

Comune di Vado Ligure

Razionalizzazione periodica delle società partecipate (art. 20 D. Lgs. 175/2016)

RELAZIONE TECNICA

Presentazione

Il c. 1 dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016 dispone che le amministrazioni pubbliche effettuino annualmente, entro il 31 dicembre, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti normativi, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Gli adempimenti sopra richiamati si sostanziano nella ricognizione periodica delle caratteristiche delle società partecipate, nella predisposizione di una relazione tecnica afferente i criteri attraverso cui si procede ad effettuare la ricognizione e nella redazione del piano di razionalizzazione periodica contenente le eventuali misure, le relative modalità applicative ed i tempi di attuazione che l'ente socio si propone di adottare per ricondurre le partecipate entro le condizioni ammesse dal legislatore.

Il provvedimento di analisi delle società partecipate e le eventuali misure di razionalizzazione devono poi essere trasmessi, attraverso il Portale del Dipartimento del Tesoro presso il Ministero dell'Economia e Finanze, alla Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro (struttura dedicata all'indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del TUSP ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. 175/2016) ed alla competente Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti.

La presente relazione tecnica si pone l'obiettivo di introdurre il quadro normativo di riferimento entro cui deve essere condotta la ricognizione delle società partecipate e l'eventuale individuazione delle misure di presidio e razionalizzazione, accostando alle disposizioni contenute nel D. Lgs. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica – di seguito anche TUSP), i più recenti ed autorevoli riferimenti giurisprudenziali.

La relazione si articola nei seguenti punti:

- a. Le società oggetto di ricognizione
- b. Le finalità della razionalizzazione secondo il TUSP
- c. La funzionalità delle società partecipate
- d. Le condizioni di convenienza del ricorso a società partecipate
- e. Le condizioni operative ed organizzative da rispettare
- f. I passaggi procedurali del percorso di ricognizione e razionalizzazione
- g. Gli schemi e la documentazione impiegata

a. Le società oggetto di ricognizione

Per quanto riguarda la tipologia di società civilistiche che possono essere partecipate da amministrazioni pubbliche locali, il c. 1 dell'art. 3 del TUSP specifica che rientrano in tale ambito esclusivamente le società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

In merito al livello di analisi, ribadito che la normativa dispone di effettuare la ricognizione delle partecipazioni dirette ed indirette, la definizione del perimetro di organismi presi in considerazione ha tenuto conto delle previsioni normative che specificano quanto segue:

- per partecipazione diretta si intende la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;
- per partecipazione indiretta, si intende *“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”*; sulla base di tale ultima definizione normativa, si rende pertanto necessario esplicitare le caratteristiche del soggetto tramite che consente di detenere partecipazioni indirette, ovvero le *“società controllate”*; in tal senso, la lett. m) del c. 1 dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016 considera società a controllo pubblico *“le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”*; la definizione pertanto si completa richiamando la lett. b) dello stesso c. 1 dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016, che definisce il requisito del controllo su una società come *“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”*. In considerazione di tale ultima definizione, rientrano nel perimetro di ricognizione anche le partecipazioni indirette detenute per il tramite di società su cui l'amministrazione pubblica, ancorché non detenga la maggioranza del capitale, eserciti il controllo analogo congiunto insieme ad altre amministrazioni pubbliche secondo il modello dell'in house providing.

Rimanendo in ambito di oggetto della ricognizione, occorre evidenziare come la Deliberazione della Corte dei conti per il Lazio n. 47/2021 GEST, richiamando il manuale operativo predisposto dal MEF per supportare il censimento delle partecipazioni, contenga una raccomandazione innovativa rispetto alla prassi consolidatasi negli ultimi anni: secondo tale pronuncia, sebbene le disposizioni del TUSP siano applicabili direttamente nei confronti delle società di capitali, l'attività di ricognizione propedeutica alla predisposizione del piano di razionalizzazione deve considerare anche le partecipazioni in altri organismi strumentali; tale estensione è funzionale a verificare in particolare l'eventuale presenza di partecipate che, a prescindere dalla loro natura giuridica, svolgano attività simili e ad adottare le conseguenti misure di razionalizzazione.

