

Allegato B

Comune di Racconigi
Razionalizzazione periodica 2024 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 II del Dipartimento dell'Economia (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.

Con l'approvazione del D. Lgs. 201/2022 ad oggetto "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", all'adempimento di razionalizzazione periodica delle partecipate è stata affiancata la ricognizione periodica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, disciplinata dall'art. 30 del suddetto decreto; tale ricognizione comporta la predisposizione di una relazione finalizzata a monitorare la situazione gestionale di ogni servizio, rilevandone il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio. Tale ricognizione deve essere condotta contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del D. Lgs. 175/2016; nel caso di servizi affidati a società in house, la loro

ricognizione costituisce appendice del documento di razionalizzazione periodica delle partecipate.

La presente relazione tecnica introduce 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. Oltre al suddetto quadro, si presenteranno i principali riferimenti normativi riferiti alla ricognizione periodica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

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
- h. La ricognizione periodica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

a. Le società oggetto di ricognizione

Per quanto riguarda la tipologia di società 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. L'attività di ricognizione prevista dall'art. 20 del TUSP riguarda pertanto solo tale tipologia di partecipazioni, escludendo altri organismi diffusi tra gli enti locali quali aziende speciali, fondazioni, consorzi.

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 estensiva: 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 similari e ad adottare le conseguenti misure di razionalizzazione.

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 loro affidati, 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, si è espressa, con deliberazione n. 161/2022 PAR, la sezione regionale di controllo per la Lombardia, nell'ambito dell'espressione del parere di competenza circa l'acquisizione di quote di una società da parte di un Comune: *“Come ricordato dalla Giurisprudenza amministrativa, l'art. 4 del Tusp impone «un vincolo di scopo: possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico. L'art. 4, comma 2, precisa poi che, “nei limiti di cui al comma 1” e, dunque, nel rispetto del vincolo di scopo, possono essere costituite società o acquisite o mantenute partecipazioni» che svolgano le attività indicate nel richiamato comma 2 cit. (Cons. St. sent. 23/01/2019, n. 578).*

In buona sostanza, se l'oggetto sociale riguarda la produzione di beni e servizi “non inerenti” (ossia, non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali), la partecipazione dell'Amministrazione nella compagine sociale è interdetta.

Ne consegue che, la «valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi da parte delle società pubbliche con il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni socie è stata limitata, nella sostanza, alle c.d. “società strumentali” (che erogano attività rivolta agli stessi enti azionisti, con funzione di supporto alle amministrazioni)» (si rinvia, per tutte, a Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2010, n. 1282 e sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766, oltre che, per esempio, alle deliberazioni di questa Sezione n. 147/2012/PAR e n. 531/2012/PAR)

Diversamente, per le «società aventi quale oggetto sociale la produzione di servizi di interesse generale o funzioni di committenza» ai sensi del codice degli appalti, «la partecipazione è consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente» (ex multis C. conti, sez. contr. Lombardia/6/2017/VSG che richiama Sez. contr. Lombardia n. 124/2011/PAR).

A questo criterio di carattere generale per stabilire come effettuare la verifica sull'inerenza dell'oggetto sociale rispetto ai fini istituzionali dell'ente, devono aggiungersi tutte quelle attività sociali che lo stesso Legislatore qualifica come di “interesse” per l'Amministrazione socia. In buona sostanza, «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, comportano l'esame dell'oggetto sociale (che per espresso divieto non deve essere 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, sez. contr. Veneto, del. n. 135/2022/ QMIG del 4 ottobre 2022).

Con riferimento a dette espresse previsioni normative (oltre, a quelle già indicate nel richiamato art. 4), a titolo non esaustivo, si segnala la recente novella (art. 25-bis, comma 1, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, conv. con mod. dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233) che ha introdotto, nel corpo normativo del Tusp, l'art. 4 bis (Disposizioni speciali per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza): «Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto».

