



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI

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

RELAZIONE 2021

DELIBERAZIONE N. 15/SEZAUT/2021/FRG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI

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

RELAZIONE 2021

DELIBERAZIONE N. 15/SEZAUT/2021/FRG

Estensori: Cons. Stefania FUSARO
Cons. Valeria FRANCHI
Cons. Francesco BELSANTI
Cons. Filippo IZZO
I ref. Michela MUTI

Hanno collaborato all'istruttoria i funzionari:

Giusi CASTRACANI
Alessandro DI BENEDETTO
Giuseppe GIULIANO
Grazia MARZELLA
Andrea MAZZILLO
Guido PARLATO
Lorenzo TOPI

Editing: Alessandro DI BENEDETTO

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

GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI RELAZIONE 2021 SOMMARIO

Deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG.....	I
Sintesi.....	1

SEZIONE PRIMA

Normativa e inquadramento generale

1	Quadro normativo di riferimento e finalità dell'indagine	15
1.1	Introduzione	15
1.2	I controlli sulle partecipazioni pubbliche e le verifiche sugli equilibri di bilancio	20
1.3	Il bilancio consolidato e la conciliazione dei rapporti tra enti e organismi partecipati	22
1.4	Il Fondo perdite società partecipate	25
1.5	I controlli previsti nel Tusp (d.lgs. n. 175/2016)	27
1.5.1	Obblighi di comunicazione alle Sezioni regionali della Corte dei conti	27
1.5.2	I controlli sul processo di razionalizzazione degli organismi partecipati	28
1.5.3	Funzione di indirizzo e di monitoraggio del Mef	34
1.6	Soggetti e oggetto del rapporto di partecipazione.....	35
1.6.1	Il perimetro delle pubbliche amministrazioni e l'elenco Istat	35
1.6.2	Enti societari e non societari (aziende speciali, istituzioni, consorzi e fondazioni di partecipazione).....	36
1.7	Le società a partecipazione pubblica nel Testo unico (d.lgs. n. 175/2016).....	37
1.7.1	Lo speciale "statuto" delle società a controllo pubblico.....	39
1.7.2	La disciplina riguardante i componenti dei consigli di amministrazione	41
1.7.3	Gestione del personale, reclutamento e contenimento dei costi del personale	42
1.7.4	Obblighi di pubblicità e trasparenza.....	44
1.7.5	I principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico. La rilevanza dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale	46
1.7.6	Crisi d'impresa e fallimento	49
1.7.7	Gli scopi perseguibili mediante le partecipazioni. L'inerenza alle finalità istituzionali dell'ente	51
1.7.8	Partecipazione diretta e indiretta: il modello "holding"	53

1.7.9	Quote di partecipazione: società totalmente pubbliche o miste. Il regime speciale delle società "quotate"	55
1.7.10	Società che svolgono servizi pubblici locali di interesse economico generale	56
1.7.11	Il riparto di giurisdizione sulle società pubbliche: la perimetrazione operata dall'art. 12 del Testo unico (d.lgs. n. 175/2016).....	58
1.8	Linee metodologiche generali.....	59
1.8.1	Banca dati unificata MEF/Corte dei conti.....	59
1.8.2	Ruolo degli organi di revisione dei conti degli enti territoriali e degli enti sanitari	63
2	Gli organismi partecipati oggetto di indagine.....	65
2.1	Partecipazioni degli enti territoriali	65
2.2	Partecipazioni degli enti sanitari	74
2.2.1	Normativa.....	74
2.2.2	Organismi partecipati dagli enti sanitari.....	75

SEZIONE SECONDA

Analisi degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari

3	Società partecipate e controllate dagli enti territoriali.....	87
3.1	Risultati economici delle società partecipate a controllo pubblico.....	91
3.2	Risultati della gestione finanziaria delle società partecipate a controllo pubblico	97
3.3	Società partecipate e controllate in perdita.....	101
3.4	Revisione periodica	108
3.4.1	I dati relativi alla revisione periodica	109
3.4.2	Le criticità emerse dalla revisione periodica.....	109
3.4.3	Gli esiti della revisione periodica	116
3.4.4	Le partecipazioni non più detenute	124
4	Flussi finanziari e affidamento di servizi agli organismi partecipati dagli enti territoriali	130
4.1	Flussi finanziari.....	130
4.1.1	Crediti e debiti.....	130
4.1.2	Spese	133
4.1.3	Entrate	137
4.2	Affidamenti.....	140
4.2.1	Modalità di affidamento	140
4.2.2	Modello "in house" e tutela della concorrenza.....	142
4.2.3	Partenariato pubblico-privato istituzionalizzato	144
4.2.4	Relazione sulla forma di affidamento prescelta	145

4.2.5	Affidamento diretto nei servizi strumentali	146
4.2.6	Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati.....	147
4.2.7	Controllo dei contratti di servizio e prevenzione dei comportamenti elusivi	154
5	Società partecipate e controllate dagli enti sanitari.....	156
5.1	Risultati economici	160
5.2	Risultati della gestione finanziaria	166
5.3	Società partecipate e controllate in perdita	169
5.4	Revisione periodica	170
5.4.1	I dati relativi alla revisione periodica	170
5.4.2	Le criticità emerse dalla revisione periodica.....	171
5.4.3	Gli esiti della revisione periodica	176
5.4.4	Le partecipazioni non più detenute	179
6	Flussi finanziari e affidamento di servizi agli organismi partecipati dagli enti sanitari	181
6.1	Flussi finanziari.....	181
6.1.1	Crediti e debiti.....	182
6.1.2	“Spese”	183
6.1.3	“Entrate”	186
6.2	Affidamenti.....	188
6.2.1	Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati.....	188

SEZIONE TERZA

Le analisi delle Sezioni regionali di controllo

7	Le valutazioni della Corte sul territorio.....	197
7.1	I controlli sugli organismi partecipati.....	197
7.1.1	Valle d’Aosta	198
7.1.2	Piemonte	202
7.1.3	Lombardia.....	206
7.1.4	Liguria	214
7.1.5	Trentino-Alto Adige/Südtirol	219
7.1.6	Provincia autonoma di Trento	220
7.1.7	Provincia autonoma di Bolzano.....	222
7.1.8	Veneto.....	224
7.1.9	Friuli-Venezia Giulia	228
7.1.10	Emilia-Romagna.....	230
7.1.11	Toscana.....	235

7.1.12	Umbria.....	238
7.1.13	Marche.....	240
7.1.14	Lazio	242
7.1.15	Abruzzo.....	245
7.1.16	Molise	247
7.1.17	Campania.....	249
7.1.18	Puglia.....	251
7.1.19	Basilicata.....	253
7.1.20	Calabria	254
7.1.21	Sicilia.....	257
7.1.22	Sardegna.....	258
APPENDICE		261

