Per una società l'incidenza è di poco superiore al 50% (nella Regione Marche), mentre per tutte le altre i valori percentuali si aggirano intorno alla media generale.

Tabella 9/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Numero addetti			Costo unità di personale (valore medio)			Costo della produzione per unità di personale (valore medio)			Valore della produzione per unità di personale (valore medio)			Incidenza % costo del personale sul costo della produzione		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta																		
Piemonte	3	3	2	117	116	33	37.754	41.407	38.644	159.409	152.003	215.676	171.388	183.742	249.683	23,68	27,24	17,92
Lombardia	8	8	9	36	33	37	80.354	88.669	87.905	365.454	237.854	258.256	362.789	341.853	308.909	21,99	37,28	34,04
Liguria																		
P.A. Bolzano																		
P.A. Trento																		
Veneto																		
Friuli-V.G.	1	1	2	2	3	6	51.624	37.550	20.307	142.546	100.926	50.224	185.000	135.040	65.947	36,22	37,21	40,43
Emilia-Romagna																		
Toscana	3	1	1	0	0	0												
Umbria	1	1	1	110	116	104	42.965	42.397	47.360	86.802	78.345	98.157	96.369	75.186	83.389	49,50	54,12	48,25
Marche	1	1	1	111	118	121	11.724	11.087	12.717	20.122	18.239	22.132	20.364	18.419	22.382	58,27	60,79	57,46
Lazio																		
Abruzzo																		
Molise																		
Campania	6	9	7	7	11	4	26.960	29.528	12.693	100.246	76.876	92.140	115.298	87.968	90.967	26,89	38,41	13,78
Puglia	3	2	2	8	1	1	10.500	28.916	27.708	51.233	153.999	141.992	49.852	143.213	134.100	20,49	18,78	19,51
Basilicata																		
Calabria																		
Sicilia	1	1	1	0	0	1			19.675			184.698			185.431			10,65
Sardegna	1	1		0	0													
Totale	28	28	26	391	398	307	35.073	36.236	36.521	115.567	95.948	99.705	122.097	113.543	104.918	30,35	37,77	36,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

La gestione caratteristica è in parte influenzata dal settore di attività prevalente in cui opera la società. La Tabella 10/SA evidenzia l'attività prevalente – identificata con la descrizione del codice Ateco - per ciascuna società.

In linea generale, le società svolgono principalmente attività relative ai servizi “strumentali”, con n. 32 società su n. 50 totali (64% del totale). Tra quelle che producono servizi “strumentali”, il maggior numero di società (n. 11) è riferibile principalmente all'ambito delle “Attività professionali, scientifiche e tecniche”. Nella categoria “servizi strumentali”, l'impiego di maggiori unità lavorative si registra nei settori “Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese”, “Attività artistiche, sportive, di intrattenimento” e “Servizi di informazione e comunicazione”.

Gli organismi operanti nei Servizi pubblici locali (SPL), seppure meno numerosi (n. 18 società) rispetto a quelli presenti nei servizi “strumentali” (n. 32) impiegano un numero di addetti di poco inferiore e quasi sovrapponibile (9.792 unità rispetto alle 9.808). Nell'ambito dei Servizi pubblici locali l'attività prevalente che evidenzia il maggior numero di società è la “Sanità e assistenza sociale” con n. 16 società, con un valore della produzione pari a 684 mln (che rappresenta oltre il 54% del totale del valore della produzione), e con un numero di addetti pari a 9.617 unità.

Tabella 10/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente

Attività Prevalente - Organismo Partecipato	Numero società partecipate	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Costi della produzione	Di cui costi del personale	Numero addetti	Utile o Perdita d'esercizio
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento								
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1	1	1.999	0,16	1.871	706	10	71
Trasporto e magazzinaggio	1	1	17.802	1,43	17.084	7.989	165	466
Sanità e assistenza sociale	16	8	684.618	54,82	677.901	367.546	9.617	2.553
TOTALE SPL	18	10	704.420	56,41	696.855	376.241	9.792	3.091
Agricoltura, silvicoltura e pesca								
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria								
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	1	1	64.980	5,20	63.806	57.482	1.729	0
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1	0	10.711	0,86	10.548	4.073	178	104
Attività finanziarie e assicurative								
Attività immobiliari	3	1	2.657	0,21	1.546	314	8	-901
Attività manifatturiere	1	1	10	0,00	12	0	0	-2
Attività professionali, scientifiche e tecniche	11	8	62.437	5,00	60.972	29.918	703	1.031
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli								
Costruzioni								
Estrazione di Minerali da Cave e Miniere								
Istruzione	2	1	1.179	0,09	1.277	308	10	-107
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	6	5	181.709	14,55	174.410	149.111	4.980	3.472
Servizi di informazione e comunicazione	5	4	187.627	15,03	183.337	75.784	1.313	2.889
Altre attività di servizi	2	1	33.028	2,64	32.286	28.261	887	197
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	32	22	544.339	43,59	528.193	345.252	9.808	6.684
Totale	50	32	1.248.758	100,00	1.225.048	721.493	19.600	9.775

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato.

11.1.1 Focus confronto risultati della gestione caratteristica ed erogazioni provenienti dagli enti partecipanti

Le tabelle 11/SA e 12/SA sono state costruite partendo dai dati di bilancio delle società a controllo pubblico e confrontandoli con i dati delle erogazioni dei rispettivi enti partecipanti per l'anno 2021. Sono stati analizzati i dati relativi al costo della produzione e al costo del personale, nonché l'utile o la perdita d'esercizio; dal lato degli enti partecipanti si è analizzato il dato delle erogazioni verso le proprie società controllate relativo ai contratti di servizio, ai contributi in conto esercizio e a quelli destinati a finanziare altre spese.

Il totale delle società partecipate a controllo pubblico in utile (tab. 11/SA) è pari a n. 35 di cui n. 14 sono società che operano nel settore dei Servizi pubblici locali (SPL) e n. 21 società svolgono attività prevalenti di varia natura. Il numero totale delle società analizzate in perdita (tab. 12/SA) è n. 4 di cui n. 2 che operano nei SPL e n. 2 negli altri servizi strumentali.

Con l'intento di rilevare quali società controllate pubbliche potrebbero presentare situazioni gestionali non ottimali e quindi richiedere un monitoraggio più accurato da parte degli enti partecipanti, si è confrontato il totale degli importi erogati in conto esercizio dall'Ente partecipante con i costi della produzione e con i costi del personale della partecipata. Tale analisi è stata condotta sia sulle società in perdita che su quelle in utile. Con riferimento alle società in perdita (n. 4), ve ne sono alcune (n. 2) per cui le erogazioni⁵²⁸ ricevute dagli enti partecipanti non sono sufficienti a coprire i costi di produzione⁵²⁹. Per queste ultime società in perdita diventa indispensabile acquisire altre fonti di entrata, se consentito anche sul mercato per garantire l'equilibrio economico-finanziario e non compromettere la continuità aziendale. Dette società sono da attenzionare con particolare riguardo, poiché, in caso di continuo mancato reperimento di ulteriori ricavi sul mercato, gli enti partecipanti si troverebbero a dover ripianare le perdite con esborsi finanziari aggiuntivi.

Osservando le società con utile d'esercizio, vi sono n. 22 società controllate per le quali i trasferimenti ricevuti dagli enti partecipanti non sono sufficienti a coprire i costi di produzione⁵³⁰; in tale caso, però, le società sono state capaci di rivolgersi al mercato riuscendo così a coprire i costi della produzione e generando un utile.

Infine, l'analisi ha riguardato anche la differenza tra il Valore della produzione e il totale delle risorse erogate dagli enti partecipanti, allo scopo di analizzare che il totale di tali risorse sia almeno contenuto

⁵²⁸ Il riferimento è ai contratti di servizio, ai contributi in conto esercizio e a quelli destinati a finanziare altre spese.

⁵²⁹ Questo è il caso di una partecipata che svolge Servizi Pubblici Locali nello specifico "Sanità e assistenza sociale" e di una nel settore dei servizi strumentali e nello specifico nel settore "Istruzione".

⁵³⁰ Si tratta di n. 22 società partecipate a controllo pubblico su n. 35 totali di cui 10 (su n. 14 totali) svolgono SPL – in particolare 8 sono quelle impegnate nelle attività di "Sanità e assistenza sociale".

Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e dagli enti sanitari

nel valore summenzionato. Da una prima analisi è emerso che non sempre le risorse trasferite coincidono con il valore della produzione: tale differenza sarà oggetto di approfondimenti futuri.

Tabella 11/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti - Dettaglio società in utile

Attività prevalente - società controllate	Esercizio 2021										
	Dati di bilancio della società				Dati comunicati dall'ente partecipante			Analisi su costo del personale		Analisi su costo produzione	
	Numero società	Costo della produzione	Di cui costo del personale	Utile netto	Oneri per contratti di servizio (A)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio + altre spese (B)	Totale (C = A+B)	Differenza (C-costo del personale)	Società con costo del personale non coperto dalle erogazioni	Differenza (C-costo di produzione)	Società con costo di produzione non coperto dalle erogazioni
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento											
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1	1.871	706	71	740	119	859	154	0	-1.011	1
Trasporto e magazzino	1	17.084	7.989	466	6.925	1.439	8.364	375	0	-8.720	1
Sanità e assistenza sociale	12	507.317	320.202	7.611	332.853	47.254	380.107	59.906	1	-127.210	8
Totale SPL	14	526.271	328.897	8.149	340.519	48.812	389.331	60.434	1	-136.940	10
Agricoltura, silvicoltura e pesca											
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria											
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	1	63.806	57.482	0	15.040	0	15.040	-42.441	1	-48.765	1
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1	10.548	4.073	104	8.624	0	8.624	4.551	0	-1.923	1
Attività finanziarie e assicurative											
Attività immobiliari	1	615	314	735	398	0	398	84	0	-217	1
Attività manifatturiere											
Attività professionali, scientifiche e tecniche	5	54.827	27.191	889	24.946	16.089	41.035	13.844	1	-13.792	5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli											
Costruzioni											
Estrazione di Minerali da Cave e Miniere											
Istruzione	1	3	0	1	5	0	5	5	0	2	0
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	6	174.410	149.111	3.472	189.598	16	189.614	40.503	1	15.205	2
Servizi di informazione e comunicazione	4	181.081	75.582	2.892	112.575	63.649	176.224	100.642	0	-4.857	2
Altre attività di servizi	2	32.286	28.261	197	41.774	0	41.774	13.513	0	9.488	0
Totale servizi strumentali	21	517.575	342.014	8.290	392.960	79.754	472.715	130.701	3	-44.860	12
Totale	35	1.043.846	670.911	16.439	733.479	128.566	862.045	191.134	4	-181.800	22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato e beneficiarie di erogazioni provenienti dagli enti partecipanti.

Tabella 12/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico: confronto tra i costi della gestione caratteristica e le erogazioni degli enti partecipanti - Dettaglio società in perdita

Attività prevalente - società controllate	Esercizio 2021										
	Dati di bilancio della società				Dati comunicati dall'ente partecipante			Analisi su costo del personale		Analisi su costo produzione	
	Numero società	Costo della produzione	Di cui costo del personale	Perdita	Oneri per contratti di servizio (A)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio + altre spese (B)	Totale (C = A+B)	Differenza (C-costo del personale)	Società con costo del personale non coperto dalle erogazioni	Differenza (C-costo di produzione)	Società con costo di produzione non coperto dalle erogazioni
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento											
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata											
Trasporto e magazzinaggio											
Sanità e assistenza sociale	2	43.528	15.161	-3.176	32.360	10.399	42.759	27.597	0	-769	1
Totale SPL	2	43.528	15.161	-3.176	32.360	10.399	42.759	27.597	0	-769	1
Agricoltura, silvicoltura e pesca											
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria											
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento											
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione											
Attività finanziarie e assicurative											
Attività immobiliari											
Attività manifatturiere											
Attività professionali, scientifiche e tecniche											
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli											
Costruzioni											
Estrazione di Minerali da Cave e Miniere											
Istruzione	1	1.275	308	-108	350	412	762	454	0	-512	1
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese											
Servizi di informazione e comunicazione	1	2.255	202	-3	2.711	0	2.711	2.509	0	455	0
Altre attività di servizi											
Totale servizi strumentali	2	3.530	510	-111	3.061	412	3.473	2.962	0	-57	1
Totale	4	47.058	15.672	-3.286	35.420	10.811	46.231	30.560	0	-826	2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato e beneficiarie di erogazioni provenienti dagli enti partecipanti.

11.2 I risultati della gestione finanziaria

I valori della gestione finanziaria delle società oggetto della presente indagine (Tabella 13/SA) mostrano, a livello aggregato, una prevalenza dei debiti sui crediti in tutte le Regioni, ad eccezione di alcune Regioni⁵³¹.

Nel complesso, i debiti delle società a controllo pubblico ammontano a 504 milioni di euro. La gran parte di tali debiti è stata contratta dalle partecipate dell'Emilia-Romagna per un valore di circa 217,6 mln (pari al 43,18% del totale della massa debitoria), della Regione siciliana con 74,2 mln e della Regione Piemonte, con 58,6 mln.

Al fine di valutare la sostenibilità di tale indebitamento è possibile calcolare il rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), dal quale si evince un quoziente di indebitamento generale di 1,94 in continua ascesa rispetto ai valori della serie storica analizzata. In non poche Regioni si registrano valori superiori alla media nazionale come, ad esempio, nella P.A. di Bolzano con un quoziente di 12,42 e in Piemonte, dove il quoziente di indebitamento raggiunge la cifra di 4,98. Di contro, valori inferiori all'unità si osservano nelle società controllate della Valle d'Aosta, del Veneto, della Toscana e Campania.

⁵³¹ Si tratta delle società della Regione Toscana, Umbria, Abruzzo, Campania e Sicilia in cui i crediti risultano essere maggiori rispetto ai debiti.

Tabella 13/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Totale Crediti			Totale Debiti			Patrimonio Netto - ex. 2424 CC			Quoziente Indebitamento **		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	7.232	5.112	6.189	7.219	6.987	7.314	9.867	10.332	10.874	0,73	0,68	0,67
Piemonte	3	3	3	25.577	21.669	23.221	52.113	58.309	58.648	20.374	15.391	11.768	2,56	3,79	4,98
Lombardia	2	1	1	65	7	8	244	160	153	(117)	(145)	(144)	-2,08	-1,10	-1,06
Liguria	2	2	2	37.798	34.943	42.049	31.981	30.936	42.825	13.865	16.071	18.497	2,31	1,92	2,32
P.A. Bolzano	2	2	2	997	1.617	1.946	2.968	4.014	7.848	615	854	632	4,82	4,70	12,42
P.A. Trento															
Veneto	5	5	5	9.008	6.855	8.141	12.194	11.548	13.756	26.106	22.057	22.678	0,47	0,52	0,61
Friuli-Venezia Giulia	1	1		580	359		690	598		234	29		2,95	20,94	
Emilia-Romagna	4	6	6	109.964	157.737	206.963	103.669	200.668	217.604	103.364	119.536	118.811	1,00	1,68	1,83
Toscana	6	6	6	14.747	14.211	13.667	13.018	12.324	9.989	12.833	13.200	13.636	1,01	0,93	0,73
Umbria	2	2	2	11.353	9.622	12.629	10.128	9.791	10.822	5.071	5.096	5.124	2,00	1,92	2,11
Marche															
Lazio	2	2	2	3.893	4.484	4.340	5.742	5.813	4.978	2.496	2.323	2.819	2,30	2,50	1,77
Abruzzo		1	1		246	197		198	147		96	67		2,07	2,19
Molise															
Campania	4	6	7	11.712	15.277	14.758	9.454	12.731	12.565	9.314	14.443	15.480	1,01	0,88	0,81
Puglia	8	8	8	29.677	41.146	29.345	33.324	39.946	42.912	10.306	9.298	16.040	3,23	4,30	2,68
Basilicata															
Calabria															
Sicilia	4	4	4	76.098	84.641	99.082	74.034	70.163	74.278	23.961	24.647	23.921	3,09	2,85	3,11
Sardegna	2	1		49	2		15	10		1.030	984		0,02	0,01	
Totale	48	51	50	338.750	397.927	462.535	356.794	464.195	503.840	239.317	254.212	260.203	1,49	1,83	1,94

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

** Quoziente delle società partecipate espresso su base regionale.

La Tabella 14/SA analizza le reciproche posizioni debitorie e creditorie, nel corso del triennio, tra ente controllante e società controllata⁵³². Si evidenzia una significativa incidenza percentuale dei crediti verso i partecipanti rispetto al complesso dei crediti vantati dalle controllate, pari al 32,86%, a fronte di una percentuale più modesta dal lato dei debiti, pari al 18,47%. Andamento osservato anche nel corso del triennio 2019-2021, con l'unica eccezione rappresentata dal rapporto dei debiti verso gli enti partecipanti sul totale dei debiti del 2019, che risulta essere pari al 3,69%.

Dal lato dei debiti, emergono talune situazioni di maggiore dipendenza delle società a controllo pubblico dagli enti partecipanti; in particolare, si rileva una forte incidenza dei debiti verso gli enti partecipanti con riferimento alle società controllate aventi sede nelle Regioni Veneto (39,40%) e Emilia-Romagna (38,68%).