Sempre a titolo esemplificativo, trattandosi di fattispecie di particolare interesse per le Sezioni regionali di controllo, si ricorda anche il secondo comma, dell'art. 26 del medesimo Tusp («L'articolo 4 del presente decreto non è applicabile alle società elencate nell'allegato A, nonché alle società 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.»

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 (oltre alle eccezioni puntuali previste dai c. 3, 6, 7, 8, 9ter e 9quater del medesimo art. 4):

- 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.

Con riferimento all'introduzione dei nuovi adempimenti concernenti la ricognizione periodica dei servizi pubblici locali (art. 30 D. Lgs. 201/2022), è interessante rilevare come diverse espressioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (ex plurimis: deliberazione Corte dei conti Abruzzo n. 110/2023 PRSE, deliberazione Corte dei conti Toscana n. 77/2023 PASP), nel corso del 2023, abbiano correlato il vincolo di scopo che deve caratterizzare la partecipazione degli enti pubblici a società di capitali allo svolgimento di concreti interventi alla collettività amministrata; in tal senso, nelle suddette espressioni è stato più volte richiamato quanto evidenziato nella deliberazione n. 19/2017 INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti: *“nel motivare sugli esiti della ricognizione effettuata è importante tener conto dell'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.”*

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 socia è tenuta ad effettuare in sede di ricognizione periodica. Come confermato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2022 QMIG, *“i parametri di “convenienza economica” e “sostenibilità finanziaria”, che, in aderenza ai principi affermati dall’art. 1, comma 2, del TUSP (in particolare, sotto il profilo della “efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche” e della “razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”), devono presidiare le decisioni di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie ai sensi dell’art. 5 del TUSP, devono essere valutati anche in occasione degli annuali piani di revisione periodica ai fini del mantenimento delle partecipazioni (come da requisiti elencati nell’art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016)”*.

Le valutazioni circa la sostenibilità delle partecipazioni societarie 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, tra cui:
 - il c. 2 dell'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 che, in relazione alla scelta delle modalità di gestione (tra cui il ricorso a società partecipate, di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, richiede all'ente competente di tenere 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;

- il c. 2 dell'art. 17 del D. Lgs. 201/2022 che, in caso di ricorso a società in house per la gestione di servizi pubblici locali, richiede agli enti competenti di adottare 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 di atti ed indicatori specifici, 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 (ricognizione SPL);
- il c. 2 dell'art. 7 del D. Lgs. 36/2023, il quale prevede che gli enti concedenti possano affidare direttamente a società in house, lavori, servizi o forniture, adottando, per ciascun affidamento, un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche; in caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici

Rispetto alla sostenibilità delle partecipazioni societarie degli enti pubblici è utile richiamare quanto evidenziato dalla Sezione regionale di Controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 161/2022 PAR; tale documento rappresenta un importante riferimento di prassi in quanto i magistrati contabili hanno declinato il quadro applicativo entro cui ritengono di dover formulare le proprie considerazioni (nell'ambito dei potenziati compiti di presidio previsti dalla L. 118/2022) circa gli atti adottati da amministrazioni pubbliche inerenti la costituzione di nuove società o l'acquisizione di quote in società già costituite; nei punti che seguono si sintetizzano le indicazioni contenute nella deliberazione sopra richiamata circa gli elementi di sostenibilità che devono caratterizzare la detenzione di una partecipazione societaria.

a. Compatibilità con i fini istituzionali dell'ente:

Con riferimento alla verifica della stretta inerenza con le finalità istituzionali dell'ente socio, non si rinvencono novità rispetto al quadro normativo precedente che investiva la Corte dei conti dell'atto ai soli fini conoscitivi.

