

***LE SOCIETÀ PARTECIPATE DAGLI  
ENTI LOCALI: LA GOVERNANCE  
SOCIETARIA, LE  
PROBLEMATICHE GESTIONALI E  
I CONTROLLI. IL RUOLO DEI  
REVISORI.***

Giampiero Pizziconi

1

1

***GIAMPIERO PIZZICONI  
Consigliere della Corte dei conti***

Giampiero Pizziconi

2

2

## 1. PROGRAMMA

**Le società partecipate dagli enti locali: genesi ed evoluzione di un modello di esternalizzazione dei servizi pubblici.**

**Le società benefit: uno strumento innovativo per soddisfare le esigenze sociali dei territori?**

**Le società in house: caratteri e peculiarità.**

**La compatibilità del controllo analogo con il diritto societario.**

**La governance societaria: ampiezza e limiti. La business judgment rule.**

**Le direttive e l'indirizzo del socio pubblico ed il rapporto con l'autonomia dei vertici societari: una difficile composizione delle diverse posizioni. Qualche suggerimento operativo**

**Il contratto di servizio quale strumento di governance: le verifiche sul contratto di servizio.**

**Le relazioni finanziarie tra soci pubblici e società partecipate. I flussi finanziari, gli effetti sugli equilibri di bilancio e il divieto del soccorso finanziario.**

G. Pizziconi

3

## PROGRAMMA

**La fallibilità delle società partecipate e le ricadute dell'insolvenza societaria sugli equilibri di bilancio dell'ente socio.**

**La responsabilità dell'ente socio da indirizzo e coordinamento ex art.2497c.c.**

**Rapporti tra Organo di revisione dell'Ente e Collegio sindacale delle società. Problematiche operative.**

**I controlli nella gestione degli organismi partecipati dopo il TUSP.**

**Controlli interni e controlli esterni**

**Le verifiche preliminari alla costituzione e acquisizione delle partecipazioni societarie. Il ruolo delle Sezioni della Corte dei conti in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.**

**Le verifiche annuali sui servizi esternalizzati ex art. 30 del D.Lgs 201/2022.**

G. Pizziconi

4

## PREMESSA. IL RICORSO ALL'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI RESI ALLA COLLETTIVITA' AMMINISTRATA.

G. Pizziconi

5

## QUINDI IN CONCRETO: CONCETTO DI ESTERNALIZZAZIONE

- FENOMENO CHE VEDE L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE (*SERVIZI PUBBLICI, ATTIVITÀ STRUMENTALI* OPPURE – SOLO SE PREVISTO DALLA LEGGE - *FUNZIONI AMMINISTRATIVE*) ATTRIBUITE A SOGGETTI DIVERSI DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.
- **PRESUPPOSTI:**
  1. CHE LA GESTIONE ESTERNA ABBIA COSTI RIDOTTI RISPETTO A QUELLA INTERNA IN OSSEQUIO AI PRINCIPI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ (97 cost)
  2. CHE SIANO RISPETTATI DI ADEGUATI *STANDARDS* DI EFFICACIA.

G. Pizziconi

6

6



7

## MODALITA' DI ESTERNALIZZAZIONE

- IN SIMMETRIA CON LA DISTINZIONE COMUNITARIA TRA PARTENARIATI PUBBLICO - PRIVATO DI TIPO "CONTRATTUALE" E "ISTITUZIONALE".
  - A. MEDIANTE RAPPORTI SINALLAGMATICI;
  - B. OPPURE ASSOCIATIVI.
- IL CANONE DI FONDO È COSTITUITO DALLA **CAPACITÀ NEGOZIALE TENDENZIALMENTE GENERALE** DELLE P.A. AI SENSI DELL'ART. **11** C.C. E DELL'ART. **1 COMMA 1 BIS** DELLA L. N. 241/1990.

G. Pizziconi

8

8

## MODALITA' DI ESTERNALIZZAZIONE

- **ART. 11 C.C.: Persone giuridiche pubbliche**
- *le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico (824 e seguenti).*
- **ART. 1 COMMA 1 BIS DELLA L. N. 241/1990** : *"la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente".*

G. Pizziconi

9

9

IL D.LGS 201/2022.  
IN PARTICOLARE  
L'AFFIDAMENTO DEI  
SERVIZI PUBBLICI LOCALI.

G. Pizziconi

10

## IL D.LGS 201/2022. ART. 14

- **1.** Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, **l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:**
  - **a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica**, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - **b) affidamento a società mista**, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - **c) affidamento a società in house**, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
  - **d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali** di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

11

## IL D.LGS 201/2022. ART. 14

- **2.** Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono 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.**
- Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

12

## IL D.LGS 201/2022. ART. 14

- **3.** Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

G. Pizziconi

13

13

## IL D.LGS 201/2022. ART. 14

- **4.** Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli **enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.**
- **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. E' vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.**

G. Pizziconi

14

14



15

**CAPACITA' DI DIRITTO PRIVATO DELLA P.A.**

- DALLA **CAPACITA' NEGOZIALE GENERALE DELLA P.A. DERIVA:**
  - 1. POSSIBILITÀ DI COSTITUIRE SOCIETÀ (OD ALTRI "ORGANISMI PARTECIPATI"); VEDI ORA LIMITI DEL TUSP**
  - 2. ACQUISIRE PARTECIPAZIONI DI MAGGIORANZA O DI MINORANZA IN ORGANISMI GIÀ COSTITUITI E PARTECIPARE AD ORGANISMI ASSOCIATIVI EX ART 31 TUEL (UNIONI, CONSORZI, CONVENZIONI, ACCORDI DI PROGRAMMA ECC). VEDI ORA LIMITI DEL TUSP**
- PER LA P.A. SONO POSSIBILI TUTTI I TIPI DI CONTRATTI, TIPICI ED ATIPICI, NONCHE' DI ACCORDI CONSENTITI DALL'ORDINAMENTO, SALVA UNA VALUTAZIONE COMPARATIVA TRA CAUSA GIURIDICA DEL NEGOZIO E FINI DELL'ENTE (CORTE DEI CONTI, SEZ. CONTROLLO LOMBARDIA, DEL. N. 15/2006).

G. Pizziconi 16

16

## CAPACITA' DI DIRITTO PRIVATO: LIMITAZIONI NORMATIVE

### ■ RAGIONI:

1. TUTELA DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO;
2. ARGINE ALL'ABUSO DI FORME PRIVATISTICHE DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI, SOVENTE PRESENTI IN SETTORI ESTRANEI ALLA LORO "MISSION";
3. POSSIBILE ELUSIONE DEGLI OBIETTIVI DI STABILITÀ INTERNA;
4. LIMITE ALLA TENDENZA DI TALUNI ORGANISMI PARTECIPATI A NON OPERARE SECONDO CRITERI DI ECONOMICITÀ..

**EFFETTO: CONTENIMENTO DEI COSTI E LIMITAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI IN SOCIETÀ A SUO TEMPO COSTITUITE O PARTECIPATE DA ENTI PUBBLICI**

17

17

LA NATURA GIURIDICA  
DELLE SOCIETÀ  
PARTECIPATE DALLE  
PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI.

G. Pizziconi

18

## LE SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (FIMMANO' NDS16/2011)

- IN PASSATO SI È ERRONEAMENTE AFFERMATO CHE LA PARTECIPAZIONE DELLO STATO O DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AD UNA SOCIETÀ DI CAPITALI POTESSE ALTERARNE LA STRUTTURA, DANDO VITA A UN *"TIPO" DI DIRITTO SPECIALE.*

G. Pizziconi

19

19

## LE SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (FIMMANO' NDS16/2011)

- SI POTREBBE PARLARE DI SOCIETÀ DI DIRITTO SPECIALE SOLTANTO SE UNA DISPOSIZIONE LEGISLATIVA PREVEDESSE DEROGHE ALLE STATUZIONI DEL CODICE CIVILE. **IL NUOVO TUSP LO FA?**
- NEL SENSO DI ATTUARE UN FINE PUBBLICO INCOMPATIBILE CON LA CAUSA LUCRATIVA PREVISTA DALL'ART. **2247 C. C.**,
- CON LA CONSEGUENTE EMERSIONE NORMATIVA DI **UN NUOVO "TIPO" CON CAUSA PUBBLICA NON LUCRATIVA**

G. Pizziconi

20

20

## ART. 2247 CC. CONTRATTO DI SOCIETA'

- **Art. 2247 c.c.:** con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di **dividerne gli utili. (CAUSA LUCRATIVA)**

G. Pizziconi

21

21

## DISTINZIONE TRA LUCRO OGGETTIVO E SOGGETTIVO

- Lo scopo di lucro, “*consiste non solo nel perseguimento di un utile (cosiddetto lucro oggettivo), ma anche nella volontà di ripartirlo tra i soci (cosiddetto lucro soggettivo)*” (Cass. Civ., sez. I, sentenza n. 13234 del 16 giugno 2011).

G. Pizziconi

22

22

## DISTINZIONE TRA LUCRO OGGETTIVO E SOGGETTIVO

- **Lucro oggettivo** è connaturato all'esercizio di un'attività d'impresa, anche qualora svolta da soggetti non aventi di per sé finalità lucrativa (ad esempio: associazioni che svolgono marginale attività commerciale, al fine di ottenere risorse economiche da reimpiegare nell'attività tipica)
- **Lucro soggettivo** elemento caratterizzante del fine di lucro in senso proprio, che consiste nello scopo di divisione degli utili di cui all'art. 2247 del Codice civile.

G. Pizziconi

23

23

## LUCRO SOGGETTIVO E INTERESSE PUBBLICO

- lo scopo di **lucro soggettivo** è ontologicamente estraneo all'attività della Pubblica Amministrazione, pertanto assume rilievo la misura in cui la forma societaria adottata risulta funzionale alle finalità istituzionali dell'ente. (**Sezione Emilia Romagna 135/2021/PAR**)
- l'Ente pubblico imprenditore rientra in quella categoria di investitori tendenti alla creazione di "valore" di lungo periodo e non di mero guadagno speculativo, con l'effetto, tuttavia, di rendere ancor più complessa la dimostrazione della razionalità delle scelte operate.

G. Pizziconi

24

24

## LUCRO OGGETTIVO E SOGGETTIVO E INTERESSE PUBBLICO

- L'Ente pubblico imprenditore, pur essendo tenuto ad agire secondo le logiche dell'"*imprenditore privato in un'economia di mercato*", ponendo in essere investimenti redditizi, **vede il suo operato valutato secondo una logica di lungo periodo e quindi non necessariamente volta alla massimizzazione del profitto nel breve periodo.**
- **A differenza del comune investitore, che tende a collocare i propri capitali in funzione della capacità di produrre reddito in un tempo più o meno breve, l'Ente pubblico imprenditore dovrebbe quindi assumere un comportamento che corrisponda a quello di un gruppo imprenditoriale che persegua una prospettiva di redditività anche (se non soprattutto) a lungo termine** (cfr., ad es., Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, sezione III, sentenza 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96, T-127/96) <sup>25</sup>

25

**FOCUS.**  
**L'AFFIEVOLIMENTO DELLO**  
**SCOPO LUCRATIVO E LA**  
**VALORIZZAZIONE DEL**  
**BENEFICIO SOCIALE**  
**DELL'ATTIVITA' DI**  
**IMPRESA. LE SOCIETA'**  
**BENEFIT.**

G. Pizziconi

26

## IL PERSEGUIMENTO DI SCOPI NON DI LUCRO

- Ci si chiede, in particolare, se l'assetto societario e la relativa gestione possano essere piegati a perseguire scopi ulteriori, talvolta neanche rinvenibili nell'oggetto sociale, solo perché essi sono finalizzati a conseguire un interesse pubblico che il socio non è in grado di realizzare da se.
- **Ad esempio, il finanziamento con risorse della società di associazioni sportive o benefiche che operano sul territorio comunale**

G. Pizziconi

27

27

## IL PERSEGUIMENTO DI SCOPI NON DI LUCRO

- In tali circostanze appare evidente che la **gestione societaria sia stata alterata rispetto al perseguimento dell'oggetto sociale e anche eventualmente, dell'equilibrio economico, da oneri conseguenti ad attività finalizzate al perseguimento di uno scopo da considerarsi extra sociale.....solo per ossequiare alle esigenze del socio.....**  
ABUSO DI ETRODIREZIONE??? ESEMPI.

G. Pizziconi

28

28

## IL PERSEGUIMENTO DI SCOPI NON DI LUCRO

- Tuttavia, il nostro ordinamento prevede tale possibilità senza con ciò alterare la natura della gestione societaria, ma sottoponendola ad una serie di vincoli tali da far emergere chiaramente lo scopo ulteriormente perseguito

29

## LE SOCIETA' BENEFIT. L'ART. 1 COMMA 376 LEGGE 208/2015

- 376. Le disposizioni previste dai commi dal presente al comma 382 hanno lo scopo di promuovere la costituzione e favorire la diffusione di società, di seguito denominate «società benefit», che nell'esercizio di una attività economica, **oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse.**

30

## LE SOCIETA' BENEFIT. L'ART. 1 COMMA 377 LEGGE 208/2015

- 377. **Le finalità di cui al comma 376 sono indicate specificatamente nell'oggetto sociale della società benefit e sono perseguite mediante una gestione volta al bilanciamento con l'interesse dei soci e con l'interesse di coloro sui quali l'attività sociale possa avere un impatto.** Le finalità possono essere perseguite da ciascuna delle società di cui al libro V, titoli V e VI, del codice civile, nel rispetto della relativa disciplina.

G. Pizziconi

31

31

## L'ART. 1 COMMA 379 LEGGE 208/2015

- 379. **La società benefit, fermo restando quanto previsto nel codice civile, deve indicare, nell'ambito del proprio oggetto sociale, le finalità specifiche di beneficio comune che intende perseguire. Le società diverse dalle società benefit, qualora intendano perseguire anche finalità di beneficio comune, sono tenute a modificare l'atto costitutivo o lo statuto, nel rispetto delle disposizioni che regolano le modificazioni del contratto sociale o dello statuto, proprie di ciascun tipo di società;** le suddette modifiche sono depositate, iscritte e pubblicate nel rispetto di quanto previsto per ciascun tipo di società dagli articoli 2252, 2300 e 2436 del codice civile. La società benefit può introdurre, accanto alla denominazione sociale, le parole: «Società benefit» o l'abbreviazione: «SB» e utilizzare tale denominazione nei titoli emessi, nella documentazione e nelle comunicazioni verso terzi.

32

## L'ART. 1 COMMA 380 LEGGE 208/2015

- **380. La società benefit è amministrata in modo da bilanciare l'interesse dei soci, il perseguimento delle finalità di beneficio comune e gli interessi delle categorie indicate nel comma 376, conformemente a quanto previsto dallo statuto.**
- **La società benefit, fermo quanto disposto dalla disciplina di ciascun tipo di società prevista dal codice civile, individua il soggetto o i soggetti responsabili a cui affidare funzioni e compiti volti al perseguimento delle suddette finalità.**

G. Pizziconi

33

33

## L'ART. 1 COMMA 382 LEGGE 208/2015

- **382. Ai fini di cui ai commi da 376 a 384, la società benefit redige annualmente una relazione concernente il perseguimento del beneficio comune, da allegare al bilancio societario e che include:**
  - **a) la descrizione degli obiettivi specifici, delle modalità e delle azioni attuate dagli amministratori per il perseguimento delle finalità di beneficio comune e delle eventuali circostanze che lo hanno impedito o rallentato;**
  - **b) la valutazione dell'impatto generato utilizzando lo standard di valutazione esterno con caratteristiche descritte nell'allegato 4 annesso alla presente legge e che comprende le aree di valutazione identificate nell'allegato 5 annesso alla presente legge;**
  - **c) una sezione dedicata alla descrizione dei nuovi obiettivi che la società intende perseguire nell'esercizio successivo.**

G. Pizziconi

34

34

## CARATTERI DELLE SOCIETA' BENEFIT

- l'indicazione nell'oggetto sociale di finalità ulteriori rispetto a quello di lucro, ovvero del perseguimento di un beneficio collettivo che "cristallizza e vincola nel tempo la mission aziendale, rendendola più stabile e insensibile a eventuali mutamenti degli assetti proprietari o del management».
- la gestione bilanciata degli interessi tra azionisti e tutti gli altri portatori di interessi;
- l'individuazione del soggetto, generalmente una figura apicale, al quale la società assicura un ampio grado di autonomia, incaricato di organizzare i compiti e le funzioni coerenti con il perseguimento del beneficio comune;
- la redazione di una reportistica annuale, denominata Relazione annuale di impatto, e la sua pubblicazione sul sito internet della società
- L'applicazione di misure sanzionatorie per il mancato perseguimento del beneficio collettivo

G. Pizziconi

35

35

SEGUE. LA NATURA  
GIURIDICA DELLE  
SOCIETA' PARTECIPATE  
DALLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI.

G. Pizziconi

36

## LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (FIMMANO' NDS16/2011)

A PARTE I CASI DI SOCIETÀ *C.D. LEGALI* (ISTITUITE, TRASFORMATE O COMUNQUE DISCIPLINATE CON LEGGE SPECIALE, NAZIONALE O REGIONALE) CI TROVIAMO SEMPRE DI FRONTE A SOCIETÀ DI DIRITTO COMUNE, IN CUI:

**PUBBLICO** NON È L'ENTE PARTECIPATO BENSÌ IL SOGGETTO, O ALCUNI DEI SOGGETTI, CHE VI PARTECIPANO;

**LA DISCIPLINA PUBBLICISTICA** CHE REGOLA IL CONTEGNO DEL SOCIO PUBBLICO **E QUELLA PRIVATISTICA** CHE REGOLA IL FUNZIONAMENTO DELLA SOCIETÀ, **CONVIVONO. E IL NUOVO TUSP?**

37

37

## LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (FIMMANO' NDS16/2011)

1. L'ENTE PUBBLICO IN LINEA DI PRINCIPIO PUÒ PARTECIPARE ALLA SOCIETÀ SOLTANTO SE LA CAUSA LUCRATIVA SIA COMPATIBILE CON LA REALIZZAZIONE DI UN PROPRIO INTERESSE.
2. L'INTERESSE CHE FA CAPO AL SOCIO PUBBLICO SI CONFIGURA *COME DI RILIEVO ESCLUSIVAMENTE EXTRA SOCIALE*, CON LA CONSEGUENZA CHE LE SOCIETÀ PARTECIPATE DA UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE HANNO COMUNQUE NATURA PRIVATISTICA. (CASSAZIONE)

G. Pizziconi

38

38

## NATURA GIURIDICA PARTECIPATE CASS.CIVILE SEZ I 22209/2013

Le sentenze citate, nel prevedere l'applicabilità a società di capitali di norme pubblicistiche solo a specifici fini, non si pongono però in contrasto con il principio giurisprudenziale costantemente enunciato, a partire da Cass. n. 58/79 (proprio in una fattispecie in cui si discuteva della fattibilità di una s.p.a. concessionaria dello stato e partecipata da enti pubblici), secondo cui:

- una società non muta la sua natura di soggetto privato solo perchè un ente pubblico ne possiede, in tutto o in parte, il capitale;
- le numerose pronunce che ribadiscono tale principio trovano fondamento nell'incontestabile rilievo che **il rapporto tra società ed ente pubblico è di assoluta autonomia, posto che l'ente può incidere sul funzionamento e sull'attività della società non già attraverso l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali, ma solo avvalendosi degli strumenti previsti dal diritto societario, da esercitare a mezzo dei componenti degli organi sociali di sua nomina**(per tutte, Cass. S.U. n. 7799/05) .

G. Pizziconi

39

39

## NATURA GIURIDICA PARTECIPATE CASS SEZ. LAVORO 35421/2022

6.1. Le Sezioni Unite di questa Corte da tempo hanno affermato **che la partecipazione pubblica non muta la natura di soggetto privato della società, la quale resta assoggettata al regime giuridico proprio dello strumento privatistico adoperato, salve specifiche disposizioni di segno contrario o ragioni ostative di sistema che portino ad attribuire rilievo alla natura pubblica del capitale impiegato e del soggetto che possiede le azioni della persona giuridica** (cfr. fra le tante Cass. S.U. n. 29078/2019, Cass. S.U. n. 21299/2017, Cass. S.U. n. 7759/2017, Cass. S.U. n. 26591/2016). L'orientamento espresso, condiviso dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stat. Ad. Plen. n. 10/2011), è stato fatto proprio dal legislatore che già con l'art. 4, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, nel testo risultante all'esito della conversione disposta dalla legge n. 135 del 2012, aveva previsto, con norma dichiarata espressamente di interpretazione autentica, che **«le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali»**.

G. Pizziconi

40

40

## NATURA GIURIDICA PARTECIPATE CASS SEZ. LAVORO 35421/2022

**6.1. .... Il sistema delle fonti così delineato è stato ribadito dal d.lgs. n. 175 del 2016 che, all'art. 1, comma 3, ha previsto, con disposizione di carattere generale, che «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» ed ha aggiunto, con specifico riferimento al rapporto di lavoro, che «salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi» ( art. 19, comma 1).**

G. Pizziconi

41

41

## LA CONFERMA DEL TUSP? ART. 1, COMMA 3.

- 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.

G. Pizziconi

42

42

## LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (FIMMANO' NDS16/2011)

3. **IL RAPPORTO TRA SOCIETÀ ED ENTE È DI ASSOLUTA AUTONOMIA NON ESSENDO CONSENTITO AL SECONDO DI INCIDERE UNILATERALMENTE SULLO SVOLGIMENTO DELLO STESSO RAPPORTO E SULL'ATTIVITÀ DELLA SOCIETÀ MEDIANTE POTERI AUTORITATIVI, MA SOLO AVVALENDOSI DEGLI STRUMENTI PREVISTI DAL DIRITTO SOCIETARIO E MEDIANTE LA NOMINA DEI COMPONENTI DEGLI ORGANI SOCIALI. (problemi sulla compatibilità a sistema, del controllo analogo) VEDASI ANCHE CASSAZIONE SEZ I 22209/2013 ECCEZIONE: IN HOUSE**

G. Pizziconi

43

43

## LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (FIMMANO' NDS16/2011)

IL LEGISLATORE HA INTESO EQUIPARARE LE SOCIETÀ PARTECIPATE DA UNA P.A. A QUELLE PARTECIPATE ESCLUSIVAMENTE DA SOGGETTI PRIVATI ED INFATTI NELLA *RELAZIONE* AL CODICE CIVILE N. 998. ARTT. 2458 E SS., VECCHIO TESTO SI LEGGE CHE:

**«IN QUESTI CASI È LO STATO CHE SI ASSOGGETTA ALLA LEGGE DELLA SOCIETÀ PER AZIONI PER ASSICURARE ALLA PROPRIA GESTIONE MAGGIORE SNELLEZZA DI FORME E NUOVE POSSIBILITÀ REALIZZATRICI. LA DISCIPLINA COMUNE DELLA SOCIETÀ PER AZIONI DEVE PERTANTO APPLICARSI ANCHE ALLE SOCIETÀ CON PARTECIPAZIONE DELLO STATO O DI ENTI PUBBLICI SENZA ECCEZIONI, SALVO CHE NORME SPECIALI NON DISPONGANO DIVERSAMENTE».**

G. Pizziconi

44

44

LE SOCIETA' IN HOUSE E  
I PRESUPPOSTI PER  
L'AFFIDAMENTO DEI  
SERVIZI  
ESTERNALIZZATI.  
BREVE QUADRO  
RIASSUNTIVO.