INDICE DELLE TABELLE

Tabelle organismi partecipati dagli enti territoriali

Tabella 1/EETT - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica.....	66
Tabella 2/EETT - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e stato	67
Tabella 3/EETT - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e tipologia di contabilità.....	68
Tabella 4/EETT - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione	70
Tabella 5/EETT - Comuni inadempienti ⁽¹⁾ per Regione e per fascia di popolazione ⁽²⁾	72
Tabella 6/EETT - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni per Regione e per fascia di popolazione ⁽¹⁾	73
Tabella 7/EETT - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione	89
Tabella 8/EETT - Società partecipate a controllo pubblico e non, distinte per Regione	90
Tabella 9/EETT - Partecipazioni dirette e indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente	91
Tabella 10/EETT - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	93
Tabella 11/EETT - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	94
Tabella 12/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente	96
Tabella 13/EETT - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	98
Tabella 14/EETT - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico.....	100
Tabella 15/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita	102
Tabella 16/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente.....	103
Tabella 17/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società a controllo pubblico osservate*	104
Tabella 18/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita	105
Tabella 19/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente.....	106
Tabella 20/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società NON a controllo pubblico osservate*.....	107
Tabella 21/EETT - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp	110
Tabella 22/EETT - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2018 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp	113
Tabella 23/EETT - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 Euro nel triennio 2016-2018 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp	114
Tabella 24/EETT - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2014-2018 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp.....	115

Tabella 25/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti territoriali	119
Tabella 26/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Regioni/Province autonome	120
Tabella 27/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Province/Città metropolitane	121
Tabella 28/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni dei Comuni	122
Tabella 29/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività	123
Tabella 30/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria	124
Tabella 31/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria - Suddivisione per area regionale.....	127
Tabella 32/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo oneroso - suddivisione per area regionale	128
Tabella 33/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo gratuito - suddivisione per area regionale	129
Tabella 34/EETT - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti.....	131
Tabella 35/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Impegni)	135
Tabella 36/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Pagamenti)	136
Tabella 37/EETT - Accertamenti provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali	138
Tabella 38/EETT - Riscossioni provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali	139
Tabella 39/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato	150
Tabella 40/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione	151
Tabella 41/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi.....	152

Tabelle organismi partecipati dagli enti sanitari

Tabella 1/SA - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica	76
Tabella 2/SA - Organismi partecipati distinti per tipologia di contabilità	77
Tabella 3/SA - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e stato	78
Tabella 4/SA - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e tipologia di contabilità	79
Tabella 5/SA - Organismi partecipati presenti in banca dati con informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e tipologia di contabilità	79
Tabella 6/SA - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione	81
Tabella 7/SA - Enti sanitari inadempienti ⁽¹⁾ distinti per Regione	82
Tabella 8/SA - Enti sanitari che hanno attestato di non possedere partecipazioni distinti per Regione	83
Tabella 9/SA - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione	157
Tabella 10/SA - Società partecipate a controllo pubblico e non, distinte per Regione	158
Tabella 11/SA - Partecipazioni dirette ed indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente	159
Tabella 12/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	161
Tabella 13/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate * a controllo pubblico	162
Tabella 14/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico	163
Tabella 15/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate * NON a controllo pubblico	164
Tabella 16/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente	165
Tabella 17/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	166
Tabella 18/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico	167
Tabella 19/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico	168
Tabella 20/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico	169
Tabella 21/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita	169
Tabella 22/SA - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita	170
Tabella 23/SA - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp	172
Tabella 24/SA - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2018 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp	173
Tabella 25/SA - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 Euro nel triennio 2016-2018 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp	174
Tabella 26/SA - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2014-2018 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp	175
Tabella 27/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti sanitari	177

Tabella 28/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti sanitari	177
Tabella 29/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività	178
Tabella 30/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria	179
Tabella 31/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria	180
Tabella 32/SA - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti	183
Tabella 33/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti agli organismi partecipati ⁽¹⁾ ("Impegni")	185
Tabella 34/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti agli organismi partecipati ⁽¹⁾ ("Pagamenti")	186
Tabella 35/SA - Entrate provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ verso gli enti partecipanti (Accertamenti)	187
Tabella 36/SA - Incassi provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ verso gli enti partecipanti	188
Tabella 37/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato	191
Tabella 38/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione	192
Tabella 39/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi	193

Tavole appendice

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni inadempienti	263
Tavola 1b/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati.....	268
Tavola 1c/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni.....	270
Tavola 1a/APP/SA - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Enti sanitari inadempienti	272
1b/APP/SA - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Enti sanitari che hanno attestato di non possedere partecipazioni	273

INDICE DEI GRAFICI

Grafici organismi partecipati dagli enti territoriali

Grafico 1/EETT - Percentuali di adempimento dei Comuni dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale	62
Grafico 2/EETT - Ripartizione dei debiti delle società controllate per area geografica.....	98
Grafico 3/EETT - Incidenza % dei crediti e dei debiti verso gli enti partecipanti rispetto al totale crediti e debiti delle società controllate.....	100
Grafico 4/EETT - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare.....	111
Grafico 5/EETT - Distribuzione per area geografica delle società partecipate attive da razionalizzare	111

Grafico 6/EETT - Distribuzione degli incassi realizzati per tipologia di intervento di razionalizzazione	126
Grafico 7/EETT - Crediti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli organismi partecipati e degli importi per area geografica.....	132
Grafico 8/EETT - Debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli organismi partecipati e degli importi per area geografica.....	132
Grafico 9/EETT - Composizione delle tipologie di erogazione degli enti partecipanti verso gli organismi partecipati - Impegni.....	135
Grafico 10/EETT - Composizione delle tipologie di erogazione degli enti partecipanti verso gli organismi partecipati - Pagamenti.....	136
Grafico 11/EETT - Composizione delle tipologie di entrata provenienti dagli organismi partecipati verso gli enti partecipanti - Accertamenti.....	138
Grafico 12/EETT - Composizione delle tipologie di entrata provenienti dagli organismi partecipati verso gli enti partecipanti - Riscossioni.....	139
Grafico 13/EETT - Numerosità delle diverse modalità di affidamento in termini percentuali	153
Grafico 14/EETT - Incidenza delle diverse modalità di affidamento sugli impegni annuali	153

Grafici organismi partecipati dagli enti sanitari

Grafico 1/SA - Percentuali di adempimento degli enti sanitari dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale	63
Grafico 2/SA - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare	171



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 15/SEZAUT/2021/FRG

Adunanza del 21 luglio 2021

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Massimo DI STEFANO, Maria Paola MARCÌA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Enrico TORRI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH;
Consiglieri	Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO;
Primi Referendari	Michela MUTI;
Referendari	Laura ALESIANI, Maria Stella IACOVELLI.

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

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

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Vista la deliberazione n. 1/SEZAUT/2020/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2020;

Vista la deliberazione n. 20/SEZAUT/2020/INPR, recante il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2021, che, tra l'altro, aggiorna gli indirizzi della programmazione per le attività dell'anno precedente ancora in corso;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 21058 del 13 luglio 2021 di convocazione in video conferenza della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Stefania Fusaro, Valeria Franchi, Francesco Belsanti, Filippo Izzo e Primo Referendario Michela Muti;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento su "Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari - Relazione 2021".

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 21 luglio 2021.