⁵³² L'indagine ha riguardato una platea più ristretta (n. 16) di organismi societari, cioè quelli per i quali l'amministrazione ha dichiarato l'esistenza di rapporti creditori o debitori nei confronti delle proprie controllate.

Tabella 14/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Totale Crediti			Crediti verso enti partecipanti			Totale Debiti			Debiti verso enti partecipanti		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	7.232	5.112	6.189	145	54	644	7.219	6.987	7.314	0	0	0
Piemonte	1	1	1	4.450	4.082	4.833	1.606	1.023	1.050	31.245	33.897	35.845	413	771	1.466
Lombardia															
Liguria	2	2	1	37.798	34.943	38.570	3.282	2.407	4.101	31.981	30.936	34.201	41	23	0
P.A. Bolzano															
P.A. Trento															
Veneto	1	1	1	5.899	2.790	4.267	4.783	2.044	3.211	9.308	8.239	10.098	2.557	2.273	3.979
Friuli-Venezia Giulia															
Emilia-Romagna	2	3	3	53.588	106.697	108.185	8.155	66.911	63.016	36.305	102.549	102.853	512	39.596	39.791
Toscana	4	4	4	13.661	13.110	12.560	6.777	6.405	4.269	11.354	10.963	8.874	3.016	2.015	667
Umbria	2	2	2	11.353	9.622	12.629	1.162	3.475	3.382	10.128	9.791	10.822	152	389	505
Marche															
Lazio	1	1	1	2.662	2.801	2.177	21	35	39	2.569	2.650	2.216	0	0	0
Abruzzo															
Molise															
Campania	1			9.187			2.972			7.160			0		
Puglia															
Basilicata															
Calabria															
Sicilia	2	2	2	39.442	52.522	66.072	9.369	12.863	4.241	38.608	36.411	38.925	176	176	0
Sardegna															
Totale	17	17	16	185.271	231.678	255.482	38.272	95.217	83.953	185.878	242.423	251.148	6.867	45.242	46.408

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati e rapporti debito/credito tra gli enti territoriali partecipanti e le partecipate.

La Tabella 15/SA analizza nel complesso la gestione finanziaria, nel triennio, delle società non soggette a controllo pubblico. Il totale dei debiti delle partecipate non a controllo pubblico decresce da 80 milioni di euro del 2019 a 42 mln del 2021; la gran parte di tali debiti, sempre all'interno del triennio, è stata contratta dalle partecipate della Lombardia, con circa 27,45 mln di euro (pari al 65,10% ossia più della metà dell'intero ammontare della massa debitoria); dagli enti della Regione Umbria con circa 6,5 mln (pari al 15,5% del totale) e della Regione Piemonte, con 4,9 mln di euro (ossia il 11,63% del totale).

Al fine di valutare la sostenibilità di tale indebitamento è possibile calcolare il rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), dal quale si evince un quoziente di indebitamento generale inferiore all'unità e pari allo 0,38 in diminuzione rispetto ai dati del triennio (solo in alcune Regioni il quoziente è superiore all'unità). In alcune Regioni si registrano valori molto superiori alla media nazionale come ad esempio in Umbria, con un quoziente di indebitamento pari al 95,07, in Sicilia con un quoziente di 19,82 ed in Puglia con un quoziente pari al 9,05.

Tabella 15/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Totale Crediti			Totale Debiti			Patrimonio Netto - ex. 2424 CC			Quoziente Indebitamento **		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta															
Piemonte	3	3	2	9.758	9.417	6.505	25.326	22.900	4.908	20.074	28.199	14.586	1,26	0,81	0,34
Lombardia	8	8	9	6.216	5.520	4.415	39.981	27.776	27.453	80.375	92.966	91.711	0,50	0,30	0,30
Liguria															
P.A. Bolzano															
P.A. Trento															
Veneto															
Friuli-Venezia Giulia	1	1	2	125	154	160	80	101	598	911	988	874	0,09	0,10	0,68
Emilia-Romagna															
Toscana	3	1	1	746	35	18	5.741	53	23	1.982	1.061	1.079	2,90	0,05	0,02
Umbria	1	1	1	1.437	2.326	2.829	3.818	5.731	6.539	2.052	1.650	69	1,86	3,47	95,07
Marche	1	1	1	746	966	1.141	908	1.005	1.225	643	650	655	1,41	1,55	1,87
Lazio															
Abruzzo															
Molise															
Campania	6	9	7	3.706	2.726	995	2.630	2.335	776	1.644	1.939	636	1,60	1,20	1,22
Puglia	3	2	2	1.644	448	304	1.290	69	173	82	27	19	15,69	2,57	9,05
Basilicata															
Calabria															
Sicilia	1	1	1	139	243	428	471	421	474	24	24	24	19,69	17,59	19,82
Sardegna	1	1		0	0		0	0		36	35		0,00	0,00	
Totale	28	28	26	24.518	21.836	16.795	80.246	60.391	42.168	107.824	127.538	109.652	0,74	0,47	0,38

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

** Quoziente delle società partecipate espresso su base regionale.

La Tabella 16/SA analizza le reciproche posizioni debitorie e creditorie tra ente partecipante e società non a controllo pubblico. Le società che hanno evidenziato i reciproci rapporti sono n. 2 nel 2021, ma anche nel 2020; erano n. 4 nel 2019. Si evidenzia una significativa incidenza percentuale dei crediti verso i partecipanti rispetto al complesso dei crediti vantati dalle controllate, pari a circa il 40%, a fronte di una percentuale più modesta dal lato dei debiti, pari al 6,9%. Gli enti delle Regioni coinvolte nel 2021 sono Lombardia e Umbria con n. 1 ente ciascuno.

Tabella 16/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate			Totale Crediti			Crediti verso enti partecipanti			Totale Debiti			Debiti verso enti partecipanti		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta															
Piemonte															
Lombardia	2	1	1	843	607	749	48	11	22	1.062	927	928	0	0	0
Liguria															
P.A. Bolzano															
P.A. Trento															
Veneto															
Friuli-Venezia Giulia															
Emilia-Romagna															
Toscana															
Umbria	1	1	1	1.437	2.326	2.829	899	1.457	1.445	3.818	5.731	6.539	9	26	516
Marche															
Lazio															
Abruzzo															
Molise															
Campania															
Puglia	1			1.125			10			1.152			51		
Basilicata															
Calabria															
Sicilia															
Sardegna															
Totale	4	2	2	3.405	2.933	3.578	957	1.468	1.467	6.032	6.658	7.467	60	26	516

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati e rapporti debito/credito tra gli enti territoriali partecipanti e le partecipate.

11.3 Le società partecipate e controllate in perdita

Nel complesso delle società partecipate dagli enti sanitari, nel triennio esaminato, le società che presentano dei risultati in perdita sono state nel 2021 n. 10 (a fronte delle n. 50 presenti), nel 2020 n. 12 (a fronte delle n. 51 presenti) e nel 2019 n. 7 (a fronte delle n. 48 presenti). L'ammontare complessivo delle perdite per il 2021 è di 7,1 milioni di euro.

L'importo più elevato di perdite del 2021 viene generato da una sola azienda della Regione Piemonte, pari a quasi 1,95 mln di euro (27% circa del totale) con un numero medio di personale pari a 20 unità; seguita, anche in questo caso, da una sola azienda della Regione Emilia-Romagna con 1,89 mln di euro a fronte di un valore della produzione pari a zero, elemento che porta a riflettere sulla natura delle perdite. Gli enti sanitari della Regione Siciliana presentano la sola azienda in perdita per 1,76 mln di euro con un numero medio di dipendenti elevato pari a 765 unità.

La tabella 18/SA mette in evidenza l'attività prevalente delle società in perdita, evidenziando che delle n. 10 presenti nel 2021 sono n. 4 quelle afferenti ai servizi sanità ed assistenza sociale che presentano un numero di addetti pari a 1.068, il valore delle perdite pari a 5,05 mln (71,25% del totale), maggiore rispetto agli altri settori che riguardano più società. Le attività immobiliari presentano una sola società partecipata in perdita in Emilia-Romagna (con un valore della produzione pari a zero).

L'analisi prosegue con le società non a controllo pubblico in perdita (tab. 19/SA) in cui sono presenti nel 2021 n. 26 società di cui in perdita n. 10 concentrate principalmente in Lombardia (n. 4) con un importo di 922 mila euro di perdita (erano 3 negli esercizi precedenti con perdite molto più elevate nel 2019, pari a 5,5 mln). L'importo maggiore di perdite registrate ammonta a 1,58 mln (pari al 62,19% del totale) generato dall'unica società in perdita presente in Umbria tra quelle non a controllo pubblico che svolge come attività prevalente (tab. 20/SA) l'attività - Sanità e assistenza sociale con n. 104 dipendenti medi ed un valore della produzione di poco maggiore a 8,6 mln (pari al 75,17%).

Le restanti 9 aziende in perdita attengono tutte al settore dei servizi strumentali con un valore della produzione totale pari a 2,86 mln di euro per 961 mln di perdita ed un numero medio di dipendenti pari a n. 18.

Tabella 17/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Numero medio dipendenti			Numero società in perdita			Numero medio dipendenti società in perdita			Valore della produzione			Costi della produzione			Importo delle perdite (bilancio d'esercizio)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	225	234	244															
Piemonte	3	3	3	2.058	2.355	2.268		2	1		220	20		30.904	11.981		35.876	13.855		4.983	1.945
Lombardia	2	1	1	11	0	0	1	1		1	0		55	29		235	41		184	12	
Liguria	2	2	2	582	573	600															
P.A. Bolzano	2	2	2	28	27	25		1	1		3	2		2.274	2.254		2.305	2.255		23	3
P.A. Trento																					
Veneto	5	5	5	340	328	327	1	2	2	0	290	283	769	24.535	29.350	1.153	29.499	30.675	384	5.030	1.345
Friuli-V.G.	1	1		11	6		1	1		11	6		643	509		871	714		226	205	
Emilia-Romagna	4	6	6	1.901	2.436	2.499		2	1		404	0	0	28.372	0		28.338	260		533	1.894
Toscana	6	6	6	511	508	535															
Umbria	2	2	2	412	397	328															
Marche																					
Lazio	2	2	2	52	59	61			1			10			1.175			1.275			108
Abruzzo		1	1		1	1			1			1			697			724			29
Molise																					
Campania	4	6	7	56	66	81	1	2	2	3	0	0	123	6	10	150	12	18	27	13	8
Puglia	8	8	8	5.220	5.718	6.547															
Basilicata																					
Calabria																					
Sicilia	4	4	4	6.070	6.071	6.084	1		1	309		765	10.434		123.889	10.510		126.055	90		1.768
Sardegna	2	1		0	0		2	1		0	0		5	0		11	7		7	7	
Totale	48	51	50	17.477	18.779	19.600	7	12	10	324	923	1.081	12.027	86.629	169.356	12.930	96.793	175.115	918	10.806	7.099

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Tabella 18/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società partecipate in perdita	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento							
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata							
Trasporto e magazzinaggio							
Sanità e assistenza sociale	4	2	165.220	97,56	5.058	3,06	1.068
TOTALE SPL	4	2	165.220	97,56	5.058	3,06	1.068
Agricoltura, silvicoltura e pesca							
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria							
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento							
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione							
Attività finanziarie e assicurative							
Attività immobiliari	1	0	0	0,00	1.894		0
Attività manifatturiere	1	1	10	0,01	2	20,71	0
Attività professionali, scientifiche e tecniche	2	1	697	0,41	35	4,95	1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli							
Costruzioni							
Estrazione di Minerali da Cave e Miniere							
Istruzione	1	0	1.175	0,69	108	9,18	10
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese							
Servizi di informazione e comunicazione	1	0	2.254	1,33	3	0,12	2
Altre attività di servizi							
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	6	2	4.136	2,44	2.041	49,36	13
TOTALE	10	4	169.356	100,00	7.099	4,19	1.081

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società con bilancio 2021 approvato.

Tabella 19/SA - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita

Società partecipate NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società			Numero medio dipendenti			Numero società in perdita			Numero medio dipendenti società in perdita			Valore della produzione			Costi della produzione			Importo delle perdite (bilancio d'esercizio)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta																					
Piemonte	3	3	2	117	116	33															
Lombardia	8	8	9	36	33	37	3	3	4	15	10	14	2.165	1.283	2.700	7.577	2.473	3.793	5.534	766	922
Liguria																					
P.A. Bolzano																					
P.A. Trento																					
Veneto																					
Friuli-V.G.	1	1	2	2	3	6			1			3			26			35			4
Emilia-Romagna																					
Toscana	3	1	1	0	0	0	1			0			0			16			16		
Umbria	1	1	1	110	116	104		1	1		116	104		8.722	8.672		9.088	10.208		402	1.581
Marche	1	1	1	111	118	121															
Lazio																					
Abruzzo																					
Molise																					
Campania	6	9	7	7	11	4	1	3	2	1	0	0	0	2	4	1	33	31	1	31	27
Puglia	3	2	2	8	1	1	2	2	2	1	1	1	167	143	134	187	154	142	21	11	8
Basilicata																					
Calabria																					
Sicilia	1	1	1	0	0	1															
Sardegna	1	1		0	0		1	1		0	0		0	0		1	1		1	1	
Totale	28	28	26	391	398	307	8	10	10	17	127	122	2.331	10.150	11.537	7.782	11.748	14.209	5.573	1.211	2.542

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipate NON a controllo pubblico con bilanci 2019-2020-2021 approvati.

Tabella 20/SA - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società NON controllate	Numero società partecipate in perdita	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento						
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata						
Trasporto e magazzinaggio						
Sanità e assistenza sociale	1	8.672	75,17	1.581	18,23	104
TOTALE SPL	1	8.672	75,17	1.581	18,23	104
Agricoltura, silvicoltura e pesca						
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria						
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento						
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione						
Attività finanziarie e assicurative						
Attività immobiliari	2	583	5,06	18	3,01	0
Attività manifatturiere	1	596	5,16	903	151,54	13
Attività professionali, scientifiche e tecniche	5	164	1,42	39	23,71	4
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1	1.521	13,18	2	0,13	1
Costruzioni						
Istruzione						
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese						
Servizi di informazione e comunicazione						
Altre attività di servizi						
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	9	2.864	24,83	961	33,55	18
TOTALE	10	11.537	100,00	2.542	22,04	122

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

* Società partecipate NON a controllo pubblico con bilancio 2021 approvato.

11.4 La revisione periodica

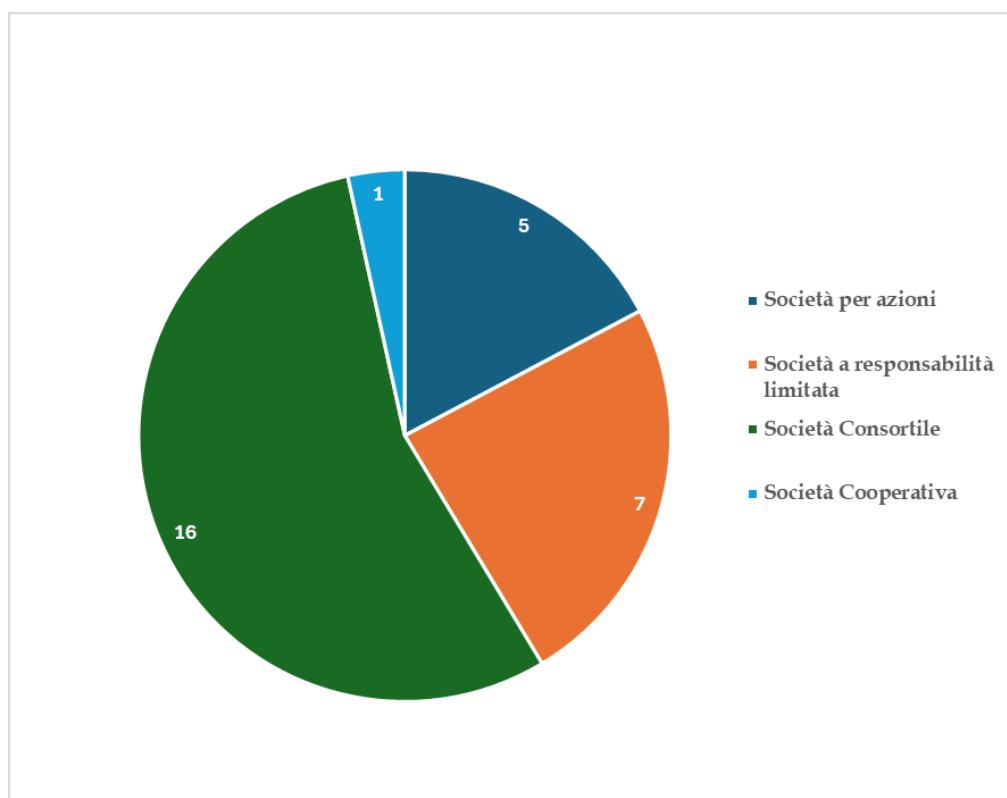
In questa sezione si ricostruisce il quadro generale della ricognizione e dei relativi esiti, come comunicati dagli enti nell'applicativo "*Partecipazioni*".

Gli esiti della razionalizzazione periodica (art. 20 del Tusp) sono stati acquisiti nello stesso applicativo (e non in una sezione separata), consentendo agli enti di inserire una sola volta i dati di comune interesse. La revisione periodica, infatti, è incentrata sulle partecipazioni societarie, mentre il censimento annuale riguarda tutti gli organismi partecipati.