G. Pizziconi

45

LA SOCIETA' IN HOUSE

- **L'affidamento *in house* è un modello organizzativo mediante il quale la Pubblica Amministrazione reperisce prestazioni a contenuto negoziale non sul mercato, ma al proprio interno, servendosi di un proprio ente strumentale, da essa giuridicamente distinto sul solo piano formale.**

G. Pizziconi 46

46

## LA SOCIETA' IN HOUSE

- **La società *in house* è una *longa manus* dell'amministrazione, che opera per quest'ultima in deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza, ed è, quindi, potenzialmente idonea a provocare un *vulnus* ai principi medesimi.**

G. Pizziconi

47

47

## LA SOCIETA' IN HOUSE

**l'affidamento diretto** (senza gara e senza ricorso a procedure di evidenza pubblica) di appalti e concessioni è **consentito tutte le volte in cui si possa affermare che l'organismo affidatario, ancorché dotato di autonoma personalità giuridica, presenti connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione a un "ufficio interno" dell'amministrazione affidante, poiché in questo caso non vi sarebbe un rapporto di alterità sostanziale**, ma solo formale; sicché **nella sostanza non si tratta di un effettivo "ricorso al mercato" (outsourcing) ma di una forma di "autoproduzione"** o comunque di erogazione di servizi pubblici "direttamente" ad opera dell'amministrazione, attraverso strumenti "propri" **(in house providing);**

G. Pizziconi

48

48

## IL PRINCIPIO DELL'AUTOPRODUZIONE

- **considerando n. 5 della direttiva settori ordinari n. 2014/24/UE:**
- *"È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva **obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva.**"*

G. Pizziconi

49

49

## IL PRINCIPIO DELL'AUTOPRODUZIONE

**L'art. 2, paragrafo 1, direttiva, concessioni n. 2014/23/UE dal titolo "Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche" fissa nell'ultimo periodo l'equordinazione dei modelli di autoproduzione (in house), di cooperazione tra amministrazioni e di esternalizzazione (gare).**

*"1. La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. **Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.**"*

50

## LA SOCIETA' IN HOUSE. PRESUPPOSTI NELLE DIRETTIVE

- **Requisito della totale partecipazione pubblica:** è sempre richiesta.
- **Tuttavia una relazione in house viene egualmente configurata anche in presenza di forme di partecipazione diretta di capitali privati, a condizione che:**
  - **non comportino controllo o potere di veto, attraverso le quali non può essere esercitata alcuna influenza determinante sul soggetto affidatario;**
  - **siano prescritte dalle disposizioni legislative nazionali e quindi siano previste dalla legge;**
  - **la legge sia conforme ai trattati.**

G. Pizziconi

51

51



52

## LA SOCIETA' IN HOUSE. PRESUPPOSTI: IL PRIMA

il requisito del controllo analogo richiede la necessaria partecipazione pubblica totalitaria, la partecipazione, pur minoritaria, di soggetti privati al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (C. giust. UE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle; C. giust. UE 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Coname; C. giust. UE, sez. I, 18 gennaio 2007, C-225/05, Je. Au. E da ultimo Corte di Giustizia (sez. V, 19 giugno 2014, C-574/12).

53

## LE SOCIETA' IN HOUSE NEL TUSP Art. 2: IL DOPO

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

**o) «società in house»:** le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3;

G. Pizziconi

54

54

## LE SOCIETA' IN HOUSE NEL TUSP

### ART.16: IL DOPO

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che **esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.**

G. Pizziconi

55

55

## LE SOCIETA' IN HOUSE NEL TUSP

### ART.16: IL DOPO

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:
- **a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis (amministratore) e dell'articolo 2409-novies del codice civile (consiglio di gestione);**
  - **b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;**
  - **c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.**

G. Pizziconi

56

56

## LE SOCIETA' IN HOUSE NEL TUSP

### ART.16: IL DOPO

- **3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.**
- **3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza** sul complesso dell'attività principale della società. (27)
- **4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità** ai sensi dell'*articolo 2409 del codice civile* e dell'*articolo 15* del presente decreto. <sup>57</sup>

57

IN PARTICOLARE LE  
SOCIETA' IN HOUSE  
DISCIPLINA APPLICABILE  
E CONTROLLO ANALOGO.

G. Pizziconi

58

## SOCIETA' IN HOUSE E CONTROLLO ANALOGO

per configurare il controllo analogo è necessario uno strumento, di carattere societario, parasociale o contrattuale, diverso dai normali poteri che un socio, anche totalitario, esercita in assemblea, che in ogni momento possa vincolare l'affidataria agli indirizzi dell'affidante. **Non può certo bastare il potere di nomina degli organi perché questi saranno comunque autonomi nella gestione, salvo la possibilità di revocarli**

G. Pizziconi

59

59

## SOCIETA' IN HOUSE E CONTROLLO ANALOGO: ADUN PLENARIA 1/2008

Il Consiglio di Stato aveva ritenuto insuperabile la circostanza che le decisioni più importanti che il soggetto affidatario è chiamato ad assumere siano preventivamente sottoposte all'esame e all'approvazione dell'ente pubblico.

Secondo i giudici dell'Adunanza Plenaria, **il soggetto affidante sarebbe in grado di esercitare un reale controllo sull'affidatario del servizio, assimilabile a quello esercitato sui propri servizi, soltanto qualora l'attività pubblica, investa:**

G. Pizziconi

60

60

## SOCIETA' IN HOUSE E CONTROLLO ANALOGO: ADUN PLENARIA 1/2008

- 1) il bilancio;
- 2) la qualità dell'amministrazione;
- 3) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;
- 4) la totale dipendenza del soggetto affidatario diretto del servizio, dall'ente pubblico per quanto concerne le strategie e le politiche aziendali .

G. Pizziconi

61

61

## IL CONTROLLO ANALOGO NEL TUSP ART. 2.

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

**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;

G. Pizziconi

62

62

## CONTROLLO ANALOGO PER LA CASSAZIONE: S.U. SEN.14236/2020

..... il dato letterale della norma (che) qualificando il controllo esercitato come «analogo», intende propriamente affermare che esso non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall'ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente. **Inoltre una interpretazione del «controllo analogo» tale per cui la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali".**

G. Pizziconi

63

63

## CONTROLLO ANALOGO PER LA CASSAZIONE: S.U. ORD 3869/2023

...Resta dunque fermo il carattere istituzionalmente servente della società *in house* quale articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione alla natura di soggetto giuridico esterno ed autonomo da questa. **E tuttavia il punto di equilibrio – rilevabile come detto nel tipo di condizionamento indotto sulle linee strategiche e le scelte operative fondamentali della società – va posto tra un controllo che, da un lato, non si esaurisca in quello 'ordinario', nel senso di normalmente esercitabile dal socio di maggioranza o totalitario (il che, in sostanza, annullerebbe la rilevanza stessa del fenomeno 'in house') e che, dall'altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riprodotiva dei modelli di comando interni alla PA (il che priverebbe di rilievo, in pratica, la stessa autonomia e personalità giuridica di diritto privato della società)**

G. Pizziconi

64

64

LE MOTIVAZIONI  
DELL'AFFIDAMENTO IN  
HOUSE. LE PREVISIONI DEL  
D.LGS 50/2016 E DEL TUSP.  
LA DIMOSTRAZIONE DEL  
FALLIMENTO DEL MERCATO.

G. Pizziconi

65

LE SOCIETA' IN HOUSE NEL  
D.LGS 50/2016: ART. 192 COMMA 2

2. Ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, **le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.**

G. Pizziconi 66

66

## CONSIGLIO DI STATO IV

### 7/23/2021

10.4. **La norma in esame** (art. 192 cit.) **configura**, come è dato evincere dal suo tenore testuale e secondo l'interpretazione che ne ha fatto la giurisprudenza amministrativa, **una duplice condizione** cui è subordinata la legittimità del ricorso al modello di gestione in house dei servizi pubblici:

**(a) la dimostrazione del cd. "fallimento del mercato", ovvero della incapacità del mercato di offrire il servizio de quo alle medesime condizioni, qualitative, economiche e di accessibilità, garantite dal gestore oggetto del "controllo analogo";**

**(b) la sussistenza di specifici "benefici per la collettività" derivanti dall'affidamento diretto del servizio in house.**

G. Pizziconi

67

67

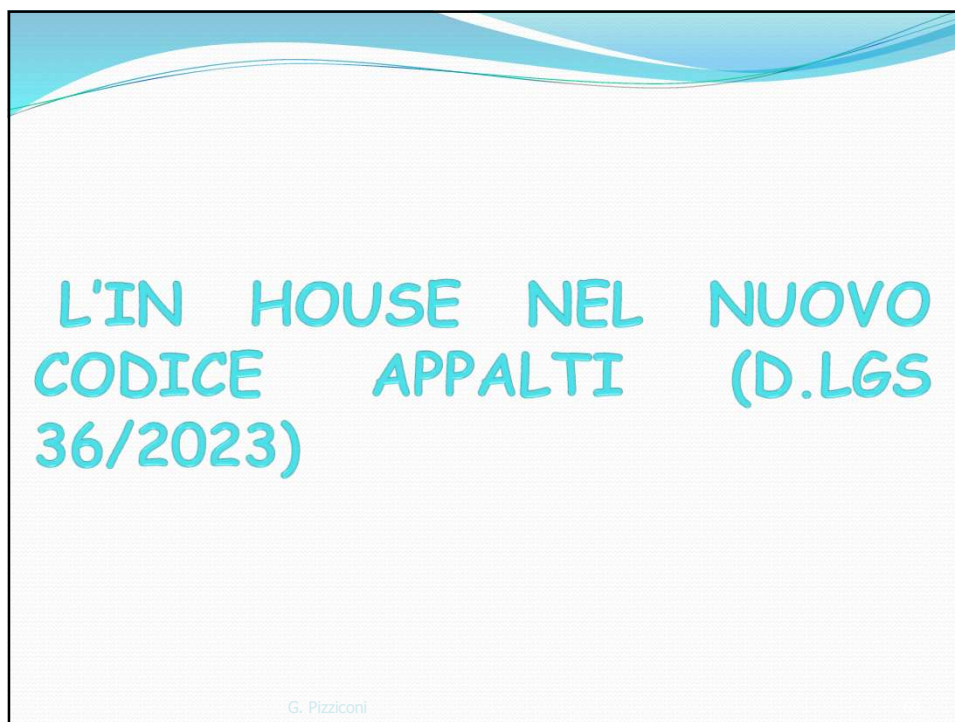
## L'AFFIDAMENTO IN HOUSE: PRESUPPOSTI. TUSP ART.5 RINVIO

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.**

G. Pizziconi

68

68



69

**D.LGS 36/2023. ART. 7 COMMA 1**

- **Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa**
- 1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

G. Pizziconi 70

70

**D.LGS 36/2023. ART. 7 COMMA 2  
3 SOCIETA' NON STRUMENTALI.**

- 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.
- **Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano 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.**

G. Pizziconi 71

71

**D.LGS 36/2023. ART. 7 COMMA 2.  
SOCIETA' STRUMENTALI**

- 2..... **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.**
- **I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.**

G. Pizziconi 72

72

D.LGS 36/2023. ART. 7 COMMA 2.  
SOCIETA' DI SERVIZI

- **3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.**

G. Pizziconi 73

73

L'AFFIDAMENTO IN  
HOUSE DEI SERVIZI DI  
INTERESSE ECONOMICO  
GENERALE A LIVELLO  
LOCALE NEL D.LGS  
201/2022.

G. Pizziconi

74

## IL D.LGS 201/2022. ART. 17

- **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*.

G. Pizziconi

75

75

## IL D.LGS 201/2022. ART. 17

- **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.

G. Pizziconi

76

76

## IL D.LGS 201/2022. ART. 17

- **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.

G. Pizziconi

77

77

## IL D.LGS 201/2022. ART. 17

- **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*.

G. Pizziconi

78

78

## IL D.LGS 201/2022. ART. 17

- **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.**

G. Pizziconi

79

79

IL D.LGS 201/2022.  
 IN PARTICOLARE LA  
 VERIFICA PERIODICA  
 SULLA SITUAZIONE  
 GESTIONALE DEI SERVIZI  
 PUBBLICI LOCALI.

G. Pizziconi

80

## IL D.LGS 201/2022. ART. 30

### LA NORMA PREVEDE:

- un'attività istruttoria e di verifica preventiva all'affidamento,
- un'attività di monitoraggio successiva che rilevi, 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 dello stesso testo legislativo.

81

81

## IL D.LGS 201/2022. ART. 30: MODIFICHE E INTEGRAZIONI

- **LEGGE n. 190 del 18 DICEMBRE 2025:** ha introdotto i commi 1 bis, 1 ter e 1 quater all'art. 30;
- **DECRETO LEGGE n. 19 del 19 febbraio 2026:** ha modificato gli stessi commi 1 bis, 1 ter e 1 quater.
- **RATIO:** rinforzare l'attività di ricognizione, ora finalizzata a indicare all'ente pubblico quali sono i passaggi da seguire per svolgere le valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato e individuare le possibili cause dell'eventuale andamento negativo nell'ottica di possibile razionalizzazione delle partecipazioni societaria prevista dall'art. 20 d.lgs. n. 175/2016

G. Pizziconi

82

82

## IL D.LGS 201/2022. ART. 30 comma 1

- **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**.

83

## IL D.LGS 201/2022. ART. 30 comma 1 bis

- **1-bis.** Nella ricognizione di cui al comma 1 **l'ente, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato, individua le possibili cause dell'eventuale andamento negativo. Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, l'ente adotta un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impone al gestore di elaborare, entro il termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive, che include un cronoprogramma di azioni per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio, per efficientare i costi e per ripianare le eventuali perdite.** L'atto di indirizzo e il piano sono trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che provvede a pubblicarli sul portale telematico di cui all'articolo 31, comma 2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, **sentite le altre autorità competenti**, effettua un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste e predispone annualmente una relazione al Governo **e alle Camere.**

84

## IL D.LGS 201/2022. ART. 30 comma 1 bis

- RICOGNIZIONE PERIODICA EX COMMA 1
- ESITO= ANDAMENTO GESTIONE SERVIZIO NEGATIVO
- OBBLIGO ENTE DI ADOZIONE PIANO DI INDIRIZZO
- OBBLIGO DEL GESTORE ENTRO TRE MESI DI ADOTTARE PIANO CORRETTIVO
- CONTENUTO NECESSARIO DEL PIANO= CRONOPROGRAMMA DI AZIONI PER IL RIPRISTINO E IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO, PER EFFICIENTARE I COSTI E PER RIPIANARE LE EVENTUALI PERDITE
- OBBLIGO TRASMISSIONE DELL'ATTO DI INDIRIZZO E PIANO CORRETTIVO AD ANAC
- PUBBLICAZIONE SU SITO ANAC
- MONITORAGGIO DI AGCM SU ATTI DI INDIRIZZO E SU EFFICACIA DELLA MISURE CORRETTIVE E ADOZIONE DI RELAZIONE DA TRASMETTERE A GOVERNO E CAMERE

G. Pizziconi

85

85

## DEFINIZIONE ANDAMENTO INSODDISFACENTE ART. 30 Co. 1ter

- **1-ter.** L'andamento si considera insoddisfacente ai sensi del comma 1-bis quando ***ricorre almeno una delle seguenti condizioni:***
  - **a)** il gestore ha registrato perdite significative negli ultimi due esercizi tali da compromettere le condizioni di equilibrio economico-finanziario;
  - **b)** i risultati gestionali risultano significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati;
  - **c)** almeno due indicatori di qualità del servizio erogato risultano significativamente inferiori agli indicatori e ai livelli minimi di qualità dei servizi individuati ai sensi degli articoli 7 e 8

G. Pizziconi

86

86

## EFFETTI INADEMPIMENTO DEL GESTORE ART. 30 Co. 1quater

- **1-quater.** In caso di grave inadempimento da parte del gestore nell'attuazione del piano di cui al comma 1-bis *nonché di mancata adozione da parte del gestore del piano entro il termine di cui al comma 1-bis ovvero in caso di adozione di un piano insufficiente o inefficace*, si applica l'articolo 27, comma 3.
- **Art. 27 comma 3:** È in ogni caso fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

G. Pizziconi

87

87

## IL D.LGS 201/2022. ART. 30

- **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.

G. Pizziconi

88

88

L'ONERE MOTIVAZIONALE  
IN ORDINE AL FALLIMENTO  
DEL MERCATO PERMANE  
ANCHE DOPO IL D.LGS  
36/2023?  
SEZIONE CONTROLLO  
VENETO DEL. 145/2023

G. Pizziconi

89

LA DELIBERAZIONE 145/2023

*... , il richiamo contenuto nel comma 2 dell'art. 7 (NDR del d.lgs 36/2023) ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell'articolato normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l'onere motivazionale di cui si è detto (FALLIMENTO DEL MERCATO) , senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court. Difatti, mette conto di sottolineare che i principi di cui viene chiesta l'applicazione riguardano: il risultato (nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che rappresenta lo strumento per conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti) ai sensi dell'art. 1; la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici (art. 2) e, infine, l'accesso al mercato, con l'onere, in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di favorire, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità. ....*

G. Pizziconi 90

90



91

CONSIGLIO DI STATO 6460/2020

- 4.1.5. ....«Lo statuto di una società *in house* pluripartecipata (e, dunque, dell'autonomia privata dei soci partecipanti) **può, dunque, assegnare il potere gestorio ad organi assembleari diversi dal consiglio di amministrazione configurando, così, un peculiare sistema di amministrazione e controllo della società *in house*, nel quale gli amministratori sono privi di poteri decisionali propri**, che derivano, invece, da altri organi della società, e che, comunque, non esercitano in piena autonomia rispetto ad essi».

G. Pizziconi 92

92

## CONSIGLIO DI STATO 6460/2020

«4.1.6. Del resto, nel caso del controllo analogo in forma congiunta occorre tener conto di un aspetto particolare: **i soci pubblici hanno necessità di concordare previamente le determinazioni da trasmettere agli organi di amministrazione della società.** Lo si ricava chiaramente dalle condizioni poste dall'art. 5, comma 5, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per l'esercizio del controllo analogo congiunto:

- a) la composizione degli organi decisionali della società con la partecipazione dei rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti ovvero di rappresentanti di varie o di tutte le amministrazioni partecipanti,**
- b) la capacità per le amministrazioni partecipanti esercitare congiuntamente la già ricordata influenza determinante**
- c) che non siano perseguiti interessi contrari a quelli delle amministrazioni controllanti .....**

G. Pizziconi

93

93

## CONSIGLIO DI STATO 6460/2020

- .....I soci pubblici partecipanti nominano rappresentati comuni negli organi decisionali, si accordano sulle decisioni più significative per la vita sociale, controllano reciprocamente che gli indirizzi elaborati non vadano a discapito dei propri interessi; esercizio "congiunto" sta, allora, per esercizio "condiviso";** descrive una modalità di gestione da parte dei soci pubblici controllanti caratterizzata da coordinamento delle decisioni affinché degli interessi pubblici perseguiti da ciascuno degli enti partecipanti si faccia sintesi nell'interesse pubblico comune perseguito dalla società nell'esecuzione del servizio.....

G. Pizziconi

94

94

## CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO E ACCORDI TRA AMM.

### LEGGE 241/1990, ART 15:

1. **1.** Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, (conferenza di servizi) le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.
2. **2.** Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5.

G. Pizziconi 95

95

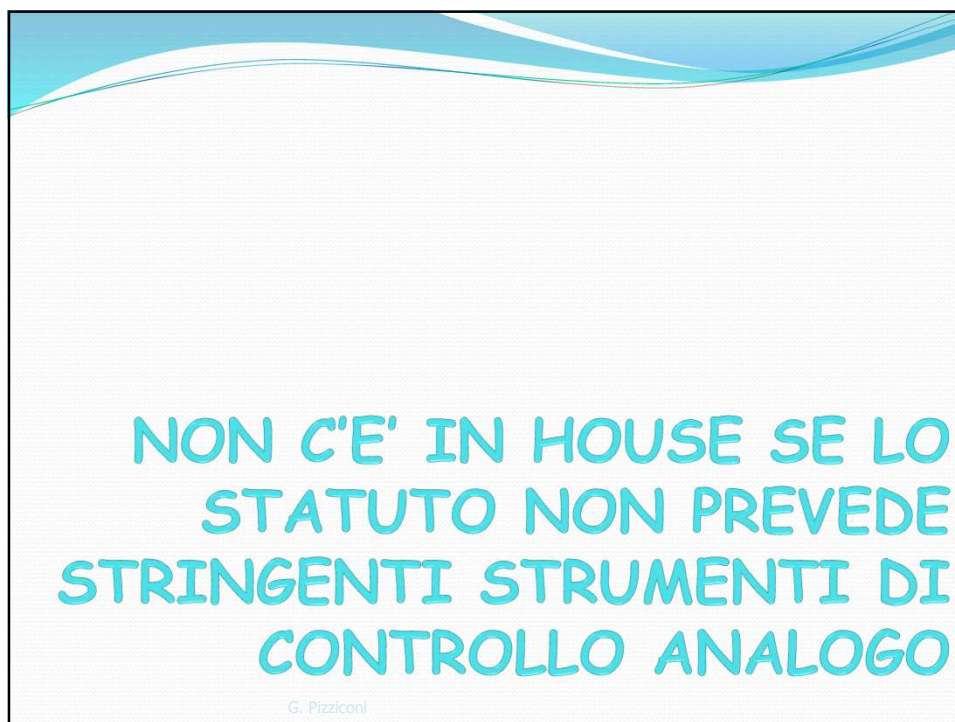
## CONSIGLIO DI STATO 6460/2020

- .....**Perché si abbia condivisione del controllo è, allora, indispensabile una *sedes* nella quale la volontà comune possa assumere la forma di determinazioni vincolanti per gli organi amministrativi e che non sia l'assemblea dei soci per la prevalenza che i soci di maggioranza vi esercitano secondo le ordinarie regole deliberative** (principio di maggioranza azionaria) e per la predominanza, nelle deliberazioni ivi assunte, dell'interesse al risultato economico della società.
- **Tale luogo è ragionevole sia un organo assembleare speciale, come, nel caso di specie, il Comitato unitario per il controllo analogo e i Comitati tecnici di controllo per ciascuna Divisione**

G. Pizziconi

96

96



97

**CASSAZIONE ORDINANZA**  
**19108/2018**

***E DA ESCLUDERSI CONTROLLO ANALOGO QUANDO LO STATUTO...  
«prevedeva che i poteri di gestione dell'impresa, al pari dei poteri di  
vigilanza sulla medesima gestione e sulla contabilità, venissero  
attribuiti ai competenti organi sociali secondo criteri del tutto  
corrispondenti a quelli di regola previsti nelle normali società  
azionarie di diritto privato». A nulla vale, per documentare la  
natura giuridica della società il fatto che la stessa fosse  
beneficiaria di affidamenti diretti dei servizi di trasporto pubblico  
locale da parte della pubblica amministrazione, sulla base di un  
asserito ma, evidentemente, non comprovato rapporto di  
delegazione interorganica tra l'ente affidante e il soggetto gestore.  
Ciò che conta, infatti, sono le previsioni statutarie in tema  
di governance, volte a delineare le competenze, gli  
obblighi e le responsabilità in capo al Cda e all'assemblea  
dei soci***

G. Pizziconi 98

98

## CASSAZIONE ORDINANZA 19108/2018

- *L'analisi dei giudici prende le mosse dai principi consolidati del diritto comunitario che, ai fini della sussistenza del controllo analogo, presuppongono l'espressa previsione statutaria dei seguenti punti:*
  - **le decisioni più importanti della società devono essere sottoposte al vaglio dell'ente affidante;**
  - **l'assemblea dei soci deve essere munita di forti poteri di controllo;**
  - **occorre, in corrispondenza, l'attribuzione di limitati poteri all'organo amministrativo.** A margine di questi aspetti riguardanti il tema della governance societaria, ai fini dell'in house providing occorre che l'oggetto sociale della partecipata pubblica sia ben definito e privo di vocazione commerciale, nonché volto a garantire una stretta connessione tra l'attività societaria e il perseguimento degli interessi della comunità amministrata.