Occorre altresì evidenziare la Deliberazione della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per il Piemonte n.110/2022/SRCPIE/PRSEAI relativamente all'obbligo di inserire le società quotate nella revisione periodica delle partecipazioni societarie di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016. L'omissione, nel piano di revisione annuale di cui all'art. 20 TUSP, delle società “quotate” costituisce

un elemento di incompletezza del provvedimento amministrativo che ne inficia parzialmente la legittimità, non avendo l'Ente scrutinato i presupposti legali per la detenzione di alcune partecipazioni detenute. Il tutto con elusione delle disposizioni del TUSP, poste innanzitutto a salvaguardia dei principi declinati all'art. 1 comma 2 (efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutela e promozione della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica) e con la potenziale esposizione a pregiudizio, attuale o futuro per gli equilibri finanziari dell'ente pubblico e per le casse erariali.

Il Comune di Vado Ligure non ha partecipazioni in società quotate in borsa.

b. Le finalità della razionalizzazione secondo il TUSP

Secondo quanto indicato dal c. 2 dell'art. 1 del D. Lgs. 175/2016, il legislatore, tramite l'emanazione del TUSP, si è prefissato le seguenti priorità strategiche:

- efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche,
- tutela e promozione della concorrenza e del mercato,
- razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Tenendo conto delle priorità sopra richiamate, è opportuno delineare un collegamento logico tra le diverse disposizioni contenute nel TUSP che disciplinano la possibilità, per le amministrazioni pubbliche locali, di acquisire e mantenere partecipazioni in società di capitali; in tal senso è possibile inquadrare l'art. 4 del D. Lgs. 175/2016 quale disposizione dedicata a definire l'ambito di operatività delle società consentite (Funzionalità delle società partecipate); gli adempimenti e le verifiche di cui all'art. 5 (in particolare i c. 1 e 2) sono invece riconducibili alla valutazione degli aspetti più di natura economico patrimoniale, correlati alla sostenibilità finanziaria delle partecipate, alle condizioni di convenienza economica nell'erogazione dei servizi che gli sono propri, all'economicità del ricorso alle stesse partecipate in luogo di soluzioni alternative (Convenienza del ricorso a società partecipate); le condizioni previste dal c. 2 dell'art. 20 rappresentano invece presupposti organizzativi e gestionali di cui le amministrazioni pubbliche socie devono dimostrare e costantemente monitorare la permanenza in capo alle proprie società per mantenerne le relative partecipazioni (Sostenibilità organizzativa ed operativa delle partecipazioni societarie).

c. La funzionalità delle società partecipate

Ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016, le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. In merito a tale presupposto generale, è utile richiamare la definizione di stretta necessità consolidatasi in giurisprudenza; in tal senso, facendo riferimento ad un precedente disposto normativo (c. 27 dell'art. 3 della L. 244/2007) sostituito ed integrato dal TUSP, la sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 33/2013, ha evidenziato quanto segue: *“Va ricordato, inoltre, che a prescindere dall'immediata applicazione dei criteri normativi esposti, le delibere consiliari di assunzione/mantenimento della partecipazione devono comunque, in via generale, tenere conto (e*

conseguentemente dare atto nel testo) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa.

E' chiaro, infatti, che la scelta di assunzione/mantenimento della partecipazione presuppone in capo all'ente locale (di qualsivoglia dimensione) una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., nell'ottica della sana gestione finanziaria.

Sul punto, la giurisprudenza della Sezione ha precisato che l'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario ed i risultati economici di quest'ultimo sistematicamente negativi, fermo il rispetto dei recenti divieti di finanziamento ex art. 6 comma 19 d.l. n. 78/2010.

Sempre nel parere n. 124/2011 la Sezione ha osservato che "nelle singole delibere ex l. n. 244/2007 si impone una puntuale illustrazione dei presupposti di fatto e del conseguente iter logico seguito dall'amministrazione. In altri termini quest'ultima deve enucleare in modo specifico in base a quali elementi di fatto, acquisiti in sede istruttoria, sia giunta alle proprie conclusioni, chiarendo altresì nel dettaglio quale percorso logico – argomentativo abbia seguito". (.....)

La delibera del Consiglio comunale di ricognizione delle società partecipate deve, quindi, contenere la motivazione di tale decisione, non essendo in alcun modo rispettose di tali parametri normativi delibere contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica e perplessa di siffatta pseudo-motivazione. Al contrario, può ritenersi assolto l'obbligo della motivazione del provvedimento amministrativo, anche se succinta, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale che consenta di inquadrare la fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge.