11.4.1 I dati relativi alla revisione periodica

L'analisi della revisione periodica è stata eseguita partendo dal numero complessivo delle società considerando soltanto quelle che presentano almeno una situazione di criticità. Il grafico 2/SA illustra le forme giuridiche delle società sottoposte a razionalizzazione. Delle n. 29 società sottoposte a razionalizzazione, n. 16 sono società consortili a responsabilità limitata, n. 7 società a responsabilità limitata, n. 5 società consortili per azioni, n. 1 società per azioni e società cooperativa.

Grafico 2/SA - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Quanto alla distribuzione per area regionale delle società oggetto di revisione periodica, n. 12 (41,37% del totale) sono riferite alla Regione Campania; gli enti della Regione Lombardia che detengono partecipazioni da razionalizzare sono n. 7 pari al 70% del numero complessivo della stessa Regione.

11.4.2 Le criticità emerse dalla revisione periodica

Nell'ambito dei criteri di razionalizzazione previsti dal Tusp (tra cui spicca il requisito della non inerenza delle partecipazioni societarie al perseguimento delle finalità istituzionali), l'indagine è circoscritta a talune situazioni elencate dall'art. 20, co. 2 del Tusp, oggettivamente calcolabili in base alle risultanze dei bilanci d'esercizio e delle rispettive note integrative.

La Tabella 21/SA riepiloga la situazione delle criticità emerse dalla rilevazione con riferimento ai parametri indicati dall'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) del Tusp (rispettivamente: società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500.000 euro; 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).

Al riguardo, risulta che n. 29 società, pari al 35,37% del totale, versano in almeno una delle già menzionate situazioni di criticità, tali da richiedere un intervento da parte degli enti proprietari. I dipendenti delle società interessate sono complessivamente n. 49.

Tabella 21/SA - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero complessivo società	Numero società da razionalizzare	% numero società da razionalizzare su numero complessivo società	Numero dipendenti
Valle d'Aosta	1		0,00	
Piemonte	5		0,00	
Lombardia	10	7	70,00	17
Liguria	2		0,00	
P.A. Bolzano	2	1	50,00	2
P.A. Trento				
Veneto	5		0,00	
Friuli-Venezia Giulia	2	1	50,00	3
Emilia-Romagna	6		0,00	
Toscana	8	2	25,00	6
Umbria	3		0,00	
Marche	1		0,00	
Lazio	3	1	33,33	10
Abruzzo	2	1	50,00	1
Molise				
Campania	15	12	80,00	8
Puglia	10	2	20,00	1
Basilicata				
Calabria				
Sicilia	7	2	28,57	1
Sardegna				
Estera				
Totale	82	29	35,37	49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Posto che alcune società potrebbero trovarsi in più d'una delle ipotesi in esame, di seguito sono analizzate le fattispecie in cui ricorre una sola delle evidenziate criticità.

L'analisi di dettaglio contenuta nelle Tabelle 22/SA, 23/SA e 24/SA espone, per ciascuna fattispecie, un numero di società "non analizzabili". Si tratta di un insieme eterogeneo che comprende le società per le quali non sono disponibili tutti i dati necessari ai fini dell'indagine.

La Tabella 22/SA dà evidenza delle società che presentano, nell'esercizio 2021, un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, o addirittura prive di dipendenti: la criticità in esame ricorre in un numero elevato di società (n. 26, pari a circa il 36,61% delle n. 71 analizzabili). Di queste, n. 1 risulta inattiva⁵³³, mentre tra quelle che risultano in attività, pari a n. 25, si registrano n. 18 dipendenti.

Le società che risultano in attività sono prevalentemente concentrate in Campania (n. 10 su n. 14 totali nella Regione, con nessun dipendente segnalato) e in Lombardia (n. 6 su n. 8 nella Regione, con nessun

⁵³³ L'Ente si trova nella Regione siciliana e si tratta del Società "Consorzio aziende sanitarie siciliana S.r.l."

dependente segnalato). In tali casi, il percorso di razionalizzazione avviato dagli enti potrebbe risultare più agevole per il limitato impatto occupazionale delle misure adottate.

Tabella 22/SA - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2021 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f=b-d-e	g	h
Valle d'Aosta	1					0		
Piemonte	4					0	4	1
Lombardia	8	6	4			6		2
Liguria	2					0		
P.A. Bolzano	2	1	2			1	2	
P.A. Trento						0		
Veneto	4					0		1
Friuli-Venezia Giulia	1	1	3			1	3	1
Emilia-Romagna	5					0		1
Toscana	6	2	6			2	6	2
Umbria	3					0		
Marche	1					0		
Lazio	3					0		
Abruzzo	1	1	1			1	1	1
Molise						0		
Campania	14	10	0			10	0	1
Puglia	9	2	1			2	1	1
Basilicata						0		
Calabria						0		
Sicilia	7	3	1		1	2	1	
Sardegna						0		
Esteri						0		
Totale	71	26	18	0	1	25	18	11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

La Tabella 23/SA mostra come il 25,42% delle società analizzabili (n. 15 su n. 59) presenti un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro.

Tutte le società⁵³⁴ (n. 15 con un numero di dipendenti pari a 34) per le quali ricorre il parametro di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) Tusp, risultano essere in attività. Dette società impiegano n. 34 dipendenti, prevalentemente concentrati in Lombardia (n. 13 dipendenti su n. 4 società), nel Lazio (n. 10 dipendenti su 1 società analizzabile) e in Campania (n. 8 dipendenti su n. 8 società).

⁵³⁴ Risultano nel 2021 n. 23 società non analizzabili, concentrate principalmente tra gli Enti della Regione Campania e della Regione Lombardia.

Tabella 23/SA - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 euro nel triennio 2019-2021 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società con fatturato medio triennio 2019-2021 inferiore a 500.000 euro						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f=b-d-e	g	h
Valle d'Aosta	1					0		0
Piemonte	4					0		1
Lombardia	6	4	13			4	13	4
Liguria	2					0		0
P.A. Bolzano	2					0		0
P.A. Trento						0		
Veneto	4					0		1
Friuli-Venezia Giulia	1	1	3			1	3	1
Emilia-Romagna	5					0		1
Toscana	5					0		3
Umbria	3					0		0
Marche	1					0		0
Lazio	2	1	10			1	10	1
Abruzzo	1					0		1
Molise						0		
Campania	10	8	8			8	8	5
Puglia	8	1	0			1	0	2
Basilicata						0		
Calabria						0		
Sicilia	4					0		3
Sardegna						0		
Estero						0		
Totale	59	15	34	0	0	15	34	23

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

La Tabella 24/SA prende in esame la condizione di cui all'art. 20, co. 2, lett. b) (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): n. 4 società registrano perdite in quattro dei cinque esercizi considerati e tutte non svolgono servizi di interesse generale e si presentano in attività. L'importo delle perdite, di modesta entità, negli Enti delle due sole Regioni coinvolte è altalenante negli anni considerati, con una riduzione delle perdite nell'ultimo anno considerato per un totale di 20 mila euro.

Tabella 24/SA - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2017-2021 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5												Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Perdite 2021	Perdite 2020	Perdite 2019	Perdite 2018	Perdite 2017	Società che svolgono servizi di interesse generale (S.I.G.)	Società che NON svolgono servizi di interesse generale				
										Numero società	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale o inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j=b-i	k	l=j-k	m	n
Valle d' Aosta	1													
Piemonte	4													1
Lombardia	8	2	0	-18	-89	-21	-131	-37	0	2	0	2	0	2
Liguria	2													
P.A. Bolzano	2													
P.A. Trento														
Veneto	4													1
Friuli-Venezia Giulia	1													1
Emilia-Romagna	4													2
Toscana	5													3
Umbria	3													
Marche	1													
Lazio	3													
Abruzzo	1													1
Molise														
Campania	9	2	0	-3	-12	-28	-4	0	0	2	0	2	0	6
Puglia	8													2
Basilicata														
Calabria														
Sicilia	4													3
Sardegna														
Esteri														
Totale	60	4	0	-20	-101	-49	-135	-37	0	4	0	4	0	22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

11.4.3 Gli esiti della revisione periodica

Nel paragrafo precedente l'analisi ha riguardato la ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate (ai sensi dell'art. 20, co. 2 lett. b), d), e), Tusp), considerando i dati che gli enti hanno desunto dai documenti societari di bilancio.

Diversamente, la presente analisi si fonda sulle determinazioni assunte dagli enti proprietari in merito alle quote di partecipazione detenute e dà conto delle misure che i medesimi hanno comunicato mediante l'applicativo "*Partecipazioni*". Gli esiti sono stati raggruppati in tre macro-gruppi:

Mantenimento

- **Mantenimento senza interventi.** Avuto riguardo al totale delle partecipazioni degli enti sanitari, su un totale di n. 146 partecipazioni, per n. 126 (Tabella 25/SA) è stato ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche.
- **Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società:** In n. 4 casi, il mantenimento prevede l'effettuazione di azioni di razionalizzazione sulla società (n. 1 in Umbria e n. 3 in Sicilia).

Dismissione

- **Cessione della partecipazione a titolo oneroso.** La vendita delle quote di partecipazione è stata prevista in n. 10 casi totali, n. 6 in Lombardia, n. 2 in Veneto, e n. 1 in Piemonte e in Sicilia.
- **Messa in liquidazione, recesso, scioglimento.** Nel modello di rilevazione sono previsti i casi specifici di perdita di quote di partecipazione per motivi diversi dalla cessione gratuita o a titolo oneroso. Si tratta delle ipotesi di messa in liquidazione (che nell'anno di analisi non risulta valorizzata), recesso (n. 1 individuata in Piemonte) e scioglimento (n. 5 tutte presenti negli enti della Regione siciliana).

Altro

- **Fusione della società per incorporazione in altra società o per unione in altra società.** Secondo la ricognizione effettuata, i piani di riassetto per il 2021 non prevedono la fusione per incorporazione o per unione in altra società.

Con riferimento alle diverse ipotesi di dismissione sopra esaminate (Cessione della partecipazione a titolo gratuito o a titolo oneroso, messa in liquidazione, liquidazione della società, recesso, scioglimento) si fa presente che di queste n. 137 risultano attive, n. 9 inattive.

Un ulteriore approfondimento riguardante gli esiti della revisione periodica è stato effettuato con riferimento ai settori di attività in cui operano le società partecipate (Tabella 26/SA).

Dall'analisi è emerso, come sia stato deliberato il mantenimento (con o senza interventi di razionalizzazione) per n. 47 partecipazioni in società che svolgono servizi pubblici locali e per n. 99 partecipazioni in società che svolgono servizi strumentali.

Tabella 25/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti sanitari – Anno 2021

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Valle d'Aosta	1									1
Piemonte	6			1		1				8
Lombardia	2			6						8
Liguria	10									10
P.A. Bolzano	2									2
P.A. Trento										0
Veneto	2			2						4
Friuli-Venezia Giulia	1									1
Emilia-Romagna	18									18
Toscana	16									16
Umbria	5	1								6
Marche	1									1
Lazio	3									3
Abruzzo	1									1
Molise										0
Campania	18									18
Puglia	9									9
Basilicata										0
Calabria										0
Sicilia	31	3		1			5			40
Sardegna										0
Estere										0
Totale	126	4	0	10	0	1	5	0	0	146

Stato della società	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Attivo	122	4		10		1				137
Inattivo	4						5			9
Totale	126	4	0	10	0	1	5	0	0	146

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Tabella 26/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività – Anno 2021

Settore di attività	Mantenimento		Dismissioni					Altro		Totale
	Mantenimento senza interventi	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella “ società tramite”	Recesso dalla società	Scioglimento e liquidazione della società	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1									1
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	10			1						11
Trasporto e magazzinaggio	2									2
Sanità e assistenza sociale	29	3		1						33
TOTALE SPL	42	3	0	2	0	0	0	0	0	47
Agricoltura, silvicoltura e pesca										0
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria										0
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	11	1								12
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1									1
Attività finanziarie e assicurative	1			2						3
Attività immobiliari	1			4						5
Attività manifatturiere	2			1						3
Attività professionali, scientifiche e tecniche	24			1						25
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli						1				1
Costruzioni										0
Estrazione di minerali da cave e miniere										0
Istruzione	1									1
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	16						5			21
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali										0
Servizi di informazione e comunicazione	25									25
Altre attività di servizi	2									2
TOTALE SERVIZI STRUMENTALE	84	1	0	8	0	1	5	0	0	99
Totale	126	4	0	10	0	1	5	0	0	146

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

11.4.4 Le partecipazioni non più detenute

L'applicativo "Partecipazioni" consente di rilevare anche le partecipazioni censite negli esercizi precedenti che risultano, a vario titolo, non più detenute alla chiusura dell'anno al quale il piano si riferisce.

Complessivamente, le partecipazioni non più detenute rilevate con riferimento al 31/12/2021 risultano essere n. 17 in totale, di cui n. 1 relativa ad organismi non societari e n. 16 riferite a società (v. Tabelle 27/SA e 28/SA).

La partecipazione esposta nella Tabella 27/SA è venuta meno per una ragione: dismissione della partecipazione da parte dell'ente partecipante nel corso dell'anno 2021.

Tabella 27/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria

Forme giuridiche non societarie	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione		
	Organismo cessato	Partecipazione dismessa dall'amministrazione	Totale
Consorzio		1	1
Totale forme giuridiche non societarie		1	1

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Quanto alle partecipazioni non più detenute relative a società (Tabella 28/SA), accanto alle motivazioni non riconducibili agli interventi di razionalizzazione, è possibile rilevare il dettaglio delle modalità attraverso le quali sono state dismesse le partecipazioni (n. 16):

- cessione della partecipazione a titolo oneroso (n. 5 società di cui n. 2 società a responsabilità limitata; n. 1 società consortile a responsabilità limitata; n. 2 società per azioni);
- messa in liquidazione della società (n. 3 società a responsabilità limitata);
- recesso dalla società (n. 5 società consortili a responsabilità limitata);
- scioglimento della società (n. 3, di cui n. 1 società a responsabilità limitata, n. 2 società consortili a responsabilità limitata).

Nel dettaglio, le risorse incassate che provengono dalle operazioni di cessione a titolo oneroso, ammontano a 3,37 milioni di euro, a fronte di 3,38 milioni previsti.

Tabella 28/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria

Forma giuridica partecipazione non più detenuta	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione					Importo previsto per la dismissione	Importo incassato dalla dismissione
	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Messa in liquidazione della società	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale motivazioni riconducibili ad interventi di razionalizzazione		
Società a responsabilità limitata	2	3		1	6	3.319	3.320
Società consortile a responsabilità limitata	1		5	2	8	34	19
Società per azioni	2				2	30	30
Totale	5	3	5	3	16	3.384	3.370

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

12 I FLUSSI FINANZIARI E L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI AGLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI SANITARI

Nel presente capitolo si osservano i flussi finanziari tra gli enti sanitari ed i propri organismi partecipati. Occorre evidenziare che gli enti sanitari, a differenza degli Enti territoriali (in precedenza considerati) adottano la contabilità economico-patrimoniale.

Le Amministrazioni che adottano la contabilità di tipo economico-patrimoniale devono indicare nell’applicativo Partecipazioni, sulla base delle linee guida specifiche adottate per l’adempimento della comunicazione, le seguenti informazioni:

A) Con riferimento alle “uscite”:

3. per il valore impegnato, il relativo costo iscritto nel Conto Economico;
4. per i pagamenti in conto competenza, il relativo flusso finanziario in uscita (dato di cassa) afferente al costo di competenza iscritto nel Conto Economico;
5. per i pagamenti in conto residui, il relativo flusso finanziario in uscita (dato di cassa) afferente al costo di competenza di esercizi precedenti.

B) Con riferimento alle “entrate”:

1. come valore accertato, il relativo ricavo iscritto nel Conto Economico;
2. per le riscossioni in conto competenza, il relativo flusso finanziario in entrata (dato di cassa) afferente al ricavo di competenza iscritto nel conto Economico;
3. per le riscossioni in conto residui, il relativo flusso finanziario in entrata (dato di cassa) afferente al ricavo di competenza di esercizi precedenti.

Ai fini della presente relazione, pertanto, si adopera la terminologia – illustrata in precedenza - utilizzata dall’applicativo “Partecipazioni”.

12.1 I flussi finanziari

Allo scopo di fornire una dimensione del fenomeno degli organismi partecipati il più ampio possibile⁵³⁵, anche ai fini di una valutazione del grado di autonomia degli stessi, nel presente paragrafo si approfondiscono le dinamiche finanziarie tra gli organismi partecipati e gli enti partecipanti. In tale

⁵³⁵ Il fenomeno viene esaminato sotto una angolatura diversa rispetto al precedente capitolo, in quanto viene ampliato il campione di indagine considerando non solo le società, ma tutta la platea degli organismi partecipati.

prospettiva, l'indagine si focalizza sui movimenti finanziari tra l'ente sanitario e gli organismi partecipati da almeno un ente sanitario, sotto il profilo dei crediti e debiti, delle entrate e delle spese. L'indagine prende in considerazione l'intera platea degli organismi partecipati, anche quelli per i quali non sono presenti i dati di bilancio nell'applicativo "*Partecipazioni*", senza distinzioni in ordine alla loro forma giuridica o alla sussistenza di una relazione di controllo, con l'obiettivo di intercettare tutti gli organismi partecipati per i quali si siano verificati flussi contabili con gli enti.