99

## LA COMPATIBILITA' DEL CONTROLLO ANALOGO AL SISTEMA DEL DIRITTO SOCIETARIO.

G. Pizziconi

100

## DIRITTO SOCIETARIO E CONTROLLO ANALOGO

sul piano del diritto societario, il controllo *analogo*, è difficile da attuare nelle società per azioni sulla base delle regole civilistiche, in quanto il tipo di società, almeno nel nostro ordinamento, impedisce per sua natura ***un controllo invasivo del socio sull'amministrazione***.

G. Pizziconi

101

101

## DIRITTO SOCIETARIO E CONTROLLO ANALOGO

la riforma del diritto delle società ha accentuato questa caratteristica inibendo ai soci, o meglio all'assemblea, qualsiasi forma di «intrusione» nell'attività gestoria. Il socio non può neppure monitorare la gestione, avendo solo il **diritto di voto, di impugnativa delle delibere, e in caso di partecipazione qualificata**, di chiedere la convocazione dell'assemblea, **di denunciare eventuali sospetti di irregolarità al Collegio sindacale e/o al Tribunale ex 2409 cc**

G. Pizziconi

102

102

## DIRITTO SOCIETARIO E CONTROLLO ANALOGO

Ciò perché la riforma del diritto societario ha inteso far assumere un ruolo primario ed indipendente ai vertici societari nella gestione degli interessi della società (**ART. 2380 BIS cc E 2409 NOVIES**) al quale fa da contro altare la previsione di una apposita responsabilità (resp.tà degli amministratori ex art. **2392 e 2393 cc**).

103

## SOCIETA' E AUTONOMIA DEGLI AMMINISTRATORI ART. 2380 BIS

**La gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale.**

L'amministrazione della società può essere affidata anche a non soci [[2318](#), [2382](#), [2385](#), [2397](#), [2417](#), [2455](#), [2475](#), [2542](#)].

Quando l'amministrazione è affidata a più persone, queste costituiscono il consiglio di amministrazione [[2388](#), [2405](#), [2421](#), n. 4].

Se lo statuto non stabilisce il numero degli amministratori [[2328](#), n. 9], ma ne indica solamente un numero massimo e minimo, la determinazione spetta all'assemblea.

Il consiglio di amministrazione sceglie tra i suoi componenti il presidente, se questi non è nominato dall'assemblea [[2364](#),

104

## SOCIETA' E AUTONOMIA DEGLI AMMINISTRATORI ART. 2409 NOVIES

1. La gestione dell'impresa si svolge nel rispetto della disposizione di cui all'articolo 2086, secondo comma, e spetta esclusivamente al consiglio di gestione, il quale compie le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale. Può delegare proprie attribuzioni ad uno o più dei suoi componenti; si applicano in tal caso il terzo, quarto e quinto comma dell'articolo 2381. L'istituzione degli assetti di cui all'articolo 2086, secondo comma, spetta esclusivamente al consiglio di gestione.

105

## LA GIURISPRUDENZA SUL PUNTO ECONDIVAGA

sono insorte notevoli incertezze sulle modalità concrete con cui recepire, a livello degli statuti societari, la nozione di controllo analogo. Infatti, nonostante il Tusp preveda in modo generico che possano essere inserite clausole "in deroga" all'art. 2380-bis c.c. (art 16 co. 2, lettera a)) , che stabilisce il generale principio per cui la gestione compete in via esclusiva agli amministratori, non è chiaro come poter rendere, in positivo, tale deroga.

106

## TRIBUNALE DI ROMA SEZIONE IMPRESE ORD. 10 MAGGIO 2018

**lo statuto che attribuisca all'organo gestorio la sola ordinaria amministrazione comporterebbe la creazione di un sistema ibrido**, non tipizzato, ove la stessa gestione societaria (e non solo un potere di indirizzo, di autorizzazione o di avocazione) sarebbe ripartita tra più organi, ben al di là delle intenzioni del Tusp. Una clausola siffatta *"determinerebbe una lesione del naturale parallelismo tra potere e responsabilità e, quindi, in definitiva una totale irresponsabilità per l'attività gestoria e per le scelte gestorie (nei limiti in cui esse sono comunque sindacabili per effetto dell'applicazione del principio della **business judgment rule**)"*.

107

FOCUS: DILIGENZA E  
RESPONSABILITA'  
DELL'AMMINISTRATORE EX  
2392 CC. LA BUSINNES  
JUDGMENT RULE.

G. Pizziconi

108

## LA DILIGENZA E RESPONSABILITA' DELL'AMMINISTRATORE: 2392 CC

- L'articolo **2392** del codice civile pone in capo agli amministratori di società un **obbligo generale di diligenza consistente nel dovere di adempiere ai propri doveri con la "diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle specifiche competenze"**.
- Si tratta di una regola fondamentale, a cui devono conformarsi tutte le azioni e i comportamenti degli amministratori, indipendentemente dalla circostanza che essi siano specificatamente imposti dalla legge o dallo statuto.
- L'orientamento costante di dottrina e giurisprudenza – ritiene che gli amministratori, accettando l'incarico, assumono un'obbligazione di mezzi e non di risultato, per cui non si obbligano a raggiungere un determinato risultato, ma solo ad adottare modalità di amministrazione diligente.

109

## LA DILIGENZA E RESPONSABILITA' DELL'AMMINISTRATORE 2392 CC

- Gli amministratori devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze<sup>(1)</sup>. Essi sono solidalmente responsabili verso la società<sup>(2)</sup> dei danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori
- In ogni caso gli amministratori, fermo quanto disposto dal comma terzo dell'articolo **2381**, sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose.
- La responsabilità per gli atti o le omissioni degli amministratori non si estende a quello tra essi che, essendo immune da colpa, abbia fatto annotare senza ritardo il suo dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia per iscritto al presidente del collegio sindacale.
- (1) Si delinea il c.d. agire informato per l'amministratore delegato nello svolgimento del suo mandato gestorio, con conseguente obbligo di fornire adeguata notizia sul generale andamento della gestione(2) La responsabilità degli amministratori e dei sindaci ha natura contrattuale e incombe sugli stessi l'onere di dimostrare la non imputabilità a sé del danno verificatosi, mentre sulla società incombe il solo onere di dimostrare la sussistenza della violazione e il nesso di causalità tra questa e il danno

110

## LA DILIGENZA E RESPONSABILITA' DELL'AMMINISTRATORE

- **L'attività degli amministratori deve conformarsi a due criteri:**
- **uno oggettivo:** costituito dalla "**diligenza richiesta dalla natura dell'incarico**" che, rinviando al secondo comma dell'articolo 1176 del codice civile, richiama la nozione di diligenza tipica del buon operatore professionale,
- **l'altro soggettivo:** costituito dalla "**diligenza richiesta dalle specifiche competenze**", il **quale consente una maggiore personalizzazione della diligenza richiesta ai singoli amministratori**, chiamati ad operare non solo con la diligenza propria del buon gestore professionale, **ma anche con quella esigibile in base alle proprie specifiche competenze.**

111

## LA DILIGENZA EX 1176 CC

- Nell'adempiere l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia. **Nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata.**

112

## LA BUSINESS JUDGMENT RULE

- Elaborata dalla dottrina statunitense proprio allo scopo di circoscrivere l'ambito di sindacabilità delle scelte imprenditoriali compiute dagli amministratori;
- Sancisce il principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte di gestione operate dagli amministratori nell'espletamento del loro incarico.
- In un'ottica di bilanciamento di interessi, consente il raggiungimento di un equilibrio tra l'interesse dei soci diretto ad ottenere che la società sia correttamente amministrata, con l'esigenza degli amministratori di poter gestire la società con una certa discrezionalità imprenditoriale, fintanto che la loro attività si conformi al generale obbligo di diligenza.

113

## LA BUSINESS JUDGMENT RULE

- ha trovato formale riconoscimento anche nel nostro ordinamento a partire dal 1965 con un'importante sentenza della Suprema Corte di Cassazione (la sentenza n. 2359 del 12 novembre 1965), andando, poi, a consolidarsi nel tempo e trovando accoglimento non solo da parte della giurisprudenza di legittimità ma anche di quella di merito.
- fa in modo che il giudice, eventualmente chiamato a stabilire la sussistenza o meno di profili di responsabilità dell'amministratore rispetto ad una certa attività gestoria posta in essere, possa estendere la sua valutazione esclusivamente alle modalità di esercizio del potere gestorio ma non anche ai risultati dell'attività posta in essere dall'amministratore.
- **il giudice non potrà desumere la sussistenza di margini di responsabilità dell'amministratore semplicemente valutando i risultati negativi della gestione operata (che tutt'al più potranno costituire motivo di giusta causa per la revoca dell'amministratore stesso).**

114

## LA BUSINESS JUDGMENT RULE

- **la legge, dunque, consente agli amministratori di assumere decisioni rischiose e potenzialmente dannose per la società, purché esse rientrino nel cosiddetto "rischio d'impresa".**
- **Rispetto a tali atti, essi saranno responsabili solo laddove vi sia stato un danno per la società derivante da una gestione negligente (cosiddetta *mala gestio*).**
- **Nel caso in cui, in conseguenza di un atto discrezionale di gestione, si sia verificata una perdita o, addirittura, il default della società, gli amministratori non incorrono, *ipso facto*, in responsabilità per *mala gestio*, ma, in virtù della BJR – la quale vieta al giudice di compiere un sindacato nel merito delle scelte di gestione compiute dagli amministratori, consentendogli, esclusivamente, un sindacato sulla diligenza – risponderanno del danno cagionato alla società solo ove esso dipenda dalla violazione degli obblighi di diligenza gravanti su di essi.**

115

ALCUNI APPRODI  
GIURISPRUDENZIALI SULLA  
BUSINNES JUDGMENT RULE.

G. Pizziconi

116

## CASSAZIONE 25056/2020 SULLA BUSINESS JUDGMENT RULE

*"All'amministratore di una società non può essere imputato, a titolo di responsabilità, di aver compiuto scelte inopportune dal punto di vista economico, **atteso che una tale valutazione attiene alla discrezionalità imprenditoriale e può pertanto eventualmente rilevare come giusta causa di sua revoca, ma non come fonte di responsabilità** contrattuale nei confronti della società: ne consegue **che il giudizio sulla diligenza dell'amministratore nell'adempimento del proprio mandato non può mai investire le scelte di gestione o le modalità e circostanze di tali scelte, anche se presentino profili di rilevante alea economica, ma solo la diligenza mostrata nell'apprezzare preventivamente i margini di rischio connessi all'operazione da intraprendere, e quindi, l'eventuale omissione di quelle cautele, verifiche e informazioni normalmente richieste per una scelta di quel tipo, operata in quelle circostanze e con quelle modalità"**.*

117

## TRIBUNALE DI PALERMO 10776/2018

invero come pure affermato dalla Suprema Corte **nessun vincolo di asservimento sussiste sugli organi della controllata rispetto alle scelte socio controllante il quale pur avendo un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata non può spingersi fino ad annullare ogni autonomia gestionale ed esecutiva dei suoi organi amministrativi;**  
riconoscere al socio la possibilità di esercitare il controllo analogo non comporta necessariamente una deroga al principio secondo il quale la gestione dell'impresa è di esclusiva competenza dell'organo gestorio.

118

TRIBUNALE DI PALERMO

10776/2018

**Da ciò discende che non può giustificarsi in alcun modo la prosecuzione dell'attività a costi insostenibili per la società soltanto perché il socio pubblico ha esercitato il potere contingibile e urgente e disposto la proroga della convenzione peraltro con corrispettivi invariati e non adeguati alla situazione economico patrimoniale della società e quando già la società era stata posta in liquidazione.**

119

**SI RIPROPONE PERTANTO  
IL TEMA DEL LIMITE  
DELL'INDIRIZZO E  
COORDINAMENTO  
RIGUARDO ALLE IN  
HOUSE.**

G. Pizziconi

120

## SEGUE. LA COMPATIBILITA' DEL CONTROLLO ANALOGO AL SISTEMA DEL DIRITTO SOCIETARIO.

G. Pizziconi

121

## SOCIETA' IN HOUSE E MODALITA' DEL CONTROLLO ANALOGO

- la dottrina ha osservato, al riguardo, che per organo sociale in senso proprio occorre intendere un ufficio i cui atti sono imputabili alla società e dotati di rilevanza esterna, mentre «**esercitare il controllo analogo non significa gestire ma influenzare (alcune decisioni di) chi gestisce; più precisamente, esercitare un'influenza determinante sulla condotta degli organi sociali competenti in ordine agli obiettivi strategici e alle decisioni significative**».

G. Pizziconi

122

122

## SOCIETA' IN HOUSE E MODALITA' DEL CONTROLLO ANALOGO

- l'inammissibilità di organi sociali atipici non dovrebbe escludere che si possa allocare il controllo analogo in una struttura esterna alla società, come **sono i cosiddetti comitati di coordinamento di controllo analogo o le assemblee intercomunali di coordinamento, perché i poteri che a questi devono essere attribuiti ai fini della configurazione del controllo analogo si esplicano mediante atti che si rivolgono agli organi sociali ma non sono sociali.**

G. Pizziconi

123

123

## TRIBUNALE DI MILANO SEZIONE IMPRESE 6 AGOSTO 2018 N. 8606

**per realizzare il controllo analogo è necessario che agli organi della società non resti affidata alcuna autonoma rilevante autonomia gestionale,** recuperando quell'orientamento della Cassazione (ormai superato) secondo cui il controllo analogo consiste in una situazione di "***vera e propria subordinazione gerarchica***" rispetto all'ente pubblico, espressamente secondo un assetto di poteri che va ben al di là del fenomeno della eterodirezione ex art 2497 CC

124

## SOCIETA' IN HOUSE E CONTROLLO ESTERNO. RINVIO.

- L'art. **2497 sexies c.c.**, sancisce che si presume la sussistenza di un'attività di direzione e coordinamento di società da parte della società o dell'ente tenuti al consolidamento dei bilanci (VEDASI ORA ART. 11 DLGS 118/2011 E RELATIVO ALLEGATO 4) o che comunque, ai sensi dell'art. **2359 c.c.**, le controlla disponendo «*della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria*», o «*di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria*» o che sono sotto la sua *influenza dominante* «*...in virtù di particolari vincoli contrattuali*». Quest'ultima forma di *controllo c.d esterno*, prevista dall'art. **2359, n. 3, c.c.**, si **identifica con un potere effettivo nei confronti della società, che prescinde dalle regole organizzative della stessa, di determinare l'attività dell'impresa controllata.**

G. Pizziconi

125

125

CONSIDERAZIONE:  
L'INDIRIZZO E IL  
COORDINAMENTO NON  
POSSONO PREGIUDICARE  
IL CONSEGUIMENTO  
DELL'EQUILIBRIO  
ECONOMICO.

G. Pizziconi

126

NE CONSEGUE UN PRIMO  
LIMITE ALL'INDIRIZZO E  
COORDINAMENTO NELLE IN  
HOUSE (ESERCIZIO DEL  
CONTROLLO ANALOGO): LA  
PRECLUSIONE ALLE  
GESTIONI IN  
DISEQUILIBRIO.

G. Pizziconi

127

L'EQUILIBRIO NELLA  
GESTIONE SOCIETARIA  
NELLA RECENTE SSRR  
16/2022/QMIG.

G. Pizziconi

128

## L'EQUILIBRIO DELLA GESTIONE SOCIETARIA: SSRR 16/2022/QMIG

1. ....la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.
2. Si tratta di un elemento che è espressione della nozione stessa d'impresa contenuta nell'art. 2082 c.c.; quest'ultima norma, infatti, richiama, tra i requisiti qualificanti la figura dell'imprenditore, **l'esercizio di un'attività economica, ossia di un'attività fondata su un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati.**

G. Pizziconi

129

129

## L'EQUILIBRIO DELLA GESTIONE SOCIETARIA: SSRR 16/2022/QMIG

- Al riguardo, la giurisprudenza civilistica appare consolidata nel riconoscere, quale requisito oggettivo alla base della figura dell'imprenditore commerciale, ***"l'obiettivo economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (c.d. lucro oggettivo)"*** (Cass. civ. Sez. VI, ordinanza. 12 luglio 2016, n. 14250).

G. Pizziconi

130

130

## L'EQUILIBRIO DELLA GESTIONE SOCIETARIA: SSRR 16/2022/QMIG

- Ai fini della configurazione dell'impresa rileva quindi il *"dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo che induce l'imprenditore ad esercitare la sua attività con organizzazione degli elementi personali e materiali necessari per il funzionamento del servizio, e dovendo essere, invece, escluso il suddetto carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni o servizi prodotti"* (Cass. n. 5766/1994, n. 16435/2003, n. 7725/2004 e, più di recente, Cass. n. 16612/2008).

131

131

## L'EQUILIBRIO DELLA GESTIONE SOCIETARIA: SSRR 16/2022/QMIG

- Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampliamenti sviluppati dalla giurisprudenza contabile (*ex multis* Corte conti sez. controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

G. Pizziconi

132

132

IN PARTICOLARE LA SANA  
GESTIONE SOCIETARIA E  
L'EFFICIENTE GESTIONE  
SOCIETARIA. I CONTROLLI  
DEL VERTICE SOCIETARIO  
SULLA VALUTAZIONE DEL  
RISCHIO PREVISTI DAL  
TUSP. CENNI.

G. Pizziconi

133

## TUSP ARTICOLO 6

**COMMA 2.** Le società a controllo pubblico predispongono **specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale** e ne informano l'assemblea con **la relazione sul governo societario che predispongono annualmente**, a chiusura dell'esercizio sociale e che pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.