Riassumendo quanto esposto, la valutazione che il Consiglio comunale è tenuto a compiere sulle proprie società partecipate deve riguardare l'oggetto effettivo (non solo quello risultante dall'oggetto sociale formalizzato negli atti societari), la natura dei servizi offerti, la stretta inerenza ai compiti dell'ente, le ragioni ostative alla reinternalizzazione (o comunque i benefici derivanti dal mantenimento del servizio in capo all'organismo esterno), la situazione economica e patrimoniale della società (applicando i principi di legalità finanziaria, di economicità ed efficacia che conformano l'azione amministrativa), le soglie dimensionali di recente introduzione".

Dal riscontro del richiamo giurisprudenziale riportato, emerge come la definizione di "stretta necessità" rappresenti un presupposto generale che deve declinarsi in diversi ambiti, oggi puntualmente e dettagliatamente esposti nel D. Lgs. 175/2016 e che riguardano sia i presupposti della funzionalità (più sotto riepilogati), sia quelli della convenienza e della sostenibilità organizzativa, presentati nei paragrafi successivi.

Rimanendo ai presupposti di funzionalità, tramite il parere AS1765/2021, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ha evidenziato l'importanza di estendere anche alle società indirettamente partecipate (sebbene detenute per il tramite di società di cui si dispongono quote minoritarie ma soggette comunque a controllo analogo), le valutazioni inerenti la stretta necessità previste dall'art. 4 del D. lgs. 175/2016, raccomandando pertanto di formulare indirizzi di dismissione laddove tali indirette non risultino essenziali al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente socio.

Con la deliberazione n. 77/2020, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha fornito un'interessante traduzione pratica del principio di funzionalità contenuta nel D. Lgs. 175/2016 (TUSP – Testo unico delle società a partecipazione pubblica): i magistrati contabili hanno evidenziato come, ai fini del mantenimento di una partecipazione pubblica, gli enti soci siano tenuti a valutare attentamente la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016, riconducendole al cd. vincolo di scopo ed al cd. vincolo di attività.

Con vincolo di scopo si intende che l'oggetto delle attività di produzione di beni e servizi da parte delle società debba essere strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente; con il vincolo di attività si fa riferimento alla riconducibilità dei servizi svolti dalle partecipate pubbliche agli ambiti alle stesse consentiti, ovvero quelli di cui al c. 2 dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2020:

- 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, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- 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;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

d. Le condizioni di convenienza del ricorso a società partecipate

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 del D. Lgs. 175/2016, ogni ente locale che intenda acquisire quote di partecipazione in società di capitali è tenuto a porre in essere una serie di verifiche preliminari che si sostanziano nei seguenti passaggi:

- necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (rappresenta il presupposto già presentato al paragrafo precedente, cd vincolo di scopo)
- le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria
- gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato
- compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

Le condizioni sopra richiamate attengono alla verifica circa la convenienza della partecipazione societaria come strumento per l'erogazione di servizi ed interventi di interesse pubblico rispetto a soluzioni organizzative alternative e, secondo prassi, devono sottendere anche alle valutazioni che

ogni amministrazione sociale è tenuta ad effettuare in sede di ricognizione periodica. Tali valutazioni si articolano su più livelli tra loro correlati:

- valutare se il ricorso ad una società di capitali partecipata rappresenta la soluzione migliore, in termini di presidio dei compiti affidati e di qualità delle prestazioni rese rispetto al ricorso ad una soluzione in economia (gestione diretta da parte dell'ente) oppure affidata a soggetti terzi (presumibilmente tramite procedure ad evidenza pubblica) non partecipati dall'amministrazione;
- valutare la sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria della società partecipata nel suo complesso; in sintesi, la società, in quanto oggetto di impiego di risorse pubbliche da parte dell'ente socio (che ne sottoscrive il capitale sociale, in tutto o in parte) non deve presentare condizioni di rischio che possano pregiudicare l'investimento effettuato dallo stesso socio pubblico;
- valutare la convenienza economica dei servizi erogati; tale valutazione richiede una verifica del rapporto costo/ qualità della prestazione resa dalla partecipata rispetto ad alternative gestionali; questa valutazione implica un'analisi articolata per valutare le condizioni di efficienza ed efficacia operativa della società partecipata od oggetto di interesse. L'intervento deve essere effettuato, da parte dell'Amministrazione comunale, combinando la dimensione di ente socio (titolare di poteri di indirizzo e controllo) ed ente committente. La verifica in oggetto si combina con ulteriori disposizioni normative:
 - il c. 20 dell'art. 34 del DL 179/2012 conv. dalla L. 213/2012, applicabile in sede di affidamento di servizi pubblici locali, prevede che, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;
 - il c. 2 art. 192 del D. Lgs. 50/2016 ai sensi del quale, l'affidamento di servizi in house providing deve essere preceduto da una verifica che esprima una valutazione sulla congruità economica dell'offerta da parte della società in house.