Per le società che erogano servizi di interesse generale e per quelle società la cui attività è espressamente qualificata dal Legislatore di "interesse" per il socio pubblico, la verifica in merito all'adempimento motivazionale sarà limitata all'esistenza di una corrispondenza

tra la competenza territoriale dell'ente socio e l'ambito territoriale di operatività della società partecipata. Diversamente, in tutti gli altri casi, l'Amministrazione socio avrà l'onere di motivare "analiticamente" la stretta ineranza tra l'attività della società e le finalità istituzionali dell'ente medesimo.

b. Ragioni e sulle finalità che giustificano la scelta di costituire una società o di acquisirne quote, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato:

Le delibere di assunzione o mantenimento di partecipazioni devono comunque tenere conto della situazione economica e patrimoniale delle società. La scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone una valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Più nello specifico, la motivazione sulla scelta dell'Amministrazione di acquisire la posizione soggettiva di socio, deve investire tre profili: convenienza economica, sostenibilità finanziaria, scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.

b1) Motivazione sulla convenienza economica -> deve rappresentare le ragioni per le quali l'Amministrazione pubblica che intende acquisire la qualifica di socio abbia deciso di avvalersi di quello specifico modello organizzativo di diritto privato. La convenienza economica deve essere messa in evidenza rispetto alla preliminare scelta discrezionale che l'Amministrazione pubblica compie. La convenienza deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità di scelta dell'erogazione del servizio. Prima di effettuare la scelta sarebbe auspicabile che l'ente desse conto di aver condotto un'analisi delle proprie partecipate onde evitare che lo stesso finisca per possedere partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali. È altresì auspicabile un'analisi del prospetto di dotazione organica della società con l'indicazione dei dipendenti e del numero di amministratori; questo passaggio si rende necessario per evitare che l'ente stesso si trovi a costituire o acquisire partecipazioni in società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

b2) Motivazione sulla sostenibilità finanziaria -> Il concetto di sostenibilità finanziaria non deve essere limitato all'iniziale apporto di capitale ma deve essere esaminato anche nell'ottica della gestione dell'organismo societario, questo per evitare non solo che l'apporto iniziale di capitale venga eroso ma addirittura che l'amministrazione socio si trovi a dover soccorrere finanziariamente la propria società. Per evitare ciò l'ente deve compiere una verifica ex ante per escludere un potenziale andamento in perdita della società. Le verifiche devono portare a:

- un'analisi del fatturato in termini numerici
- un'analisi sull'adeguata capitalizzazione della società
- un'analisi del prospetto dei costi di funzionamento dell'organismo societario con particolare riguardo ai costi sulla spesa del personale.

b3) La motivazione sulla scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato -> La scelta discrezionale dell'ente che abbia deciso di produrre beni e servizi attraverso un organismo partecipato deve esplicitare le ragioni per le quali non ha avviato una procedura di gara.

In caso di affidamento in house, la scelta deve essere supportata da:

- una valutazione sulla congruità economica dell'offerta. Una dettagliata indicazione dei costi per ogni attività compresa nel servizio. I valori per la valutazione della congruità devono essere "economicamente significativi, attuali e comparabili";

-una motivazione sul fallimento del mercato e sui benefici per la collettività che la gestione in house riuscirebbe a perseguire. La motivazione deve riscontrare due condizioni: da un lato, le ragioni che hanno portato all'esclusione del ricorso al mercato, dall'altro l'indicazione degli specifici benefici per la collettività. L'onere motivazionale sul fallimento del mercato può essere assolto mediante un'indagine di mercato rivolta a comparare la proposta della società in house con un benchmark di riferimento, risultante dalle condizioni praticate da altre società in house operanti nel territorio limitrofo.