134

134

## TUSP ARTICOLO 6 COMMA 3

- **COMMA 3.** Fatte salve le funzioni degli organi di controllo le società a controllo pubblico **valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti:**
  - **a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società** alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;

135

## TUSP ARTICOLO 6 COMMA 3

- **b) un ufficio di controllo interno strutturato** secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione;
- **c) codici di condotta propri**, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;
- **d) programmi di responsabilità sociale d'impresa**, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

136



**SANA GESTIONE  
SOCIETARIA E GOVERNANCE  
DELLE PARTECIPATE  
PUBBLICHE.**

G. Pizziconi

137



**I VINCOLI DI FINANZA  
PUBBLICA E IL BUON  
ANDAMENTO DELLA P.A.  
COME CRITERI GUIDA  
DELL'ATTIVITA' DELLE  
PARTECIPATE PUBBLICHE.**

G. Pizziconi

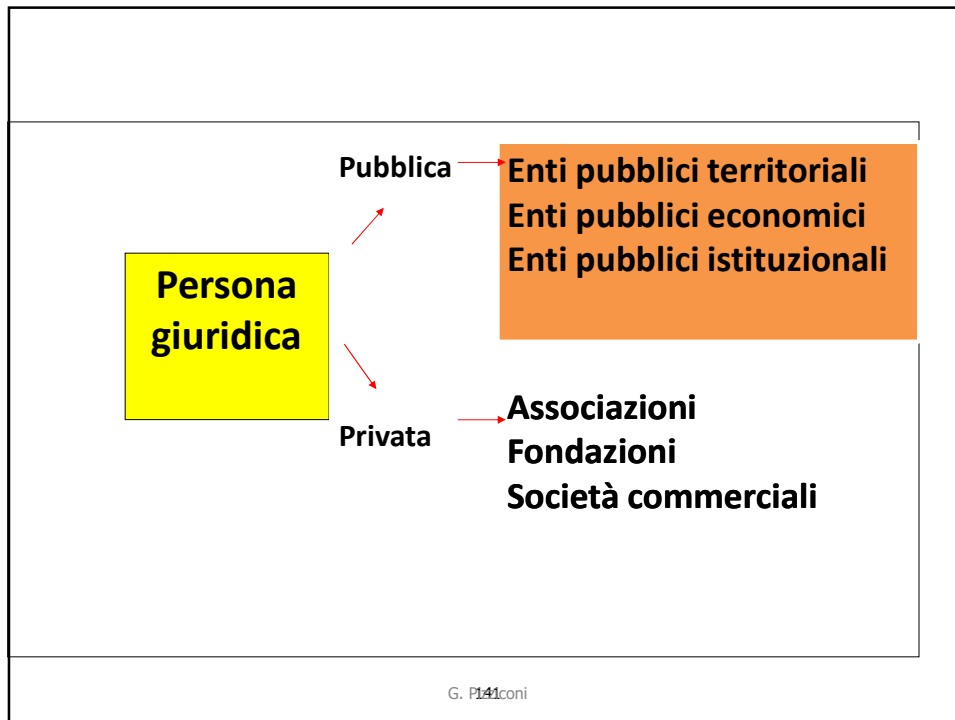
138



139



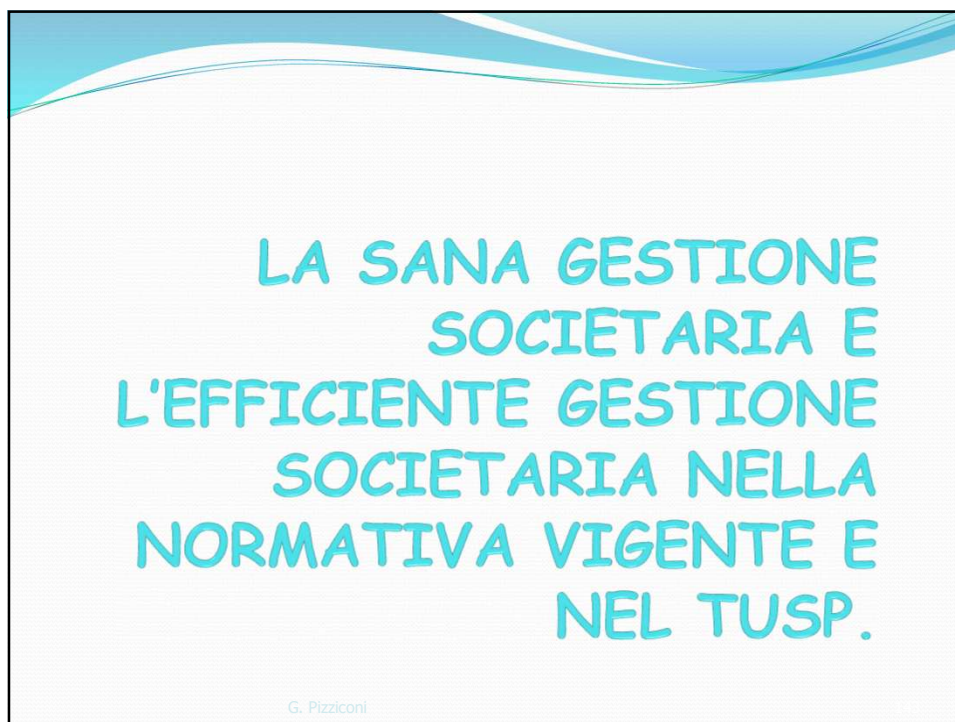
140



141



142



143

1) IL PERSEGUIMENTO DELLA SANA GESTIONE ART 1, COMMA 553 LEGGE 147/2013

- A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma I a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, **perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza..(SANA GESTIONE SOCIETARIA)** NORMA NON ABROGATA DAL TUSP SEPPUR ORA DESTINATA SOLO AD AZIENDE SPECIALI E ISTITUZIONI (EX ART. 27 COMMA 2 LETTERA a) del TUSP PER EFFETTO DELLA MODIFICA AL COMMA 550)

G. Pizziconi 144

144

## 1) IL PERSEGUIMENTO DELLA SANA GESTIONE ART 1, COMMA 550 LEGGE 147/2013

- **550.** Le disposizioni del presente comma e dei *commi da 551 a 562* si applicano alle aziende speciali, alle istituzioni (**e alle società - espunto dall'articolo 27, comma 2 lettera a) del tusp**) partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'*articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*. Sono esclusi gli intermediari finanziari di cui all'*articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385*, nonché le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate.

G. Pizziconi

145

145

## IL PRINCIPIO VIENE RIBADITO ALL'ART 1, COMMA 2 TUSP

- **2.** Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo **all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche,** . . . ■ G. Pizziconi

146

146

## IL CONCETTO DI EFFICIENZA

Può definirsi come rapporto tra quantità e qualità delle risorse impiegate (**input**) e quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi prodotti (**output**).

**Il concetto di efficienza è composto da tre elementi:**

1. **Il livello di attività o il volume di produzione**
2. **Il livello qualitativo**
3. **La quantità o il costo delle risorse impiegate**

G. Pizziconi

147

147

## IL CONCETTO DI EFFICIENZA: GLI INDICATORI

In formula avremo

- **Efficienza** = Risorse necessarie / Obiettivo raggiunto
- Gli indicatori di **Efficienza** rispondono alle due domande:
  1. **Qual'è la quantità di servizi prodotti?**
  2. **Qual'è la quantità di risorse utilizzate per la produzione di tali servizi?**

G. Pizziconi

148

148

## LE CONSEGUENZE SUGLI AMMINISTRATORI PREVISTE NEL CASO DI DISEQUILIBRIO NELLA GESTIONE SOCIETARIA. L'ART. 21 DEL TUEL.

G. Pizziconi

149

## DISEQUILIBRIO DELLA GESTIONE SOCIETARIE E CONSEGUENZE

- **ART. 21 COMMA 3.** Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, **che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione.....**

G. Pizziconi

150

150

## DISEQUILIBRIO DELLA GESTIONE SOCIETARIE E CONSEGUENZE segue

**ART. 21 COMMA 3. ... Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.**

G. Pizziconi

151

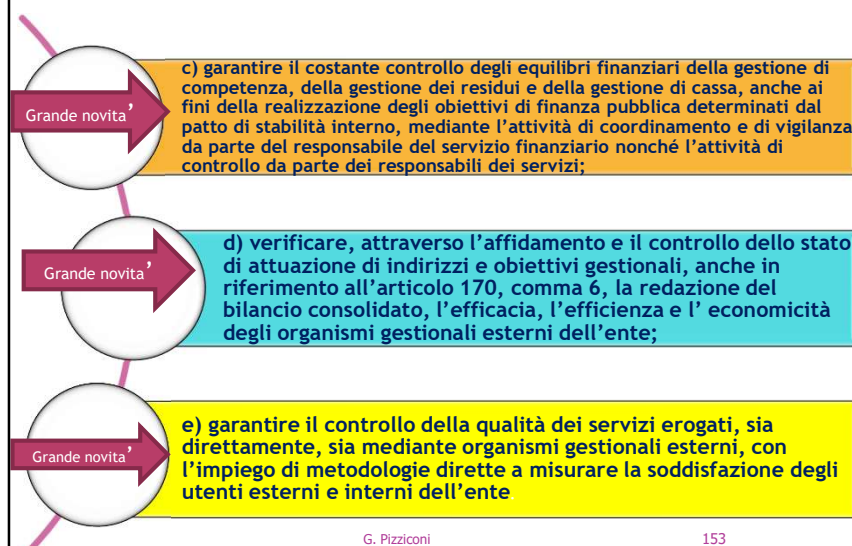
151

EQUILIBRI DI BILANCIO  
DEGLI EE LL. E ATTIVITA'  
DI INDIRIZZO,  
COORDINAMENTO E  
CONTROLLO DELLE  
PARTECIPATE DOPO IL DL  
174/2012.

G. Pizziconi

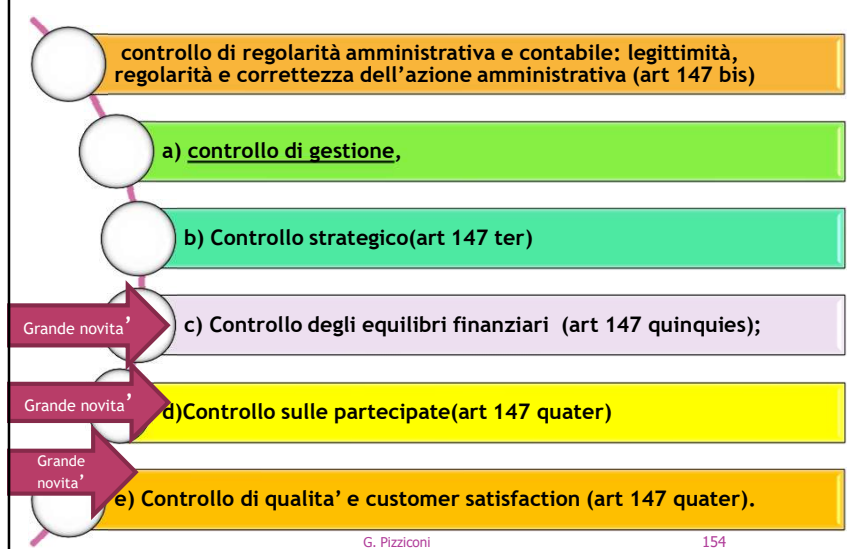
152

## IL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO È DIRETTO A:



153

## IL NUOVO ASSETTO DEI CONTROLLI INTERNI



154

CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI,  
IVI COMPRESI GLI EFFETTI CHE DERIVANO DALL'ANDAMENTO FINANZIARIO  
DEGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI

art. 147-quinquies)

art. 3 titolo  
II

- **Art. 147-quinquies. - (Controllo sugli equilibri finanziari).**
- 1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.
- 2. Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.
- **3. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.**

155

CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI,  
IVI COMPRESI GLI EFFETTI CHE DERIVANO DALL'ANDAMENTO FINANZIARIO  
DEGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI

art. 147-quinquies)

art. 3 titolo  
II

- **Art. 147-quinquies. - (Controllo sugli equilibri finanziari).**
- 1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.
- 2. Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.
- **3. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.**

G. Pizziconi

156

156

INTRODUZIONE DEI CONTROLLI, DA PARTE DELL'ENTE LOCALE,  
SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALL'ENTE STESSO (APPLICABILE  
AGLI ENTI LOCALI CON PIÙ DI 15MILA ABITANTI)

art. 3  
titolo II

*Art. 147-quater. - (Controlli  
sulle società partecipate).*

**Art.147-quater (Controlli sulle società partecipate non quotate).** - 1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

G. Pizziconi

157

157

INTRODUZIONE DEI CONTROLLI, DA PARTE DELL'ENTE LOCALE,  
SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALL'ENTE STESSO (APPLICABILE  
AGLI ENTI LOCALI CON PIÙ DI 15MILA ABITANTI)

art. 3  
titolo II

*Art. 147-quater. - (Controlli  
sulle società partecipate).*

**Art.147-quater (Controlli sulle società partecipate non quotate).** - 2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, **gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata**, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza **un idoneo sistema informativo** finalizzato a rilevare i **rapporti finanziari** tra l'ente proprietario e la società, la **situazione contabile, gestionale e organizzativa della società**, i **contratti di servizio**, la **qualità dei servizi**, il **rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica**.

G. Pizziconi

158

158

INTRODUZIONE DEI CONTROLLI, DA PARTE DELL'ENTE LOCALE,  
SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALL'ENTE STESSO (APPLICABILE  
AGLI ENTI LOCALI CON PIÙ DI 15MILA ABITANTI)

Art. 147-quater. - (Controlli  
sulle società partecipate).

art. 3  
titolo II

- ◉ 3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il **monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate**, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua **le opportune azioni correttive**, anche in riferimento a **possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente**.
- ◉ 4. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo (la competenza economica) i principi di cui al d.lgs **118/2011**.

G. Pizziconi

159

159

INTRODUZIONE DEI CONTROLLI, DA PARTE DELL'ENTE LOCALE,  
SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALL'ENTE STESSO (APPLICABILE  
AGLI ENTI LOCALI CON PIÙ DI 15MILA ABITANTI)

Art. 147-quater. - (Controlli  
sulle società partecipate).

art. 3  
titolo II

- ◉ 5. Le disposizioni del presente articolo si applicano agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a **15.000 abitanti a decorrere dal 2015**. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate partecipate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

G. Pizziconi

160

160



161

L'INDIRIZZO DI CUI ALL'ART 19  
DEL TUSP

- 5. Le amministrazioni pubbliche socie **fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle societa' controllate**, anche attraverso il **contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale** e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

G. Pizziconi 162

162

## L'INDIRIZZO DI CUI ALL'ART 19 DEL TUSP: LIMITI

- **CASSAZIONE SENTENZA N.26477/2025.** gli amministratori della società in house, a seguito di apposita direttiva vincolante dell'ente controllante, non devono obbligatoriamente osservarla procedendo in via unilaterale alla riduzione degli stipendi dei propri dipendenti, in assenza di un accordo decentrato di secondo livello.
- Il ricorso della società in house che aveva proceduto in via unilaterale all'eliminazione del superminimo ai propri dipendenti è stato respinto.

G. Pizziconi 163

163

LA NOZIONE DI  
CONTROLLO PUBBLICO  
.ART. 2 COMMA 1 LETT  
B) E LETT M) DEL TUSP.  
CENNI.

G. Pizziconi

164

## SEZIONI RIUNITE 11/2019 SOCIETA' A CONTROLLO PUBBLICO

le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale, avanzata della Sezione regionale di controllo per l'Umbria con deliberazione n. 57/2019/PAR, **ritengono che sia sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle "società a controllo pubblico", rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile.**

G. Pizziconi

165

165

L'ATTIVITA DI INDIRIZZO  
DETTATA DAL TUSP. SEGUE.

G. Pizziconi

166

## L'INDIRIZZO DI CUI ALL'ART 19 DEL TUSP

- **7. I provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie.** In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

G. Pizziconi

167

167

## D.LGS 33/2013

- **ART. 22 Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato**
- **2.** Per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.
- **4. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata.**

G. Pizziconi

168

168

**IL CONTROLLO E IL  
MONITORAGGIO  
PERIODICO. VEDASI ORA  
ART. 30 DEL D.LGS  
201/2022.**

G. Pizziconi

169

**IL CONTROLLO CON IL  
MONITORAGGIO PERIODICO**

IL MONITORAGGIO PERIODICO DEGLI EQUILIBRI FINANZIARI, DOVREBBE AVERE UNA CADENZA ALMENO TRIMESTRALE .

SI DOVRA' TENERE CONTO DELL'ANDAMENTO ECONOMICO FINANZIARIO DEGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI, DA EFFETTUARSI, APPUNTO, CON CADENZA TRIMESTRALE.

I RISULTATI COMPLESSIVI DELLA GESTIONE DELL'ENTE LOCALE E DELLE PARTECIPATE DOVRANNO CONFLUIRE NEL BILANCIO CONSOLIDATO IN BASE AI PRINCIPI DEL D.LGS 118/2011.

G. Pizziconi 170

170

## IL CONTROLLO CON IL MONITORAGGIO PERIODICO

- IL CONTROLLO SULLE PARTECIPATE, PERTANTO, È UN CONTROLLO SULL'ORGANISMO SOCIETARIO, SULLA SUA VITA, SUI SUOI RISULTATI, MA, PRIMA DI TUTTO È UN CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ SVOLTE CHE SI SOSTANZIA ATTRAVERSO LE MISURAZIONI DI PERFORMANCE DELLE SOCIETÀ, RILEVABILI ATTRAVERSO STRUMENTI CONTABILI ED EXTRA CONTABILI CHE FORNISCANO PARAMETRI QUALI/QUANTITATIVI SU TALI ATTIVITÀ E SULLA GESTIONE COMPLESSIVA. **Obbligo per enti sopra i 5000 abitanti ex art. 30 d.lgs 201/2022 di apposita deliberazione asseverata da organo di revisione.**

G. Pizziconi

171

171

## IL CONTROLLO DIREZIONALE TRA ENTE E SOCIETÀ'

1. VERIFICARE CHE LE DECISIONI ASSUNTE DAL MANAGEMENT DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI SIANO IN LINEA CON GLI INDIRIZZI IMPARTITI DALL'ENTE E COMPATIBILI CON GLI EQUILIBRI FINANZIARI;
2. MONITORARE CHE IL RAPPRESENTANTE DELL'ENTE LOCALE NEGLI ORGANISMI PARTECIPATI NON APPROVI COSTI DI GESTIONE CHE SI TRADUCONO IN IMPEGNI DI SPESA A CARICO DELL'ENTE LOCALE PRIVI DI COPERTURA E DI AUTORIZZAZIONE;
3. VERIFICARE LA REGOLARITÀ DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA ENTE ED ORGANISMI PARTECIPATI DAL PUNTO DI VISTA CONTRATTUALE E FISCALE;
4. RICHIEDERE UN PRE-CONSUNTIVO DELLA GESTIONE ENTRO IL 30/09 AFFINCHÉ L'ENTE POSSA PRENDERE I PROVVEDIMENTI NECESSARI AI FINI DELLA SALVAGUARDIA DEGLI EQUILIBRI EX ART. 193 DEL TUEL

G. Pizziconi

172

172

## IL CONTROLLO DIREZIONALE TRA ENTE E SOCIETA'

**Spetta quindi all'ente:**

**individuare le idonee modalità per l'adozione degli indirizzi strategici e per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati alla società partecipata;**

**disporre oltre che dei bilanci corredati dalla relazione sulla gestione, l'amministrazione;**

**Disporre di una reportistica periodica della società sull'andamento economico-finanziario, della quantità e della qualità dei servizi resi, delle principali operazioni realizzate e della rispondenza dei risultati rispetto agli obiettivi strategici e della gestione fissati dal socio.**

G. Pizziconi

173

173

INDIRIZZO  
COORDINAMENTO,  
CONTROLLO E  
TEMPESTIVITA' DELLE  
INFORMAZIONI E DEI DATI.  
LE SOLUZIONI ADOTTATE  
NELL'UNIVERSITA' DI  
VERONA.

G. Pizziconi

174

# IN PARTICOLARE LA SANA GESTIONE SOCIETARIA E L'EFFICIENTE GESTIONE SOCIETARIA DOPO IL TUSP.

G. Pizziconi

175

## Norme «Finanziarie»

ART. 21  
"NORME FINANZIARIE SULLE SOCIETA'  
PARTECIPATE DELLE AMMINISTRAZIONI  
LOCALI"

**Art. 21 comma 1**  
Le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della *legge 31 dicembre 2009, n. 196*, qualora presentino un risultato di esercizio negativo.

176

ART. 21  
"NORME FINANZIARIE SULLE SOCIETA'  
PARTECIPATE DELLE AMMINISTRAZIONI  
LOCALI"

Norme «Finanziarie»

ACCANTONAMENTO OBBLIGATORIO PER LE A.P. PARI AL RISULTATO NEGATIVO NON IMMEDIATAMENTE RIPIANATO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE A DECORRERE DAL **2015**

(COMMA 2) :

- 1) DI PARI IMPORTO DELLA PERDITA (ANCHE NELLO STATO PATRIMONIALE)**
- 2) A PARTIRE DALL'ANNO SUCCESSIVO**
- 3) IN PROPORZIONE ALLA QUOTA DI PARTECIPAZIONE**
- 4) COMMISURATO AL RISULTATO DEL BILANCIO CONSOLIDATO (PER LE SOCIETÀ CHE LO REDIGONO)**
- 5) PARI ALLA DIFFERENZA TRA "VALORI E COSTI DELLA PRODUZIONE" PER LE SOCIETÀ DI GESTIONE DEI SERVIZI «A RETE» A RILEVANZA ECONOMICA**

177

ART. 21  
"NORME FINANZIARIE SULLE SOCIETA'  
PARTECIPATE DELLE AMMINISTRAZIONI  
LOCALI"

Norme «Finanziarie»

ACCANTONAMENTO OBBLIGATORIO PER LE A.P. PARI AL RISULTATO NEGATIVO NON IMMEDIATAMENTE RIPIANATO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE A DECORRERE DAL **2015**

(COMMA 2) :

**3-bis. Le pubbliche amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato. (aggiunto dal d.lgs 100/2017)**

178

## I CONTROLLI DELL'ENTE E DEL REVISORE SULLA SANA GESTIONE SOCIETARIA.

G. Pizziconi

179

## I CONTROLLI DEI REVISORI PRODROMICI ALLA'ACQUISIZIONE DELLE QUOTE SOCIETARIE.

G. Pizziconi

180

## LE VERIFICHE PRINCIPALI



**La struttura dell'ente dedicata e l'Organo di revisione devono valutare il modello organizzativo e il sistema di controllo interno che l'ente ha adottato per la gestione dei propri organismi partecipati.**

**L'esternalizzazione di un servizio pubblico costituisce una scelta strategica, operata dall'ente, per l'organizzazione e la gestione di un'area di attività o di servizi, in vista del raggiungimento di standard qualitativi elevati.**

G. Pizziconi

181

181

## LE VERIFICHE PRINCIPALI



Esternalizzare impone la pianificazione e la valutazione del rapporto costi-benefici, in modo da verificare, nel caso concreto, sia scelta preferibile rispetto alla produzione in house.

Esternalizzare attraverso modalità organizzative e strumenti operativi funzionali all'azione di monitoraggio e controllo, ovvero essere dotato di una struttura adeguata allo svolgimento del monitoraggio periodico sull'andamento della gestione dei propri organismi partecipati, così da poter intervenire nel caso in cui si dovesse rilevare la necessità di porre in essere azioni correttive che riportino l'azione degli organismi partecipati in linea con gli obiettivi assegnati dall'ente stesso.

**Il monitoraggio dell'ente che esternalizza deve essere continuo e costante e non può ridursi a un controllo una tantum; a sua volta, l'organismo partecipato deve essere messo in condizione di perseguire un risultato efficiente.**

G. Pizziconi

182

182

## IL PARERE DEI REVISORI IN SEDE DI COSTITUZIONE O ACQUISIZIONE

- **TUEL Articolo 239**
- Funzioni dell'organo di revisione
- **1.** L'organo di revisione svolge le seguenti funzioni:
  - a) attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento;
  - **b) pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di:**
- **3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni;**

G. Pizziconi

183

183

LE VERIFICHE PERIODICHE  
SUGLI EQUILIBRI  
DELL'ORGANISMO  
PARTECIPATO.

G. Pizziconi

184

## LE VERIFICHE

- **TUEL ART. 147 QUINQUIES:** il controllo sugli equilibri finanziari è svolto, periodicamente, sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione.
- **L'Organo di revisione** deve richiedere, annualmente, all'ente una tabella che riepiloghi, per ogni organismo riflessi sul bilancio dell'ente e l'entità della perdita in rapporto al capitale; in caso di risultato positivo partecipato, il risultato finale dell'esercizio (nel caso di risultato negativo è necessario esaminare le motivazioni proposte in relazione alla destinazione dell'utile), gli estremi di approvazione del bilancio o del rendiconto e le relazioni degli Organi di controllo.