In merito al presidio delle condizioni di convenienza, numerose espressioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ribadiscono 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., tanto da poter arrivare a prefigurare l'ipotesi di danno erariale; di seguito si riporta, ex multis, stralcio della deliberazione della Corte dei conti Piemonte n. 84/2021 PRSE: *“la Sezione, con riferimento alla situazione complessiva degli Organismi partecipati, così come risultante dagli accertamenti istruttori, sottolinea 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, 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. La Sezione raccomanda, pertanto, a codesta Amministrazione di procedere ad un attento e rigoroso monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni, rammentando all'Amministrazione comunale 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 amministratori".

e. Le condizioni operative ed organizzative da rispettare

Secondo quanto previsto dalle condizioni di cui all'art. 20 D. Lgs. 175/2016, gli enti locali sono tenuti, annualmente, ad effettuare l'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti previsti dal medesimo articolo richiamato, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Le condizioni che obbligano a porre in essere misure di razionalizzazione da parte dell'ente socio, che possono portare anche alla dismissione della partecipazione, sono le seguenti:

- 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;
- 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;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite.

Le suddette condizioni sono da verificare periodicamente in modo da monitorare costantemente l'assetto operativo ed economico patrimoniale delle partecipate.

Nella deliberazione n. 6/2021 VSG, la Corte dei conti Piemonte ha evidenziato 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; nel caso specifico, viene affrontata la posizione di una partecipata che non raggiunge la soglia minima di fatturato; i magistrati contabili evidenziano come, oltre a dover motivare la sostenibilità di tale situazione, sia importante esplicitare le condizioni di stretta necessità che, a monte, giustificano il mantenimento della partecipata.

La già richiamata deliberazione n. 47/2021 GEST della Corte dei conti Lazio contiene un'importante raccomandazione nell'approccio alla definizione delle misure di razionalizzazione delle partecipate:

tali misure, che rientrano nelle valutazioni discrezionali degli organi di indirizzo dell'ente, devono essere definite nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, proporzionalità, logicità e adeguatezza; questa raccomandazione può risultare particolarmente utile in tutti quei casi in cui la posizione delle partecipate non fa emergere situazioni di facile risoluzione, ad esempio quando, pur a fronte di parametri che richiederebbero l'obbligo di adottare misure di razionalizzazione, il mantenimento della partecipata si rilevasse comunque la soluzione più efficace per l'ente.

Con riferimento alle singole condizioni da verificare, di seguito si riportano gli elementi interpretativi utili ai fini dell'assunzione delle decisioni di razionalizzazione.