I Relatori

Stefania FUSARO

F.to digitalmente

Valeria FRANCHI

F.to digitalmente

Francesco BELSANTI

F.to digitalmente

Filippo IZZO

F.to digitalmente

Michela MUTI

F.to digitalmente

Il Presidente

Guido CARLINO

F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 9 agosto 2021

Il Dirigente

Gino GALLI

F.to digitalmente

RELAZIONE

SEZIONE PRIMA

NORMATIVA E INQUADRAMENTO GENERALE

1 Quadro normativo di riferimento e finalità dell'indagine

Ad un quinquennio di distanza dalla promulgazione del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), la presente indagine, inserita nell'ambito dell'attività di referto sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, esamina i risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari. L'analisi tende a rilevare l'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti e a verificare in quale misura gli stessi enti si siano attenuti all'obbligo di ricondurre il mantenimento delle partecipazioni pubbliche nell'alveo dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Il sistema delle partecipazioni pubbliche rappresenta un nodo cruciale per la vita economica del Paese, tuttavia, le amministrazioni in alcuni casi hanno utilizzato tale strumento privatistico al fine di eludere i vincoli di finanza pubblica. Le gestioni condotte nell'inosservanza dei principi stabiliti dalla normativa di settore hanno generato conseguenze finanziarie con perdite economiche accumulate dagli organismi partecipati che si sono riversate, pesantemente, sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti.

Sotto tale profilo, la natura delle risorse utilizzate pone un ineludibile aspetto di *accountability* del settore, in modo da rendere trasparente la gestione delle partecipazioni pubbliche nei confronti del "proprietario" di "ultima istanza", ovvero la Collettività di riferimento dell'ente socio (sia esso lo Stato, la Regione o il Comune).

L'ottica prospettica del referto è quella di fornire una capillare visione del fenomeno, analizzando la diffusione, la rilevanza economica e la tendenza evolutiva dello stesso.

Il quadro di sintesi che la Sezione delle autonomie intende fornire al Parlamento si integra con le informazioni raccolte dalle Sezioni regionali e, allo stesso tempo, costituisce uno strumento operativo ad uso delle stesse articolazioni della Corte le quali, nell'esercizio delle competenze loro assegnate, valutano l'impatto della gestione degli organismi partecipati sui bilanci dei singoli enti.

2 Gli organismi partecipati oggetto di indagine

La presente relazione prende in considerazione gli organismi partecipati dagli enti territoriali e da quelli sanitari. In entrambi i casi, si tratta di organismi censiti nella banca dati MEF-Corte dei conti di cui sono stati esaminati i dati di bilancio 2018 allo stato disponibili.

Ciò per ricostruire il sistema degli affidamenti e i flussi finanziari con i soggetti pubblici partecipanti/controllanti (per le autonomie territoriali: Regioni, Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni; per gli enti sanitari: Aziende sanitarie locali, Agenzie regionali sanitarie, Aziende ospedaliere pubbliche, Aziende ospedaliero-universitarie e policlinici universitari, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici - IRCCS).

Enti territoriali. Complessivamente, sono stati individuati n. 7.154 organismi partecipati in via diretta e indiretta; di questi, n. 5.952 dispongono delle informazioni di bilancio relative all'esercizio 2018. Le società rilevate sono n. 4.880, di cui n. 3.938 dispongono dei dati bilancio 2018; è più ristretto, invece, il numero dei soggetti per i quali si dispone di informazioni su affidamenti e flussi di entrata e di spesa. Le analisi sulla revisione periodica delle partecipazioni societarie (art. 20 del Tusp) prendono a riferimento un insieme ridotto poiché sono escluse le quotate e le loro controllate, nonché le partecipate detenute per esclusivo tramite di società non controllate.

Inoltre, si evidenzia che, a fronte di un adempimento pressoché completo di Regioni, Città metropolitane e Province, il 9,13% dei Comuni (n. 726 su n. 7.954) risulta inadempiente agli obblighi di comunicazione dei dati inerenti al possesso di partecipazioni in società/organismi, mentre l'1,96% ha attestato di non possedere partecipazioni (n. 156 Comuni). La ridotta consistenza della popolazione residente nei Comuni in parola (pari, rispettivamente, al 4,16% e all'1,38% del totale nazionale) induce ad attribuire limitata significatività a tali evidenze, pur rilevandosi, in sporadici casi, la presenza di enti di dimensioni medio-grandi.

Enti sanitari. Per quanto riguarda le partecipazioni degli enti sanitari, sono stati presi in considerazione le società e gli organismi non societari, censiti nella banca dati unificata MEF- Corte, di cui l'ente sanitario detiene una partecipazione diretta o indiretta compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale ovvero i cessati ed i ceduti.

Su un perimetro di n. 216 enti sanitari tenuti alla comunicazione sull'applicativo "*Partecipazioni*", risultano adempienti n. 203 enti di cui n. 89 hanno attestato di non possedere partecipazioni né con riferimento alle forme giuridiche societarie né con riferimento ad alcun'altra tipologia di organismo. Risultano, inoltre, n. 12 enti sanitari inadempienti (4 in Calabria e 1, rispettivamente, in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Campania, Sicilia e Sardegna) e un solo ente (in Abruzzo) che non ha concluso l'adempimento.

Alla data dell'11 maggio 2021: si rilevano n. 149 organismi, di cui di cui n. 125 in attività, n. 6 inattivi, n. 5 soggetti a procedura concorsuale e n. 13 in liquidazione volontaria. Rispetto alla precedente relazione, la rilevazione per l'anno 2018 evidenzia una riduzione complessiva di n. 20 organismi partecipati.

La maggior parte degli organismi censiti nella banca dati è organizzata in forma di società (n. 101), pur se una parte non indifferente (n. 17) è, allo stato della rilevazione, inattiva, soggetta a procedure concorsuali o a procedure di liquidazione volontaria.

Lo strumento societario è quello più utilizzato dagli enti sanitari e la società consortile rappresenta la forma più ricorrente (n. 40), seguita dalla società a responsabilità limitata (n. 31).

Sotto il profilo geografico, gli organismi partecipati risultano avere sede legale in quasi tutte le Regioni ad esclusione di Basilicata, Molise e Provincia autonoma di Trento. L'indagine evidenzia un maggior numero di organismi partecipati nell'area Sud e nell'area Nord-Ovest.

Per gli enti considerati viene esaminata la situazione economico-finanziaria sotto il profilo del fatturato, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale e dell'ammontare dei debiti e dei crediti.

SEZIONE SECONDA

ANALISI DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI

3 Società partecipate e controllate dagli enti territoriali

L'ambito di indagine sulle società partecipate e controllate dagli enti territoriali è riferito a quelle di cui sono disponibili i dati di bilancio 2018 (n. 3.938), con un *focus* specifico sulle società a controllo pubblico (n. 2.656).

Sono state rilevate n. 101.478 partecipazioni detenute da tutti gli enti territoriali, di cui n. 23.154 dirette e n. 78.324 indirette, per la maggior parte (n. 98.211, quasi il 97%) detenute dai Comuni, e detenute al Nord per circa il 75% del totale di tutte le stesse partecipazioni.

Sono stati analizzati i risultati economici e quelli della gestione finanziaria delle sole società a controllo pubblico, per poi approfondire il tema delle società in perdita, partecipate e controllate, dei piani di revisione periodica e delle partecipazioni non più detenute.