G. Pizziconi 185

185

## I CONTROLLI IN CORSO DI GESTIONE.

G. Pizziconi

186

## LE VERIFICHE PRINCIPALI

- **rispetto dei vincoli normativi sulla costituzione, organizzazione e gestione degli organismi partecipati e del loro mantenimento;**
- **rispetto del contratto di servizio e degli obiettivi fissati a motivazione dell'esternalizzazione;**
- **rispetto delle regole contabili nei rapporti fra ente ed organismi partecipati;**

G. Pizziconi

187

187

## LE VERIFICHE PRINCIPALI

- **riflesso delle gestioni indirette sugli equilibri finanziari anche prospettici dell'ente;**
- **rispetto delle regole fiscali;**
- **sulla circostanza che le operazioni con gli organismi partecipati non siano elusive dei saldi di finanza pubblica.**

G. Pizziconi

188

188

## GOVERNANCE E CONTROLLO. I DOCUMENTI NECESSARI 1/3

- **il budget annuale con evidenziati i rapporti finanziari previsti con l'ente locale;**
- **i contratti di servizio in modo da verificare il corretto e puntuale inquadramento dei rapporti finanziari, economici e fiscali tra le parti;**

G. Pizziconi

189

189

## GOVERNANCE E CONTROLLO. I DOCUMENTI NECESSARI 2/3

- **una relazione sulla gestione entro il 30 settembre di ogni anno per verificare che l'andamento gestionale rispetti, o meno, gli equilibri economici prefissati e gli obiettivi di risultato siano, o meno, conseguibili;**
- **i verbali di assemblea e delle decisioni assunte che comportano oneri per l'ente;**

G. Pizziconi

190

190

## GOVERNANCE E CONTROLLO. I DOCUMENTI NECESSARI 3/3

- **lo schema di bilancio approvato dall'organo amministrativo prima della riunione dell'assemblea.** Nel caso di risultato negativo è necessario esaminare i riflessi sul bilancio dell'ente e l'entità della perdita in rapporto al capitale. Nel caso di risultato positivo, occorre esaminare le motivazioni della destinazione dell'utile;
- **la relazione dell'Organo di revisione e del collegio sindacale;**
- **La relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente ai sensi dell'art. 6 comma 4 del TUSP, a chiusura dell'esercizio sociale che va pubblicata sul sito della società contestualmente al bilancio d'esercizio.**

191

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE 1/6

**la natura delle erogazioni effettuate dall'ente in favore dei propri organismi partecipati, la relativa copertura e la corretta imputazione contabile.** Nel caso in cui l'erogazione sia a favore di società non quotate e non sia effettuata a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse o realizzazione di investimenti, occorre **verificare che detta società non abbia registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio o abbia deliberato (anche durante l'anno) la copertura di perdite con utilizzo di riserve disponibili,** (altrimenti operando il divieto di effettuare, salvo quanto previsto dall'art. 2447 del codice civile aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, apertura di credito e rilascio di garanzie) **art. 21 TUSP**

192

19

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE 2/6

- **Il revisore deve effettuare la conciliazione fra i crediti ed i debiti riportati nel rendiconto dell'ente locale con quelli rilevati nel bilancio d'esercizio dell'organismo partecipato entro il termine dell'esercizio, tenendo comunque conto che i diversi principi che regolano la contabilità finanziaria rispetto a quella economica possono portare a sfasature temporali di rilevazione che sono comunque conciliabili nel tempo.**

G. Pizziconi

193

193

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE 2.1/6

**Tale riconciliazione deve risultare come allegato al rendiconto dell'ente ed è prevista a decorrere dal 2015 dal d.lgs 118/2011, art. 11 comma 6, lettera j) : gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie;**

G. Pizziconi

194

194

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE 3/6

- **controllare che l'ente proceda alla verifica periodica della qualità dei servizi offerti ai cittadini, della soddisfazione degli utenti ed i rapporti di comunicazione con i cittadini. ART. 147 QUATER TUEL**
- **verificare che le operazioni poste in essere con gli organismi partecipati non siano elusive dei VINCOLI DI BILANCIO.**

G. Pizziconi

195

195

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE. 4/6

**Il programma dei controlli del responsabile del servizio finanziario e dell'Organo di revisione dovrà essere impostato tenendo conto del tipo di partecipazione dell'ente locale e precisamente:**

- **a)** società controllate (art. 2459 c.c., primo comma) art. 11 quater d.lgs 118/2011;
- **b)** società collegate (art. 2459 c.c.);
- **c)** altre.
- **2.** L'attività dovrà essere rivolta, in particolare, alle società controllate e quelle a controllo congiunto con altri enti locali. E' opportuno che si organizzino incontri periodici con i membri dei Collegi sindacali per completare le informazioni anche in ordine alle eventuali società controllate o collegate con quelle partecipate dall'ente locale.

G. Pizziconi

196

196

## GOVERNANCE E CONTROLLO.

- In analogia a quanto stabilito dall'articolo 2403-*bis* c.c., **il responsabile dei servizi finanziari e l'Organo di revisione dell'ente locale potrebbero chiedere agli amministratori delle società controllate notizie sull'andamento della gestione o su determinati affari?**

G. Pizziconi

197

197

## L'ART. 2403 BIS CC E' APPLICABILE? CENNI E RINVIO.

- **I sindaci possono in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo.**
- - **[2]** Il collegio sindacale può chiedere agli amministratori notizie, anche con riferimento a società controllate, sull'andamento delle operazioni sociali o su determinati affari. Può altresì scambiare informazioni con i corrispondenti organi delle società controllate in merito ai sistemi di amministrazione e controllo ed all'andamento generale dell'attività sociale.
- - **[3]** Gli accertamenti eseguiti devono risultare dal libro previsto dall'[articolo 2421](#), primo comma, n. 5).
- - **[4]** Nell'espletamento di specifiche operazioni di ispezione e di controllo i sindaci sotto la propria responsabilità ed a proprie spese possono avvalersi di propri dipendenti ed ausiliari che non si trovino in una delle condizioni previste dall'[articolo 2399](#).
- - **[5]** L'organo amministrativo può rifiutare agli ausiliari e ai dipendenti dei sindaci l'accesso a informazioni riservate.

G. Pizziconi

198

198

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE. 5/6

- **organizzazione di flussi informativi periodici al fine di avere contezza dell'andamento della gestione e del budget da coordinarsi, anche mediante incontri con l'organo di gestione dell'organismo partecipato;**
- **acquisizione di tutte le informazioni necessarie sulle motivazioni della perdita, sia nel caso di rinvio o copertura con riserve, sia nel caso di richiesta di acollo al bilancio comunale sotto forma di ripiano o sotto forma di ricapitalizzazione SOLO OVE CONSENTITO**

G. Pizziconi

199

199

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE. 6/6

- **che siano inseriti nell'albo pretorio e sito internet dell'ente locale che controlli totalmente o parzialmente società di capitali, gli incarichi di amministrazione nelle stesse società e i relativi compensi, con aggiornamento semestrale dei dati;**

G. Pizziconi

200

200

## GOVERNANCE E CONTROLLO. LE VERIFICHE NECESSARIE. 6/6

- che sia inserito nel sito istituzionale dell'ente l'elenco delle società in cui detiene, direttamente e indirettamente, quote di partecipazioni anche minoritaria da cui si evincano i collegamenti tra l'ente e l'organismo e le società ovvero tra le società controllate, attraverso una rappresentazione grafica, e sia indicato se le società hanno raggiunto il pareggio di bilancio nell'ultimo triennio;

G. Pizziconi

201

201

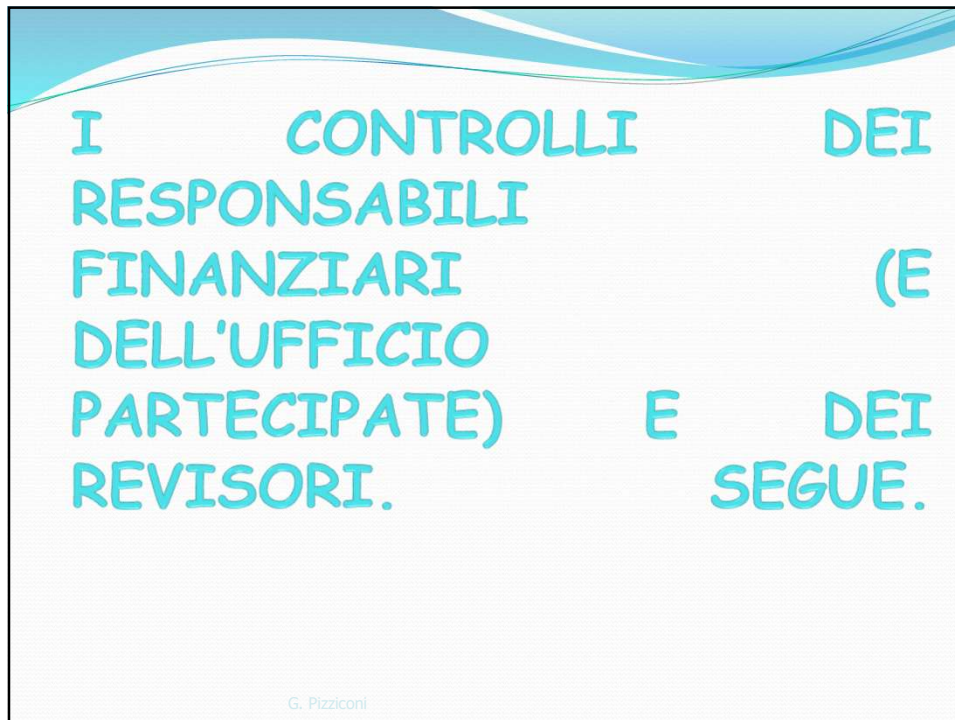
## COMUNICAZIONI OBBL.RIE FUNZ. PUBBLICA PER VIA TELEMATICA

- l'ente locale entro **il 30 aprile di ogni anno** deve comunicare;
- l'elenco dei consorzi a cui l'ente partecipa;
- l'elenco delle società totalmente o parzialmente partecipate;
- la ragione sociale;
- la quota di partecipazione;
- la durata dell'impegno;
- l'onere che grava sul bilancio dell'ente;
- il numero dei rappresentanti dell'ente negli organi di governo dell'organismo;
- il trattamento economico relativo a ciascun rappresentante

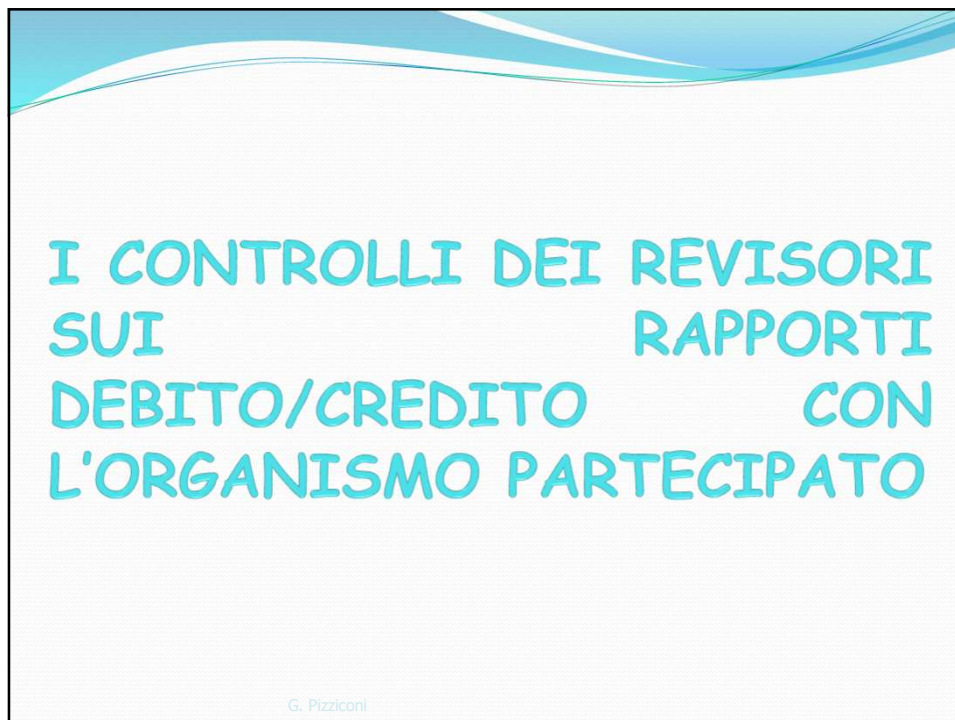
G. Pizziconi

202

202



203



204

## LE VERIFICHE DELL'ENTE SUI RAPPORTI DEBITO/CREDITO

- Al termine dell'esercizio, l'ente locale verifica, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j) del D.lgs. n. 118/2011, i saldi dei propri crediti e debiti con quelli degli organismi e società partecipati e illustra gli esiti di tale verifica nella Relazione sulla gestione, evidenziando le eventuali discordanze e fornendone la motivazione.

G. Pizziconi

205

205

## LE VERIFICHE DEL REVISORE SUI RAPPORTI DEBITO/CREDITO

- **l'asseverare i crediti e i debiti risultanti dalla contabilità dell'ente locale**
- **accertare che gli organi di controllo degli organismi e società partecipati abbiano, a loro volta, trasmesso all'ente l'asseverazione dei crediti e dei debiti risultanti dalla loro contabilità.**

G. Pizziconi

206

206

## CASI DI DISCORDANZE: ADEMPIMENTI DEL REVISORE

- se accerta che le suddette siano dovute a sfasature temporali derivanti dall'applicazione di principi contabili differenti, monitora, nel corso dei mesi successivi, la situazione sino a che le stesse non saranno risolte.
- se accerta che le suddette siano dovute a un mancato impegno di risorse da parte dell'ente, in termini di residui passivi, a fronte di maggiori crediti dell'organismo o della società partecipati, controlla la reale esistenza di tali crediti ed eventualmente, in caso tale controllo dia esito positivo, verifica che l'ente attivi, entro l'approvazione del rendiconto, la procedura di cui all'art. 194 del TUEL relativa al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio **Cfr ad esempio deliberazione sezione Lazio 22/2021/PRSP pag 27 e ss.**

G. Pizziconi

207

207

A. IL CONTROLLO  
SULL'ANDAMENTO  
ECONOMICO E I RAPPORTI  
TRA COLLEGI SINDACALI  
SOCIETARI E REVISORI  
DELL'ENTE LOCALE.

G. Pizziconi

208

## I RAPPORTI CON IL COLLEGIO SINDACALE SECONDO L'ODCEC

- L'Organo di revisione è chiamato a uno scambio periodico di dati e informazioni con gli organi di controllo degli organismi e società partecipati dell'ente locale. Tale flusso informativo deve, tuttavia, riguardare esclusivamente quelle informazioni che risultano essere necessarie al fine dello svolgimento della propria funzione all'interno dell'ente locale.

G. Pizziconi

209

209

## I RAPPORTI CON IL COLLEGIO SINDACALE SECONDO L'ODCEC

- Auspicabile sarebbe che l'Organo di revisione procedesse a degli incontri periodici con i singoli organi di controllo dei singoli organismi e società partecipati; tuttavia, stante la struttura e il numero delle partecipazioni di alcuni enti, è opportuno che l'Organo di revisione incontri i rappresentanti dei succitati organi di controllo almeno in fase di avvio della propria attività, in fase di rilascio e predisposizione della propria relazione sul rendiconto e del proprio parere sul bilancio di previsione e in fase conclusiva. Tale scambio di informativa dovrà essere necessariamente intensificato in caso di urgenza o in casi specifici che richiedano una maggiore frequenza.

G. Pizziconi

210

210

## LE RICHIESTE AL COLLEGIO SINDACALE SECONDO L'ODCEC

- le comunicazioni, se effettuate, destinate all'ente locale;
- l'esistenza di fatti censurabili o di irregolarità e tutti i dati e le informazioni che, a giudizio dell'organo di controllo, possano costituire indizi di un comportamento illegittimo o comunque anomalo da parte dell'organismo o della società partecipata;
- le relazioni o i verbali su qualsiasi documento e/o fatto il cui parere o il rilascio di una relazione da parte dell'organo di controllo è previsto espressamente dalla legge e/o abbia ricadute economico-finanziarie sull'ente locale.

G. Pizziconi

211

211

## ANALISI DELL'ANDAMENTO ECONOMICO E INFORMAZIONI

### LE QUESTIONI SUL TAPPETO:

**IL RUOLO DEL COLLEGIO SINDACALE DELLA SOCIETA'**

**IL RAPPORTO TRA COLLEGIO SINDACALE E STRUTTURA ECONOMICA-FINANZIARIA DELL'ENTE SOCIO (ENTE TERRITORIALE, UNIVERSITA' CCIAA ecc. ecc.)**

**IL RAPPORTO TRA COLLEGIO SINDACALE E COLLEGIO DI REVISIONE DELL'ENTE SOCIO**

G. Pizziconi

212

212

## RESPONSABILITA' DEI SINDACI

- **LEGGE 14 marzo 2025 , n. 35**
- **Modifica dell'articolo 2407 del codice civile, in materia di responsabilità dei componenti del collegio sindacale.**
- Il nuovo testo dell'articolo[1] si presenta particolarmente **innovativo** sotto due distinti profili: in primo luogo, nella parte in cui prevede un **tetto massimo al danno che i sindaci possono essere chiamati a risarcire dalla società, dai soci o dai terzi**, parametrato al compenso dai medesimi percepito;
- in secondo luogo, nella parte in cui fissa nel **deposito della relazione ex articolo 2429 c.c. il dies a quo** per il decorso del termine di prescrizione quinquennale dell'azione contro l'organo di controllo.

Giampiero Pizziconi

213

213

## LA RESPONSABILITA' DEI SINDACI

2407 ANTE MODIFICA	2407 ATTUALE
<p>1. I sindaci devono adempiere i loro doveri con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico; sono responsabili della verità delle loro attestazioni e devono conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio.</p>	<p>I sindaci devono adempiere i loro doveri con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico; sono responsabili della verità delle loro attestazioni e devono conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio.</p>
<p>2. Essi sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica.</p>	<p>Al di fuori delle ipotesi in cui hanno agito con dolo, anche nei casi in cui la revisione legale è esercitata dal collegio sindacale a norma dell'articolo 2409-bis, secondo comma, i sindaci che violano i propri doveri sono responsabili per i danni cagionati alla società che ha conferito l'incarico, ai suoi soci, ai creditori e ai terzi nei limiti di un multiplo del compenso annuo percepito, secondo i seguenti scaglioni: per i compensi fino a 10.000 euro, quindici volte il compenso; per i compensi da 10.000 a 50.000 euro, dodici volte il compenso; per i compensi maggiori di 50.000 euro, dieci volte il compenso.</p>
<p>3. All'azione di responsabilità contro i sindaci si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis e 2395</p>	<p>All'azione di responsabilità contro i sindaci si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis e 2395.</p> <p>L'azione di responsabilità verso i sindaci si prescrive nel termine di cinque anni dal deposito della relazione di cui all'articolo 2429 concernente l'esercizio in cui si è verificato il danno».</p>

214

## OBBLIGO DI RISERVATEZZA DEL COLLEGIO SINDACALE

- la **responsabilità del collegio sindacale** è disciplinata nell'**articolo 2407 cod. civ.**,
- il primo comma esprime un **principio di carattere generale** secondo cui "*i sindaci devono adempiere i loro doveri con la **professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico***". Tale principio deve essere applicato tenendo conto delle dimensioni, delle caratteristiche e della natura della società, poiché risulta evidente che in funzione dei predetti parametri **possono essere richiesti diversi livelli di professionalità e di diligenza.**

G. Pizziconi 215

215

## OBBLIGO DI RISERVATEZZA DEL COLLEGIO SINDACALE

- La prima forma di responsabilità è indicata nello stesso primo comma dell'**articolo 2407 codice civile**, secondo cui i sindaci "*sono responsabili della **verità delle loro attestazioni** e devono conservare il **segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio***".

G. Pizziconi 216

216

## OBBLIGO DI RISERVATEZZA DEL COLLEGIO SINDACALE

- Rientrano in tale ambito eventuali ipotesi di **falsità delle attestazioni contenute nella relazione del collegio sindacale** al bilancio di esercizio prevista dall'**articolo 2429 codice civile**, nei verbali di verifica redatti dal collegio stesso, o in altre relazioni o dichiarazioni che il collegio sindacale redige in esecuzione della propria attività di controllo.

G. Pizziconi 217

217

## OBBLIGO DI RISERVATEZZA DEL COLLEGIO SINDACALE

- La **responsabilità in questione può ricadere anche sul singolo membro del collegio sindacale qualora lo stesso violi l'obbligo di riservatezza in relazione a notizie di cui è venuto a conoscenza nell'espletamento del proprio mandato**, a meno che non si tratti di notizie oggetto di pubblicità legale o di fatto (iscrizione nel Registro imprese o notizie trasmesse dalla società agli organi di stampa);

G. Pizziconi 218

218

## RESPONSABILITA' DEI SINDACI

- i sindaci “*che violano i propri doveri sono responsabili per i danni cagionati alla società che ha conferito l’incarico, ai suoi soci, ai creditori e ai terzi*”. Tale formulazione appare, a prima vista, **distante da quella precedente**, la quale stabiliva che i sindaci “*sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato*”. Da un primo e testuale raffronto potrebbe ritrarsi che la norma abbia inteso prevedere solo **ora una responsabilità per fatto proprio dei sindaci** (ossia per la violazione degli obblighi di comportamento sui medesimi gravanti), separando la stessa dal fatto illecito degli amministratori.

Giampiero Pizziconi

219

219

## RESPONSABILITA' DEI SINDACI

- la **giurisprudenza**, tanto di merito quanto di legittimità, formatasi sul previgente – e in certa misura non limpidissimo – testo dell’articolo 2407 c.c., ha sempre rimarcato che la **responsabilità dei sindaci è una responsabilità per fatto proprio**, la quale richiede, pertanto, l’**accertamento dell’imputabilità** (per quanto – di regola – in relazione a una condotta di natura omissiva) ai sindaci del danno di cui è preteso il risarcimento[2].
- Così, è stato precisato che per **muovere un addebito ai sindaci** (fuori dai limitati casi in cui la responsabilità deriva da un danno causato in via esclusiva dai medesimi, come nell’ipotesi di violazione dell’obbligo di segretezza) è necessario che: (a) gli **amministratori abbiano posto in essere un comportamento illecito**, (b) tale **comportamento abbia generato un danno**, (c) i sindaci, **violando gli obblighi imposti a loro carico, non abbiano vigilato con l’adeguata professionalità e diligenza** e, infine, (d) sussista una **relazione di causa-effetto tra l’imperito o imprudente o negligente comportamento dei sindaci ed il danno**.

Giampiero Pizziconi

220

220

## RESPONSABILITA' DEI SINDACI

- **nuovo testo dell'articolo 2407 c.c.** ha introdotto una **limitazione** (non alla responsabilità dei, bensì) alla **misura del danno dai sindaci risarcibile**, che risulta ora circoscritto ad un **multiplo del compenso annuo percepito**, calcolato secondo i seguenti scaglioni: per i compensi fino a 10.000 euro, quindici volte il compenso; per i compensi da 10.000 a 50.000 euro, dodici volte il compenso; per i compensi maggiori di 50.000 euro, dieci volte il compenso.
- Tale **limitazione al danno risarcibile** che, apparentemente senza una particolare o ragionevole giustificazione, **non è replicata per i membri del consiglio di sorveglianza** (i quali continuano ad essere soggetti ad una responsabilità senza *cap* in forza dell'articolo 2409-terdecies comma 3 c.c.), si applica ai sindaci anche qualora **svolgano attività di revisione**, mentre per i **revisori legali dei conti resta**, secondo quanto previsto dall'**articolo 15 del D. Lgs. 39/2010**, un obbligo risarcitorio solidale con gli amministratori per l'intero danno cagionato.