- Amministratori superiori a dipendenti: Tale criterio, già presente nell'ambito del piano di razionalizzazione predisposto ai sensi dei c. 611 e 612 dell'art. 1 della L. 190/2014, deriva dalla ricognizione effettuata e dalle indicazioni contenute nel programma di razionalizzazione delle partecipate elaborato dal Commissario Straordinario alla Spesa pubblicato nell'agosto 2014; nelle note contenute nel c.d. Piano Cottarelli, si specificava altresì che quasi due terzi delle società senza dipendenti aveva un fatturato inferiore a 100.000 euro; inoltre rilevava che *"in alcuni casi queste "scatole vuote" sembra gestiscano affidamenti in house attraverso sub-appalti. Esigenze di trasparenza richiedono di evitare questi casi, vietando l'affidamento in house in assenza di una gestione diretta di una quota elevata del servizio in affidamento"*. Considerati tali presupposti, risulterebbe ancora ragionevole ritenere che per l'applicazione del criterio in oggetto, oltre alla constatazione numerica della situazione delle partecipate (assenza di dipendenti o numero inferiore rispetto agli amministratori), debba essere effettuato anche un vaglio dell'effettiva operatività della società oggetto di ricognizione; se l'assenza o il limitato numero di dipendenti discendesse da specifiche scelte organizzative dovute al perseguimento dell'efficienza economica e la società si dimostrasse attiva dal punto di vista operativo (non rientrando quindi nella c.d. definizione di "scatola vuota"), si ritiene ragionevole non applicare in modo diretto il criterio in oggetto, bensì ponderarne l'attuazione anche tenendo conto dei riflessi negativi che ne potrebbero discendere (dismissione di una società efficiente e funzionale al concreto perseguimento di interessi della collettività). Alla richiamata interpretazione, incentrata sullo specifico aspetto numerico relativo al personale (ed al numero di amministratori), potrebbe pertanto ragionevolmente affiancarsi una valutazione in merito al confronto tra la spesa per soggetti impiegati in attività operativa (non obbligatoriamente inquadrati come dipendenti) e quella sostenuta per gli amministratori; quando la prima risultasse assente o inferiore a quella sostenuta per gli amministratori, la società potrebbe effettivamente essere assimilata ad un mero veicolo amministrativo; diversamente, a prescindere dal rapporto numerico dipendenti/ amministratori, la stessa potrebbe non essere oggetto di misure obbligatorie di razionalizzazione. A sostegno di un'applicazione ragionevole del criterio in oggetto, è possibile richiamare anche recenti orientamenti della Corte dei conti; in tal senso è utile riportare quanto evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 114/2018 VSG: *"Il secondo criterio indicato dal legislatore per individuare le società soggette a processo di razionalizzazione è identificato con le "società che risultino prive di dipendenti o abbiano un*

numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti". In presenza di società in cui si verifica il presupposto normativo appare evidente che, con elevata probabilità, si tratta di società non efficiente, posto che il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.

Va comunque osservato che il dato del numero degli amministratori potrebbe anche non essere decisivo, ad esempio in assenza di compenso (se l'ottica normativa è quella di razionalizzazione la spesa) o di amministratori a cui siano attribuiti anche compiti operativi analoghi a quelli svolti dai dipendenti (per evitare l'assunzione di personale).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, deve indicare il numero di amministratori e di dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata). Inoltre, qualora tale numero non risulti in linea con la previsione normativa, fornire le eventuali giustificazioni che consentano di non procedere alla soppressione o alienazione della società partecipata (o al recesso)".

- Attività analoghe o similari: il criterio estende alle società un divieto già introdotto per altre forme associative dal c. 28 dell'art. 2 della L. 244/2007; nel caso di riscontro di una situazione di duplicazione di attività da parte di più società partecipate ovvero di sovrapposizione con quanto svolto anche da enti pubblici strumentali, l'ente locale socio è tenuto ad individuare misure di riorganizzazione dei servizi al fine di porre rimedio alla suddetta sovrapposizione di interventi tra gli organismi partecipati, provvedendo di conseguenza alla dismissione/soppressione delle quote detenute. Un utile approfondimento sulle modalità applicative di tale criterio, anche in questo caso, è individuale negli orientamenti della Corte dei conti: sempre la deliberazione n. 114/2018 VSG della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ha sottolineato quanto segue: *"Il terzo criterio indicato dal comma 2, dell'art. 20 cit, prevede l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali.*

Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali. Il confronto, pertanto, deve essere effettuato non solo con le altre partecipazioni societarie, ma anche con consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio. In virtù del principio normativo, che impone l'eliminazione delle società "doppione", è quindi necessario che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall'ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte e sulle ragioni dell'eventuale mantenimento.

In proposito, recentemente, questa Sezione ha affermato che "l'elemento dirimente" per valutare se si è in presenza di una società c.d. doppione non è «da ricercare nella distinzione tra "oggetto sociale indicato nello statuto" e "attività concretamente svolta"». Piuttosto, l'ente nell'esercizio della sua discrezionalità amministrativa, «deve motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia in una misura di riassetto (alienazione/razionalizzazione/fusione) sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi, come esplicitamente previsto dal richiamato art. 20, comma 2, lettera c), del testo unico sulle partecipate in cui si dispone la "eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali", indicando, come possibile metodologia attuativa

(“anche”) le “operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni”» (Lombardia/335/2017/PAR del 22 novembre 2017”).