Tale motivazione rinforzata è peraltro coerente con il nuovo adempimento previsto dall'art. 30 del D. Lgs. 201/2022 in cui si dispone che gli esiti della ricognizione periodica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica affidati secondo il modello in house providing costituiscano appendice al provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipate.

c. Adempimento dell'onere di motivazione sulla compatibilità della scelta con principi di efficienza, economicità e efficacia dell'azione amministrativa:

L'ente deve dar conto della compatibilità del modello organizzativo prescelto con i parametri delle tre E "economicità, efficienza ed efficacia". La valutazione è differente nel caso di costituzione di una nuova società o nel caso di acquisizione di partecipazioni. Solo in questo secondo caso la gestione dovrà essere valutata dall'ente in rapporto ai risultati raggiunti dalla società.

d. Adempimento dell'onere di motivazione sulla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei:

In sede di deliberazione ex art. 5 Tusp, la Corte dei conti deve limitarsi a verificare che la deliberazione dell'ente di costituzione di nuova società o di acquisizione di quote di partecipazione in società già costituita dia o meno atto della compatibilità con la normativa sugli aiuti di Stato, residuando in capo all'amministrazione sociale la responsabilità di tale attestazione.

e. Adempimento delle prescrizioni contenute all'art. 7 Tusp quando si tratta di costituzione di nuove società e all'art. 8 del Tusp quando si tratta di acquisizione di quote di società già costituite:

Sia che si tratti di acquisizione di partecipazioni di società già costituite o di società da costituire, va verificato che la costituzione sia stata adottata dall'ente con delibera dell'organo competente. Solo in caso di costituzione di nuova società vanno compiute ulteriori verifiche:

-che l'atto deve contenere gli elementi essenziali previsti dagli articoli 2328 e 2453 del codice civile.

-che lo statuto societario che integra l'atto costitutivo della società sia conforme alle prescrizioni contenute nell'art.11 del Tusp.

- che l'atto deliberativo sia stato pubblicato sul proprio sito internet.
- che, qualora all'atto costitutivo della società partecipino anche soggetti privati, la loro individuazione sia avvenuta con procedure di evidenza pubblica.

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”*.

Da ultimo, con deliberazione n. 90/2023 VSGC, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Liguria, ha evidenziato come l'obbligo motivazionale circa la valutazione di sostenibilità economica e finanziaria della gestione e di convenienza dell'affidamento, diretto o esternalizzato, ad una partecipata sia da compiersi non soltanto all'atto di costituzione della società, ma anche nel prosieguo della sua gestione, dando corso alle disposizioni di cui all'art. 20 (razionalizzazione periodica) e 24 (convenienza economica e sostenibilità finanziaria dei servizi affidati) del TUSP nonché all'art. 147quater del Tuel (obbligo di adottare un sistema di controlli sulle società partecipate).

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)”.

Con riferimento a tale condizione di razionalizzazione, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia si è pronunciata con deliberazione n. 240/2023 VSG, relativamente alla partecipazione di un Comune ad una società affidataria dei servizi di pubblica illuminazione e teleriscaldamento che disponeva di due soli lavoratori subordinati, ritenendo non rispettato il requisito dell’adeguatezza organizzativa in quanto tale organico apparirebbe non sufficiente al rispetto del parametro dell’efficacia intesa come capacità del modello organizzativo a conseguire gli obiettivi che si propone.

- 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”*.

Le indicazioni fornite nel documento elaborato congiuntamente da MEF e Corte dei conti denominato “Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche” specificano come, nell'applicazione di tale condizione, si debba fare riferimento al bilancio individuale di ciascuna società partecipata con specifico riferimento all'area ordinaria della gestione aziendale, al fine di individuare la misura della “dimensione economica” dell'impresa; nel medesimo documento è contenuta una tabella, di seguito riepilogata, contenente le modalità di calcolo del fatturato, definite con riferimento alle singole voci del conto economico ritenute rilevanti per ciascuna attività considerata.