Giampiero Pizziconi

221

221

## RESPONSABILITA' DEI SINDACI

- **nuovo testo dell'articolo 2407 c.c.** ha introdotto una **limitazione** (non alla responsabilità dei, bensì) alla **misura del danno dai sindaci risarcibile**, che risulta ora circoscritto ad un **multiplo del compenso annuo percepito**, calcolato secondo i seguenti scaglioni: per i compensi fino a 10.000 euro, quindici volte il compenso; per i compensi da 10.000 a 50.000 euro, dodici volte il compenso; per i compensi maggiori di 50.000 euro, dieci volte il compenso.
- Tale **limitazione al danno risarcibile** che, apparentemente senza una particolare o ragionevole giustificazione, **non è replicata per i membri del consiglio di sorveglianza** (i quali continuano ad essere soggetti ad una responsabilità senza *cap* in forza dell'articolo 2409-terdecies comma 3 c.c.), si applica ai sindaci anche qualora **svolgano attività di revisione**, mentre per i **revisori legali dei conti resta**, secondo quanto previsto dall'**articolo 15 del D. Lgs. 39/2010**, un obbligo risarcitorio solidale con gli amministratori per l'intero danno cagionato.

Giampiero Pizziconi

222

222



223

## TUSP ART. 20: IL MONITORAGGIO PERIODICO 1/5

- **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:

224

## TUSP ART. 20: IL MONITORAGGIO PERIODICO 2/5

- **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;

G. Pizziconi

225

225

## TUSP ART. 20: IL MONITORAGGIO PERIODICO 3/5

- **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.

G. Pizziconi

226

226

## TUSP ART. 20: IL MONITORAGGIO PERIODICO 4/5

- **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.

G. Pizziconi

227

227

## TUSP ART. 20: IL MONITORAGGIO PERIODICO 5/5

- **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, **(RESPONSABILITA' TIPIZZATA quale conseguenza per inadempimento)**
- 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.

G. Pizziconi

228

228

## TUSP ART. 20 COMMA 2: LA VIOLAZIONE. CONSEGUENZE

### ART. 24 COMMI 5,6, 7 8 E 9:

- **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. (50)
- **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.

G. Pizziconi

229

229

RIFLESSIONI IN  
ORDINE A QUANTO  
SINORA EVIDENZIATO.  
LE LINEE DI INDIRIZZO,  
IN PARTICOLARE NELLE  
IN HOUSE, HANNO DEI  
LIMITI?

G. Pizziconi

230

## L'ATTIVITA' DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO (E IL CONTROLLO ANALOGO). USO E ABUSO. LA RESPONSABILITA' EX 2497 CC.

G. Pizziconi

231

## SOCIETA' IN HOUSE E ABUSO DI ETERODIREZIONE.

- L'art. **2497 sexies c.c.**, sancisce che si presume la sussistenza di un'attività di direzione e coordinamento di società da parte della società o dell'ente tenuti al consolidamento dei bilanci (VEDASI ORA ART. 11 DLGS 118/2011 E RELATIVO ALLEGATO 4) o che comunque, ai sensi dell'art. **2359 c.c.**, le controlla disponendo «*della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria*», o «*di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria*» o che sono sotto la sua *influenza dominante* «...in virtù di *particolari vincoli contrattuali*». Quest'ultima forma di *controllo c.d esterno*, prevista dall'art. **2359, n. 3, c.c.**, si **identifica con un potere effettivo nei confronti della società, che prescinde dalle regole organizzative della stessa, di determinare l'attività dell'impresa controllata.**

G. Pizziconi

232

232

## ART. 2497: MANCATO IND E COORD. RESP.BILITA'.

- **Direzione e coordinamento di società**
- **Art.2497. Responsabilità.**
- Le società o **gli enti che, esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime, sono direttamente responsabili nei confronti dei soci di queste per il pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società. Non vi è responsabilità quando il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento ovvero integralmente eliminato anche a seguito di operazioni a ciò dirette <sup>(1)</sup>.....**

G. Pizziconi

233

233

## ART. 2359

- **2359. Società controllate e società collegate.**
- Sono considerate società controllate:
  - 1) **le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;**
  - 2) **le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;**
  - 3) **le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.**
- Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi.
- Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.

G. Pizziconi

234

234

## ART. 2497: MANCATO IND E COORD. RESP.BILITA'. RINVIO

### ■ Direzione e coordinamento di società

#### ■ Art.2497. Responsabilità.

.....Risponde in solido chi abbia comunque preso parte al fatto lesivo e, nei limiti del vantaggio conseguito, chi ne abbia consapevolmente tratto beneficio.

■ **Il socio ed il creditore sociale possono agire contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento, solo se non sono stati soddisfatti dalla società soggetta alla attività di direzione e coordinamento.**

■ Nel caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria di società soggetta ad altrui direzione e coordinamento, l'azione spettante ai creditori di questa è esercitata dal curatore o dal commissario liquidatore o dal commissario straordinario.

G. Pizziconi

235

235

## ART. 2497 SEXIES

■ **Art. 2497-sexies (Presunzioni).** - Ai fini di quanto previsto nel presente capo, **si presume salvo prova contraria che l'attività di direzione e coordinamento di società sia esercitata dalle società o enti tenuti al consolidamento dei loro bilanci o che comunque le controllano ai sensi dell'articolo 2359.**

■ Le disposizioni del presente capo si applicano altresì a chi esercita attività di direzione e coordinamento di società sulla base di un contratto con le società medesime o di clausole dei loro statuti."

G. Pizziconi

236

236

## I PRESUPPOSTI PER LA RESPONSABILITA': ART. 2497 CC

- A. l'esercizio di una attività di direzione e coordinamento** (che può anche essere inferita: dal consolidamento e/o dalla situazione di controllo ex art. 2359 del c.c.);
- B. l'azione condotta nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui;**
- C. la violazione dei principi di corretta gestione aziendale e societaria nel compimento dell'azione.**

G. Pizziconi

237

237

## I PRESUPPOSTI PER LA RESPONSABILITA': ART. 2497 CC

- Qualora dalla violazione dei suesposti principi dovesse derivare un «**...pregiudizio alla redditività e al valore della partecipazione sociale..., e nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società...**», i soggetti che esercitano il potere di direzione e coordinamento e, in solido, coloro che abbiano comunque preso parte al fatto lesivo, rispondono a titolo di responsabilità specifica (art. 2497, commi 1 e 2 c.c.)

G. Pizziconi

238

238

## ART. 2497: MANCATO IND E COORD. RESP.BILITA'.

### ■ 2497 COMMA 2:

- Non vi è responsabilità quando il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento ovvero integralmente eliminato anche a seguito di operazioni a ciò dirette

### ■ TEORIA DEL DANNO MANCANTE

- TEORIA DEI VANTAGGI COMPENSATIVI

G. Pizziconi

239

239

## ART. 2497: MANCATO IND E COORD. RESP.BILITA'.

- l'esercizio dell' attività di eterodirezione costituisce un vero e proprio *diritto dell'ente pubblico* e dei suoi amministratori e talora persino un obbligo (in house).
- **La responsabilità nasce dall'abuso: e si può abusare solo di una situazione soggettiva attiva di cui si può fare legittimamente uso**, "ossia di una situazione di cui si è titolari (per effetto del controllo, nelle sue varie accezioni) e che si estrinseca in diritti o poteri o facoltà.
- **Se non c'è questa posizione attiva non c'è abuso, c'è fatto illecito"**

G. Pizziconi

240

240

## ART. 2497: MANCATO IND E COORD. RESP.BILITA'.

### ART. 2497 COMMA 3

- **individua un patrimonio, quello della società abusata, che in *prima battuta* deve far fronte alle pretese risarcitorie dei creditori e soci di quella stessa società.**
- ***l'escussione della società dominata e la relativa incapienza si realizza in modo pieno in caso di dichiarazione di insolvenza della stessa***, anche nel senso che tale evento renda automaticamente possibile l'azione nei confronti dell'ente che esercita la direzione ed il coordinamento, in quanto è automaticamente soddisfatto il requisito della sussidiarietà.
- il legislatore ha pensato nell' elaborare la norma favorevole allo sviluppo della direzione unitaria, proprio alla responsabilità in caso di insolvenza dichiarata della società abusata.

G. Pizziconi

241

241

## QUALI SONO GLI ENTI EX 2497?

- **IL decreto legge n. 78 del 1 luglio 2009, (161), prevede all'art. 19 (rubricato «Società pubbliche »), commi da 6 a 13 (concernenti « Partecipazioni in società delle amministrazioni pubbliche»)**, talune modifiche alla disciplina delle società pubbliche e degli organi di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato.
- a fronte dei dubbi interpretativi sorti in relazione a quegli enti che esercitano attività di direzione e coordinamento di società in ordine al perseguimento di un interesse imprenditoriale di gruppo (quale risultato complessivo dell'attività di dominio), il comma 6 dell' articolo citato fornisce un'interpretazione autentica dell'art. 2497, comma 1, c.c.

G. Pizziconi

242

242

## QUALI SONO GLI ENTI EX 2497? ART. 19 COMMA 6 DL 78/2009

L'articolo 2497, primo comma, del codice civile, si interpreta nel senso che **per enti si intendono i soggetti giuridici collettivi, diversi dallo Stato, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economica o finanziaria.**

G. Pizziconi

243

243

## ART. 2497 BIS:OBBLIGHI TRASPARENZA E PUBBLICITA'

### ■ Art. 2497-bis. Pubblicità. 1/2

**La società deve indicare la società o l'ente alla cui attività di direzione e coordinamento è soggetta negli atti e nella corrispondenza, nonché mediante iscrizione, a cura degli amministratori, presso la sezione del registro delle imprese di cui al comma successivo.**

È istituita presso il registro delle imprese apposita sezione nella quale sono indicate le società o gli enti che esercitano attività di direzione e coordinamento e quelle che vi sono soggette.

Gli amministratori che omettono l'indicazione di cui al comma primo ovvero l'iscrizione di cui al comma secondo, o le mantengono quando la soggezione è cessata, sono responsabili dei danni che la mancata conoscenza di tali fatti abbia recato ai soci o ai terzi.

G. Pizziconi

244

244

## ART. 2497 BIS: OBBLIGHI TRASPARENZA E PUBBLICITA'

### ■ Art. 2497-bis. Pubblicità. 2/2

La società deve esporre, in apposita sezione della nota integrativa, un prospetto riepilogativo dei dati essenziali dell'ultimo bilancio della società o dell'ente che esercita su di essa l'attività di direzione e coordinamento.

Parimenti, gli amministratori devono indicare nella relazione sulla gestione i rapporti intercorsi con chi esercita l'attività di direzione e coordinamento e con le altre società che vi sono soggette, nonché l'effetto che tale attività ha avuto sull'esercizio dell'impresa sociale e sui suoi risultati.

G. Pizziconi

245

245

## ART. 2497: MANCATO IND E COORD. RESP.BILITA'.

■ l'ente pubblico che esercita l'attività di eterodirezione che voglia evitare l'azione esecutiva nei propri confronti dovrà "dotare" la dominata dei mezzi necessari per far fronte alle pretese dei soci o dei creditori.

■ Tale incentivo, diretto ad evitare una preordinata ed indotta sottocapitalizzazione dell'abusata, spiega l'apparente incongruità della norma di cui al terzo comma, dell'art. 2497 c.c., laddove il danno ai soci ed ai creditori della dominata è in fin dei conti un *danno riflesso* del danno al patrimonio sociale.

G. Pizziconi

246

246

## SOCIETA' IN HOUSE E RESP.LITA' DA ETERODIREZIONE

il controllo «analogo» che legittima l'affidamento diretto del servizio pubblico viene di regola (o comunque sovente) esercitato in funzione degli *interessi istituzionali dell'ente* e della collettività cui viene erogato il pubblico servizio e non dell'interesse (lucrativo) della controllata, e come tale genera la responsabilità *sussidiaria* dello stesso ente.

**in una situazione in cui l'interesse della controllata diverge da quello del soggetto controllante e sussistono i presupposti previsti dalla legge, scatta la responsabilità dell'ente-capogruppo, e dei suoi amministratori, a prescindere dalla sua natura e dall'interesse in concreto perseguito.**

G. Pizziconi

247

247

## SOCIETA' IN HOUSE E RESP.LITA' DA ETERODIREZIONE

laddove si verifica l'ipotesi contemplata dal legislatore e dalla giurisprudenza di controllo «analogo» (nella società per azioni attraverso il contratto di servizio o nella società a responsabilità limitata attraverso regole statutarie) **possiamo trovarci di fronte ad un caso di violazione, in re ipsa, delle regole dettate dal codice civile in tema di eterodirezione e coordinamento** (artt. 2497 seg.). Anche nel caso di **controllo esterno l'abuso della dipendenza economica può tradursi di per sé in abuso dell'attività di direzione e coordinamento con la conseguente responsabilità.**

G. Pizziconi

248

248

## ABUSO DI ETERODIREZIONE. TRIBUNALE DI ROMA 18/2/2021

- **L'art. 2497 c.c. può trovare applicazione anche nelle ipotesi in cui il potere di eterodirezione compete ad un soggetto pubblico (e, quindi, anche ad un ente locale), purché diverso dallo Stato** (così come chiarito dalla norma di interpretazione autentica dell'art. 19 del d.l. 78/2009, convertito nella L. 102/2009, secondo cui *"L'articolo 2497, primo comma, del codice civile si interpreta nel senso che per enti si intendono i soggetti giuridici collettivi, diversi dallo Stato, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economica o finanziaria"*). G. Pizziconi 249

249

## ABUSO DI ETERODIREZIONE. TRIBUNALE DI ROMA 18/2/2021

- **La responsabilità ex art. 2497, I co., c.c. presuppone che il pregiudizio alla redditività ed al valore della partecipazione dei soci (di minoranza) della società eterodiretta, e/o la lesione dell'integrità del patrimonio sociale, con susseguente insufficienza dello stesso al soddisfacimento dei creditori sociali, siano portato e conseguenza di attività e scelte poste in essere in esecuzione di direttive ascrivibili alla cd. holding ed integranti esercizio abusivo ed illegittimo dell'attività di direzione e coordinamento, in violazione dei principi di corretta gestione societaria ed imprenditoriale della società eterodiretta**. G. Pizziconi 250

250

## ABUSO DI ETERODIREZIONE. TRIBUNALE DI ROMA 18/2/2021

- **la società controllante** o titolare di una posizione che le consenta l'esercizio di attività di direzione e coordinamento nei confronti di altre società **potrà essere chiamata a rispondere degli atti posti in essere dagli amministratori di queste ultime, a condizione che risulti che detti atti gestori, oltre ad essere orientati al perseguimento dell'interesse imprenditoriale della holding**, in violazione dei principi di corretta gestione della società eterodiretta, **siano, altresì, riguardabili, in concreto, come momenti di attuazione di direttive ed istruzioni impartite dalla medesima holding**, sì da essere alla stessa addebitabili

251

## ABUSO DI ETERODIREZIONE. TRIBUNALE DI ROMA 18/2/2021

- La fattispecie di responsabilità ex art. 2497 c.c. in materia di società controllate da enti pubblici **presuppone la prova, a carico della parte che la invoca, della esistenza "cumulativa"**:
  - **a) della titolarità, in capo ad una società o ad un ente, di un potere di direzione e di coordinamento nei confronti di altra società;**
  - **b) della violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale della eterodiretta;**
  - **c) dell'agire nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui;**
  - **d) del pregiudizio arrecato alla redditività e al valore della partecipazione e/o la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società;**
  - **e) dello stretto nesso di causalità tra la condotta di eterogestione abusiva ed il pregiudizio prospettato.**

252

## ABUSO DI ETERODIREZIONE. T.I.B. DI PALERMO V 28/4/2021

- L'esercizio del controllo analogo nei confronti di una società in house costituisce in *re ipsa* un'ipotesi di attività di direzione e coordinamento da parte del comune socio**, sicché sussiste la **legittimazione passiva di quest'ultimo nell'azione di responsabilità esperita dai creditori della società controllata per il ristoro dei danni subiti in conseguenza dell'abuso di attività di direzione e coordinamento**, qualificandosi l'ente locale come soggetto giuridico collettivo, diverso dallo Stato, che detiene la partecipazione per svolgere una determinata attività con criteri di economicità (nella specie, lo svolgimento del servizio di smaltimento rifiuti in favore della comunità locale).

253

253

## ABUSO DI ETERODIREZIONE. T.I.B. DI PALERMO V 28/4/2021

- Va riconosciuta la responsabilità risarcitoria del comune socio per i danni arrecati ai creditori della società in house derivanti dall'esercizio abusivo dell'attività di direzione e coordinamento, avendo l'ente locale controllante impartito direttive alla società in house contrarie ai principi di corretta gestione societaria ed imprenditoriale, tese a perseguire un interesse proprio dell'ente socio, incompatibile con quello della società eterodiretta** (nella specie la condotta abusiva consiste nell'aver imposto alla controllata di ridurre determinati crediti nei confronti del comune quale condizione per avviare un'operazione di ricapitalizzazione, nonché nell'aver approvato l'operazione con cui la società in house ha ceduto pro soluto a terzi una cospicua parte dei crediti vantati nei confronti del comune socio, ad un prezzo incongruo, con conseguente pregiudizio economico per la società stessa sia in termini "sconto", dato dalla differenza tra il valore dei crediti ceduti e le somme incassate, sia in termini di oneri finanziari correlati).

254

254

IL CONTRATTO DI  
 SERVIZIO ED IL  
 CONTRATTO CHE LEGA  
 L'AMMINISTRATORE ALLA  
 SOCIETÀ. NECESSARIO  
 COLLEGAMENTO AL FINE DI  
 UN PENETRANTE  
 ESERCIZIO DELLA  
 GOVERNANCE.

255

IL CONTRATTO DI  
 SERVIZIO QUALE  
 STRUMENTO DI  
 GOVERNANCE.

256



257

ESTERNALIZZAZIONE MEDIANTE  
MODULO ASSOCIATIVO

**Esternalizzazione mediante modulo associativo:** l'ente pubblico riveste nei confronti delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni che risulteranno gestori o dei servizi pubblici o dei servizi strumentali la duplice veste di **socio e di committente**.

**Esternalizzazione mediante ricorso al mercato:** l'ente pubblico riveste nei confronti del soggetto esterno che può ben essere una società riveste esclusivamente la figura di **committente**.

G. Pizziconi

258

## ESTERNALIZZAZIONE E RUOLI DEI SOGGETTI COINVOLTI

- **ENTE LOCALE:** L'ente locale nella esternalizzazione del servizio ha valutato le soluzioni che compatibilmente con le risorse disponibili anche in relazione a quelle dell'utenza ritiene possano soddisfare al meglio le legittime aspettative dei cittadini e che le prestazioni rese dall'affidatario siano effettivamente e correttamente svolte secondo quanto pattuito nel contratto di servizio e che siano idonee a rispondere delle esigenze per i quali sono state previste.

G. Pizziconi

259

259

## ESTERNALIZZAZIONE E RUOLI DEI SOGGETTI COINVOLTI

- **IL SOGGETTO AFFIDATARIO:** provvede in piena autonomia all'organizzazione materiale del servizio e seguendo gli indirizzi obiettivi imposti dall'amministrazione affidante alla sua erogazione.
- **Contratto di servizio:** diviene lo strumento di carattere negoziale fondamentale per la regolazione del rapporto delle parti interessate.

G. Pizziconi

260

260

## CENTRALITA' CONTRATTO SERVIZIO ART. 113 TUEL CO. 11

### **LEGGE 448/2001 ART. 35: SOSTITUZIONE ART. 113**

#### **ART. 113 TUEL COMMA 11.**

**I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.**

G. Pizziconi

261

261

## CONTRATTO DI SERVIZIO

- **E' lo strumento principale della regolazione dell'attività di gestione dei servizi pubblici locali e riguarda tutti i rapporti tra l'ente locale ed il gestore quale che sia la forma (istituzione, azienda speciale, società *in house* o a partecipazione mista, imprenditore privato).**

G. Pizziconi

262

262

## CENTRALITA' CONTRATTO SERVIZIO

- l'erogazione del servizio sia pubblico che strumentale all'ente impone la verifica dei livelli delle prestazioni rese ed è fortemente condizionata dal contenuto delle clausole contrattuali.
- il contratto di servizio deve pertanto disciplinare in dettaglio i singoli aspetti del servizio le relative modalità la qualità e la quantità attesa ai sistemi di controllo gli aspetti finanziari

G. Pizziconi

263

263

## CENTRALITA' CONTRATTO E SERVIZI ART 147 QUATER TUEL

- **2.** Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'*articolo 170, comma 6*, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo **finalizzato a rilevare** i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, **i contratti di servizio**, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

G. Pizziconi

264

264

## CENTRALITA' CONTRATTO E VERIFICHE DEL REVISORE

- **DL 138/2011 ART. 4 COMMA 18.** In caso di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società cosiddette "in house" e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso sono sottoposti, secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, alla **vigilanza dell'organo di revisione** di cui agli articoli 234 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

265

## IL CONTRATTO DI SERVIZIO CASSAZIONE SU ORD. 8186/2022

- Il contratto di servizio che disciplina il rapporto tra l'Amministrazione affidante e la società affidataria "in house" in ordine alla gestione del servizio pubblico oggetto di affidamento non può qualificarsi quale accordo tra pubbliche amministrazioni, ma **costituisce un atto di autonomia negoziale**.
- **la partecipazione pubblica non muta la natura di soggetto privato della società, "la quale resta assoggettata al regime giuridico proprio dello strumento privatistico adoperato"**
- **l'equiparazione alla pubblica amministrazione va "circoscritta alle sole ipotesi in cui sia la legge a effettuarla e nella misura in cui il soggetto privato sia preposto all'esercizio di attività amministrative e in relazione ad esse".**

266

## IL D.LGS 201/2022. ART. 17

- **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.

G. Pizziconi

267

267

CONTENUTI  
CONTRATTO  
SERVIZIO

DEL  
DI

G. Pizziconi

268

## IL D.LGS 201/2022. ART. 14

- **2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono 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.**
- Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 6.