12.1.1 Crediti e debiti

Nel caso di organismi partecipati da una pluralità di enti appartenenti a diverse aree geografiche, i relativi importi sono stati attribuiti ad una singola Regione secondo il criterio della sede legale dell'organismo: tale metodologia operativa consente di fornire un dato di sintesi sull'ammontare dei crediti/debiti tra quest'ultimo e l'insieme degli enti partecipanti.

La correttezza delle informazioni contabili resta affidata al positivo esito delle operazioni di riconciliazione delle partite di credito/debito tra gli enti sanitari ed i loro organismi partecipati.

I dati presenti nell'applicativo "*Partecipazioni*" non consentono di poter distinguere tra la massa creditoria scaduta o in scadenza.

Muovendoci dalle premesse sopra evidenziate⁵³⁶, dall'estrazione dei dati dall'applicativo "*Partecipazioni*" si evidenzia che nel 2021 circa il 44,2% del totale degli organismi partecipati, pari a n. 57 sui n. 129 totali⁵³⁷, registrano movimenti di crediti e debiti verso gli enti partecipanti. La platea degli organismi partecipati che nel 2019 e 2020 registrano movimenti di crediti e debiti verso gli enti partecipanti non si discosta notevolmente da quanto rilevato nel 2021: gli organismi sono pari rispettivamente a n. 59 su n. 143⁵³⁸ e n. 55 su n. 137⁵³⁹, con una incidenza sul totale pari a 41,2% e 40,2%. Le informazioni relative ai "Crediti verso enti partecipanti" e ai "Debiti verso enti partecipanti" sono state fornite dagli enti sanitari mediante compilazione di specifici campi presenti nella stessa banca dati⁵⁴⁰.

Nel complesso, i crediti degli organismi partecipati nei confronti degli enti partecipanti ammontano a 130,1 milioni di euro nel 2019, 190,8 milioni di euro nel 2020 e 176,8 milioni di euro nel 2021, di cui la parte più consistente è registrata dagli organismi partecipati (n. 4 nel 2019, n. 5 nel 2020 e n. 6 nel 2021)

⁵³⁶ Il campione esaminato riguarda gli organismi partecipati (non solo società) per i quali sussistono movimenti contabili con gli enti sanitari partecipanti.

⁵³⁷ Gli organismi partecipati totali sono pari a n. 129, di cui n. 114 risultano attivi, n. 3 soggetti a procedure concorsuali in corso, n. 9 soggetti a procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso e n. 3 inattive.

⁵³⁸ Gli organismi partecipati totali sono pari a n. 143, di cui n. 121 risultano attivi, n. 5 soggetti a procedure concorsuali in corso, n. 14 soggetti a procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso e n. 3 inattive.

⁵³⁹ Gli organismi partecipati totali sono pari a n. 137, di cui n. 119 risultano attivi, n. 3 soggetti a procedure concorsuali in corso, n. 12 soggetti a procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso e n. 3 inattive.

⁵⁴⁰ La rilevazione dei crediti/debiti verso controllante è presente soltanto nel bilancio civilistico delle società in regime ordinario e non anche in quelle in contabilità semplificata, ragion per cui il dato non è acquisito in automatico da InfoCamere.

con sede legale in Emilia-Romagna (rispettivamente 51,2 milioni di euro, 109 milioni e 108,7 milioni). L'ammontare più consistente dei crediti è detenuto dall'Ospedale Sassuolo S.p.A. e, per il sol biennio 2020-2021, dall'Istituto romagnolo per lo studio dei tumori "Dino Amadori" IRSTS S.r.l.

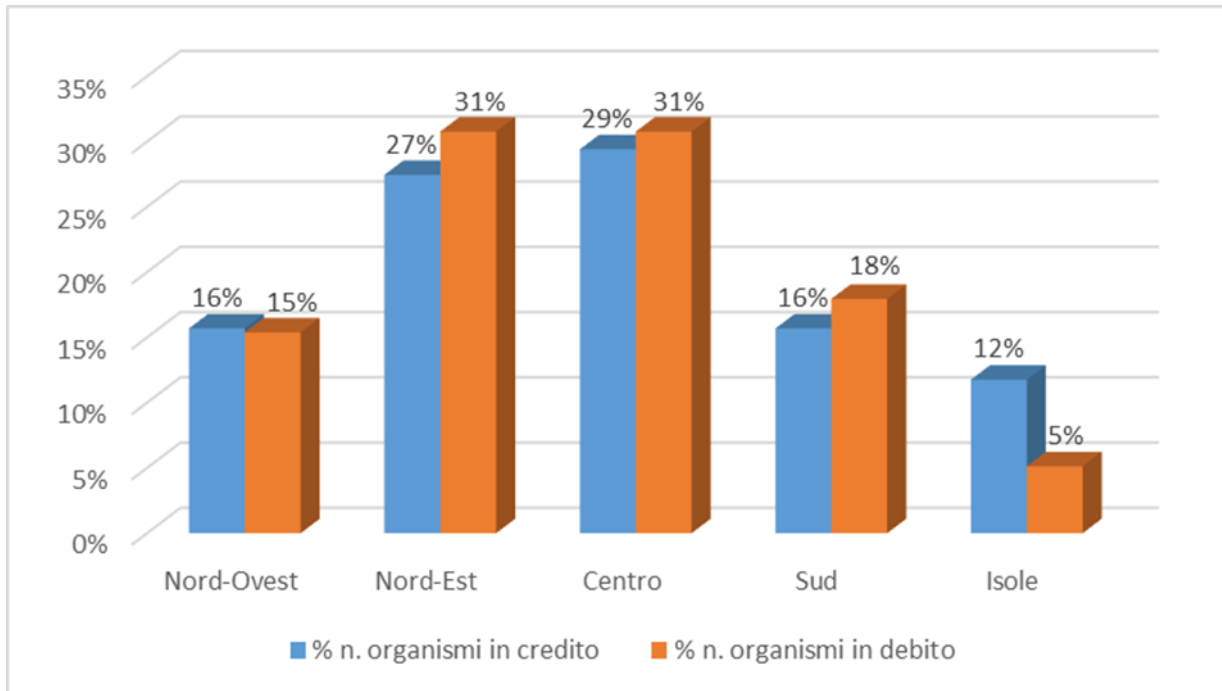
Osservando, invece, i debiti verso enti partecipanti si registra un ammontare pari a 117,7 milioni di euro nel 2019, 96 milioni di euro nel 2020 e 96,6 milioni di euro nel 2021, di cui la quota preponderante si concentra negli organismi partecipati con sede legale in Emilia-Romagna (27,3 milioni di euro nel 2019, 70,4 milioni di euro nel 2020 e 74 milioni di euro nel 2021) e, nel solo 2019, anche dagli organismi partecipati con sede legale in Veneto (72,8 milioni di euro). Con riferimento agli organismi con sede legale in Emilia-Romagna il debito è detenuto in prevalenza dall'Ospedale Sassuolo S.p.A. e, per il solo biennio 2020-2021, dall'Istituto romagnolo per lo studio dei tumori "Dino Amadori" IRSTS S.r.l., mentre per il Veneto troviamo il Consorzio per la ricerca sanitaria - Coris.

Tabella 29/SA - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti

OO.PP. con sede legale nella Regione	Numero organismi partecipati che registrano crediti e/o debiti verso gli enti partecipanti			Crediti verso enti partecipanti						Debiti verso enti partecipanti					
				N. organismi partecipati			Importo			N. organismi partecipati			Importo		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	1	1	1	145	54	644						
Piemonte	6	6	6	4	4	4	18.455	17.451	13.199	6	6	6	2.729	3.235	1.967
Lombardia	2	1	1	2	1	1	48	11	22						
Liguria	2	2	2	1	2	2	3.282	2.407	4.102	1	1		41	23	
P.A. Bolzano	1	2	2	1	2	2	285	1.385	1.766	1	1	1	100	102	112
P.A. Trento															
Veneto	7	7	7	6	6	6	6.835	5.269	5.711	7	6	7	72.794	3.995	5.901
Friuli-Venezia Giulia															
Emilia-Romagna	4	5	6	4	5	6	51.179	109.004	108.715	3	4	4	27.318	70.447	74.034
Toscana	15	13	13	12	11	11	10.401	10.868	10.887	12	11	10	7.190	6.898	6.659
Umbria	3	3	3	3	3	3	2.061	4.932	4.827	2	2	2	160	415	1.021
Marche															
Lazio	2	1	1	2	1	1	34	35	39						
Abruzzo															
Molise															
Campania	1	1	1	1	1	1	2.972	1.383	2.780						
Puglia	8	7	7	8	7	7	23.241	23.157	18.223	7	7	7	5.711	8.258	5.700
Basilicata															
Calabria															
Sicilia	7	6	7	6	5	6	11.200	14.868	5.918	3	3	2	1.631	2.565	1.194
Sardegna															
Totale	59	55	57	51	49	51	130.139	190.825	176.834	42	41	39	117.676	95.938	96.588

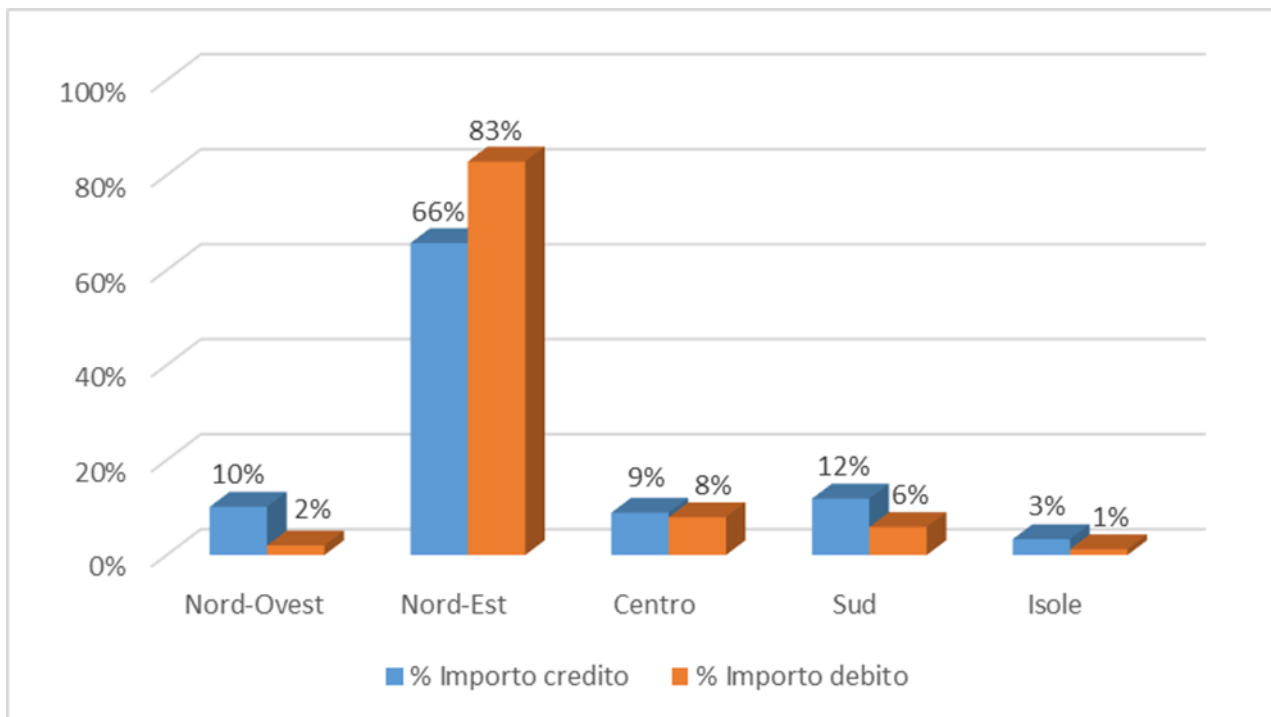
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Grafico 3/SA - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % del numero degli organismi partecipati per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Grafico 4/SA - Crediti e debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli importi per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

12.1.2 “Spese”

La situazione complessiva dei movimenti finanziari viene osservata dalla prospettiva dei bilanci degli organismi partecipati, con riferimento alla data di chiusura dell'esercizio esaminato, mediante l'analisi delle somme impegnate ed effettivamente erogate a loro favore.

L'indagine relativa alle erogazioni complessive degli enti partecipanti a beneficio degli organismi partecipati viene condotta sulla base di categorie di spesa che sono individuate dagli enti partecipanti (correlate alla contabilità finanziaria nell'ambito delle voci del piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del d.lgs. n. 118/2011).

Le tabelle che seguono illustrano i valori delle erogazioni complessive verso gli enti partecipanti per le seguenti categorie: oneri per contratti di servizio (A), oneri per copertura perdite (C), oneri per l'acquisizione di quote societarie (E), aumenti del capitale sociale per motivi diversi dal ripiano perdite (D) e, una voce residuale, per le erogazioni diverse dagli oneri afferenti ai trasferimenti, alle garanzie e alle altre spese (B). Dai predetti oneri si distinguono i trasferimenti, maggiormente di parte corrente, ma anche di parte capitale (escluse le spese finalizzate agli investimenti), cui si aggiungono gli oneri per concessione di crediti, quelli per la trasformazione, cessazione e liquidazione di quote societarie, gli oneri per garanzie, nonché le escussioni nei confronti dell'ente delle garanzie concesse. Tali tipologie sono raggruppate nell'unica voce “Trasferimenti, garanzie e altre spese” (B).

L'analisi si concentra sugli organismi partecipati dei quali si dispongono le informazioni sulle spese⁵⁴¹ degli enti partecipanti: va comunque precisato che nel novero sono comprese quelle per le quali l'ente ha dichiarato almeno una tipologia di erogazione tra quelle sopra esposte (che può essere solo trasferimenti, oppure oneri per contratti di servizio o per copertura perdite, etc.).

La spesa degli enti sanitari a titolo di oneri per contratti di servizio è rappresentativa⁵⁴² della corretta programmazione delle esigenze di funzionamento di entrambi (ente partecipante ed ente partecipato) e, in generale, della gestione attenta degli organismi partecipati, spesso affidatari diretti di servizi pubblici e, pertanto, soggetti ai pregnanti poteri di vigilanza e di controllo spettanti agli enti proprietari. L'indagine coinvolge complessivamente n. 55 organismi partecipati nel 2019 (rispetto ai complessivi 143), n. 54 nel 2020 (rispetto ai complessivi 137) e n. 55 nel 2021 (rispetto ai complessivi 129) che, dall'applicativo “Partecipazioni”, risultano destinatari di erogazioni (impegni) da parte degli enti partecipanti. Con riferimento ai pagamenti effettuati, invece, l'aggregato risulta essere di n. 55 organismi partecipati nel 2019 e nel 2020 e n. 52 nel 2021.

⁵⁴¹ Si utilizza la terminologia adoperata dall'applicativo “Partecipazioni”. A tal fine si rimanda al par. 12.1.

⁵⁴² Non si esclude che l'entità delle erogazioni sia molto più estesa di quella documentabile in questa sede, a causa della eventuale incompletezza delle informazioni indicate nell'applicativo “Partecipazioni”.

Nelle tabelle che seguono, la spesa degli enti sanitari verso gli organismi oggetto dell'indagine viene rappresentata sotto il profilo degli importi erogati dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi. Tale impostazione metodologica implica, quindi, che la numerosità degli organismi partecipati esposti nelle tabelle⁵⁴³ che seguono risulta essere differente dal dato sopra indicato, in quanto un certo numero di organismi partecipati viene considerato più volte, in virtù del fatto che esistono situazioni in cui più enti sanitari (anche di Regioni diverse) partecipano allo stesso organismo partecipato.

Le erogazioni sostenute dagli enti partecipanti per gli organismi partecipati evidenziano, come da tabella che segue, un andamento crescente nel periodo 2019-2021: esse ammontano complessivamente a 611,8 milioni di euro nel 2019, 690,4 milioni di euro nel 2020 e 815,7 milioni di euro nel 2021. Le maggiori risorse assegnate agli organismi partecipati risultano erogate dagli enti sanitari appartenenti alla Regione Puglia⁵⁴⁴ - con 187,9 milioni di euro nel 2019 (30,7% del totale), 204,6 milioni nel 2020 (29,6%) e 241,3 milioni nel 2021 (29,6%) - alla Regione Emilia-Romagna⁵⁴⁵ - con 109,7 milioni di euro nel 2019 (17,9%), 188,8 milioni nel 2020 (27,3%) e 225,1 milioni nel 2021 (27,6%) - e alla Regione Piemonte⁵⁴⁶ - con 112,5 milioni di euro nel 2019 (18,4%), 102 milioni nel 2020 (14,8%) e 122 milioni nel 2021 (15%).

Nel periodo oggetto d'indagine la voce di maggior peso, a livello aggregato nazionale, è rappresentata dagli oneri per contratti di servizio (A) pari a 588,6 milioni di euro nel 2019, 665 milioni di euro nel 2020 e 749,6 milioni di euro nel 2021 (rispettivamente pari a 96,2% del totale, 96,3% e 91,9%). In tale macro aggregato spiccano le erogazioni effettuate dagli enti sanitari della Regione Puglia, seguiti da quelli dell'Emilia-Romagna⁵⁴⁷ e del Piemonte.