- Con riferimento alla soglia di fatturato minimo necessario per evitare l'applicazione obbligatoria di misure di razionalizzazione, fusione o soppressione, la Sezione di controllo della Corte dei conti Abruzzo, nella deliberazione n. 40/2018 VSG, ha riepilogato le modalità di determinazione di tale grandezza: *“Con la richiamata deliberazione n. 54/2017, la Sezione emiliana ha selezionato, all'interno della macroclasse A “Valore della produzione” del Conto economico, le voci (i ricavi dalle vendite e dalle prestazioni e i ricavi e altri proventi) che scaturiscono dall'attività caratteristica e, conseguentemente, devono essere considerate nell'aggregato del fatturato. Ad ulteriore specificazione di questa indicazione, e non in contrasto con la stessa, il documento operativo del MEF precisa che la voce A5) deve essere calcolata al netto dei contributi in conto esercizio; ciò in quanto il criterio di cui all'art. 20, c. 2, lettera d) del TUSP è chiaramente teso a segnalare come critiche quelle società che non soddisfano una “dimensione economica” minima, in termini di ricavi autonomamente prodotti dall'attività caratteristica, quindi senza considerare i contributi elargiti da soggetti terzi.*

La precisazione si rende necessaria in quanto la voce A5) del Conto economico è una categoria residuale che presenta un contenuto eterogeneo. In base al documento OIC n. 12 (punto 56), all'interno della stessa confluiscono i componenti positivi di reddito non finanziari, riguardanti l'attività accessoria. Trattasi, in prevalenza, di fattispecie di ricavi assimilabili a quelli derivanti dalle vendite e prestazioni (fitti attivi, canoni attivi, plusvalenze non aventi natura finanziaria, ripristini di valore nei limiti del costo di precedenti svalutazioni, sopravvenienze e insussistenze attive, ricavi diversi quali rimborsi spese, penali applicate ai clienti). Coerentemente, tali componenti sono prese in considerazione ai fini del fatturato, in quanto assimilabili ai ricavi tipici dell'attività caratteristica. Accanto a tali fattispecie, tuttavia, la voce in esame ospita anche i contributi in conto esercizio, i quali rappresentano somme erogate da soggetti terzi in base alla legge o in base a disposizioni contrattuali, con finalità di integrazione dei ricavi dell'attività caratteristica o delle attività accessorie diverse da quella finanziaria o di riduzione dei relativi costi ed oneri. L'aggregato include anche i contributi erogati in occasione di fatti eccezionali (ad esempio, calamità naturali come terremoti, inondazioni, ecc.). Trattasi, quindi, di componenti economiche positive che non scaturiscono dall'esercizio dell'attività d'impresa caratteristica, ma la supportano dall'esterno. Per tale ragione gli stessi non vengono presi in considerazione nell'aggregato del fatturato”.

Rispetto all'applicazione di tale criterio, occorre considerare che, a partire dal 2020, la soglia di riferimento si è attestata al valore base previsto dalla norma, ovvero un milione di fatturato nell'ultimo triennio; tale innalzamento, per quanto da tempo conosciuto, potrebbe determinare il passaggio di diverse realtà, alcune con profili positivi in termini di economicità, nella condizione di dover essere oggetto di misure obbligatorie di razionalizzazione; poiché l'avvio di azioni finalizzate a conseguire la soglia minima di fatturato è sovente obiettivo complesso e di difficile realizzazione, occorrerà verificare, in particolare nei casi di realtà virtuose ma con fatturati sottosoglia, quanto la possibilità di

conformarsi ai criteri generali di ragionevolezza, proporzionalità, logicità e adeguatezza nella definizione delle misure di razionalizzazione consentirà di derogare all'introduzione di interventi di dismissione che potrebbero rivelarsi controproducenti per l'ente socio.