269

## CONTRATTO DI SERVIZIO: CONTENUTO

- **Il contenuto è legato alla natura del servizio svolto, e nella parte generale, troviamo:**
- **a) la natura delle prestazioni che ne formano l'oggetto;**
- **b) l'ambito territoriale;**
- **c) gli obblighi del gestore con particolare riferimento alla "carta dei servizi" che può costituire un allegato al contratto di servizio;**
- **d) obbligo di prestare garanzie e coperture assicurative;**

G. Pizziconi

270

270

## CONTRATTO DI SERVIZIO: CONTENUTO

- e) per i servizi a rete, gli obblighi relativi alla manutenzione ed agli investimenti di sviluppo e di rinnovo;
- f) la decorrenza e la scadenza con tempi e modalità della revisione periodica;
- g) modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dell'ente locale;
- h) tempi e modalità di rendicontazione dell'attività;
- i) modalità di determinazione delle tariffe all'utenza;

G. Pizziconi

271

271

## CONTRATTO DI SERVIZIO: CONTENUTO

- j) eventuali corrispettivi o canoni a favore dell'ente locale;
- k) obblighi dell'ente locale (ad esempio messa a disposizione di infrastrutture; informativa dei programmi di sviluppo urbanistico);
- l) cause di decadenza e di risoluzione anticipata del rapporto;
- m) sanzioni per inadempimenti contrattuali;
- n) aspetti fiscali.
- o) verifica del pagamento di eventuali penali.

G. Pizziconi

272

272

## CLAUSOLE SUL MONITORAGGIO DELLA QUALITA'

- **Obbligo per il gestore di trasmettere periodicamente al committente dati informazioni sull'andamento del servizio e sui risultati conseguiti;**
- **obbligo del gestore di partecipare tramite il proprio personale tecnico a riunioni periodiche o il personale tecnico della committente di riunioni dirette al monitoraggio della qualità delle prestazioni erogate**
- **obblighi di cooperazione vera e propria dirette a migliorare la crescita l'efficienza complessiva**
- **Possibilità di affidare i suddetti controlli qualitativi a terze società o a soggetti terzi (agenzie)**
- **Previsione che i contratti siano allegati i *service level* in cui sono specificati i livelli minimi quantitativi al di sotto dei quali la prestazione del soggetto regolatore si considera insufficiente**

G. Pizziconi

273

273

## PREVISIONI DI ULTERIORI CLAUSOLE

- **in ordine alla determinazione del prezzo;**
- **in ordine alla periodicità nell'erogazione dei pagamenti;**
- **in ordine alla revisione delle tariffe;**
- **in ordine alla previsione di penali;**
- **in ordine alla previsione di copertura assicurativa e contro i rischi di inadempimento contrattuale;**
- **in ordine apposizione di clausole risolutive espresse;**
- **in ordine previsione di specifiche modalità di rendicontazione**
- **in ordine all'adattabilità del contratto di servizio alle esigenze intervenute.**

G. Pizziconi

274

274

IL DIFFICILE RAPPORTO TRA  
IL CONSEGUIMENTO DEGLI  
EQUILIBRI DI BILANCIO  
DELL'ENTE SOCIO NEL  
RISPETTO DEI VINCOLI DI  
FINANZA PUBBLICA E IL  
CONSEGUIMENTO  
DELL'OGGETTO SOCIALE DA  
PARTE DELLA PARTECIPATA.

275

I FLUSSI FINANZIARI DA  
E VERSO LA SOCIETA'.

G. Pizziconi

276



277



278

## FLUSSI FINANZIARI-PATRIMONIALI TRA ENTE E SOCIETA'



- i rapporti patrimoniali tra ente e società, costituiscono un settore particolarmente delicato, in quanto permette di comprendere le modalità con le quali le società si relazionano con gli enti di riferimento ai fini di un controllo periodico e sistematico dei documenti annuali e pluriennali di bilancio.
- Il flusso di informazioni dagli organismi partecipati relativi ai dati di gestione economico-finanziari e patrimoniali dovrebbe essere garantito almeno in concomitanza dell'approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale dell'ente, della variazione di riequilibrio (e verifica dello stato di attuazione dei programmi) a settembre e di quella di assestamento a novembre.

G. Pizziconi 279

279

## I FLUSSI DA ENTE A SOCIETA':



Tra le uscite dell'ente a favore dell'organismo part.to:

1. conferimenti a titolo di capitale sociale e/o riserve della società in denaro e/o natura;
2. i corrispettivi riconosciuti alla società per servizi e/o attività eseguite a favore dell'ente locale
3. i finanziamenti alla società mediante ricorso al credito;
4. i contributi a fondo perduto, in conto esercizio o capitale, che l'ente riconosce alla partecipata
5. coperture di perdite da parte dell'ente socio;

G. Pizziconi 280

280

## I FLUSSI DA ENTE A SOCIETA': SPESE

I rapporti finanziari tra l'organismo e l'ente attengono a molte voci di bilancio sia in spesa sia in entrata, coinvolgendo sia le previsioni di parte corrente che quelle in conto capitale, riguardando:

1. Spese per acquisizione di beni e servizi;
2. Spese per trasferimenti in conto esercizio;
3. Spese per trasferimenti in conto impianti;
4. Spese per concessione di crediti;
5. Spese per copertura di disavanzi;
6. Spese per aumenti di capitale non per perdite;
7. Spese per aumenti di capitale per perdite.

G. Pizziconi

281

281

## I FLUSSI DA ENTE A SOCIETA': ENTRATE

- le entrate che l'ente locale può ottenere dai suoi organismi partecipati:

1. rimborso di finanziamenti concessi;
2. percezione di utili;
3. riscossione canone di concessione
4. riscossione corrispettivi contrattuali.

■

G. Pizziconi

282

282

IL DISEQUILIBRIO  
GESTIONALE SOCIETARIO  
(ORIGINARIO)  
STRUTTURALE E QUELLO  
SOPRAVVENUTO. CENNI  
ED ESEMPI. (BIM SPA)

283

IL DIVIETO DI SOCCORSO  
FINANZIARIO PER LE  
SOCIETA' IN PERDITA'  
REITERATA.  
LA POSIZIONE DELLA  
CORTE DEI CONTI.

284

## ART. 6 COMMA 19 DEL DL 78/2010 POI ART. 14 COMMA 5 TUSP

Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, **le amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, **non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.** Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma

G. Pizziconi

285

285

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR

**OGGETTO.** Il Presidente della Provincia di Mantova ha sottoposto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla possibilità per l'Ente di sottoscrivere l'aumento di capitale di una società partecipata che, pur disponendo di un cospicuo capitale, rappresentato da circa 750.000 mq. di aree a destinazione industriale, si trova in gravi difficoltà di cassa, **causate dagli acquisti e dalle urbanizzazioni delle aree medesime, cui non è seguita la vendita in tempi idonei, anche per la grave crisi economica generale** che, di fatto, ha provocato l'interruzione degli investimenti industriali.

G. Pizziconi

286

286

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR

- rappresenta che la società ha contratto un rilevante indebitamento - per il finanziamento degli investimenti - con il sistema bancario, **<<con conseguente aggravio d'interessi passivi, il cui peso è diventato insostenibile sul conto economico a causa della mancata continuità nella vendite delle aree>>**;
- riferisce che **l'organo assembleare ha deliberato l'obbligo di ricapitalizzazione della società ai sensi dell'art. 2447 c.c.** (conseguentemente si dovrà procedere prima alla riduzione del capitale per perdite e poi <<il conferimento di nuovo capitale, attraverso un aumento di capitale>>);
- afferma che nel Piano Industriale 2014 - 2018 si prospetta che la Società tornerà in utile **<<con alcune vendite di aree, con la riduzione di alcuni costi gestionali e con la rinegoziazione degli oneri finanziari>>**.

G. Pizziconi

287

287

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR.

**La norma in esame impone l'abbandono <<della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di irrimediabile dissesto. Non sono ammissibili "interventi tampone" con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (così Sezione controllo Piemonte, delibera n. 61 del 22 ottobre 2010; Sezione Controllo Lombardia, pareri n. 1081 del 30 dicembre 2010 e n. 207 del 27 aprile 2011).**

G. Pizziconi

288

288

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR.

- questa Sezione ritiene di dover affermare che in sede di esercizio del potere discrezionale l'amministrazione locale che non intende prendere atto dello scioglimento della società ai sensi dell'art. 2484 n. 4 c.c. -ma, al contrario, decide di sobbarcarsi un ulteriore onere finanziario per ricapitalizzare la società- deve ampiamente motivare detta scelta sia in chiave positiva sia in chiave negativa.** Sotto il primo profilo, l'amministrazione locale deve dare conto di aver valutato attentamente i costi di gestione mediante un piano industriale o un business plan. Quando si tratta di società di interesse generale <<**le risultanze di detta programmazione andranno poi formalizzate nel contratto di servizio (o nella convenzione sottoscritta con il concessionario).**

289

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR.

- Può accadere, difatti, che la società nel corso della gestione realizzi delle perdite (specie nella fase iniziale, c.d. di start-up) che possono essere connaturate all'investimento all'atto di avvio della società** (in questo senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 464/2011/PRSE del 19 luglio 2011). **In questa prospettiva la perdita in sé non è un fatto negativo. Oppure tali perdite possono essere fisiologiche in caso di servizi poco remunerativi, che non sarebbero appetibili per il mercato** (si pensi al caso del servizio di trasporto pubblico verso un paese disagiato e con pochi abitanti/utenti, verso il quale non vi sarebbe alcun interesse imprenditoriale).

290

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR.

*Sotto il secondo profilo, inoltre, l'amministrazione locale deve dare conto delle ragioni per le quali ritiene più efficiente ed economico ricapitalizzare la società piuttosto che prendere atto del suo scioglimento a causa di una gestione che ha generato perdite oltre un terzo che hanno ridotto il capitale al di sotto del limite di legge. Il rispetto del principio di "legalità finanziaria", <<presuppone in capo all'ente locale una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost.>>*

*(Lombardia/220/2012/PAR del 21 maggio 2012, nonché ex multis le pronunce di questa Sezione nn. 208/2011, 283/2011 e 284/2011 sulle delibere adottate dagli enti locali ai sensi dell'art. 3, comma 27, l. n. 244/07 in ordine alla scelta di costituire/mantenere partecipazioni in società).*

***Valutazione quest'ultima che deve essere ancora più rigorosa in presenza di società strumentali, in quanto deve sempre essere evidenziata la stretta inerenza con le finalità istituzionali dell'ente locale***

291

## SEZIONE LOMBARDIA DEL. 96/2014/PAR.

- *dal principio di finanza pubblica del divieto di soccorso finanziario – nonostante l'inciso "salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile" di cui all'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/2010 – si deve desumere che l'operazione tipizzata dall'art. 2447 c.c. non costituisce un comportamento obbligato per la pubblica amministrazione. **In altri termini, la deliberazione consiliare che autorizza la ricapitalizzazione ai sensi dell'art. 2447 c.c., nonché gli allegati pareri ai sensi dell'art. 49 TUEL, sono espressione dell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione locale per cui in essi devono essere evidenziate le ragioni per le quali non si prende atto dello scioglimento della società ai sensi dell'art. 2484, n. 4 c.c., ma piuttosto si decide di ricapitalizzarla***

292

## SOCIETA' IN LIQUIDAZIONE E SOCCORSO FINANZIARIO. SEZIONE CONTROLLO MARCHE DEL. 45/2024.

G. Pizziconi

293

## SOCCORSO FINANZIARIO E FASE DI LIQUIDAZIONE

- **QUESITO:** L'ente locale chiede se sia possibile il riconoscimento delle attività svolte e se le stesse, visto lo stato di liquidazione della società, potessero essere annoverate dal divieto di soccorsi finanziario e se, in caso positivo di pagamento dei servizi espletati anche in assenza del contratto di servizio, il Consiglio potesse a tal fine riconoscere il debito fuori bilancio senza incorrere in eventuali responsabilità erariali.

G. Pizziconi

294

294

## SOCCORSO FINANZIARIO E FASE DI LIQUIDAZIONE

- il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione le quali, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, proprio perché rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento.

G. Pizziconi

295

295

## SOCCORSO FINANZIARIO E FASE DI LIQUIDAZIONE

- In merito al divieto di soccorso finanziario resta intatta la possibilità, da parte dell'ente locale, di intraprendere ogni iniziativa che possa condurre ad una rapida conclusione della procedura di liquidazione, affermando che *"la particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta implica che ogni eventuale apporto finanziario del socio sia, di regola, inammissibile in quanto la liquidazione è appunto indirizzata al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura e di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, mentre ogni eventuale esborso finanziario del socio pubblico in favore della società verrebbe piuttosto a tradursi, sul piano sostanziale, in un accollo di passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale"* **(Deliberazione n.157/2023 Sezione di controllo della Corte dei conti delle Marche).**

G. Pizziconi

296

296

## SOCCORSO FINANZIARIO E FASE DI LIQUIDAZIONE

- La deroga appare affidata unicamente alla sussistenza in concreto di un fondamento motivazionale particolarmente solido ed idoneo a dimostrare in modo obiettivo la necessità dell'operazione per il miglior conseguimento di interessi pubblici alternativi rispetto a quelli della continuità aziendale, nonché la relativa convenienza economica rispetto alla fruizione del beneficio della responsabilità patrimoniale limitata.

G. Pizziconi

297

297

## SOCCORSO FINANZIARIO E FASE DI LIQUIDAZIONE

- una dimostrazione che, pur non impossibile, è stata riconosciuta come valida in sede di controllo, ai fini di garantire la legittimità dei disposti finanziamenti di sostegno, in casi del tutto specifici richiamati in molti dei precedenti citati (ad esempio, se trattasi di finanziamenti finalizzati al necessario recupero al patrimonio comunale di beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società)" **(Sezione del Lazio deliberazione n.66/2018).**

G. Pizziconi

298

298

## SOCCORSO FINANZIARIO E FASE DI LIQUIDAZIONE

- “in termini generali, un intervento del Comune volto ad assumere debiti della partecipata in liquidazione dovrà essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare. *Sezione Marche 45/2024*

G. Pizziconi

299

299

CREDITI CON LE  
PARTECIPATE E  
ATTENDIBILITA' DEI  
RESIDUI: SEZIONE  
VENETO DELIB.  
110/2013/PRSP.

G. Pizziconi

300



**IL CONTROLLO DELLA  
CORTE DEI CONTI SUGLI  
ORGANISMI PARTECIPATI.**

301



**L'AMBITO OGGETTIVO  
DEI CONTROLLI PREVISTI  
DAL TUSP.**

302

## IL RUOLO DELLA CORTE NEL TUSP

- **ART. 4, rubricato** *“Finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”*, il quale prescrive la trasmissione alla (competente) Sezione regionale di controllo della Corte dei conti dei provvedimenti adottati dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano mediante i quali è stata deliberata la *“esclusione totale o parziale”* dell’applicazione delle disposizioni del medesimo art. 4 *“a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta”* (art. 4, co. 9, Tusp);

G. Pizziconi

303

303

## IL RUOLO DELLA CORTE NEL TUSP

**ART. 5, rubricato** *“Oneri di motivazione analitica”*, il quale Con riguardo al ruolo della Corte, si v. Corte dei conti, SSRR 23/11/2022, n. 234: *«In base alla recente disposizione introdotta nel Testo unico sulle partecipazioni pubbliche, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall’Amministrazione contenga un’analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l’atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP»*.

G. Pizziconi

304

304

## IL RUOLO DELLA CORTE NEL TUSP

- **ART. 11**, rubricato *“Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico”*, il quale prescrive la trasmissione alla competente sezione della Corte dei conti della delibera adottata dall’assemblea della società a controllo pubblico che dispone che la società *“sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile”* (art. 11, co. 3, Tusp);
- **ART. 12**, rubricato *“Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”*, il quale fa *“salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house”* (art. 12, co. 1, Tusp);
- **ART. 14**, rubricato *“Crisi d’impresa di società a partecipazione pubblica”*, il quale prescrive la comunicazione alla Corte dei conti del *“piano di risanamento”* adottato con riferimento a società in perdita strutturale (cfr. art. 14, co. 5, Tusp);

305

## IL RUOLO DELLA CORTE NEL TUSP

- **ART. 20**, rubricato *“Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”*, il quale prescrive la comunicazione alla Corte dei conti della non detenzione di partecipazioni societarie (cfr. art. 20, co. 1, Tusp), la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative all’analisi dell’assetto complessivo delle società partecipate, nonché del piano di razionalizzazione (cfr. art. 20, co. 3, Tusp) e la trasmissione alla Corte dei conti del piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie (cfr. art. 20, co. 4, Tusp);

306

## IL RUOLO DELLA CORTE NEL TUSP

- ART. 24**, rubricato *“Revisione straordinaria delle partecipazioni”*, il quale, con specifico riferimento alla ricognizione da effettuarsi entro il 30 settembre 2017, aveva prescritto la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative alle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, alla data di entrata in vigore del Tusp (cfr. art. 24, co. 1, Tusp) e l’invio alla medesima Corte del relativo provvedimento di ricognizione (cfr. art. 24, co. 4, Tusp) Corte dei conti, SRC Lombardia, delibera n. 99/2022: *«In ragione della finalità prevista dal T.U. partecipate, il Piano di razionalizzazione periodica predisposto dalle Amministrazioni pubbliche deve tenere conto non soltanto delle partecipazioni indirette detenute dalle società direttamente controllate, ma anche di quelle che siano possedute per il tramite di altri organismi, comunque controllati dall’ente pubblico, quali, a puro titolo di esempio, le fondazioni di partecipazione»*. Così anche Corte dei conti Lombardia, Sez. contr., Delibera, 06/11/2019, n. 413: *«il processo di razionalizzazione - nella sua formulazione straordinaria e periodica - rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell’ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni”*, ribadendo come all’atto ricognitivo possa corrispondere un esito rimesso *“alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata (alienazione/razionalizzazione/fusione/mantenimento della partecipazione senza interventi)»*. Si veda anche Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delib. n. 19/2017.

G. Pizziconi

307

307

LE  
 PRODROMICHE  
 COSTITUZIONE O VERIFICHE  
 ACQUISIZIONE ALLA  
 PARTECIPAZIONI DI  
 SOCIETARIE.

G. Pizziconi

308

## LA NUOVA STRUTTURA DELL'ART. 5 DEL TUSP: ANALITICA MOTIVAZIONE

- 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, nonché di evidenziando, altresì, 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. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.**

309

## LA NUOVA STRUTTURA DELL'ART. 5 DEL TUSP: ANALITICA MOTIVAZIONE

- 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.**

310

## LA NUOVA STRUTTURA DELL'ART. 5 DEL TUSP: ANALITICA MOTIVAZIONE

- 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. 311

311

## LA NUOVA STRUTTURA DELL'ART. 5 DEL TUSP: ANALITICA MOTIVAZIONE

- 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.** 312

312

# LA LEGGE SULLA CONCORRENZA 2022 E LE MODIFICHE AL TUSP. UN NUOVO CONTROLLO AFFIDATO ALLA CORTE DEI CONTI.

G. Pizziconi

313

## LA NUOVA STRUTTURA DELL'ART. 5 DEL TUSP: ANALITICA MOTIVAZIONE

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

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

■ La Corte dei conti è chiamata a verificare l'assolvimento, da parte dell'ente locale, dell'onere di motivazione analitica sul medesimo gravante, nonché a verificare la conformità dell'atto a quanto disposto dagli artt. 7 e 8 del medesimo Testo unico, dedicati all'individuazione dell'organo amministrativo competente a deliberare il ricorso allo strumento societario, nonché all'esplicitazione del profilo contenutistico dell'atto con riferimento, rispettivamente, alla costituzione di società *ex novo* e all'acquisto di partecipazioni in società già esistenti.

314

314



LE POSIZIONI  
INTERPRETATIVE DELLE  
SEZIONI RIUNITE.  
LA DELIBERAZIONE N.  
16/2022/INPR

G. Pizziconi

315

## INQUADRAMENTO SISTEMATICO DELLA NOVELLA

- L'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP;
- la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).
- Tale distinzione costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza sia della Corte di Cassazione (Corte di Cassazione ordinanze n. 5424/2021 e n. 21588/2013, nonché Corte di Cassazione sentenza n. 30167/2011) sia del giudice amministrativo (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 7030/2018), rappresentando anche il punto di confine tra le due giurisdizioni.....

G. Pizziconi 316

316

## INQUADRAMENTO SISTEMATICO DELLA NOVELLA

■ La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili. **In primo luogo, l'atto deliberativo assume rilevanza sul piano del diritto privato (Corte cost. n. 227/2020);**

■ si pensi al riguardo alle conseguenze che la mancanza o l'invalidità dell'atto amministrativo deliberativo produce in termini di nullità ex art. 2332 c.c. della società neocostituita, ove esso riguardi una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale (art. 7, c. 6, TUSP), ovvero in termini di inefficacia del contratto di acquisto delle partecipazioni (art. 8, c. 2, TUSP).

■ Per altro verso, l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale sentenza n. 251/2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'Amministrazione. I

G. Pizziconi

317

317

## INQUADRAMENTO SISTEMATICO DELLA NOVELLA

■ ...il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a:

- a) **necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP);**
- b) **ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;**
- c) **compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;**
- d) **assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.**

■ Inoltre, la Corte dei conti deve valutare la conformità della delibera inviata a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa....

G. Pizziconi

318

318

## PROFILI DI COMPETENZA

■ In conclusione, pertanto, come prospettato dalle Sezioni remittenti, fermo restando il riparto di competenza previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, TUSP, ritiene il Collegio che, relativamente al peculiare caso all'odierno esame di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR ed inerente ad un'iniziativa rientrante nel PNRR, dalla quale consegue la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo, la competenza a conoscere degli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie sia da attribuire alle Sezioni riunite in sede di controllo.

G. Pizziconi

319

319

## NATURA ED ESITI DELLA FUNZIONE DI VERIFICA

■ .....per l'espressione del parere da parte della magistratura contabile, è necessario che l'attività, amministrativa o negoziale, oggetto dell'istanza non sia stata già posta in essere dall'Amministrazione richiedente, essendo la funzione consultiva strumentale all'adozione di atti corretti dal punto di vista contabile (e del rispetto delle norme di finanza pubblica); la stessa non può portare ad avallare *ex post* scelte già compiute, estrinsecantisi in atti già perfezionati o contratti già stipulati (cfr. deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, nonché la costante giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo, per tutte, Lombardia, deliberazioni n. 62, 290 e 421/2016/PAR).