Con riferimento al primo dato, emerge che, nel 2018, il complesso delle società controllate, ha prodotto a livello aggregato più utili che perdite (in rapporto pari a circa 7 a 1), fenomeno evidente in quasi tutte le Regioni, e in particolare nei territori regionali del Piemonte, della Provincia autonoma di Trento e

del Friuli-Venezia Giulia. Al contrario, le perdite superano gli utili nelle società partecipate a controllo pubblico con sede in Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Analizzando i valori della gestione caratteristica delle società rispetto alle unità di personale impiegate, si rileva un valore medio di incidenza del costo del personale sul costo della produzione pari a 20,39%, con punte che superano il 38% nelle Regioni Abruzzo, Molise, Calabria e Sardegna e addirittura oltre il 53% nella Regione Sicilia, mentre la stessa incidenza risulta diffusamente meno elevata nelle Regioni delle aree Nord e Centro.

Con riferimento alla gestione finanziaria delle stesse società, a livello aggregato, prevalgono i debiti sui crediti in tutte le Regioni, per la maggior parte dell'area settentrionale.

Nell'esercizio 2018 sono in perdita, circa il 23% delle n. 2.656 società a controllo pubblico e presentano un risultato d'esercizio negativo, per un importo complessivo delle perdite che si attesta intorno ai 555 milioni di euro.

Con riferimento al settore di attività, nei servizi pubblici locali meno di un quinto delle società controllate è in perdita (16,36%), mentre nei servizi strumentali quasi un terzo delle società soggette a controllo pubblico (27,73%) presenta un risultato di esercizio negativo.

In quasi tutti i territori regionali il margine operativo lordo presenta uno squilibrio negativo tra ricavi e costi che si rinviene già nella gestione caratteristica, fatta eccezione per le aree regionali della Lombardia, del Lazio, della Basilicata e della Sardegna, ove le perdite si accumulano in prevalenza in aree diverse della gestione del bilancio.

Con riferimento alla revisione periodica, il 2018 rappresenta il secondo anno di attuazione delle norme recate dall'art. 20 del Tusp.

Secondo i dati al 31 dicembre 2018, così come rilevati in sede di approvazione dei relativi bilanci, n. 1.197 società attive, pari al 25,7% del totale delle società, versano in almeno una delle situazioni di criticità che avrebbero dovuto comportare, in applicazione della disciplina di cui all'art. 20 del Tusp, l'adozione di una misura di razionalizzazione da parte degli enti proprietari.

In particolare, circa il 35% delle società analizzabili presentano, nell'esercizio 2018, un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori o sono addirittura prive di dipendenti; oltre il 24% delle società analizzabili presenta un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro; con riferimento, infine, all'art. 20, co. 2, lett. b) (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti), su n. 350 società che registrano, al 2018, perdite in quattro dei cinque esercizi considerati, n. 130 svolgono servizi di interesse generale e n. 27 sono già cessate o in liquidazione o inattive.

In esito alle determinazioni assunte dagli enti proprietari in merito alle quote di partecipazione detenute e delle misure che i medesimi hanno comunicato mediante l'applicativo "Partecipazioni", si osserva, quindi, che resta ancora elevato il numero di partecipazioni detenute dagli enti territoriali. In particolare, circa l'86% del totale è rappresentato dalle partecipazioni per le quali non sono previsti interventi (n. 20.342) e da quelle per le quali è disposto il mantenimento con azioni di razionalizzazione interne alla società (n. 647). Dall'analisi è emerso infatti che è stato deliberato il mantenimento (con o senza interventi di razionalizzazione) del 90% delle partecipazioni in società che svolgono servizi pubblici locali e dell'81% delle società strumentali.

Le partecipazioni non più detenute, rilevate con riferimento al 31/12/2018, risultano essere n. 2.971, di cui n. 516 relative ad organismi non societari e n. 2.455 riferite a società. Le motivazioni per le quali le partecipazioni sono venute meno sono diverse. Oltre a quelle riguardanti la dismissione da parte degli enti partecipanti (cessione a titolo gratuito o oneroso, fusioni per incorporazione o per unione, messa in liquidazione, recesso, scioglimento), rilevano anche quelle afferenti alla cessazione dell'organismo partecipato nel corso del 2018 e all'erroneo inserimento della partecipazione in occasione di precedenti rilevazioni. Attraverso un continuo monitoraggio dovrà essere assicurata la tempestiva conclusione delle procedure di dismissione (già deliberate o disposte in sede di revisione), alcune delle quali potrebbero avere anche rilevanti riflessi di carattere occupazionale.

4 Flussi finanziari e affidamento di servizi agli organismi partecipati dagli enti territoriali

I rapporti che intercorrono, sotto il profilo giuridico, economico e finanziario, tra gli enti partecipanti e i loro organismi partecipati, vengono osservati da un punto di vista complessivo con riferimento a tutti gli organismi partecipati, a prescindere dalla loro forma giuridica o dalla sussistenza di una relazione di controllo con l'ente partecipante.

Il conto ideale dei reciproci rapporti di credito e debito evidenzia, nel periodo oggetto di osservazione, un saldo a favore degli enti partecipanti per un valore di oltre due miliardi di euro. I debiti si concentrano in un minor numero di organismi partecipati rispetto a quelli che registrano crediti verso gli enti partecipanti.

L'ipotesi di una dipendenza finanziaria degli organismi rispetto agli enti partecipanti è corroborata dal successivo esame dei flussi finanziari in uscita (spese) e in entrata (entrate) registrati dagli enti. Il valore delle spese, nella forma giuridica degli impegni di competenza, pari a oltre venticinque miliardi di euro, sopravanza quello degli accertamenti di entrata, che, nel 2018, si ferma a 3,4 miliardi di euro; incassi e pagamenti seguono il profilo dei dati di competenza.

Sulla base delle informazioni disponibili non è possibile un'esposizione analitica dei segnali deterministici, rimanendo sullo sfondo l'interrogativo sulle cause degli sbilanciamenti osservati. È

anche verosimile la presenza di effetti indotti dall'interazione di più variabili che rende comunque problematica una formulazione predittiva sullo stato di salute degli organismi partecipati.

Del resto, la conoscenza successiva dell'evento pandemico, manifestatosi agli inizi del 2020 e tuttora in atto, e dei suoi ancora non del tutto prevedibili effetti sulla gestione economico-finanziaria sia degli enti pubblici partecipanti sia degli organismi partecipati sottrae utilità e interesse a ulteriori studi confermativi delle tracce che, come si è appena illustrato, emergono dall'indagine dei dati di bilancio al 31 dicembre 2018.

Il fenomeno degli affidamenti non si presenta di agevole ricostruzione, già sotto il profilo della disciplina, frammentata in fonti diverse, sia nazionali sia sovranazionali. L'analisi si sofferma sull'attuazione del modello dell'*in house providing* e sulle forme alternative di *partenariato pubblico-privato*, anche alla luce delle più recenti novità normative e giurisprudenziali rispetto all'esercizio oggetto di indagine.