- Società con perdite in quattro degli ultimi cinque anni: tale criterio obbliga l'amministrazione socia ad intervenire nei confronti di società che abbiano comprovato, attraverso i risultati di esercizio dell'ultimo quinquennio, l'incapacità di perseguire l'equilibrio economico di gestione; in questo caso, le misure previste dalla normativa, non lascerebbero spazio ad interventi di razionalizzazione dei costi, con la possibilità prospettica di riequilibrare, negli esercizi futuri, la gestione economica della società; le uniche ipotesi di razionalizzazione percorribili appaiono quelle della cessione delle quote ovvero dello scioglimento e liquidazione della società; unica eccezione è rappresentata dalle società che operano nell'ambito dei servizi di interesse generale per cui il legislatore sembra ammettere, attraverso l'esclusione specifica da tale ambito di intervento, la possibilità di avviare azioni di razionalizzazione gestionale senza obbligatoriamente giungere alla dismissione; ovviamente in tal caso, le misure di razionalizzazione gestionale dovranno essere esplicitate e rendicontate nell'ambito dei piani di razionalizzazione periodica previsti dall'art. 20 del D. Lgs. 175/2016. Considerando gli effetti dell'emergenza pandemica, pur in assenza di una previsione normativa espressa, occorrerà verificare la possibilità di estendere la neutralizzazione dei risultati economici 2020 delle partecipate anche a tale criterio; la misura prevista dal c. 6bis dell'art. 10 del DL 77/2021 conv. con L. 108/2021 (l'esercizio 2020 non viene computato), è infatti circoscritta al divieto di soccorso finanziario di cui al c. 5 dell'art. 14 del TUSP nonché all'obbligo di accantonare fondi in capo agli soci nel caso di perdite delle partecipate; in caso di comprovati effetti negativi della crisi pandemica in capo alle società partecipate, non sarebbe irragionevole ipotizzare di sospendere l'applicazione di misure di razionalizzazione in attesa del ritorno a condizioni ambientali ordinarie.
- Contenimento dei costi di funzionamento: il criterio di razionalizzazione di cui alla lett. f) del c. 2 dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016 non fa diretto riferimento a misure di dismissione delle partecipate ma impone un obbligo di riorganizzazione interno per quelle società che non sono oggetto di cessazione; in tal senso, la misura si può ritenere potenzialmente estensibile a tutte le partecipate, obbligando gli enti soci a verificare la situazione economica delle stesse ed a proporre misure di contenimento dei costi, in particolare laddove emergessero delle perdite di esercizio recenti. È pertanto demandata ad ogni ente socio la valutazione circa l'opportunità di avviare azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento, tenendo altresì conto che, secondo quanto previsto dal c. 5 dell'art. 19 del D. Lgs. 175/2016, le amministrazioni pubbliche socie sono tenute a formulare con propri provvedimenti, nei confronti delle società controllate, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, queste ultime anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale; sempre in tema di personale, nel corso del 2020 è stato interamente aggiornato, da parte del DL 162/2019 conv. con L. 8/2020, l'art. 25 del D. Lgs. 175/2016 il quale, nella formulazione attuale, prevede che le società a controllo pubblico effettuo, per gli esercizi 2020, 2021,

2022, una ricognizione del personale in servizio, finalizzata ad individuare eventuali eccedenze; l'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, deve essere trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata; ad oggi è opportuno evidenziare come le modalità di conduzione e di trasmissione della ricognizione del personale, non siano ancora state fissate da Ministero competente.

Con la deliberazione n. 131/2021 VSGO, la Corte dei conti Basilicata evidenzia un'importante raccomandazione, da prendere attentamente in considerazione in tutti quei casi in cui si prevede il mantenimento delle partecipazioni senza adozione di specifiche misure di razionalizzazione: l'esclusione della misura comportante il contenimento dei costi di funzionamento deve essere sostenuta da un'analisi di bilancio della partecipata; di seguito si riporta stralcio della deliberazione richiamata: *“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”*.

- Aggregazione con altre società: questa misura è da intendersi pienamente applicabile a quegli enti locali che detengano partecipazioni rilevanti (totalitarie o quanto meno di controllo) in società che operino negli ambiti ammessi dalla normativa (c. 2 dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016); laddove siano verificate tali condizioni di base (che consentirebbero all'ente socio di promuovere con successo le proprie istanze nelle assemblee societarie), l'ente sarebbe tenuto ad indicare, nei propri piani di razionalizzazione, l'indirizzo di accorpate tali società in un'unica realtà partecipata, addivenendo in questo modo ad una società multiservizi. Tali indicazioni devono tuttavia essere attentamente ponderate in relazione alle caratteristiche delle società controllate, al fine di non perseguire obiettivi che determinino condizioni di inefficienza complessiva; in tal senso, laddove non si riscontrassero sinergie operative tra le società oggetto di potenziale accorpamento, la misura non risulterebbe conveniente. Nel caso un ente detenesse partecipazioni di minoranza in più società che

presentino affinità operative, lo stesso ente potrà farsi promotore di istanze di aggregazione, senza tuttavia la certezza che tali istanze possano essere concretamente condivise e promosse anche dagli altri soci.