G. Pizziconi

320

320

## NATURA ED ESITI DELLA FUNZIONE DI VERIFICA

■ Il pronunciamento richiesto, .....sarebbe presentare punti di contatto con le procedure, i tempi e gli effetti (in caso di superamento del termine) del controllo preventivo di legittimità. **Tuttavia, in assenza di una chiara ed espressa previsione in tal senso, non appare possibile ricondurre la nuova funzione al controllo preventivo di legittimità**, puntualmente disciplinato in ordine a tipologia di atti assoggettati, autorità emanante, procedura istruttoria, termini ed esiti dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 e norme ivi richiamate (su tutte, quelle degli artt. 17, e seguenti, del regio decreto n. 1214 del 1934). **Peraltro, il controllo preventivo di legittimità interviene su un atto già perfetto, ma non efficace, mentre, nel caso di specie, l'esame appare incentrato su un atto già perfetto ed efficace, per il quale sussiste, nel lasso temporale concesso alla Corte per l'esame, e al massimo per sessanta giorni, un impedimento temporaneo alla sua esecuzione .....**

321

321

## NATURA ED ESITI DELLA FUNZIONE DI VERIFICA

■ .....non può essere trascurato che l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale "*parere*" ha conferito una fisionomia atipica ad una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. **Tale qualificazione dell'esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest'ultimo** (diversamente, quindi, da quanto sarebbe accaduto in caso di richiamo agli schemi tipici del controllo preventivo di legittimità o al controllo successivo con effetti interdittivi).

322

322

## NATURA ED ESITI DELLA FUNZIONE DI VERIFICA

■ da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (sessanta giorni), con facoltà, in difetto, per l'Amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, ove il parere della Corte dei conti sia *"in tutto o in parte negativo"*, l'Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata (*"analitica"*), evidenziando le puntuali ragioni che l'abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

■ In conclusione, **la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti.**

G. Pizziconi

323

323

## ASPETTI PROCEDURALI DELLA NUOVA FUNZIONE

■ La novella normativa non prevede, espressamente, la necessità di attività istruttoria, né, di conseguenza, contempla ipotesi di sospensione del termine di sessanta giorni, prescritto per la conclusione dell'esame.

■ Sul punto, entrambe le richiamate ordinanze di rimessione chiedono di conoscere **se il pronunciamento della Corte dei conti debba intervenire *"allo stato degli atti"*, anche nel caso di documentazione insufficiente, ovvero se, nel rispetto del termine di sessanta giorni, la Sezione competente possa richiedere documentazione integrativa o, più in generale, espletare attività istruttoria per ottenere chiarimenti.**

G. Pizziconi

324

324

## ASPETTI PROCEDURALI DELLA NUOVA FUNZIONE

■ **La mancata espressa previsione normativa non esclude che l'esercizio della funzione in esame sia attuata anche nel rispetto del principio generale del contraddittorio;** infatti, .....proprio in considerazione delle conseguenze, dirette e indirette, del pronunciamento della Corte, l'interlocuzione con l'Amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i pertinenti elementi valutativi, in particolare nei casi in cui gli atti trasmessi non siano sufficientemente corredati dei dati necessari all'esame di competenza. **Sul punto, va peraltro sottolineato che l'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994 conferisce un potere generalizzato alla Corte dei conti di richiedere alle Amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia che sia strumentale all'espletamento dei propri compiti di controllo** (in tal senso si richiama anche l'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

G. Pizziconi

325

325

## ASPETTI PROCEDURALI DELLA NUOVA FUNZIONE

■ **Ove la competente Sezione della Corte ritenga la documentazione trasmessa non completa o non chiara ovvero di dover acquisire ulteriori elementi al fine di valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge** (in particolare, di sostenibilità finanziaria e di coerenza della scelta con i principi di efficacia, efficienza ed economicità) **quest'ultima può chiedere, in sede istruttoria, ulteriori atti e/o delucidazioni;** a tal fine, la Sezione individua i tempi di riscontro, che - per esigenze di compatibilità con la scadenza imposta alla Corte - possono essere di durata breve, vertendo su elementi informativi già a disposizione dell'Amministrazione procedente.

G. Pizziconi

326

326

## ASPETTI PROCEDURALI: ATTO GIÀ SOTTOSCRITTO

■ Queste Sezioni riunite ritengono, pertanto, che, nella fattispecie prospettata (invio di atto deliberativo già eseguito con la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione), la verifica della Corte dei conti non possa procedere secondo la procedura, i parametri e gli esiti indicati dall'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, venendone a mancare il presupposto a fondamento.

■ Di conseguenza, **ferma restando l'emersione, secondo le regole ordinarie, di eventuali ipotesi di responsabilità, l'esame degli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie, da parte della Corte dei conti, potrà comunque essere oggetto dell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite dalla legge, in primo luogo quella vertente sugli annuali piani periodici di revisione delle partecipazioni societarie, prevista dall'art. 20 del medesimo TUSP.**

G. Pizziconi

327

327

## ASPETTI PROCEDURALI: ATTO GIÀ SOTTOSCRITTO

■ **L'esame successivo di tali atti, inoltre, può essere effettuata dalla Corte dei conti in occasione degli obblighi di referto annuale cui sono tenute, per legge, alcune Sezioni** (fra tutte, la Sezione di controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ai sensi della legge n. 259 del 1958) ovvero, ancora, in sede di controllo di legalità finanziaria sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi di enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale (che, ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 1, comma 4, del citato d.l. n. 174 del 2012, presuppongono la valutazione degli effetti dei risultati economici della società sulla gestione economico-finanziaria dell'ente socio).

■ Infine, un ulteriore momento di analisi può essere costituito dai giudizi di parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni (artt. 39, 40 e 41 del regio decreto n. 1214 del 1934 e art. 1, comma 5, d.l. n. 174 del 2012), che, tradizionalmente, dedicano apposito capitolo alla valutazione della gestione delle partecipazioni societarie.

G. Pizziconi

328

328

## CONVENIENZA ECONOMICA E SOSTENIBILITA' FINANZIARIA

■ le valutazioni circa "la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria" dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente costituiscono un onere gravante sull'Amministrazione interessata all'operazione; quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla Corte dei conti.

G. Pizziconi

329

329

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: PROFILO OGGETTIVO

■ Di tale concetto può essere rinvenuta una definizione nell'ambito del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) all'articolo 3, comma 1, lettera fff), in merito all'equilibrio economico-finanziario delle concessioni o delle operazioni di partenariato pubblico-privato. Più specificatamente, in tale ambito la sostenibilità finanziaria indica *"la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento"*.

■ Traslato nel campo degli investimenti societari, il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: **una di tipo oggettivo**, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare; l'altra **di carattere soggettivo**, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

G. Pizziconi

330

330

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: PROFILO OGGETTIVO

- **si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.**
- **Si tratta di un elemento che è espressione della nozione stessa d'impresa contenuta nell'art. 2082 c.c.; quest'ultima norma, infatti, richiama, tra i requisiti qualificanti la figura dell'imprenditore, l'esercizio di un'attività economica, ossia di un'attività fondata su un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati.**

G. Pizziconi

331

331

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: PROFILO OGGETTIVO

- **Al riguardo, la giurisprudenza civilistica appare consolidata nel riconoscere, quale requisito oggettivo alla base della figura dell'imprenditore commerciale, *"l'obiettiva economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (c.d. lucro oggettivo)"* (Cass. civ. Sez. VI, ordinanza. 12 luglio 2016, n. 14250).**
- **....rileva quindi il *"dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo che induce l'imprenditore ad esercitare la sua attività con organizzazione degli elementi personali e materiali necessari per il funzionamento del servizio, e dovendo essere, invece, escluso il suddetto carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni o servizi prodotti"* (Cass. n. 5766/1994, n. 16435/2003, n. 7725/2004 e, più di recente, Cass. n. 16612/2008).**

G. Pizziconi

332

332

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: PROFILO OGGETTIVO

■ Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampliamenti sviluppati dalla giurisprudenza contabile (*ex multis* Corte conti sez. controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

G. Pizziconi

333

333

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: PROFILO OGGETTIVO

■ .....deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. Trattasi di uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegue la finalità di supportare le analisi di fattibilità tecnica ed economico finanziaria concernenti investimenti complessi e di durata pluriennale, consistenti tanto in nuove iniziative imprenditoriali (*start-up*) quanto in acquisizioni di realtà esistenti o nella loro espansione.

G. Pizziconi

334

334

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: IL BUSINNES PLAN

- ...nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire:
- **nel caso di acquisto di partecipazioni**, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi;
- **nel caso di nuova iniziativa** sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire
- Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai *cash flow* complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario").

G. Pizziconi

335

335

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: IL BUSINNES PLAN

- **Le previsioni ...devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo.**
- **Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi** (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi);
- **dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari.** Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

G. Pizziconi

336

336

## LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: PROFILO SOGGETTIVO

- Sotto il secondo profilo, (SOGGETTIVO)...la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione precedente.
- Dovrà, **....darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio**, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-*quater* del TUEL).

G. Pizziconi

337

337

## RAGIONI DI CONVENIENZA ECONOMICA

- .....tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all'articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come *"la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito"*.
- la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto **sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).**

G. Pizziconi

338

338

## RAGIONI DI CONVENIENZA ECONOMICA: EFFICACIA

- la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*.

G. Pizziconi

339

339

## RAGIONI ECONOMICHE: EFFICIENZA ED ECONOMICITA'

- è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

G. Pizziconi

340

340

## IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI PRESUPPOSTI

- .....in questi ambiti l'Amministrazione esercita un potere caratterizzato da discrezionalità tecnica, essendo chiamata a fare applicazione di criteri, regole e canoni propri di conoscenze specialistiche diverse dalla scienza giuridica, richiamati in modo diretto dalle norme.
- Nel caso di specie vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate.
- La natura del potere esercitato conferma la tipologia di sindacato riservato al giudice, ivi incluso quello contabile in sede di verifica degli atti deliberativi di cui all'art. 5 ....

G. Pizziconi

341

341

## IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI PRESUPPOSTI

- la giurisprudenza, in particolare in ambito amministrativo, ha da tempo abbandonato (Consiglio di Stato decisione n. 601/1999) l'orientamento tradizionale che vedeva il sindacato del giudice sugli apprezzamenti tecnici come controllo meramente formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, per muovere verso un modello di sindacato intrinseco, che ammette la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, distinguendo il margine di opinabilità, tipico dell'applicazione di una regola scientifica non assoluta, dal margine di opportunità, caratteristico delle scelte di merito riservate all'Amministrazione.
- Nel mantenere fermo il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, **al giudice amministrativo "è consentito censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, di modo che il relativo giudizio non divenga sostitutivo con l'introduzione di una valutazione parimenti opinabile"** (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, sent. 13 settembre 2012 n. 4873; sent. 14 luglio 2011 n. 4283; sent. 6 febbraio 2009 n. 694; sent. 4 settembre 2007 n. 4635).

G. Pizziconi

342

342

## IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI PRESUPPOSTI

- Alla luce di questo inquadramento, ai fini della risoluzione del quesito formulato, possono in questa sede fornirsi primi orientamenti generali sullo scrutinio che le competenti sezioni della Corte dei conti sono chiamate ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell'art. 5 TUSP, ferma restando poi l'esigenza che lo stesso trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame.

G. Pizziconi

343

343

## VERIFICA SULLA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA OGGETTIVA

- deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento.
- **Il requisito della completezza** implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato.
- **Il parametro dell'adeguatezza**, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

G. Pizziconi

344

344

## VERIFICA SULLA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA SOGGETTIVA

- Ulteriori profili di scrutinio .....attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.
- Il **critero dell'affidabilità** attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione;
- **quello dell'attendibilità**, ....postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.
- Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato.

G. Pizziconi

345

345

## VERIFICA SULLA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA SOGGETTIVA

- l'esame .....è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione precedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica.
- **Nella direzione della valutazione di convenienza economica**, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi.

G. Pizziconi

346

346

## DELIBERAZIONE 16/2022/QMIG. IL PQM

1. *Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR ed inerente ad un'iniziativa rientrante nel PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo).*

G. Pizziconi

347

347

## DELIBERAZIONE 16/2022/QMIG. IL PQM

2. *Il parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti.*
3. *Sotto il profilo procedurale, la Sezione di controllo investita dell'esame dell'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'Amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta.*

G. Pizziconi

348

348

## DELIBERAZIONE 16/2022/QMIG. IL PQM

4. *Ove l'Amministrazione, sotto la propria responsabilità, abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione societaria o di acquisto della partecipazione, la verifica della Corte dei conti prosegue nell'esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall'ordinamento.*
5. *Nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione.*

G. Pizziconi

349

349

LE POSIZIONI  
INTERPRETATIVE DELLE  
SEZIONI RIUNITE  
IN CASO DI OPERAZIONI  
STRAORDINARIE.  
LA DELIBERAZIONE N.  
19/2022/QMIG

G. Pizziconi

350

## OPERAZIONI STRAORDINARIE E VERIFICHE CORTE DEI CONTI

- l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.
- ...L'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione.
- In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione.

G. Pizziconi

351

351

## OPERAZIONI STRAORDINARIE E VERIFICHE CORTE DEI CONTI

- la tassatività degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti non determina l'effetto di sottrarre a controllo le operazioni societarie straordinarie.
- Sul punto, si richiama, *in primis*, la verifica, ex art. 20 del TUSP, "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", nella cui sede la competente Sezione di controllo viene, comunque, chiamata a prendere in esame, ai fini del legittimo mantenimento delle partecipazioni, non solo gli esiti delle operazioni, ordinarie e straordinarie, che hanno interessato, durante l'anno, le società partecipate, ma anche la loro eventuale programmazione.

G. Pizziconi

352

352

## SSRR 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).**

G. Pizziconi

353

353

## SSRR DELIBERAZIONE N. 19/2022/QMIG: IL PQM

■ **"l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio".**

G. Pizziconi

354

354

# I CONTROLLI FUNZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI. L'ART. 20 DEL TUSP.

355

## I CONTROLLI FUNZIONALI. L'ART. 20 DEL TUSP

- Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle Pubbliche Amministrazioni è stato strutturato in due fasi:
  - **la prima fase** è consistita nella revisione straordinaria delle partecipazioni detenute - direttamente o indirettamente - alla data del 30 settembre 2017 (cfr. art. 24 Tusp);
  - **la seconda fase** prevede l'effettuazione - a regime e con periodicità annuale - della revisione delle partecipazioni, finalizzata all'eventuale predisposizione di un "*piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione*" (art. 20, co. 1, Tusp).

356

356

## I CONTROLLI FUNZIONALI. L'ART. 20 DEL TUSP

- L'attività periodica di analisi dell'assetto complessivo delle partecipate è volta alla verifica della sussistenza o meno dei presupposti e delle condizioni legittimanti il mantenimento delle partecipazioni detenute in termini di compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nonché di convenienza economica e sostenibilità finanziaria rispetto a soluzioni alternative alla gestione esternalizzata: gli esiti della verifica effettuata devono essere trasfusi, con cadenza annuale, in un apposito piano di razionalizzazione da trasmettere alla Direzione
- L'art. 20, in continuità con l'art. 1, co. 611 della l. n. 190/2014, dispone che, ferma la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'articolo 24, 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 determinati presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.<sup>357</sup>

357

## I CONTROLLI FUNZIONALI. L'ART. 20 DEL TUSP

- **Comunicazione alla Corte dei conti**
- della non detenzione di partecipazioni societarie,
- la messa a disposizione della Corte dei conti delle informazioni relative all'analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate, nonché del piano di razionalizzazione;
- la trasmissione alla Corte dei conti del piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie Cfr. art. 20, co. 1, Tusp.<sup>358</sup>

358

## AMBITO OGGETTIVO DELLA RAZIONALIZZAZIONE

- La giurisprudenza delle Sezioni regionali ha ritenuto includervi:
    - quelle partecipate direttamente,
    - quelle partecipate indirettamente per il tramite di società controllate.
- i consorzi,  
 le fondazioni,  
 società *spin off* e *start up* universitarie,  
 aziende speciali,  
 associazioni,  
 istituzioni,  
 enti pubblici economici e non economici.

▪ SRC Lombardia, deliberazione n. 99/2022/VSG. SRC Emilia-Romagna, deliberazioni nn. 28/2017/VSGO e 44/2017/VSGO. SRC Lombardia, deliberazione n. 140/2023/PAR e SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 359/26/2017/VSGO.

359

## AMBITO OGGETTIVO E FONDAZIONI DI PARTECIPAZIONE

- Il TUSP contempla gli “organismi non societari” (**art. 2, co. 1, lett. g; art. 20, co. 2**), tra i quali spiccano, in ragione del ruolo svolto, le **fondazioni di partecipazione**, aperte a più soggetti giuridici, tra i quali enti pubblici e privati: tale tipologia di fondazione si caratterizza per un particolare rapporto tra fondazione e fondatori, i quali continuano a esercitare il controllo sulle attività della stessa, partecipando attivamente alla gestione; si tratta di un modello sovente utilizzato per la gestione di iniziative nel campo culturale e *non profit*

360

## AMBITO OGGETTIVO E FONDAZIONI DI PARTECIPAZIONE

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

361

361

## AMBITO OGGETTIVO E FONDAZIONI DI PARTECIPAZIONE

■ Essa deve ossequiare quindi alle dinamiche afferenti gli equilibri di bilancio che presiede, più in generale, alla disciplina dei rapporti tra ente e altri organismi partecipati: *«La possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico-contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi (cfr. Sez. controllo Lombardia del. n. 67/2010/PAR, del. n. 365/2011/PAR, e, più recentemente, del. n. 70/2017/PAR; SRC Veneto, del. n. 130/2020/PAR).*

362

362

## TUSP ART. 1, COMMA 4, LETT. a) SOCIETA' DI DIRITTO SINGOLARE

■ *Nell'ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile. [...] Nei termini predetti deve essere inteso il richiamo "al diritto singolare" effettuato dal menzionato del TUSP, che individua esclusivamente le società disciplinate da disposizioni normative ad hoc. In altri termini, è soltanto nei confronti delle società destinatarie di discipline singolari, ossia di discipline applicabili esclusivamente alle medesime, che la deroga disposta dalla normativa in esame è destinata a trovare applicazione nella misura in cui tali società siano costituite per la gestione di servizi di interesse generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse".*

■ **Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Tusp con atto di orientamento del 18 novembre 2019 avente ad oggetto "Nozione di "società a partecipazione pubblica di diritto singolare" di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (in seguito "TUSP")",**

363

363

## REDAZIONE DI PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE QUANDO:

- partecipazioni in società che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 e che, dunque, non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e non rientrino nelle categorie societarie ammissibili;
- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro o che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, purché non si tratti di società costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale.
- ove dall'analisi dell'assetto complessivo delle società emerga la necessità di contenimento dei costi di funzionamento e la necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4

364

## CRITERI REDAZIONALI DEI PIANI

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

365

365

## CRITERI REDAZIONALI DEI PIANI

- **In tutti quei casi in cui si prevede il mantenimento delle partecipazioni senza adozione di specifiche misure di razionalizzazione, la giurisprudenza delle Sezioni regionali evidenzia come l'esclusione della misura comportante il contenimento dei costi di funzionamento deve essere sostenuta da un'analisi di bilancio della partecipata.**
- **L'importanza di dette valutazioni emerge indirettamente dalla opportunità, di acquisire, prima della formale adozione della ricognizione periodica delle partecipate da parte del Consiglio comunale, il parere dell'organo di revisione in ordine alla coerenza delle misure di razionalizzazione rispetto alle previsioni del Tusp**

366

366

## CRITERI REDAZIONALI DEI PIANI

■: «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». **SRC Basilicata nella deliberazione n. 131/2021/VSGO**

367

LA LEGGE EUROPEA BIS  
2014. IL CONTROLLO  
DIRETTO DELLA CORTE  
DEI CONTI SULLE  
PARTECIPATE PUBBLICHE.

368

## LEGGE EUROPEA BIS 161/2014

### ARTICOLO 30. 1/2

- 1. Al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

369

369

## LEGGE EUROPEA BIS 161/2014

### ARTICOLO 30.

- **REGOLAMENTO (UE) N. 473/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**
- **del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro**

370

370

## 1 LEGGE EUROPEA BIS 161/2014 ARTICOLO 30.

- **DIRETTIVA 2011/85/UE DEL CONSIGLIO**
- **dell'8 novembre 2011**
- **relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri**

371

371

## 1 LEGGE EUROPEA BIS 61/2014 ARTICOLO 30.

### CONTABILITÀ E STATISTICHE

- *Articolo 3*
- 1. Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente.
- 2. Gli Stati membri assicurano che i dati di bilancio di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano disponibili al pubblico tempestivamente e regolarmente come stabilito dal regolamento (CE) n. 2223/96. Gli Stati membri pubblicano in particolare:

372

372

## LEGGE EUROPEA BIS 161/2014 ARTICOLO 30.

### TRASPARENZA DELLE FINANZE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E AMBITO DI APPLICAZIONE COMPLETO DEI QUADRI DI BILANCIO

- *Articolo 12*
- Gli Stati membri assicurano che tutte le misure adottate per conformarsi ai capi II, III e IV si applichino in modo coerente e riguardino tutti i sottosectori dell'amministrazione pubblica. Ciò richiede in particolare l'uniformità delle norme e procedure contabili nonché l'integrità dei sistemi di raccolta e elaborazione dati sottostanti.

373

373

## REGOLAMENTO 473/2013 ART. 5

- **Enti indipendenti che monitorano l'osservanza delle regole di bilancio**
- 1. Gli Stati membri dispongono di enti indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza:
  - a) delle regole di bilancio numeriche che integrano nei processi di bilancio nazionali l'obiettivo di bilancio a medio termine fissato all'articolo 2 *bis* del regolamento (CE) n. 1466/97;
  - b) delle regole di bilancio numeriche di cui all'articolo 5 della direttiva 2011/85/UE.
- 2. Gli enti in questione forniscono, ove opportuno, valutazioni pubbliche sulle regole di bilancio nazionali che contemplino i seguenti aspetti per quanto concerne, inter alia:
  - a) il verificarsi di circostanze che portano all'attivazione del meccanismo di correzione nei casi in cui si rilevi una deviazione significativa dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97;
  - b) la conformità del procedimento di correzione del bilancio alle norme e ai piani nazionali;
  - c) l'eventuale verificarsi o venir meno delle circostanze di cui all'articolo 5, paragrafo 1, decimo comma, del regolamento (CE) n. 1466/97, che può portare a una deviazione temporanea dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine.

374

374

**LEGGE EUROPEA BIS 161/2014****ARTICOLO 30. 1/2**

- **2. La Corte dei conti, per le verifiche di cui al comma 1, definisce le metodologie e le linee guida cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile delle pubbliche amministrazioni.**
- **3. La Corte dei conti può chiedere alle amministrazioni pubbliche, di cui al comma 1 l'accesso alle banche di dati da esse costituite o alimentate.**

375

375

**LEGGE EUROPEA BIS 161/2014****ARTICOLO 30. 1/2**

- **4. Ai fini di cui al comma 1, per valutare i riflessi sui conti delle pubbliche amministrazioni, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, può chiedere dati economici e patrimoniali agli enti e agli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo.**

376

376