Le altre voci ("Trasferimenti garanzie ed altre spese" e "Oneri per acquisizione di quote societarie") rappresentano un residuale del totale, rispettivamente pari a 8,1% e 0,01% del totale.

Con riferimento alla macro-aggregato Trasferimenti garanzie ed altre spese, gli enti sanitari che registrano tale spesa sono ubicati prevalentemente in Piemonte⁵⁴⁸, in Emilia-Romagna⁵⁴⁹, in Toscana⁵⁵⁰

⁵⁴³ Non è stato inserito il totale di colonna relativo al numero di organismi partecipati beneficiari di erogazioni da parte degli enti partecipanti in quanto poco significativo.

⁵⁴⁴ La situazione è abbastanza omogenea in quanto tutti gli enti sanitari sostengono le erogazioni, senza che vi sia una concentrazione di erogazioni su pochi enti.

⁵⁴⁵ Gli enti sanitari della Regione Emilia-Romagna che sostengono le maggiori erogazioni sono: nel 2019 l'Azienda Usl Modena e l'Azienda Usl Imola; nel 2020 e 2021 l'Azienda Usl Modena, l'Azienda Usl Imola e l'Azienda Usl della Romagna.

⁵⁴⁶ Nel periodo 2019-2021 le maggiori erogazioni sono registrate prevalentemente per i seguenti enti sanitari: Azienda ospedaliera S. Croce e Carle, Azienda sanitaria locale Cuneo 1, Azienda sanitaria locale Verbano-Cusio-Ossola, Azienda sanitaria locale Torino 4 e Azienda sanitaria locale Asti.

⁵⁴⁷ Gli enti sanitari della Regione Emilia-Romagna che sostengono le maggiori erogazioni sono: nel 2019 l'Azienda Usl Modena e l'Azienda Usl Imola (circa l'83,7% del totale regionale); nel 2020 e 2021 l'Azienda Usl Modena, l'Azienda Usl Imola e l'Azienda Usl della Romagna (rispettivamente pari a 88,6% e 88,1%).

⁵⁴⁸ Si registrano movimenti contabili: nel 2019 per l'Azienda sanitaria locale Torino 4, l'Azienda sanitaria locale Cuneo 1, l'Azienda sanitaria locale Novara e l'Azienda sanitaria locale Asti; nel 2020 per l'Azienda sanitaria locale Cuneo 1 e l'Azienda sanitaria locale Novara; nel 2021 per l'Azienda sanitaria locale Torino 4, l'Azienda sanitaria locale Cuneo 1 e l'Azienda sanitaria locale Novara.

⁵⁴⁹ Si registrano movimenti contabili nel 2019 per l'Azienda Usl Reggio Emilia e nel 2020 e 2021 per l'Azienda Usl della Romagna.

⁵⁵⁰ I principali movimenti contabili sono registrati per l'Azienda sanitaria locale Toscana Sud Est.

e in Veneto⁵⁵¹. Scorporando detto macro-aggregato, emerge che la principale voce di spesa degli enti sanitari è rappresentata dagli “Oneri per trasferimenti in conto esercizio” e dalle “Altre spese”.

Non si riscontrano, dai dati comunicati, movimenti contabili tra ente partecipante e organismo partecipato per finalità di copertura perdite o aumenti di capitale non finalizzati al ripiano delle perdite, seppure, si evidenziano erogazioni per acquisizioni di quote societarie negli enti sanitari della Regione Piemonte per un ammontare compreso tra i 12 mila euro del 2019 e i 16 mila euro del 2021⁵⁵².

Di seguito sono esposti i valori delle erogazioni complessive degli enti.

⁵⁵¹ I principali movimenti contabili sono registrati per l’Azienda Ulss n. 8 Berica e l’Azienda Ulss n. 2 Marca Trevigiana.

⁵⁵² Gli oneri per aumento di capitale sono registrati dai seguenti enti sanitari: Azienda ospedaliera S. Croce e Carle, Azienda ospedaliera universitaria Città della salute e della scienza, Azienda sanitaria ospedaliera Ordine mauriziano di Torino e Azienda sanitaria locale Torino 3.

Tabella 30/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ ("Impegni")

Descrizione Regione ente sanitario	Numero organismi partecipati			Oneri per contratti di servizio (A)			Trasferimenti, garanzie ed altre spese (B)			Oneri per copertura perdite (C)			Aumento di capitale non per ripiano perdite (D)			Oneri per acquisizione di quote societarie (E)			Totale Erogazione (A+B+C+D+E)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	6.905	4.850	5.301	0	0	0	0			0			0			6.905	4.850	5.301
Piemonte	5	4	4	100.405	101.954	113.553	12.059	8	8.506	0	0	0	0	0	0	12	16	16	112.476	101.978	122.075
Lombardia	3	2	3	118	43	199	0	16	0	0	0		0	0		0	0		118	59	199
Liguria	4	5	5	35.127	35.492	46.275	96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35.223	35.492	46.275
Trentino-Alto Adige																					
P.A. Bolzano	1	1	2	3.199	3.302	6.553	0	0	0										3.199	3.302	6.553
P.A. Trento																					
Veneto	6	6	5	39.093	30.115	31.382	359	618	2.896	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39.453	30.733	34.278
Friuli-Venezia Giulia	1			29			0			0			0			0			29		
Emilia-Romagna	6	6	6	107.801	174.190	177.882	1.891	14.562	47.254	0	0	0	0	0	0	0	0	0	109.692	188.752	225.136
Toscana	15	16	15	41.942	36.546	47.432	8.762	10.140	7.149	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50.704	46.686	54.581
Umbria	4	4	3	28.312	28.943	32.694	3	3	229	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28.315	28.946	32.923
Marche	1						0												0		
Lazio	1	1	1	6.200	6.494	7.886	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.200	6.494	7.886
Abruzzo																					
Molise																					
Campania	1	1	1	2.931	9.589	10.517	0	0	0	0			0			0			2.931	9.589	10.517
Puglia	7	7	8	187.875	204.659	241.260	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	187.875	204.659	241.263
Basilicata																					
Calabria																					
Sicilia	5	4	4	28.695	28.834	28.674	25	25	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28.720	28.859	28.676
Sardegna																					
Totale				588.632	665.010	749.606	23.195	25.372	66.039	0	0	0	0	0	0	12	16	16	611.839	690.398	815.662
% su totale erogazioni				96,21	96,32	91,90	3,79	3,67	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 55 nel 2019, 54 nel 2020 e 55 nel 2021.

La situazione dei pagamenti è sostanzialmente coerente con gli “impegni”. I pagamenti effettuati dagli enti sanitari agli organismi partecipati ammontano a 563,5 milioni di euro nel 2019, 646,8 milioni nel 2020 e 775,7 milioni nel 2021: la parte più cospicua è rappresentata dagli oneri per contratti di servizio, pari a 543,4 milioni di euro nel 2019 (96,4% del totale), 662,5 milioni nel 2020 (96,2%) e 708,8 milioni nel 2021 (91,4%).

Tabella 31/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ ("Pagamenti")

Descrizione Regione ente sanitario	Numero organismi partecipati			Oneri per contratti di servizio (A)			Trasferimenti, garanzie ed altre spese (B)			Oneri per copertura perdite (C)			Aumento di capitale non per ripiano perdite (D)			Oneri per acquisizione di quote societarie (E)			Totale Erogazione (A+B+C+D+E)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	1	1	1	5.066	4.271	3.938	0	0	0	0			0			0			5.066	4.271	3.938
Piemonte	4	4	4	92.082	93.373	102.594	9.266	8	8.912	0	0	0	0	0	0	12	12	12	101.359	93.393	111.518
Lombardia	3	3	2	100	284	47	0	16	0	0	0		0	0		0	0		100	300	47
Liguria	4	5	6	32.345	37.240	37.869	99	57	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	32.444	37.298	37.894
Trentino-Alto Adige																					
P.A. Bolzano																					
P.A. Trento																					
Veneto	7	6	6	39.581	31.557	30.083	519	949	3.291	200	0	0	0	0	0	0	9	4	40.301	32.514	33.378
Friuli-Venezia Giulia	1			73			0			0			0			0			73		
Emilia-Romagna	6	6	6	95.495	165.509	175.444	1.253	13.171	46.561	0	0	0	0	0	0	0	0	0	96.748	178.680	222.004
Toscana	16	16	14	38.481	36.151	46.755	8.692	10.074	8.102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47.173	46.225	54.857
Umbria	4	4	3	27.901	26.534	29.880	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27.901	26.537	29.880
Marche	1						0												0		
Lazio	2	2	2	6.200	6.494	7.886	97	12	35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.297	6.506	7.921
Abruzzo																					
Molise																					
Campania		1	1		7.966	8.052		0	0											7.966	8.052
Puglia	7	8	8	187.493	196.665	240.993	0	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	187.493	196.672	240.997
Basilicata																					
Calabria																					
Sicilia	4	3	3	18.583	16.485	25.251	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18.583	16.485	25.251
Sardegna																					
Totale				543.400	622.530	708.792	19.926	24.297	66.905	200	0	0	0	0	0	13	21	41	563.538	646.847	775.738
% su totale erogazioni				96,43	96,24	91,37	3,54	3,76	8,62	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 55 nel 2019 e nel 2020 e 52 nel 2021.

12.1.3 “Entrate”

I movimenti contabili relativi alle entrate degli enti sanitari con i propri organismi partecipati si riferiscono ai dividendi, ai proventi per cessione di quote e alle altre entrate.

L'analisi si concentra su tutti gli organismi partecipati (in via diretta e indiretta) che, nel triennio 2019- 2021, hanno erogato somme, a qualunque titolo, a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dalla presenza o meno dei bilanci degli organismi in banca dati.

Gli organismi partecipati per i quali l'ente sanitario ha dichiarato un movimento contabile di entrata⁵⁵³ (che può essere solo dividendi, cessione di quote o altre entrate) sono n. 26 nel 2019, n. 27 nel 2020 e n. 30 nel 2021.

Sotto il profilo metodologico, il fenomeno delle entrate degli enti sanitari provenienti dai loro organismi partecipati è stato osservato sotto il profilo degli importi ricevuti dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza dei relativi organismi partecipati. Tale impostazione metodologica implica, quindi, che la numerosità degli organismi partecipati esposti nelle tabelle che seguono⁵⁵⁴ risulta essere differente dal dato sopra indicato, in quanto un certo numero di organismi partecipati viene considerato più volte, in virtù del fatto che esistono situazioni in cui più enti sanitari (anche di Regioni diverse) partecipano allo stesso organismo partecipato.

A livello complessivo le entrate registrate dagli enti sanitari per erogazioni ricevute dagli organismi partecipati ammontano a 15,9 milioni di euro nel 2019, 17,6 milioni nel 2020 e 31,5 milioni nel 2021, con un incremento nel triennio del 98,1%.

La principale tipologia di entrata ricevuta dagli enti sanitari da parte dei loro organismi partecipati è rappresentata dalla categoria, di carattere residuale, “Altre entrate”: tali risorse ammontano a 13,9 milioni di euro nel 2019 (87,5% del totale), 16,4 milioni nel 2020 (92,7%) e 30 milioni nel 2021 (95,6%). Detta tipologia di entrata, risulta essere concentrata negli enti sanitari di poche Regioni (n. 7), tra le quali viene in rilievo il dato del Piemonte⁵⁵⁵, del Veneto⁵⁵⁶, della Toscana⁵⁵⁷ e, per il 2021, quello dell'Emilia-Romagna⁵⁵⁸.

⁵⁵³ Si utilizza la terminologia adoperata dall'applicativo “Partecipazioni”. A tal fine si rimanda al par. 12.1.

⁵⁵⁴ Non è stato inserito il totale di colonna relativo al numero di organismi partecipati beneficiari di erogazioni da parte degli enti partecipanti in quanto poco significativo.

⁵⁵⁵ L'Azienda sanitaria locale Verbano-Cusio-Ossola è quella che comunica l'importo più consistente, oscillando tra il 75% del totale del 2019 e l'80% nel 2021.

⁵⁵⁶ L'Azienda Ulss n. 2 Marca Trevigiana è quella che comunica l'importo più consistente (oltre l'87% del totale nel 2019, oltre il 91% nel 2020 e oltre l'81% nel 2021).

⁵⁵⁷ L'Azienda sanitaria locale Toscana Sud Est (circa il 99,6% nel 2019, circa 74% nel 2020 e circa il 77% nel 2021) e l'Azienda sanitaria locale Toscana Nord Ovest (oltre il 24,5% nel 2020 e circa il 21,8% nel 2021) sono quelle che comunicano l'importo più consistente.

⁵⁵⁸ L'Azienda Usl di Modena è quella che comunica l'importo più consistente (oltre il 99% del totale).

Le ulteriori risorse provenienti dagli organismi partecipati derivano dai dividendi che ammontano a 2 milioni di euro nel 2019, 1,3 milioni nel 2020 e 1,4 milioni nel 2021: dette entrate sono in prevalenza concentrate in alcuni enti di poche Regioni, quali Lazio⁵⁵⁹, Puglia⁵⁶⁰ e Toscana⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ L'Azienda sanitaria locale Roma 5 ha indicato risorse da dividendi ricevute dai propri organismi partecipati per gli anni 2020 e 2021.

⁵⁶⁰ L'Azienda sanitaria Lecce e l'Azienda sanitaria Bari-Andria-Trani hanno indicato le maggiori risorse da dividendi ricevute dagli organismi partecipati nel 2019, mentre l'Azienda sanitaria Brindisi ha dichiarato di ricevere risorse nel 2019 e 2020.

⁵⁶¹ L'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi ha indicato risorse da dividendi ricevute dai propri organismi partecipati per gli anni 2019-2021, mentre l'Azienda sanitaria locale Toscana centro ha indicato dette risorse per gli anni 2020 e 2021.

Tabella 32/SA - Entrate provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ verso gli enti sanitari ("Accertamenti")

Descrizione Regione ente sanitario	Numero organismi partecipati			Dividendi (A)			Cessioni quote (B)			Altre entrate (C)			Totale Accertamenti (A+B+C)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta															
Piemonte	3	3	3	0	0	0	0	0	0	4.826	4.957	4.966	4.826	4.957	4.966
Lombardia	3	3	3	6	4	3	0	0	0	18	15	45	24	19	48
Liguria			1			0			0			39			39
Trentino-Alto Adige															
P.A. Bolzano			1			112			0			0			112
P.A. Trento															
Veneto	5	4	7	0	0	0	0	0	0	4.071	3.414	3.898	4.071	3.414	3.898
Friuli-Venezia Giulia															
Emilia-Romagna	1	2	2	0	0	0	0	0	0	7	537	12.804	7	537	12.804
Toscana	9	11	10	274	244	75	0	0	0	4.858	7.314	7.849	5.132	7.558	7.924
Umbria	2	3	2	0	0	193	0	0	0	127	131	480	127	131	673
Marche															
Lazio		1	1		1.012	1.012		0	0		0	0		1.012	1.012
Abruzzo															
Molise															
Campania															
Puglia	3	1		1.710	33		0	0		2	1		1.712	35	
Basilicata															
Calabria															
Sicilia															
Sardegna															
Totale				1.990	1.293	1.395	0	0	0	13.909	16.368	30.080	15.899	17.662	31.476
% su totale accertamenti				12,51	7,32	4,43	0,00	0,00	0,00	87,49	92,68	95,57	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 26 nel 2019, 27 nel 2020 e 30 nel 2021.

Per quanto riguarda i flussi di cassa, a livello complessivo gli enti sanitari hanno incassato dai loro organismi partecipati 14,7 milioni di euro nel 2019, 16,4 milioni nel 2020 e 57,6 milioni nel 2021. La maggior parte delle riscossioni scaturisce dalla voce “altre entrate”, che nel 2021 è pari a circa 57,3 milioni di euro, mentre i dividendi, pari a 0,3 milioni di euro, rappresentano lo 0,5% del totale. Come per gli accertamenti, gli enti sanitari che hanno registrato i maggiori incassi sono ubicati in Emilia-Romagna (42,1 milioni di euro), in Toscana (9 mln), in Piemonte (3,8 mln) e in Veneto (2 mln).

Tabella 33/SA – Incassi provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti sanitari

Descrizione Regione ente sanitario	Numero organismi partecipati			Dividendi (A)			Cessioni quote (B)			Altre entrate (C)			Totale Riscossioni (A+B+C)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valle d'Aosta															
Piemonte	3	3	3	0	0	0	0	0	0	3.703	3.528	3.814	3.703	3.528	3.814
Lombardia	1	1	2	0	0	0	0	0	0	5	5	10	5	5	10
Liguria	1	1	1	0	0	0	0	0	0	238	7	35	238	7	35
Trentino-Alto Adige															
P.A. Bolzano			1			112			0			0			112
P.A. Trento															
Veneto	5	6	6	0	0	0	0	0	0	4.027	4.424	2.059	4.027	4.424	2.059
Friuli-Venezia Giulia															
Emilia-Romagna	1	2	3	0	0	0	0	0	0	0	269	42.122	0	269	42.122
Toscana	12	11	10	278	193	173	0	0	0	5.408	7.652	8.908	5.686	7.844	9.080
Umbria	1	3	2	0	0	0	0	0	0	100	278	359	100	278	359
Marche															
Lazio															
Abruzzo															
Molise															
Campania															
Puglia	2	1		926	33		0	0		1	1		927	35	
Basilicata															
Calabria															
Sicilia															
Sardegna															
Totale				1.205	226	285	0	0	0	13.482	16.165	57.307	14.686	16.391	57.592
% su totale accertamenti				8,20	1,38	0,49	0,00	0,00	0,00	91,80	98,62	99,51	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale degli organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 25 nel 2019, 27 nel 2020 e 28 nel 2021.