f. I passaggi procedurali del percorso di ricognizione e razionalizzazione

Il provvedimento di ricognizione delle partecipate e la rendicontazione delle misure adottate con il piano dell'esercizio precedente, devono essere inviati, una volta approvati, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio ed alla Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro perché verifichino il puntuale adempimento degli obblighi di revisione straordinaria.

L'art. 20 del D. Lgs. 175/2016, che disciplina l'adempimento relativo all'adozione del piano di razionalizzazione periodica, non specifica nulla in merito all'organo competente all'adozione del documento; occorre tuttavia evidenziare come le Linee guida in materia di Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, predisposte dal Dipartimento del Tesoro e dalla Corte dei conti e pubblicate il 23 novembre 2018, abbiano indicato come il documento debba essere approvato con delibera consiliare: *"L'articolo 20 del TUSP dispone che ai fini della revisione periodica di cui le amministrazioni sono chiamate ad ottemperare annualmente, le stesse devono effettuare con proprio provvedimento un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, qualora ricorrano i presupposti previsti dal successivo comma 2 dello stesso articolo, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.*

Il provvedimento di cui sopra, adeguatamente motivato, deve essere adottato dall'organo dell'ente che, nel rispetto delle regole della propria organizzazione, può impegnare e manifestare all'esterno la volontà dell'ente medesimo al fine di far ricadere su quest'ultimo gli effetti dell'attività compiuta. Per gli enti locali è da intendersi che il provvedimento deve essere approvato con delibera consiliare."

Con riferimento al coinvolgimento dell'organo di revisione, la Corte dei conti dell'Emilia Romagna, nella deliberazione n. 48/2021 VSGO raccomanda l'opportunità di acquisire, prima della formale adozione della ricognizione periodica delle partecipate da parte del Consiglio comunale, il parere di tale organo in ordine alla coerenza delle misure di razionalizzazione rispetto alle previsioni del TUSP.

La mancata adozione delle misure di razionalizzazione 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.

Secondo il combinato disposto dal c. 7 dell'art. 20 e del c. 5 dell'art. 24 del D. Lgs. 175/2016, in caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo delle partecipazioni, il socio pubblico non potrebbe esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima dovrebbe essere liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile.

Con deliberazione n. 51/2021 PRSE, la Corte dei conti Lazio ricorda come la mancata trasmissione della ricognizione delle partecipate e del piano di razionalizzazione alla stessa sezione regionale di controllo rappresenti un inadempimento passibile di sanzione; per assolvere allo stesso non è infatti

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).

g. Gli schemi e la documentazione impiegata

Il legislatore non ha imposto modelli obbligatori da impiegare per lo svolgimento della ricognizione e l'adozione delle misure di razionalizzazione delle partecipate, ancorché negli anni siano stati formulati degli schemi di riferimento da parte degli organi di vigilanza. La Corte dei conti Veneto, con deliberazione n. 39/2021, ha evidenziato come, a fronte dei diversi modelli di supporto per la formalizzazione della ricognizione delle partecipate, gli aspetti essenziali da rispettare riguardano l'attività di analisi e le motivazioni che vengono adottate per giustificare il mantenimento o la dismissione delle società partecipate, che devono quantomeno corrispondere agli elementi informativi contenuti nei suddetti modelli.

Per la verifica di sostenibilità delle partecipazioni detenute dall'ente al 31.12.2022 e la definizione delle eventuali misure di razionalizzazione, si è fatto ricorso alle schede che il Dipartimento del Tesoro ha reso disponibili per la rilevazione dei dati relativi alla revisione periodica e al censimento delle partecipazioni e dei rappresentanti in organi di governo di società o enti.

Le schede verranno in ogni caso acquisite telematicamente tramite l'applicativo Partecipazioni del Portale Tesoro. Le schede costituiscono quindi un'utile traccia per il reperimento e la classificazione delle informazioni essenziali che ogni ente dovrà tuttavia inquadrare nell'insieme di atti e documenti da approvarsi entro il prossimo 31 dicembre 2023.