Nell'area dei servizi pubblici locali si registra la maggiore concentrazione degli affidamenti in termini sia di numerosità delle procedure sia di impegni di spesa; tuttavia, la forma di affidamento prevalente dei servizi pubblici locali resta quella dell'affidamento diretto. Tale elemento può formare oggetto di ulteriori riflessioni anche in relazione al profilo della tutela della concorrenza in questo settore.

Le indicazioni legislative sulle modalità di esercizio del controllo da parte dell'ente affidante sulla qualità e sull'economicità del servizio svolto individuano nel contratto di servizio la sede privilegiata per la determinazione dei risvolti operativi della sua concreta conduzione. Tale controllo deve risultare particolarmente pregnante per gli enti in condizioni di deficitarietà strutturale o, più in generale, di difficoltà finanziaria.

5 Società partecipate e controllate dagli enti sanitari

La platea delle società censite in banca dati comprende n. 101 società partecipate, di cui n. 60 risultano a controllo pubblico (le restanti n. 41 non sono soggette a controllo pubblico). Per n. 90 società (n. 56 a controllo pubblico e n. 34 non a controllo pubblico) è presente in banca dati il bilancio d'esercizio redatto secondo il criterio economico-patrimoniale e sulla base degli schemi previsti nel codice civile. Risulta prevalente il numero di quelle dirette (71,28%) rispetto alle indirette (4,95%) e alle miste (23,76%). Il maggior numero di società partecipate è detenuto dagli enti sanitari della Regione Campania, seguita dagli enti sanitari delle Regioni Puglia, Lombardia ed Emilia-Romagna. Gli enti sanitari della P.A. di Trento, del Molise e della Basilicata non presentano società partecipate censite in banca dati. Gli enti sanitari che detengono le maggiori partecipazioni dirette ed indirette nel capitale delle società partecipate (per un totale di n. 267 partecipazioni) sono le aziende sanitarie locali (ASL) con n. 142 partecipazioni totali suddivise in n. 129 dirette e n. 13 indirette. Sul piano territoriale la zona

Nord-Est rileva n. 66 partecipazioni (dirette ed indirette), mentre il Nord-Ovest segue con n. 61 partecipazioni.

Con riferimento ai risultati economici, in linea generale, in quasi tutte le Regioni il valore della produzione è superiore al costo della produzione. Circa la composizione del costo della produzione, in molte realtà (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Toscana, Puglia e Sicilia) il costo del personale rappresenta oltre il 50% del totale costo della produzione, nelle società a controllo pubblico e per quelle non a controllo pubblico al di sopra del 50% troviamo partecipazione sia degli enti sanitari della Regione Emilia-Romagna che delle Marche. Il risultato dell'esercizio (utile/perdita), aggregato a livello di comparto, riporta una netta prevalenza degli utili rispetto alle perdite, sia per gli organismi a controllo pubblico che per quelli non a controllo pubblico (in questi ultimi in modo meno accentuato). La gestione caratteristica è influenzata dal settore di attività prevalente in cui opera la società partecipata, che nella maggior parte dei casi riguarda attività relative ai servizi "strumentali", con n. 34 società su n. 56 totali (60,7% del totale). Nella categoria "servizi strumentali", l'impiego di un maggior numero di unità lavorative si registra nei settori "Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese", "Attività artistiche, sportive, di intrattenimento" e "Altre attività di servizi". Gli organismi operanti nei Servizi pubblici locali, seppure meno numerosi (n. 22 società) rispetto a quelli presenti nei servizi "strumentali" (n. 34), impiegano un numero di addetti maggiore (n. 8.981 addetti impiegati nel settore "Sanità e assistenza sociale").

I valori della gestione finanziaria degli enti societari a controllo pubblico evidenziano a livello aggregato una massa di debiti superiore ai crediti ad eccezione di alcuni enti sanitari appartenenti alle Regioni Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Campania e Sicilia. Complessivamente i crediti delle società partecipate dagli enti sanitari ammontano a 353,7 milioni di euro a fronte di un importo complessivo dei debiti pari a 388,3 milioni di euro. Il quoziente di indebitamento a livello complessivo nazionale risulta essere 1,52 con alcune Regioni che si allontanano dalla media nazionale come la Puglia con un quoziente pari a 4,94 e la P.A. di Bolzano con un valore pari a 4,82. Analoga analisi può essere effettuata sugli enti non soggetti a controllo pubblico nei quali l'ammontare dei debiti risulta essere pari a 92,8 milioni di euro a fronte di una massa creditoria di poco superiore ai 31 milioni di euro. Il quoziente di indebitamento a livello globale risulta essere pari a 0,82 con una punta di 16,16 per gli enti della Regione Puglia.

Le società partecipate dagli enti sanitari in perdita, complessivamente sono n. 19: se ne registrano rispettivamente n. 12 a controllo pubblico, con perdite pari a 3,6 milioni di euro circa, e n. 7 non soggette a controllo pubblico, con perdite per un totale di 252 mila euro. Nei n. 12 enti a controllo pubblico in perdita il numero medio dei dipendenti è pari a n. 35 unità con un valore della produzione pari a circa

la metà del costo della produzione. Analogo discorso può essere fatto per le n. 7 società non a controllo pubblico che generano perdite che in alcuni casi presentano solo costi.

Gli esiti della revisione periodica degli organismi partecipati dagli enti sanitari a norma dell'art. 20 del Tusp, devono essere comunicati, anche in caso negativo, alla banca dati "Partecipazioni" e le relative informazioni devono essere rese disponibili alla struttura dedicata al controllo sull'attuazione del Tusp costituita presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla Sezione della Corte dei conti competente.

In generale, risulta che n. 35 società, pari al 34,65% del totale, versano in almeno una delle situazioni di criticità tali da richiedere un intervento da parte degli enti proprietari. Le predette società annoverano complessivamente n. 72 dipendenti.

La condizione di cui all'art. 20, co. 2, lett. b) (società prive di dipendenti o con numero addetti inferiore a quello degli amministratori) ricorre in un consistente numero di società (n. 34 società). In tali casi, il percorso di razionalizzazione avviato dagli enti potrebbe risultare più agevole per il limitato impatto occupazionale delle misure adottate.

Con riferimento alla criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. d), risulta che n. 27 società presentano un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro. Risultano n. 27 società in attività che impiegano n. 63 dipendenti. In tali casi, il rilevante numero di dipendenti, nonostante la esiguità del fatturato prodotto dalle società in esame, rappresenta un fattore di possibile rallentamento del percorso di razionalizzazione.

Con riferimento alla condizione di cui all'art. 20, co. 2, lett. e), emerge che n. 12 società (con n. 17 dipendenti) registrano perdite in quattro dei cinque esercizi considerati.

In esito alla revisione periodica gli enti sanitari hanno deliberato il mantenimento (con o senza azioni di razionalizzazione interne alla società) di n. 118 partecipazioni.

Risultano non più detenute n. 15 partecipazioni di cui n. 5 relative ad organismi non societari e n. 10 riferite a società. Le motivazioni della mancata detenzione sono diverse: cessione della partecipazione a titolo gratuito o a titolo oneroso, messa in liquidazione, recesso e scioglimento. La cessione a titolo oneroso è avvenuta per n. 4 società, con un incasso di 3,33 milioni di euro rispetto a quello previsto pari a 3,335 milioni di euro.