TIPOLOGIE DI ATTIVITA'	VOCI DI CONTO ECONOMICO "RILEVANTI"
Attività produttive di beni e servizi	Conto economico ex art. 2425 del codice civile: <ul style="list-style-type: none"> • Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" + <ul style="list-style-type: none"> • Voce A5) "Altri ricavi e proventi" (Nota: Qualora in tale voce siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento occorrerà fornire adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione)
Attività consistenti nell'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diversa da quella creditizia e finanziaria (Holding)	Conto economico ex art. 2425 del codice civile: <ul style="list-style-type: none"> • Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" + <ul style="list-style-type: none"> • Voce A5) "Altri ricavi e proventi" (Nota: Qualora in tale voce siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento occorrerà fornire adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione) + <ul style="list-style-type: none"> • Voce C15) "Proventi da partecipazioni" + <ul style="list-style-type: none"> • Voce C16) "Altri proventi finanziari" + <ul style="list-style-type: none"> • Voce C17bis) "Utili e perdite su cambi" + <ul style="list-style-type: none"> • Voce D) "Rettifiche di valore di attività e passività finanziarie" 18) Rivalutazioni a) di partecipazioni
Attività finanziarie	Conto economico in accordo con quanto previsto dalla normativa di Banca d'Italia. <ul style="list-style-type: none"> • Ricavi: Interessi attivi e proventi assimilati + <ul style="list-style-type: none"> • Commissioni attive
Attività assicurative	Conto economico in accordo con il Regolamento ISVAP n. 22 del 4 aprile 2008. <u>I. Conto Tecnico dei rami danni</u> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Premi di competenza, al netto delle cessioni in riassicurazione + <ul style="list-style-type: none"> • 3. Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione + <u>II. Conto tecnico dei rami vita</u> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Premi dell'esercizio, al netto delle cessioni in riassicurazione + <ul style="list-style-type: none"> • 4. Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione
Attività di promozione e sviluppo di progetti di ricerca finanziati (Distretti tecnologici)	Conto economico ex art. 2425 del codice civile: <ul style="list-style-type: none"> • Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" + <ul style="list-style-type: none"> • Voce A5) "Altri ricavi e proventi"

Rispetto all'applicazione del criterio del fatturato, 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.

Sempre con riferimento alla condizione della soglia di fatturato minimo da conseguire da parte delle società a partecipazione pubblica, è utile richiamare la Relazione sul controllo dei piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute dagli enti locali valdostani al 31.12.2021 approvata con deliberazione n. 23/2023 dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Val d'Aosta. I magistrati contabili, riscontrando i provvedimenti di ricognizione adottati dai Comuni, hanno rilevato la diffusa presenza di società partecipate che, all'esito delle verifiche condotte, non rispettavano le condizioni sopra evidenziate riferite alla soglia del milione di fatturato ed alla presenza di dipendenti in misura superiore agli amministratori. Nella maggioranza dei casi, gli enti soci non hanno individuato misure di razionalizzazione rispetto a tali società, evidenziando la logicità delle scelte organizzative delle partecipate in merito all'assenza di dipendenti ed il conseguimento di un'apprezzabile solidità aziendale e capacità reddituale pur a fronte di un fatturato inferiore al milione di euro.

Nelle considerazioni conclusive sugli esiti delle verifiche condotte sui piani di razionalizzazione degli enti valdostani, i magistrati contabili hanno evidenziato quanto segue: *“La Sezione ritiene 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, comma 2, del TUSP (nessun dipendente e un unico amministratore), il superamento della criticità comporterebbe oneri maggiori rispetto a un'esternalizzazione, in ragione delle specializzazioni richieste in questo particolare settore.*

Permane anche valido e condivisibile l'ulteriore argomento addotto dagli Enti sulla redditività o convenienza economica della partecipazione detenuta.

La Sezione ribadisce, anche con il presente referto, la necessità da parte degli enti analizzati di continuare l'azione di costante e incisivo monitoraggio delle proprie partecipazioni (dirette ed indirette) in organismi societari, nonché dei processi di razionalizzazione ad essi relativi”.