12.2 Gli affidamenti

La disciplina generale sugli affidamenti si applica anche alle relazioni tra ente sanitario partecipante e organismo partecipato da questo ultimo.

L'individuazione delle attività svolte dagli organismi partecipati è un tema di rilievo centrale sia ai fini della valutazione della loro inerenza allo scopo istituzionale dell'ente territoriale sia per analizzare i rapporti che intercorrono tra gli enti e gli organismi; rapporti che si concretizzano nell'affidamento di un servizio, con le diverse modalità consentite dalla legge, e quindi, esitano in un regolamento negoziale: il contratto di servizio.

L'individuazione, nell'ambito del perimetro d'azione della società, dell'attività prevalente⁵⁶² risulta, pertanto, dirimente per separare gli organismi che gestiscono servizi pubblici da quelli strumentali⁵⁶³.

12.2.1 Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati

Il *focus* dell'indagine si sposta sulle modalità di affidamento dei servizi da parte degli enti sanitari agli organismi partecipati, indipendentemente dalla loro forma giuridica⁵⁶⁴, dalla tipologia di contabilità adottata⁵⁶⁵ e dall'approvazione o meno del bilancio per il periodo considerato (2019-2021), purché sussista un affidamento da parte dell'ente partecipante.

L'osservazione dei servizi, classificati per settore di attività, è stata svolta con riguardo sia alla tipologia degli enti affidanti (v. Tabella 34/SA), sia alle modalità di affidamento (v. Tabella 36/SA), mentre, sempre sotto il profilo dell'"ente affidante" si è dato conto dell'aggregazione su base regionale (v. Tabella 35/SA).

Gli enti sanitari che hanno comunicato sull'applicativo "*Partecipazioni*" affidamenti ai loro organismi partecipati sono n. 87 nel 2019, n. 85 nel 2020 e n. 92 (79,3% del totale) nel 2021⁵⁶⁶ e hanno riguardato n. 61 organismi partecipati nel 2019, n. 56 nel 2020 e n. 58 nel 2021, su una platea complessiva di rispettivamente n. 143 organismi partecipati, n. 137 e n. 129 (v. Tabella 2/SA, par. 8.4.2).

Gli affidamenti totali sono stati n. 189 per un ammontare complessivo di 586,1 milioni di euro nel 2019, n. 179 per un importo totale di 638,2 milioni nel 2020 e n. 189 per complessivi 745,5 milioni nel 2021.

La tipologia di ente affidante è rappresentata, nel 2021, prevalentemente dall'amministrazione dichiarante, con 172 affidamenti (91% del totale), seguito dal Consorzio di enti pubblici (con n. 11

⁵⁶² L'attività prevalente coincide con il primo livello dei codici ATECO.

⁵⁶³ In questa indagine, l'acquisizione delle informazioni sull'oggetto sociale è stata effettuata direttamente da InfoCamere, per gli organismi tenuti a depositare il bilancio nel Registro delle imprese, mentre, per tutti gli altri, i dati sono stati forniti dagli enti proprietari attraverso l'applicativo "*Partecipazioni*" del Portale Tesoro.

⁵⁶⁴ Società e non società.

⁵⁶⁵ Contabilità economico-patrimoniale (Codice civile, IAS, bancario e assicurativo, ecc.) e contabilità finanziaria.

⁵⁶⁶ Gli enti sanitari che nel 2021 hanno dichiarato di detenere organismi partecipati sono 116 (v. par. 8.4.2).

affidamenti, 5,8% del totale) e dalla voce residuale Altro⁵⁶⁷ (con n. 6 affidamenti, 3,2% del totale). La maggior parte degli affidamenti si concentra nella categoria “Servizi strumentali”: si rilevano n. 141 affidamenti (74,6% del totale affidamenti) per un ammontare complessivo – a livello di impegni – pari a 377,7 milioni di euro (circa 50,7% del totale impegni). Alla categoria “Servizi pubblici locali” sono destinate risorse per 367,8 milioni di euro (49,3%) attraverso n. 48 affidamenti. In tale categoria, gli affidamenti delle Amministrazioni dichiaranti risultano essere meno numerosi rispetto alla categoria “Servizi strumentali”, ma di importo maggiore.

A livello di impegni, la maggior parte degli affidamenti si concentra nell’attività legata alla “Sanità e assistenza sociale”, con n. 35 affidamenti per un totale impegni pari a 360,1 milioni di euro (48,3% del totale impegni), e al “Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese”, con n. 39 affidamenti per un totale di 251 milioni di euro (33,6% del totale impegni).

A livello regionale gli enti sanitari che maggiormente fanno ricorso all’affidamento sono ubicati Puglia, con n. 20 affidamenti per un totale di 241,3 milioni di euro (33,4% del totale), in Emilia-Romagna, con n. 27 affidamenti per un totale di 176,6 milioni di euro (24,4%) e in Piemonte, con n. 26 affidamenti per un totale di 99 milioni di euro (13,7%).

In tutte le Regioni (n. 13) che dichiarano affidamenti, gli stessi vengono in prevalenza effettuati dall’Amministrazione dichiarante (Ente sanitario); in via residuale, in n. 7 Regioni (Piemonte, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia⁵⁶⁸, Emilia-Romagna, Toscana e Sicilia) l’affidamento avviene anche da Consorzi di enti pubblici e da Altro (categoria residuale che rappresenta altre tipologie di enti).

Le società a totale partecipazione pubblica, di norma, sono annoverabili tra i destinatari degli affidamenti senza gara (*in house providing*⁵⁶⁹), qualora sussistano le ulteriori condizioni della prevalenza dell’attività per l’ente socio e del “controllo analogo” esercitato dallo stesso ente⁵⁷⁰.

Il ricorso generalizzato a tale modalità di affidamento è illustrato nella Tabella 36/SA, ove si rinvencono i dati relativi agli affidamenti totali comunicati da n. 92 enti nel 2021, con riferimento a n. 58 organismi partecipati. In tale ambito, il numero di affidamenti diretti risulta pari a 181 su un totale di 189, con un’incidenza percentuale del 95,8%, a fronte di impegni di poco più di 694,9 milioni di euro (93,2% dell’impegnato totale). Gli affidamenti diretti si concentrano, nell’ambito dei SPL, nell’attività legata alla “Sanità e assistenza sociale”, con n. 31 affidamenti per un impegno complessivo di 323,1 milioni di euro (su un totale per tale settore di n. 35 affidamenti per 360,1 milioni), e nell’ambito dei

⁵⁶⁷ È una voce residuale che ricomprende tutto ciò che non rientra nelle seguenti categorie: Amministrazione dichiarante, Consorzio di enti pubblici, AATO ed EGA.

⁵⁶⁸ Il C.R.O. Centro di riferimento oncologico ha dichiarato nell’applicativo “Partecipazioni” di avere n. 1 affidamento con impegno annuale pari a 0 erogato come amministrazione dichiarante e n. 1 affidamento con impegno annuale pari a 0 erogato attraverso un Consorzio di enti pubblici.

⁵⁶⁹ Per approfondimenti v. Sezione I – Cap. 4, Par. 4.3, Sub-par- 4.3.3.

⁵⁷⁰ Per approfondimenti v. Sezione I – Cap. 4, Par. 4.3, Sub-par- 4.3.5.

Servizi Strumentali, nell'attività "Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese", con la totalità degli affidamenti (n. 39 affidamenti per un totale di 251 milioni di euro).

Le gare con impresa terza risultano essere, invece, soltanto 6, con un'incidenza percentuale in termini di spesa per gli enti sanitari di circa il 4,4% del totale complessivo degli affidamenti (32,5 milioni di euro); quelli a società mista, con gara a doppio oggetto, sono limitati a 2 casi, pari ad un'incidenza percentuale di 2,4% sugli impegni totali.

Sul totale degli affidamenti con gara⁵⁷¹, pari a 8 casi sui 189 affidamenti totali (4,2% del totale), si registra che oltre la metà degli stessi (5 casi) si riferiscono ad affidamenti per servizi pubblici locali, per una spesa complessiva di 37 milioni di euro (circa 5% del totale).

In linea generale, quindi, si riscontra la grande rilevanza del fenomeno degli affidamenti diretti.

⁵⁷¹ Riferimento agli affidamenti tramite gara (6 casi) e gara a doppio oggetto (2 casi).

Tabella 34/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato - Anno 2021

Servizio Affidato	Tipologia ente affidante							
	Amministrazione dichiarante		Consorzio di enti pubblici		Altro		Totale	
	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1	54					1	54
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	4	149	2	13			6	162
Trasporto e Magazzinaggio	6	7.397					6	7.397
Sanità e assistenza sociale	32	360.124			3	23	35	360.147
TOTALE SPL	43	367.725	2	13	3	23	48	367.760
Agricoltura, silvicoltura e pesca								
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1	111					1	111
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	2	287					2	287
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	1	2.728			1	6.962	2	9.690
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze								
Attività finanziarie e assicurative								
Attività Immobiliari	2	102					2	102
Attività manifatturiere								
Attività professionali, scientifiche e tecniche	11	9.783	2	(1) 0			13	9.783
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli			1	0,064			1	0,064
Costruzioni	1	540					1	540
Estrazioni di minerali da cave e miniere								
Istruzione	7	396					7	396
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	37	237.735	1	12.837	1	59	39	250.632
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali								
Servizi di informazione e comunicazione	64	96.778	5	1.527	1	801	70	99.106
Altre attività di servizi	3	7.049					3	7.049
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	129	355.509	9	14.365	3	7.822	141	377.696
Totale	172	723.233	11	14.377	6	7.846	189	745.456

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da n. 92 enti nel 2021, con riferimento a n. 58 organismi partecipati;

⁽¹⁾ L'ente partecipante ha comunicato un affidamento con un impegno annuale pari a 0.

Tabella 35/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione - Anno 2021

Descrizione Regione ente affidante	Tipologia ente affidante							
	Amministrazione dichiarante		Consorzio di enti pubblici		Altro		Totale	
	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento
Valle d'Aosta	1	5.301					1	5.301
Piemonte	26	99.014	1	12.837			27	111.851
Lombardia	3	199					3	199
Liguria	18	46.275	1	0,064			19	46.275
Trentino-Alto Adige								
P.A. Bolzano	2	6.553					2	6.553
P.A. Trento								
Veneto	16	29.038	4	480	1	801	21	30.319
Friuli-Venezia Giulia			1	⁽¹⁾ 0			1	⁽¹⁾ 0
Emilia-Romagna	27	176.606	1	976			28	177.582
Toscana	26	40.386	2	13	2	7.022	30	47.421
Umbria	12	32.694					12	32.694
Marche								
Lazio	1	7.886					1	7.886
Abruzzo								
Molise								
Campania	1	9.500					1	9.500
Puglia	20	241.260					20	241.260
Basilicata								
Calabria								
Sicilia	19	28.522	1	71	3	23	23	28.616
Sardegna								
Totale	172	723.233	11	14.377	6	7.846	189	745.456

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da n. 92 enti nel 2021, con riferimento a n. 58 organismi partecipati;

⁽¹⁾ L'ente partecipante ha comunicato un affidamento con un impegno annuale pari a 0.

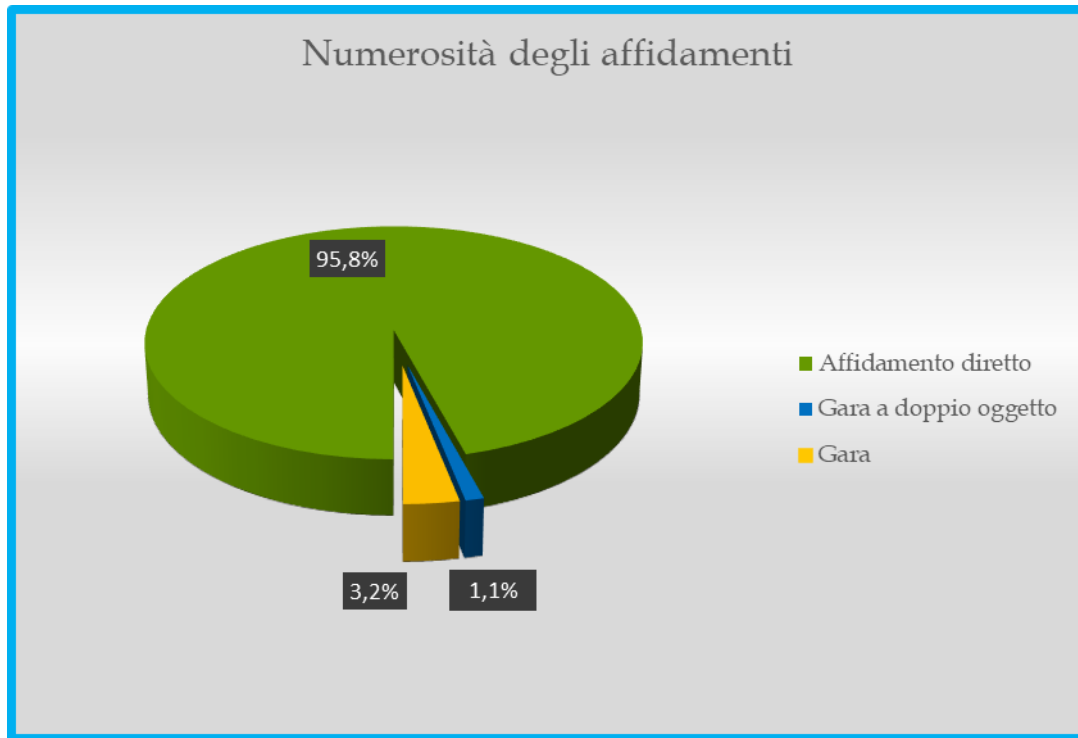
Tabella 36/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi - Anno 2021

Servizio Affidato	Modalità di affidamento							
	Diretto		Tramite gara a doppio oggetto		Tramite gara		Totale	
	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1	54					1	54
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	5	159			1	3	6	162
Trasporto e Magazzinaggio	6	7.397					6	7.397
Sanità e assistenza sociale	31	323.103	1	11.107	3	25.937	35	360.147
TOTALE SPL	43	330.714	1	11.107	4	25.939	48	367.760
Agricoltura, silvicoltura e pesca								
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1	111					1	111
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	2	287					2	287
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	1	2.728	1	6.962			2	9.690
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze								
Attività finanziarie e assicurative								
Attività Immobiliari	2	102					2	102
Attività manifatturiere								
Attività professionali, scientifiche e tecniche	13	9.783					13	9.783
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1	0,064					1	0,064
Costruzioni	1	540					1	540
Estrazioni di minerali da cave e miniere								
Istruzione	7	396					7	396
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	39	250.632					39	250.632
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali								
Servizi di informazione e comunicazione	69	96.395			1	2.711	70	99.106
Altre attività di servizi	2	3.207			1	3.842	3	7.049
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	138	364.181	1	6.962	2	6.553	141	377.696
Totale	181	694.894	2	18.070	6	32.492	189	745.456

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021; importi in migliaia di euro

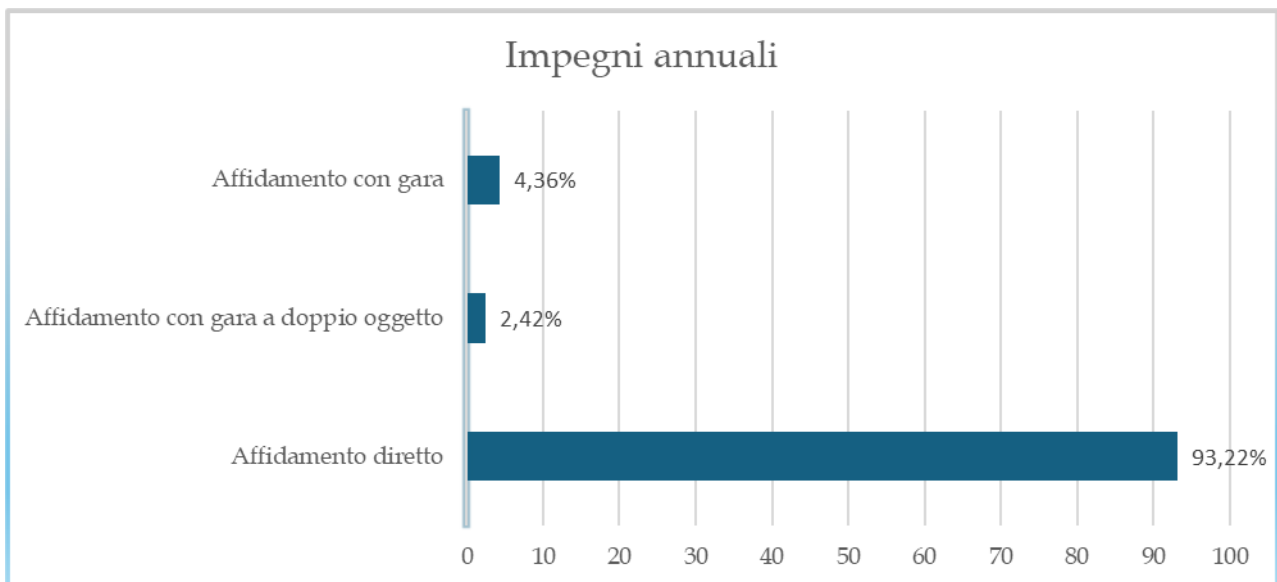
Dati relativi agli affidamenti comunicati da n. 92 enti nel 2021, con riferimento a n. 58 organismi partecipati.