6 Flussi finanziari e affidamento di servizi agli organismi partecipati dagli enti sanitari

La relazione approfondisce le dinamiche finanziarie tra gli organismi partecipati e gli enti partecipanti: in tale prospettiva, l'indagine si focalizza sui movimenti finanziari tra l'ente sanitario e gli organismi partecipati da almeno un ente sanitario, sotto il profilo dei crediti e debiti, delle entrate e delle spese.

L'analisi sui crediti e debiti evidenzia lo *stock* al 31 dicembre 2018 della massa creditoria e debitoria esistente tra l'ente partecipante e l'organismo partecipato. Nel complesso, i crediti degli organismi partecipati ammontano a 165,1 milioni di euro, di cui oltre la metà è registrata dagli organismi partecipati con sede legale in Emilia-Romagna (n. 8 organismi), mentre i debiti verso enti partecipanti ammontano a 77,5 milioni di euro, di cui l'80% si concentra sempre negli organismi partecipati con sede legale in Emilia-Romagna.

A livello complessivo le entrate registrate dagli enti sanitari per erogazioni ricevute dagli organismi partecipati ammontano a 46,8 milioni di euro, dei quali il 6,8% risulta provenire da dividendi e il 93,2% risulta provenire da "altre entrate". Quest'ultima categoria, di carattere residuale, risulta essere la parte più consistente in tutte le aree regionali in cui risultano movimenti contabili in entrata.

Con riferimento alla spesa degli enti sanitari verso gli organismi oggetto dell'indagine la stessa viene rappresentata sotto il profilo degli importi erogati dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi.

Le erogazioni sostenute dagli enti partecipanti per gli organismi partecipati ammontano complessivamente a 642,9 milioni di euro: la voce di maggior peso, a livello aggregato nazionale, è rappresentata dagli oneri per contratti di servizio pari a 617,7 milioni di euro (96,1% del totale). Non si riscontrano, dai dati comunicati, movimenti contabili tra ente partecipante e organismo partecipato per finalità di copertura perdite o per aumento di capitale (si evidenziano, però, pagamenti per oneri per copertura perdite negli enti sanitari della Regione Veneto per un ammontare di 396 mila di euro).

Le maggiori risorse assegnate agli organismi partecipati risultano erogate dagli enti sanitari appartenenti alla Regione Puglia, con 174 milioni di euro (27,07% del totale), alla Regione Emilia-Romagna, con 173,9 milioni di euro (27,05% del totale) e alla Regione Piemonte, con 112 milioni di euro (17,42% del totale).

L'esame sugli affidamenti viene effettuato sotto diverse angolazioni: per tipologia degli enti affidanti, per modalità di affidamento e sotto il profilo dell'"ente affidante", di cui si è dato conto dell'aggregazione su base regionale.

Gli enti sanitari che hanno comunicato sull'applicativo "Partecipazioni" affidamenti ai loro organismi partecipati sono n. 88 (76,5% del totale), su un totale di n. 115 enti sanitari, ed hanno riguardato n. 58 organismi partecipati, su una platea di n. 149.

Il totale degli affidamenti è pari a n. 195 per un totale di impegni annuali pari a 611,4 milioni di euro. La maggior parte degli affidamenti si concentra nella categoria “Servizi strumentali”: si rilevano n. 149 affidamenti (76,4% del totale affidamenti) per un ammontare complessivo – a livello di impegni – pari a 285 milioni di euro (46,7% del totale impegni).

La tipologia di ente affidante è rappresentata prevalentemente dall’amministrazione dichiarante, con n. 170 affidamenti (87,2% del totale), seguito dalla voce residuale Altro (con n. 17 affidamenti, 8,7% del totale) e dal Consorzio di enti pubblici (con n. 8 affidamenti, 4,1% del totale).

A livello regionale gli enti sanitari che maggiormente fanno ricorso all’affidamento sono ubicati in Puglia, con n. 17 affidamenti per un totale di 168,9 milioni di euro (27,6% del totale), in Emilia-Romagna, con n. 44 affidamenti per un totale di 161,7 milioni di euro (26,5% del totale), e in Piemonte, con n. 27 affidamenti per un totale di 99,6 milioni di euro.

In quasi tutte le Regioni gli affidamenti vengono effettuati dall’Amministrazione dichiarante ad eccezione di n. 6 Regioni, in cui l’affidamento avviene effettuato anche da Consorzi di Enti pubblici e da Altro (categoria residuale che rappresenta altre tipologie di enti).

SEZIONE TERZA

LE ANALISI DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

7 Le valutazioni della Corte sul territorio

I controlli sulle gestioni esternalizzate degli enti territoriali continuano a rivestire particolare rilievo nell’ambito delle verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo che hanno continuato ad esaminare il fenomeno sia sotto il profilo ordinamentale che sotto quello più strettamente contabile. Importanti elementi informativi sono offerti, a detti fini, dalle pronunce adottate nell’ambito delle verifiche svolte sulle gestioni finanziarie delle Regioni, in special modo quelle relative ai giudizi di parificazione dei rendiconti generali e degli enti locali nonché le deliberazioni adottate con riferimento a più mirati controlli volti ad attenzionare specifici profili applicativi della vigente normativa. In primo luogo, di interesse appaiono gli elementi conoscitivi offerti dalle Sezioni regionali di controllo in ordine ai processi di revisione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie per i quali, peraltro, continuano a rilevarsi profili critici, soprattutto, per ciò che riguarda la compiuta esposizione delle motivazioni del mantenimento di alcune partecipazioni societarie e della strategicità delle partecipazioni. Le Sezioni hanno anche esaminato i profili di attuazione di specifici istituti quali il fondo perdite societarie di cui all’art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 – scrutinato con riguardo al corretto e adeguato dimensionamento – nonché la c.d. circolarizzazione dei debiti e dei crediti reciproci che ha evidenziato

disallineamenti ed incongruenze oltre che un rispetto, non sempre puntuale, delle previsioni normative con riferimento alla c.d. doppia asseverazione. Con riguardo ad aspetti di sana gestione finanziaria sono state, inoltre, esaminate le erogazioni in favore degli organismi partecipati in perdita, anche al fine di verificare il rispetto del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 6, comma 19, del d. l. n. 78/2010 (convertito dalla l. n. 122/2010, successivamente ripreso e confermato dall'art. 14, comma 5, del d. lgs. n. 175/2016). Sono state rilevate situazioni critiche di società partecipate da enti locali che, seppure in liquidazione da diversi anni, fanno registrare perdite reiterate, con risvolti negativi sui bilanci degli enti soci che continuano a ripianarle con esborsi annuali significativi. Da ultimo, giova sottolineare la particolare attenzione riservata al sistema delle partecipazioni, regionali e locali, anche nell'ambito delle verifiche sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, a comprova di un sistema di controlli a rete capace di intercettare il fenomeno delle gestioni esternalizzate sotto tutti i profili, e non solo nella sua dimensione economico finanziaria, di rilievo.