Come emerge dallo stralcio di deliberazione richiamato, l'orientamento della Corte dei conti Val d'Aosta rappresenta, ancorché riferito ad uno specifico ambito (società idroelettriche), un orientamento consolidato: l'obiettivo della norma sulla razionalizzazione delle partecipate è quello di contrastare le soluzioni gestionali non convenienti per la collettività di riferimento, senza dover per forza intervenire su realtà consolidate che, all'esito di monitoraggi periodici, si confermino come le scelte più efficienti ed efficaci per fornire servizi nel contesto di riferimento. L'applicazione delle condizioni previste dal legislatore per valutare l'introduzione di misure di razionalizzazione deve pertanto essere condotta con ragionevolezza, basando gli esiti della ricognizione sulla combinazione tra la verifica dei parametri normativi e l'assunzione di responsabilità degli amministratori locali circa l'attivazione o meno di misure di razionalizzazione sulle partecipate.

- 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.
- 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.
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 dell'intervento 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.

Relativamente alla verifica delle suddette condizioni, la deliberazione n. 10 /2024/FRG della Sezione Autonomie della Corte dei conti ha effettuato una interessante ricostruzione dell'approccio alle misure che ne possono derivare; i magistrati contabili hanno rilevato in proposito come si siano 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 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 ché 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", 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. 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 mantenimento.

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 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 prescelta.

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 normativo."

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 indica l'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 riguardino 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 informazioni sistematizzabili con tali schede, consultabili e scaricabili al seguente link:

<https://portaletesoro.mef.gov.it/it/singlenewspublic.wp?contentId=NWS250>

verranno in ogni caso acquisite telematicamente tramite l'applicativo Partecipazioni del Portale Tesoro <https://portaletesoro.mef.gov.it>. 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 (relazione attuazione misure 2023, ricognizione e piano razionalizzazione 2024, relazione tecnica, deliberazione consiliare di recepimento) da approvarsi entro il prossimo 31 dicembre 2024.

h. La ricognizione periodica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

Come anticipato in premessa, l'art. 30 del D. Lgs. 201/2022 ha introdotto l'obbligo di predisposizione, da parte dei comuni e delle loro forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, di una relazione annuale contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali erogati dall'ente secondo le diverse forme ammesse dalla norma.

La ricognizione deve rendicontare il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi indicati nei relativi

contratti di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori elaborati dalle Autorità di regolazione, dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy nonché dalle Regioni.

La relazione relativa alla ricognizione periodica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica deve essere pubblicata senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'Anac, che provvede alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL", dando evidenza della data di pubblicazione.

L'obbligo di ricognizione periodica è coerente con le finalità del decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: il D. Lgs. 201/2022 si pone infatti le seguenti priorità (art. 1):

- raggiungere e mantenere, nell'ambito dell'erogazione di servizi pubblici locali, un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti;
- tutelare e promuovere la concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

Per quanto riguarda gli affidamenti in house, la ricognizione annua deve dare conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alle società controllate.

La relazione deve essere predisposta ogni anno, contestualmente alla ricognizione delle società partecipate; l'analisi dei servizi in house rappresenta un'appendice di tale ricognizione.

In tal senso, la ricognizione periodica, secondo quanto previsto dal c. 2 dell'art. 17 del D. Lgs. 201/2022, costituisce un elemento informativo essenziale nell'ambito della valutazione circa la convenienza e la sostenibilità degli affidamenti in house. In base al c. 5 del medesimo articolo, le informazioni tratte dal monitoraggio periodico dei servizi sono funzionali a sostenere, in sede di razionalizzazione periodica delle partecipate, le ragioni che sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house. Per questa ragione l'adempimento e la relativa banca dati che progressivamente si verrà a creare, rappresenteranno un elemento informativo essenziale sia per la gestione dei servizi che per la governance delle società partecipate.