Grafico 5/SA - Numerosità delle diverse modalità di affidamento in termini percentuali - Anno 2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

Grafico 6/SA - Incidenza delle diverse modalità di affidamento sugli impegni annuali - Anno 2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

APPENDICE

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni inadempienti

Regione	Ente	Fascia
Piemonte	Rivarolo Canavese (TO)	4
	Cavour (TO)	3
	Sommariva del Bosco (CN)	3
	Biandrate (NO)	2
	Boca (NO)	2
	Borgo Vercelli (VC)	2
	Bosco Marengo (AL)	2
	Brossasco (CN)	2
	Caselle (TO)	2
	Castagnole Monferrato (AT)	2
	Castelnuovo Don Bosco (AT)	2
	Ghemme (NO)	2
	Mergozzo (VB)	2
	Moncrivello (VC)	2
	Montemagno (AT)	2
	Occimiano (AL)	2
	Osasco (TO)	2
	Paruzzaro (NO)	2
	Pianfei (CN)	2
	Pieve Vergonte (VB)	2
	Revello (CN)	2
	Rocchetta Tanaro (AT)	2
	San Giusto Canavese (TO)	2
	Villafranca Piemonte (TO)	2
	Viù (TO)	2
	Belforte Monferrato (AL)	1
	Bocchetto (VC)	1
	Borghetto Alessandrino (AL)	1
	Canosio (CN)	1
	Cantoira (TO)	1
	Carezzano (AL)	1
	Casalbeltrame (NO)	1
	Cassinasso (AT)	1
	Castellazzo Novarese (NO)	1
	Cerreto Grue (AL)	1
	Chiusano d'Asti (AT)	1
	Coazzolo (AT)	1
	Costa Vescovato (AL)	1
	Elva (CN)	1
	Fobello (VC)	1
	Landiona (NO)	1
	Mandello Vitta (NO)	1
	Maranzana (AT)	1
	Massiola (VB)	1
	Mezzenile (TO)	1
	Mombaldone (AT)	1
	Mombello di Torino (TO)	1
	Monasterolo Casotto (CN)	1
	Moncenisio (TO)	1
	Moncestino (AL)	1
	Mongardino (AT)	1
	Montecastello (AL)	1
	Osasio (TO)	1
	Quaranti (AT)	1
	Rossa (VC)	1
	Rueglio (TO)	1
	Stroppio (CN)	1
	Toceno (VB)	1
	Vigliano d'Asti (AT)	1
	Villalvernia (AL)	1
	Vinadio (CN)	1

Regione	Ente	Fascia
Lombardia	Almenno San Salvatore (BG)	3
	Casorate Primo (PV)	3
	Vidigulfo (PV)	3
	Burago di Molgora (MB)	2
	Cingia de' Botti (CR)	2
	Colzate (BG)	2
	Ferrera Erbognone (PV)	2
	Formigara (CR)	2
	Maleo (LO)	2
	Montorfano (CO)	2
	Noviglio (MI)	2
	Presezzo (BG)	2
	Solza (BG)	2
	Turano Lodigiano (LO)	2
	Ubiale Clanezzo (BG)	2
	Zerbolò (PV)	2
	Cassano Valcuvia (VA)	1
	Cercino (SO)	1
	Dorio (LC)	1
	Esino Lario (LC)	1
	Foppolo (BG)	1
	Garzeno (CO)	1
	Nicorvo (PV)	1
Liguria	Rota d'Imagna (BG)	1
	Sant'Angelo Lomellina (PV)	1
	Spinone al Lago (BG)	1
	Torre Beretti e Castellaro (PV)	1
	Cogoleto (GE)	3
	Bargagli (GE)	2
	Ortovero (SV)	2
	Airole (IM)	1
	Borghetto d'Arrosia (IM)	1
	Costarainera (IM)	1
	Gorreto (GE)	1
	Olivetta San Michele (IM)	1
	Pietrabrana (IM)	1
P.A. Bolzano	Pornassio (IM)	1
	Rocchetta Nervina (IM)	1
P.A. Trento	Rondanina (GE)	1
	Santa Cristina Val Gardena (BZ)	2
Veneto	Giovo (TN)	2
	Sant'Orsola Terme (TN)	2
	Cinte Tesino (TN)	1
	Luserna (TN)	1
	Arcugnano (VI)	3
	Ceggia (VE)	3
	Giavera del Montello (TV)	3
	Solesino (PD)	3
	Auronzo di Cadore (BL)	2
	Bressanvido (VI)	2
	Cessalto (TV)	2
	Chiarano (TV)	2
	Costa di Rovigo (RO)	2
	Fumane (VR)	2
	Gavello (RO)	2
	Guarda Veneta (RO)	2
	Palù (VR)	2
	Rocca Pietore (BL)	2
	San Martino di Venezze (RO)	2
	Sant'Elena (PD)	2
	Terrazzo (VR)	2
	San Tomaso Agordino (BL)	1

➔ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Veneto	Velo Veronese (VR)	1
	Camino al Tagliamento (UD)	2
Friuli-Venezia Giulia	Carlino (UD)	2
	Sequals (PN)	2
	Vajont (PN)	2
	Bordano (UD)	1
	Santa Maria a Monte (PI)	4
Toscana	Monticiano (SI)	2
	Porto Azzurro (LI)	2
	Sassetta (LI)	1
Umbria	Poggiodomo (PG)	1
Marche	San Ginesio (MC)	2
	Montefalcone Appennino (FM)	1
Lazio	Ardea (RM)	5
	Mentana (RM)	5
	Rignano Flaminio (RM)	4
	San Felice Circeo (LT)	4
	Boville Ernica (FR)	3
	Ceprano (FR)	3
	Genazzano (RM)	3
	Morlupo (RM)	3
	Sutri (VT)	3
	Agosta (RM)	2
	Allumiere (RM)	2
	Barbarano Romano (VT)	2
	Bassiano (LT)	2
	Bellegra (RM)	2
	Carbognano (VT)	2
	Castiglione in Teverina (VT)	2
	Civitella d'Agliano (VT)	2
	Farnese (VT)	2
	Fiamignano (RI)	2
	Gallinaro (FR)	2
	Nazzano (RM)	2
	Nemi (RM)	2
	Pico (FR)	2
	Ponza (LT)	2
	Posta Fibreno (FR)	2
	Roccasecca dei Volsci (LT)	2
	San Vito Romano (RM)	2
	Sant'Angelo Romano (RM)	2
	Santopadre (FR)	2
	Spigno Saturnia (LT)	2
	Stimigliano (RI)	2
	Torrice (FR)	2
	Trevi nel Lazio (FR)	2
	Vallecorsa (FR)	2
	Vejano (VT)	2
	Villa San Giovanni in Tuscia (VT)	2
	Accumoli (RI)	1
	Ascrea (RI)	1
	Borgo Velino (RI)	1
	Camerata Nuova (RM)	1
	Capranica Prenestina (RM)	1
	Casalattico (FR)	1
	Casape (RM)	1
	Castel di Tora (RI)	1
	Castelnuovo Parano (FR)	1
	Cervara di Roma (RM)	1
	Colle di Tora (RI)	1
	Jenne (RM)	1
	Longone Sabino (RI)	1

Regione	Ente	Fascia
Lazio	Mandela (RM)	1
	Paganico Sabino (RI)	1
	Percile (RM)	1
	Pisoniano (RM)	1
	Poggio San Lorenzo (RI)	1
	Proceno (VT)	1
	Rocca Canterano (RM)	1
	Rocca di Cave (RM)	1
	Rocca Sinibalda (RI)	1
	San Biagio Saracinisco (FR)	1
	Sant'Ambrogio sul Garigliano (FR)	1
	Tessennano (VT)	1
	Turania (RI)	1
	Vallepietra (RM)	1
	Varco Sabino (RI)	1
	Ventotene (LT)	1
Abruzzo	Atri (TE)	4
	San Salvo (CH)	4
	Castellalto (TE)	3
	Ancarano (TE)	2
	Ari (CH)	2
	Bolognano (PE)	2
	Bugnara (AQ)	2
	Cerchio (AQ)	2
	Fara San Martino (CH)	2
	Introdacqua (AQ)	2
	Scanno (AQ)	2
	Torricella Peligna (CH)	2
	Campo di Giove (AQ)	1
	Campotosto (AQ)	1
	Cappadocia (AQ)	1
	Carpineto Sinello (CH)	1
	Castelvecchio Subequo (AQ)	1
	Dogliola (CH)	1
	Lentella (CH)	1
	Montelapiano (CH)	1
	Montenerodomo (CH)	1
	Navelli (AQ)	1
	Palombaro (CH)	1
	Pietraferrazzana (CH)	1
	Pizzoferrato (CH)	1
	Rocca di Cambio (AQ)	1
Molise	Rosello (CH)	1
	Tufillo (CH)	1
	Vittorito (AQ)	1
Campania	San Martino in Pensilis (CB)	2
	Conca Casale (IS)	1
	Sant'Angelo Limosano (CB)	1
	Arzano (NA)	5
	Caivano (NA)	5
	Castel Volturno (CE)	5
	Marigliano (NA)	5
	Nola (NA)	5
	Ottaviano (NA)	5
	Poggiomarino (NA)	5
	Somma Vesuviana (NA)	5
	Vico Equense (NA)	5
	Volla (NA)	5
	Campagna (SA)	4
	Capodrise (CE)	4
	Casagiove (CE)	4
	Casandrino (NA)	4
	Lusciano (CE)	4
	Monteforte Irpino (AV)	4

➔ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Campania	Palma Campania (NA)	4
	Piedimonte Matese (CE)	4
	San Felice a Cancelli (CE)	4
	San Prisco (CE)	4
	Teano (CE)	4
	Terzigno (NA)	4
	Teverola (CE)	4
	Trentola Ducenta (CE)	4
	Villa Literno (CE)	4
	Alife (CE)	3
	Arienzo (CE)	3
	Bracigliano (SA)	3
	Casapesenna (CE)	3
	Casapulla (CE)	3
	Roccadaspide (SA)	3
	Roccapiemonte (SA)	3
	San Tammaro (CE)	3
	Siano (SA)	3
	Trecase (NA)	3
	Vallo della Lucania (SA)	3
	Altavilla Irpina (AV)	2
	Alvignano (CE)	2
	Andretta (AV)	2
	Aquilonia (AV)	2
	Carife (AV)	2
	Casola di Napoli (NA)	2
	Castello del Matese (CE)	2
	Cautano (BN)	2
	Celle di Bulgheria (SA)	2
	Chiusano di San Domenico (AV)	2
	Domicella (AV)	2
	Futani (SA)	2
	Gioi (SA)	2
	Laureana Cilento (SA)	2
	Marzano Appio (CE)	2
	Marzano di Nola (AV)	2
	Montecorice (SA)	2
	Montefalcione (AV)	2
	Morra de Sanctis (AV)	2
	Moschiano (AV)	2
	Perdifumo (SA)	2
	Petina (SA)	2
	Piaggine (SA)	2
	Pietrastornina (AV)	2
	Ponte (BN)	2
	Prata Sannita (CE)	2
	Puglianella (BN)	2
	Reino (BN)	2
	Salento (SA)	2
	San Giorgio la Molara (BN)	2
	San Marco dei Cavoti (BN)	2
	San Michele di Serino (AV)	2
	San Paolo Bel Sito (NA)	2
	Sant'Arsenio (SA)	2
	Sassano (SA)	2
	Sturmo (AV)	2
	Vallesaccarda (AV)	2
	Bellosguardo (SA)	1
	Cairano (AV)	1
	Campora (SA)	1
	Cannalonga (SA)	1
	Cassano Irpino (AV)	1

Regione	Ente	Fascia
Campania	Chianche (AV)	1
	Fagneto l'Abate (BN)	1
	Monteverde (AV)	1
	Morigerati (SA)	1
	Salza Irpina (AV)	1
	San Gregorio Matese (CE)	1
	San Pietro Infine (CE)	1
	Santa Croce del Sannio (BN)	1
	Tora e Piccilli (CE)	1
	Valle Agricola (CE)	1
Puglia	Lucera (FG)	5
	Terlizzi (BA)	5
	Apricena (FG)	4
	Capurso (BA)	4
	San Ferdinando di Puglia (BT)	4
	Sava (TA)	4
	Carapelle (FG)	3
	Poggiardo (LE)	3
	Villa Castelli (BR)	3
	Carpino (FG)	2
	Casalvecchio di Puglia (FG)	2
	Castelnuovo della Daunia (FG)	2
	Celenza Valfortore (FG)	2
	Ischitella (FG)	2
	Salve (LE)	2
	Zapponeta (FG)	2
	San Marco la Catola (FG)	1
Basilicata	Atella (PZ)	2
	Rotonda (PZ)	2
	Pietrapertosa (PZ)	1
Calabria	Amantea (CS)	4
	Cirò Marina (KR)	4
	Gioia Tauro (RC)	4
	Locri (RC)	4
	Villa San Giovanni (RC)	4
	Bagnara Calabria (RC)	3
	Borgia (CZ)	3
	Bovalino (RC)	3
	Cariati (CS)	3
	Caulonia (RC)	3
	Cittanova (RC)	3
	Curinga (CZ)	3
	Diamante (CS)	3
	Montebello Jonico (RC)	3
	Motta San Giovanni (RC)	3
	Roccella Ionica (RC)	3
	Rogliano (CS)	3
	Soverato (CZ)	3
	Acquappesa (CS)	2
	Acquaro (VV)	2
	Ardore (RC)	2
	Arena (VV)	2
	Badolato (CZ)	2
	Belcastro (CZ)	2
	Belmonte Calabro (CS)	2
	Belvedere di Spinello (KR)	2
	Benestare (RC)	2
	Bianchi (CS)	2
	Bianco (RC)	2
	Bocchigliero (CS)	2
	Briatico (VV)	2
	Bruzzano Zeffirio (RC)	2
	Caccuri (KR)	2
	Campana (CS)	2

➔ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Calabria	Caraffa di Catanzaro (CZ)	2
	Careri (RC)	2
	Carolei (CS)	2
	Cerzeto (CS)	2
	Cessaniti (VV)	2
	Colosimi (CS)	2
	Cropalati (CS)	2
	Crucoli (KR)	2
	Decollatura (CZ)	2
	Fabrizia (VV)	2
	Falconara Albanese (CS)	2
	Firmo (CS)	2
	Gerocarne (VV)	2
	Grimaldi (CS)	2
	Grisolia (CS)	2
	Guardavalle (CZ)	2
	Guardia Piemontese (CS)	2
	Ionadi (VV)	2
	Joppolo (VV)	2
	Longobucco (CS)	2
	Magisano (CZ)	2
	Maierà (CS)	2
	Mandatoriccio (CS)	2
	Marano Marchesato (CS)	2
	Marcellinara (CZ)	2
	Maropati (RC)	2
	Monterosso Calabro (VV)	2
	Morano Calabro (CS)	2
	Nardodipace (VV)	2
	Palermi (CZ)	2
	Palizzi (RC)	2
	Pallagorio (KR)	2
	Parenti (CS)	2
	Paterno Calabro (CS)	2
	Pietrapaola (CS)	2
	Pizzoni (VV)	2
	Portigliola (RC)	2
	Riace (RC)	2
	Ricadi (VV)	2
	Roccabernarda (KR)	2
	Rombiolo (VV)	2
	Rose (CS)	2
	San Ferdinando (RC)	2
	San Fili (CS)	2
	San Giorgio Morgeto (RC)	2
	San Lorenzo (RC)	2
	San Mango d'Aquino (CZ)	2
	San Nicola Arcella (CS)	2
	San Nicola da Crissa (VV)	2
	San Roberto (RC)	2
	San Vincenzo la Costa (CS)	2
	Santa Caterina dello Ionio (CZ)	2
	Santa Domenica Talao (CS)	2
	Sant'Agata di Esaro (CS)	2
	S. Andrea Apostolo dello Ionio (CZ)	2
	Santo Stefano di Rogliano (CS)	2
	Santo Stefano in Aspromonte (RC)	2
	Sant'Onofrio (VV)	2
	Savelli (KR)	2
	Scigliano (CS)	2
	Seminara (RC)	2
	Simeri Cricchi (CZ)	2
	Soriano Calabro (VV)	2