SEZIONE PRIMA

Normativa e inquadramento generale

1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

1.1 Introduzione

La presente relazione al Parlamento si inserisce nell'ambito delle attività di referto che la Corte dei conti svolge, annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale ai fini del coordinamento della finanza pubblica (art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131).

In particolare, l'indagine è rivolta al settore delle partecipazioni pubbliche degli enti territoriali, in considerazione dell'ampiezza¹ e della rilevanza del fenomeno² che interessa tutti i livelli di governo, fino ai Comuni di piccolissima dimensione, con conseguenti ricadute economiche sui bilanci degli enti soci.

Il sistema delle partecipazioni rappresenta un nodo cruciale per la vita economica del Paese potendo fungere da volano di crescita e di occupazione, ma nel corso degli anni è stato interessato da fenomeni distorsivi per un utilizzo improprio dello schema societario.

Troppo spesso, infatti, le amministrazioni si sono avvalse di tale strumento privatistico al fine di eludere i vincoli di finanza pubblica e le conseguenze finanziarie delle perdite economiche accumulate dagli organismi partecipati si sono riversate, pesantemente, sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti.

L'ottica prospettica del referto sugli organismi partecipati degli enti territoriali e degli enti del servizio sanitario regionale è quella di fornire una capillare visione delle partecipazioni pubbliche detenute, analizzando la diffusione, la rilevanza economica e la tendenza evolutiva del fenomeno.

In continuità con i precedenti referti³, nella prima parte della relazione viene esaminato il profilo ordinamentale. La disamina del quadro normativo di riferimento si integra con la rappresentazione del più recente scenario sulle verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di partecipazioni pubbliche⁴, trattata nella parte conclusiva della relazione.

¹ L'incremento numerico delle società pubbliche legate agli enti locali è avvenuto a partire dalla metà degli anni '90, sulla base di un nuovo assetto normativo introdotto dall'art. 22 della l. n. 142/1990, disposizione a norma della quale si prevedeva la possibilità di affidare la gestione dei servizi pubblici a società a prevalente partecipazione pubblica. Il vincolo della prevalente partecipazione pubblica venne poi soppresso dall'articolo 12 della l. n. 498/1992.

² La recente ricerca ISTAT, avente ad oggetto "Le partecipate pubbliche in Italia, 2018", dimostra il rilievo economico delle società a partecipazione pubblica.

³ Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazioni nn. 29/2019/FRG, 23/2018/FRG, 27/2017/FRG, 27/2016/FRG, 24/2015/FRG, 15/2014/FRG.

⁴ Ai sensi dell'art. 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione SSRR n. 14/DEL/2000 e successive modifiche), la Sezione delle autonomie, nell'ambito del coordinamento, è "espressione delle Sezioni regionali di controllo".

Un primo aspetto d'interesse riguarda il governo della finanza territoriale. Infatti, la gestione degli organismi partecipati ha un'incidenza diretta sulla finanza pubblica e rappresenta un rilevante profilo dei controlli operati dalla magistratura contabile, a norma dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 3, comma 1, lett. d) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Dalle *performance* e dalla continuità delle società a partecipazione pubblica dipende non solo la stabilità economica delle stesse società ma anche l'equilibrio finanziario degli enti partecipanti e, in definitiva, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

La natura delle risorse utilizzate pone un ineludibile aspetto di *accountability* del settore, in modo da rendere trasparente la gestione della partecipazione pubblica nei confronti del "proprietario" di "ultima istanza", ovvero la Collettività di riferimento dell'ente socio (sia esso lo Stato, la Regione o il Comune). A tal fine, nell'ambito delle verifiche sul funzionamento dei controlli interni previsti dall'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), come modificato dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012⁵, le Sezioni regionali della Corte dei conti valutano l'efficacia dei controlli che gli enti devono effettuare, ai sensi dell'art. 147-*quater*, sulle società partecipate non quotate⁶, per monitorare costantemente il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati a detti organismi⁷.

L'analisi sulla gestione finanziaria ed economica delle società partecipate è collegata alla redazione del bilancio consolidato che gli enti locali e le Regioni devono predisporre secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e relativo allegato 4/4, recante il relativo principio contabile applicato⁸. Il bilancio consolidato rappresenta il consuntivo del risultato economico, patrimoniale e finanziario del "Gruppo amministrazione pubblica" e attraverso la sterilizzazione delle poste contabili - che hanno prodotto effetti soltanto all'interno del gruppo - assolve ad una funzione essenziale di informazione, sia interna che esterna, rendendo trasparente il processo di *governance*⁹.

Per il vero, il concetto di gruppo, quale unità economica, presuppone una gestione consapevole che l'ente pubblico-capogruppo dovrebbe esercitare mediante linee di indirizzo strategico, al fine della pianificazione e del controllo degli enti partecipati.

⁵ Una disposizione di contenuto speculare è prevista per le Regioni dall'art. 1, comma sesto, del d.l. n. 174/2012.

⁶ L'art. 147-*quater*, Tuel dispone che «L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale» e che, a tal fine «l'Amministrazione definisce preventivamente (...) 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». Ai sensi della richiamata disposizione, 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».

⁷ Cfr., Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22/2019/INPR, ha affermato che poiché il controllo sugli equilibri finanziari, ex art. 147-*quinqüies* del d.lgs. n. 267/2000, implica la valutazione degli effetti che si determinano dall'andamento economico-patrimoniale degli organismi gestionali esterni, i controlli devono interessare tutti gli organismi partecipati dagli enti locali.

⁸ Con riferimento all'esclusione dei Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'obbligo di redigere il bilancio consolidato (art. 233-*bis* del Tuel, come emendato dal correttivo fiscale), giova ricordare che la riconciliazione delle posizioni creditorie e debitorie, tra enti e organismi partecipati, rappresenta un obbligo informativo a carico di tutti gli enti territoriali ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011.

⁹ Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2020/INPR, "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica-finanziaria concernente il bilancio consolidato 2019" degli enti territoriali, inclusi gli enti del Sistema sanitario.

Sotto questo profilo, i risultati dei controlli operati dalla Corte dei conti, esaminati nel referto, dimostrano come il versante della *governance* sia, sovente, carente, in parte per incapacità degli enti ma anche per fattori di complessità insiti nel “Gruppo amministrazione pubblica”, in cui convivono realtà con finalità economiche e sociali diverse nonché con difformi regimi giuridici e contabili¹⁰.

I richiamati aspetti d’interesse sono approfonditi nella prima parte della relazione, ove vengono anche analizzate le principali direttrici del complesso *corpus* normativo contenuto nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con il d.lgs. n. 175/2016¹¹.

Nella stessa sezione della relazione, uno specifico *focus* è rivolto all’esame degli obiettivi perseguiti dalla riforma organica del 2016¹² in relazione all’intento di razionalizzare il fenomeno¹³ e di prevenire la proliferazione ingiustificata degli organismi partecipati, attuando il principio di efficienza unitaria della finanza pubblica¹⁴.