- Indicazioni di prassi in relazione alla ricognizione periodica dei servizi pubblici locali -

Nell'atto di segnalazione n. AS1999 pubblicato sul bollettino n. 25/2024, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 2024, dopo aver effettuato un riepilogo sulla prima attuazione dell'adempimento relativo alla ricognizione periodica dei servizi pubblici locali di cui all'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, ha fornito importanti indicazioni e raccomandazioni di cui riepiloghiamo gli esiti:

- Tempestiva pubblicazione: “visto il basso livello di ottemperanza all’obbligo di pubblicazione delle relazioni contenenti le ricognizioni (...), si ricorda che tutti gli enti di cui all’articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 sono soggetti all’obbligo di tempestiva pubblicazione delle relazioni sui propri siti istituzionali e di contestuale trasmissione all’ANAC.”
- Obbligo di ricognizione estesi alle Regioni: “anche le Regioni - ivi comprese le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le norme di attuazione - risultano soggette all’obbligo di cui all’articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 quando operano quali “enti competenti” nella gestione dei servizi di ambito locale, in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali (es. TPL, ndr);”
- Perimetro dei servizi: “si è riscontrato che diversi servizi non sono stati oggetto di ricognizione poiché ritenuti erroneamente “strumentali” e perciò fuori dal perimetro applicativo del d.lgs. n. 201/2022. Ciò è accaduto, ad esempio, per i servizi di manutenzione delle strade, degli edifici e del verde pubblico, per l’illuminazione pubblica e votiva e per la gestione degli impianti sportivi (c.d. servizi “non a rete”). (..) l’Autorità intende rammentare che si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l’utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito, mentre si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell’ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati”
- Contenuto della ricognizione: “Le ricognizioni devono riportare informazioni complete in merito alla gestione del servizio di volta in volta analizzato e, in particolare, sull’andamento economico-finanziario, sul grado di soddisfazione dell’utenza, sulla qualità contrattuale e tecnica del servizio e, nel complesso, sui risultati effettivamente conseguiti dal gestore.”
- Attenzione ai servizi in house: “Con particolare riguardo agli affidamenti in house, è essenziale che siano indicate le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;”
- Interventi su servizi inefficienti: “gli enti affidanti dovrebbero tempestivamente porre in essere le azioni necessarie per far fronte alle inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni in house, la possibilità di revoca dell’affidamento, laddove non più giustificabile dal punto di vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi;”
- Durata affidamenti: “fermo restando quanto ora previsto dall’articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie. Gli enti competenti dovrebbero rivedere le modalità di affidamento e gestione dei servizi nei casi di affidamenti storici e di lunga durata;”
- Limitazione proroghe: “occorre evitare il ricorso a proroghe ingiustificate degli affidamenti, particolarmente diffuse nel settore del trasporto pubblico locale. Lo strumento della proroga dovrebbe essere confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili, non altrimenti gestibili, in un’ottica di necessità e proporzionalità;”

- Commistione regolazione e gestione: “con particolare riguardo al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti, è necessario che gli enti si adoperino per risolvere le situazioni di commistione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e quelle di gestione dei servizi.”

Appendice normativa

Razionalizzazione periodica delle partecipate

Di seguito si riportano i riferimenti normativi tratti dal D. Lgs. 175/2016, richiamati nella presente relazione tecnica ed utili per la predisposizione e l'analisi del Piano di revisione straordinaria.

Art. 1. Oggetto

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;
 - b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni.
5. Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate.

Art. 2. Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

.....

- b) «controllo»: 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;
- c) «controllo analogo»: 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;
- d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
-
- f) «partecipazione»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;
- g) «partecipazione indiretta»: 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;
-
- m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);
- n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico; ...

Art. 3. Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica

1. 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.
2. Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale.

Art. 4. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.
2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:
 - 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.
3. 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.
4. Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.
5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica 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.
6. È fatta 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, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 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.
7. Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili.
8. È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di 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. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.
9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1, anche al fine di agevolare la quotazione ai sensi dell'articolo 18, può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione pubblica. Il decreto è trasmesso alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni

parlamentari competenti. I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo 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, riconducibile alle finalità di cui al comma 1. Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti.

9-bis. bis. Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e). Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16.

9-ter. E' fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima.

9-quater. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari

Art. 4-bis. Disposizioni speciali per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza

1. Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto.