Regione	Ente	Fascia
Calabria	Soveria Mannelli (CZ)	2
	Soveria Simeri (CZ)	2
	Spezzano della Sila (CS)	2
	Squillace (CZ)	2
	Stignano (RC)	2
	Stilo (RC)	2
	Tarsia (CS)	2
	Verzino (KR)	2
	Zungri (VV)	2
	Agnana Calabra (RC)	1
	Albi (CZ)	1
	Bagaladi (RC)	1
	Caraffa del Bianco (RC)	1
	Carpanzano (CS)	1
	Castelsilano (KR)	1
	Cenadi (CZ)	1
	Ferruzzano (RC)	1
	Gagliato (CZ)	1
	Jacurso (CZ)	1
	Malito (CS)	1
	Marcedusa (CZ)	1
	Martirano Lombardo (CZ)	1
	Melicuccà (RC)	1
	Mongiana (VV)	1
	Olivadi (CZ)	1
	Papasidero (CS)	1
	Pazzano (RC)	1
	Pedivigliano (CS)	1
	Plataci (CS)	1
	Roghudi (RC)	1
	Rota Greca (CS)	1
	San Pietro in Amantea (CS)	1
	Sant'Agata del Bianco (RC)	1
	Sellia (CZ)	1
	Serrata (RC)	1
	Sorbo San Basile (CZ)	1
	Terranova Sappo Minulio (RC)	1
	Terravecchia (CS)	1
	Vallelonga (VV)	1
Sicilia	Biancavilla (CT)	5
	Noto (SR)	5
	Piazza Armerina (EN)	5
	Campobello di Mazara (TP)	4
	Ispica (RG)	4
	Lipari (ME)	4
	Mascali (CT)	4
	Mazzerino (CL)	4
	Motta Sant'Anastasia (CT)	4
	Porto Empedocle (AG)	4
	Pozzallo (RG)	4
	Riposto (CT)	4
	Santa Croce Camerina (RG)	4
	Scordia (CT)	4
	Agira (EN)	3
	Balestrate (PA)	3
	Canicattini Bagni (SR)	3
	Castelbuono (PA)	3
	Fiumefreddo di Sicilia (CT)	3
	Giardini-Naxos (ME)	3
	Marineo (PA)	3
	Misiliscemi (TP)	3
	Montelepre (PA)	3
	Naro (AG)	3
	Petrosino (TP)	3
	Pietraperzia (EN)	3

→ segue

**Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni inadempienti (segue)**

Regione	Ente	Fascia
Sicilia	Santa Margherita di Belice (AG)	3
	Solarino (SR)	3
	Sommatino (CL)	3
	Terme Vigliatore (ME)	3
	Valguarnera Caropepe (EN)	3
	Vizzini (CT)	3
	Aliminusa (PA)	2
	Bivona (AG)	2
	Bolognetta (PA)	2
	Capizzi (ME)	2
	Castell'Umberto (ME)	2
	Catenanuova (EN)	2
	Cianciana (AG)	2
	Ciminna (PA)	2
	Ferla (SR)	2
	Francavilla di Sicilia (ME)	2
	Gibellina (TP)	2
	Gualtieri Sicaminò (ME)	2
	Itala (ME)	2
	Joppolo Giancaxio (AG)	2
	Librizzi (ME)	2
	Lucca Sicula (AG)	2
	Maletto (CT)	2
	Maniace (CT)	2
	Milena (CL)	2
	Militello Rosmarino (ME)	2
	Montagnareale (ME)	2
	Montedoro (CL)	2
	Monterosso Almo (RG)	2
	Nissoria (EN)	2
	Novara di Sicilia (ME)	2
	Realmonte (AG)	2
	Resuttano (CL)	2
	Roccapalumba (PA)	2
	San Cono (CT)	2
	San Fratello (ME)	2
	San Pier Niceto (ME)	2
	San Vito lo Capo (TP)	2
	Santa Caterina Villarmosa (CL)	2
	Sant'Alessio Siculo (ME)	2
	Sant'Angelo Muxaro (AG)	2
	Savoca (ME)	2
	Torretta (PA)	2
	Trappeto (PA)	2
	Vallelunga Pratameno (CL)	2
	Villalba (CL)	2
	Buscemi (SR)	1
	Condrò (ME)	1
	Malvagna (ME)	1
	Reitano (ME)	1
	Roccella Valdemone (ME)	1
	Santa Cristina Gela (PA)	1
	Santa Domenica Vittoria (ME)	1
	Sperlinga (EN)	1
Sardegna	Bosa (OR)	3
	Pula (CA)	3
	Atzara (NU)	2
	Borore (NU)	2
	Buddusò (SS)	2
	Lotzorai (NU)	2
	Mandas (SU)	2
	Samugheo (OR)	2
	Siliqua (SU)	2

Regione	Ente	Fascia
Sardegna	Soleminis (SU)	2
	Suni (OR)	2
	Baressa (OR)	1
	Boroneddu (OR)	1
	Cheremule (SS)	1
	Esporlatu (SS)	1
	Fordongianus (OR)	1
	Giave (SS)	1
	Gonnostramatza (OR)	1
	Pauli Arbarei (SU)	1
	Putifigari (SS)	1
	Tiana (NU)	1
	Tramatza (OR)	1
	Villa Sant'Antonio (OR)	1
Totale Comuni:		580

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2021

Nota:

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Tavola 1b/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni che non hanno concluso la
procedura di validazione dei dati

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2021

Regione	Ente	Fascia
Valle d'Aosta	La Salle (AO)	2
Piemonte	San Sebastiano da Po (TO)	2
	Camerano Casasco (AT)	1
	Chiesanuova (TO)	1
	Mombarcaro (CN)	1
	San Giorgio Scarampi (AT)	1
Lombardia	Inveruno (MI)	3
	Besate (MI)	2
P.A. Bolzano	Curon Venosta (BZ)	2
Veneto	Isola Rizza (VR)	2
Toscana	Montopoli in Val d'Arno (PI)	4
	Cavriglia (AR)	3
Marche	Monte Cerignone (PU)	1
Lazio	Anagni (FR)	5
	Campoli Appennino (FR)	2
	Castelforte (LT)	2
	Ciciliano (RM)	2
	Faleria (VT)	2
	Nerola (RM)	2
	Pofi (FR)	2
	Canterano (RM)	1
Abruzzo	Ortucchio (AQ)	2
Campania	Frattaminore (NA)	4
	San Gennaro Vesuviano (NA)	4
	San Valentino Torio (SA)	4
	Santa Maria la Carità (NA)	4
	Ascea (SA)	3
	Camposano (NA)	3
	Castello di Cisterna (NA)	3
	Baiano (AV)	2
	Taurano (AV)	2
Puglia	Alezio (LE)	3
	Peschici (FG)	2
	Sant'Agata di Puglia (FG)	2
Calabria	Montalto Uffugo (CS)	5
	Mendicino (CS)	3
	Spezzano Albanese (CS)	3
	Caloveto (CS)	2
	Fiumefreddo Bruzio (CS)	2
	Galatro (RC)	2
	Petronà (CZ)	2
	San Lorenzo Bellizzi (CS)	1
	Vazzano (VV)	1
Sicilia	Floridia (SR)	5
	Ficarazzi (PA)	4
	San Gregorio di Catania (CT)	4
	Brolo (ME)	3
	Campofelice di Roccella (PA)	3
Sardegna	San Sperate (SU)	3
	Zeddiani (OR)	2
	Anela (SS)	1
	Sagama (OR)	1
Totale Comuni:	52	

Nota:

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

Tavola 1c/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni che hanno attestato di non
possedere partecipazioni

Regione	Ente	Fascia
Piemonte	Rassa (VC)	1
Lombardia	Campione d'Italia (CO)	2
	Gerenzago (PV)	2
	San Paolo (BS)	2
	Taino (VA)	2
	Filighera (PV)	1
	Montemezzo (CO)	1
	Torre de' Negri (PV)	1
	Trezzone (CO)	1
	Busalla (GE)	3
Liguria	Campomorone (GE)	3
	Sant'Olcese (GE)	3
	Serra Riccò (GE)	3
	Avegno (GE)	2
	Bogliasco (GE)	2
	Ceranesi (GE)	2
	Mignanego (GE)	2
	Moneglia (GE)	2
	Pieve di Teco (IM)	2
	Pieve Ligure (GE)	2
	Sori (GE)	2
	Uscio (GE)	2
	Aquila di Arroscia (IM)	1
	Armo (IM)	1
	Aurigo (IM)	1
	Borgomaro (IM)	1
	Caravonica (IM)	1
	Castel Vittorio (IM)	1
	Cesio (IM)	1
	Chiusanico (IM)	1
	Chiusavecchia (IM)	1
	Cosio di Arroscia (IM)	1
	Fascia (GE)	1
	Fontanigorda (GE)	1
	Lucinasco (IM)	1
	Massimino (SV)	1
	Mendatica (IM)	1
	Montebruno (GE)	1
	Montegrosso Pian Latte (IM)	1
	Pigna (IM)	1
	Propata (GE)	1
	Rezzo (IM)	1
	Rovegno (GE)	1
	Tiglieto (GE)	1
	Vasia (IM)	1
	Vessalico (IM)	1
Veneto	Mezzane di Sotto (VR)	2
	Polverara (PD)	2
Lazio	Ariccia (RM)	4
	Capena (RM)	4
	Amatrice (RI)	2
	Graffignano (VT)	2
	Mazzano Romano (RM)	2
	Toffia (RI)	2
	Castelnuovo di Farfa (RI)	1
	Micigliano (RI)	1
	Posta (RI)	1
	Pozzaglia Sabina (RI)	1
	Vallinfreda (RM)	1
	Vivaro Romano (RM)	1
Abruzzo	Pescasseroli (AQ)	2

Regione	Ente	Fascia
Abruzzo	Rapino (CH)	2
	Castelguidone (CH)	1
Molise	Larino (CB)	3
	Casacalenda (CB)	2
	Ferrazzano (CB)	2
	Portocannone (CB)	2
	Rotello (CB)	2
	San Giacomo degli Schiavoni (CB)	2
	Spinete (CB)	2
	Ururi (CB)	2
	Civitacampomarano (CB)	1
	Ripabottoni (CB)	1
	San Giuliano di Puglia (CB)	1
	San Polo Matese (CB)	1
Campania	Giugliano in Campania (NA)	7
	Pozzuoli (NA)	6
	Villaricca (NA)	5
	Monte di Procida (NA)	4
	Airola (BN)	3
	Grazzanise (CE)	3
	Bucciano (BN)	2
	Campoli del Monte Taburno (BN)	2
	Castelpoto (BN)	2
	Circello (BN)	2
	Paupisi (BN)	2
	Ruviano (CE)	2
	Tocco Caudio (BN)	2
	Torreco (BN)	2
	Valle di Maddaloni (CE)	2
	Vitulano (BN)	2
Puglia	Mesagne (BR)	5
	San Pietro Vernotico (BR)	4
	Valenzano (BA)	4
	Cellamare (BA)	3
	Cellino San Marco (BR)	3
	San Donaci (BR)	3
Calabria	Torchiarolo (BR)	3
	Rodi Garganico (FG)	2
	Vibo Valentia (VV)	5
	Strongoli (KR)	3
	Brancaleone (RC)	2
	Cerchiara di Calabria (CS)	2
	Dinami (VV)	2
	Pietrafitta (CS)	2
	San Lorenzo del Vallo (CS)	2
	Scandale (KR)	2
	Brognaturo (VV)	1
	Ciminà (RC)	1
	Spadola (VV)	1
	Staiti (RC)	1

→ segue

Tavola 1c/APP/EETT - Estrazione marzo 2024
- Comuni che hanno attestato di non
possedere partecipazioni

Regione	Ente	Fascia
Sardegna	Nuxis (SU)	2
	San Vero Milis (OR)	2
	Santu Lussurgiu (OR)	2
	Senorbì (SU)	2
	Seui (SU)	2
	Burgos (SS)	1
	Olzai (NU)	1
	Sennariolo (OR)	1
	Siamanna (OR)	1
Totale Comuni:	120	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef – estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

* Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2021

Nota:

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

**Tavola 1a/APP/SA - Estrazione marzo 2024 -
Enti sanitari inadempienti**

Regione	Ente
Campania	Azienda sanitaria locale Avellino
Calabria	Azienda ospedaliera Pugliese - Ciaccio
	Azienda sanitaria provinciale di Cosenza
	Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria
Sardegna	Azienda per la tutela della salute - ATS Sardegna
	Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna - Areus

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

1b/APP/SA - Estrazione marzo 2024 - Enti sanitari che hanno attestato di non possedere partecipazioni

Regione	Ente
Piemonte	Azienda sanitaria locale VC
Lombardia	Agenzia di tutela della salute dell'Insubria
	Agenzia di tutela della salute della Brianza
	Agenzia di tutela della salute della Città metropolitana di Milano
	Agenzia di tutela della salute della Montagna
	Agenzia di tutela della salute della Val Padana
	Agenzia di tutela della salute di Bergamo
	Agenzia di tutela della salute di Brescia
	Agenzia di tutela della salute di Pavia
	Agenzia regionale emergenza urgenza
	Azienda sociosanitaria territoriale Centro specialistico ortopedico traumatologico Gaetano Pini/CTO
	Azienda sociosanitaria territoriale degli Spedali Civili di Brescia
	Azienda sociosanitaria territoriale del Garda
	Azienda sociosanitaria territoriale della Brianza
	Azienda sociosanitaria territoriale della Valcamonica
	Azienda sociosanitaria territoriale della Valle Olona
	Azienda sociosanitaria territoriale della Valtellina e dell'Alto Lario
	Azienda sociosanitaria territoriale di Bergamo Est
	Azienda sociosanitaria territoriale di Bergamo Ovest
	Azienda sociosanitaria territoriale di Crema
	Azienda sociosanitaria territoriale di Cremona
	Azienda sociosanitaria territoriale di Lodi
	Azienda sociosanitaria territoriale di Pavia
	Azienda sociosanitaria territoriale Fatebenefratelli Sacco
	Azienda sociosanitaria territoriale Grande Ospedale Metropolitano Niguarda
	Azienda sociosanitaria territoriale Melegnano e della Martesana
	Azienda sociosanitaria territoriale Nord Milano
	Azienda sociosanitaria territoriale Ovest Milanese
	Azienda sociosanitaria territoriale Rhodense
	Azienda sociosanitaria territoriale Santi Paolo e Carlo
	Azienda sociosanitaria territoriale della Franciacorta
	Fondazione IRCCS Istituto nazionale neurologico Carlo Besta
	Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo
Provincia Autonoma di Trento	Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia autonoma di Trento
Friuli Venezia-Giulia	Azienda Regionale di coordinamento per la salute
	Azienda sanitaria Friuli occidentale
	Azienda sanitaria universitaria Friuli centrale
	Azienda sanitaria universitaria Giuliano Isontina
Toscana	Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO)
Marche	Agenzia regionale sanitaria Marche
	Azienda ospedaliera Ospedali Riuniti Marche Nord
	Azienda ospedaliero universitaria "Ospedali Riuniti Umberto I - G. M. Lancisi - G. Salesi"
	IRCCS - Istituto nazionale di riposo e cura per anziani

Regione	Ente
Lazio	ARES 118 Azienda regionale emergenza sanitaria
	ASL Roma 2
	ASL Roma 3
	ASL Roma 4
	ASL Roma 6
	Azienda ospedaliera complesso ospedaliero San Giovanni Addolorata
	Azienda ospedaliera San Camillo - Forlanini
	Azienda ospedaliera universitaria Policlinico Tor Vergata
	Azienda ospedaliero universitaria Sant'Andrea
	Azienda Policlinico Umberto 1
	Azienda sanitaria locale Frosinone
	Azienda sanitaria locale Latina
	Azienda sanitaria locale Viterbo
	Fondazione PTV - Policlinico Tor Vergata
	IRCCS Lazzaro Spallanzani
	Istituti fisioterapici ospitalieri
Abruzzo	Agenzia sanitaria regionale - Abruzzo
	Azienda sanitaria locale 4 Teramo
	Azienda sanitaria locale di Pescara
Molise	ASREM - Azienda sanitaria regionale Molise
Campania	Azienda ospedaliera "San Pio" - Benevento
	Azienda ospedaliera S. Giuseppe Moscati
	Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta
	Azienda ospedaliera universitaria della Università degli Studi della Campania - Luigi Vanvitelli
	Azienda ospedaliero universitaria San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona - Scuola medica salernitana
	Azienda sanitaria locale Benevento
	Azienda sanitaria locale Caserta
	Azienda sanitaria locale Napoli 1 Centro
	Azienda sanitaria locale Napoli 2 Nord
	Azienda sanitaria locale Napoli 3 Sud
	Azienda sanitaria locale Salerno
Puglia	Azienda ospedaliera universitaria Ospedali Riuniti di Foggia
Basilicata	Azienda ospedaliera regionale San Carlo di Potenza
	Azienda sanitaria locale di Matera A.S.M.
	Azienda sanitaria locale di Potenza A.S.P.
Calabria	Azienda ospedaliera di Cosenza
	Azienda ospedaliera Mater Domini
	Azienda sanitaria provinciale Crotone
	Azienda sanitaria provinciale Catanzaro
	Azienda sanitaria provinciale Vibo Valentia
Sicilia	Grande ospedale metropolitano Bianchi-Melacrino-Morelli
	IRCCS Centro neurolesi Bonino Pulejo
Sardegna	Azienda ospedaliera G. Brotzu
	Azienda ospedaliera universitaria di Cagliari
	Azienda ospedaliera universitaria di Sassari

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-Mef - estrazione di marzo 2024, riferita ai dati al 31 dicembre 2021

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