Art. 5. Oneri di motivazione analitica

1. A eccezione dei 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, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2. 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.

3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 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 articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.

4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta 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. 10. Alienazione di partecipazioni sociali

1. Gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono adottati secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 1.
2. L'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. E' fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto.
3. La mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'alienazione della partecipazione rende inefficace l'atto di alienazione della partecipazione.
4. E' fatta salva la disciplina speciale in materia di alienazione delle partecipazioni dello Stato.

Art. 12. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate

1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.
2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

Art. 15. Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica

1. Nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è individuata la struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del presente decreto. Il Ministero dell'economia e delle finanze assicura la separazione, a livello organizzativo, tra la suddetta struttura e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali.
2. Fatte salve le norme di settore e le competenze dalle stesse previste, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente decreto, la struttura di cui al comma 1 fornisce orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del presente decreto e del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333, e promuove le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adotta nei confronti delle stesse società le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza.
3. La struttura di cui al comma 1 tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando le informazioni della banca dati di cui all'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.
4. Fermo restando quanto disposto dal citato articolo 17, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, le amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano alla struttura di cui al comma 1, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci e gli altri documenti obbligatori, di cui all'articolo 6 del presente decreto, con le modalità e nei termini stabiliti dalla medesima struttura.

5. In relazione agli obblighi previsti dal presente decreto, i poteri ispettivi di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono esercitati nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica.

Art. 20. Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

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

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

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

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

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

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

7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 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". Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

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

9. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre due anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione. Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma.

Art. 24. Revisione straordinaria delle partecipazioni

1. Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti.

3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo.

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

5. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile.

5-bis. A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione.

5-ter. Le disposizioni del comma 5-bis si applicano anche per l'anno 2022 nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019.

6. Nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'articolo 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione.

7. Gli obblighi di alienazione di cui al comma 1 valgono anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

8. Per l'attuazione dei provvedimenti di cui al comma 1, si applica l'articolo 1, commi 613 e 614, della legge n. 190 del 2014.

9. All'esclusivo fine di favorire i processi di cui al presente articolo, in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile.

Art. 25. Disposizioni in materia di personale

1. Entro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è 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 ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate.

3. Decorsi dodici mesi dalla scadenza dei termini di cui al comma 1, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce, d'intesa con ciascuna regione territorialmente competente, l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati.

Art. 26. Altre disposizioni transitorie

.....

6-bis. Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6.

.....

11. 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.

.....

12-quater. Per le società di cui all'articolo 4, comma 7, solo ai fini della prima applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e), si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del presente decreto.

12-quinquies. 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.

12-sexies. In deroga all'articolo 4, le amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente. Con riguardo a tali società, le disposizioni di cui all'articolo 20, comma 2, lettere a) ed e), non trovano applicazione e le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 5, si applicano a decorrere dal 31 maggio 2018.

Ricognizione periodica dei servizi pubblici locali

Di seguito si riportano i riferimenti normativi tratti dal D. Lgs. 201/2022, richiamati nella presente relazione tecnica con riferimento agli obblighi di predisposizione della ricognizione periodica dei servizi pubblici locali ed alla loro interazione con la razionalizzazione delle società partecipate.

Art. 30. Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali

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.

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.

Art. 1. Oggetto

1. Il presente decreto ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale.

2. Il presente decreto stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti.

3. Il presente decreto assicura, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

4. Il presente decreto, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, individua le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale.

5. Le disposizioni del presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e sono applicate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 17. Affidamento a società in house

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.

Art. 31. Trasparenza nei servizi pubblici locali

1. Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9.

2. Gli atti di cui al comma 1, i provvedimenti di affidamento di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione.

3. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.

4. Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC sono anche resi accessibili, secondo le modalità di cui al comma 3:

a) gli ulteriori dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici;

b) le rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

c) gli atti e gli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali.

5. Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

6. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.