Lo scopo dei piani di razionalizzazione è quello di verificare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano il mantenimento delle partecipazioni pubbliche (dirette e indirette), in base ad una motivazione analitica circa le ragioni e le finalità che giustificano la scelta sul piano della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa (art. 5 Tusp), nonché della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria per il socio pubblico¹⁵. Ad un quinquennio di distanza dalla promulgazione del Testo unico, le misure intraprese dagli enti territoriali per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20 del d.lgs. n. 175/2016) non sembrano aver raggiunto gli obiettivi e nelle più recenti deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo sono stati evidenziati aspetti critici¹⁶. A tal riguardo sono richiamati gli esiti più significativi dei controlli operati dalle Sezioni regionali.

¹⁰ Le differenze delle poste di bilancio tra l’ente capogruppo e gli altri enti e società inseriti nel perimetro di consolidamento derivano dai diversi criteri di valutazione e di rilevazione adottati, cui la contabilità finanziaria potenziata solo in parte pone rimedio.

¹¹ Il d.lgs. n. 175/2016 è stato oggetto di integrazione e correzione ad opera del d.lgs. n. 100/2017, in conseguenza della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge delega n. 124/2015.

¹² Il Testo unico si propone la razionalizzazione delle partecipazioni e la regolazione delle modalità di gestione da parte dei soggetti pubblici, in linea con le pratiche internazionali di *Corporate governance* delle imprese pubbliche (OCSE, 2015a).

¹³ La necessità di una compiuta attuazione delle riforme avviate è stata sottolineata, a livello sovranazionale, dalla Commissione europea, nel *Country report* 2019, SWD, 1011 *final*, reso a Bruxelles il 27 febbraio 2019, secondo cui “La mancanza di procedure competitive per l’aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e delle concessioni per i beni pubblici incide negativamente sulla qualità (e sul costo) dei servizi” e che “nonostante le recenti riforme (...) permangono problemi nella gestione delle partecipazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali, e l’incertezza sull’attuazione del codice degli appalti pubblici rallenta gli investimenti”.

¹⁴ Gli obiettivi del d.lgs. n. 175/2016, emendato e corretto con d.lgs. n. 100/2017 sono indicati dall’art. 1, cc. 1 e 2, ove si precisa che le relative disposizioni «hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l’acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta» e che le stesse «sono applicate avendo riguardo all’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica».

¹⁵ L’art. 1, comma 723 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha previsto la possibilità per gli enti di derogare all’obbligo di alienazione e dismissione delle società inserite nel piano di razionalizzazione straordinario, previsto dall’art. 24 Tusp, fino al 31 dicembre 2021. A condizione che le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione.

¹⁶ Cfr. Corte conti, *ex multis*, Sez. contr. Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, deliberazione n. 11/2020; id n. 12/2020 aventi ad oggetto il controllo dei piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie redatti nel 2018 e nel 2019 dalla Regione autonoma e dagli enti locali valdostani; Sezioni Riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, deliberazione n. 4/2020/PARI; Sez. contr. Sardegna, deliberazione n. 84/2019/PARI; Sez. contr. Piemonte, deliberazioni n. 7/2021/VSG, n. 9/2021/VSG, n. 53/2021/VSG, n. 57/2021/VSG, n. 62/2021/VSG, n.

Nella seconda sezione del referto viene effettuata un'analisi sui dati aggregati relativi agli organismi censiti nell'applicativo "Partecipazioni" della banca dati unificata della Corte dei conti e del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare, sono oggetto di scrutinio gli organismi, societari e non societari (aziende speciali, istituzioni, fondazioni, consorzi), di cui l'ente territoriale (Regioni, Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni) alla data della rilevazione, detiene una partecipazione diretta o indiretta (di primo livello, tramite società od organismi controllati). Rientrano nell'indagine anche gli organismi posseduti pro quota da altri soggetti pubblici, purché siano partecipati da almeno un ente territoriale. Una separata analisi è stata dedicata agli organismi partecipati dagli enti del servizio sanitario, caratterizzati anche da una specifica regolamentazione di settore.

Come ricordato, i dati esaminati (alla data dell'11 maggio 2021)¹⁷ riguardano gli organismi censiti nella banca dati unificata, costituita in virtù del protocollo di intesa Mef-Corte conti del 25 maggio 2016¹⁸. Nel corso del 2021¹⁹ è stato stipulato un nuovo protocollo al fine di consolidare la sinergica collaborazione nell'esercizio delle funzioni di controllo e di monitoraggio sull'attuazione del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica²⁰, ferme restando le distinte competenze della Corte dei conti e del Ministero.

71/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 46/2019, avente ad oggetto referto organismi partecipati delle Regioni e degli enti locali; id, deliberazioni n. 43/2020/PRSE, n. 391/2019/VSG, n. 422/2019/VSG, n. 423/2019/VSG, n. 435/2019/VSG, n. 6/2020/VSG, n. 138/2020/VSG in sede di esame dei provvedimenti di revisione straordinaria e ordinaria; Sez. contr. Liguria, deliberazioni n. 25/2019/VSG, n. 26/2019/VSG, n. 76/2019/VSG; Sez. contr. Veneto, deliberazione n. 42/2021/GEST avente ad oggetto "Referto sullo stato della razionalizzazione delle società partecipate degli enti territoriali del Veneto"; Sez. contr. Friuli-Venezia Giulia, deliberazioni n. 12/2020, id. n. 16/2020 avente ad oggetto i provvedimenti di razionalizzazione adottati negli esercizi 2018 e 2019; Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 63/2020/PARI nonché in sede di esame di piani di razionalizzazione delle partecipate di alcuni enti locali, deliberazioni n. 17/2020/VSG, n. 28/2020/VSG, n. 58/2020/VSG, n. 84/2020/VSG, n. 106/2020/VSG; Sez. contr. Toscana, deliberazione n. 52/2020/VSGO avente ad oggetto "Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie degli enti locali", deliberazione n. 65/2020/PARI, nella parte concernente lo stato di attuazione del piano di revisione periodica adottato nel 2018, nonché la recente delibera n. 39/2021/VGG, recante "Referto su la razionalizzazione periodica 2018 delle partecipazioni societarie degli enti locali"; Sez. contr. Marche, deliberazione n. 39/2019/PARI; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazioni n. 25/2020/VSG, n. 26/2020/VSG, n. 34/2020/VSG, n. 56/2020/VSG, n. 57/2020/VSG, n. 61/2020/VSG, n. 57/2020/VSG, n. 61/2020/VSG, n. 62/2020/VSG, n. 63/2020/VSG, n. 64/2020/VSG, n. 65/2020/VSG, n. 66/2020/VSG, n. 67/2020/VSG, n. 68/2020/VSG, n. 69/2020/VSG, aventi ad oggetto l'inadempimento di alcuni enti agli obblighi di adottare la deliberazione consiliare relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie; Sez. contr. Umbria, deliberazione n. 5/2019/VSGO sul piano della Regione di revisione straordinaria; Sez. contr. Molise, deliberazione n. 121/PARI/2019; Sez. contr. Basilicata, deliberazione n. 42/2020/PARI; Sez. contr. Calabria, deliberazione n. 192/2020 in sede di esame di rendiconti degli enti locali.

¹⁷ Data di acquisizione delle informazioni dell'applicativo "Partecipazioni, mediante il sistema conoscitivo Corte (MOPADT). A tale data sono stati rilevati 7.154 organismi, di cui 5.813 in attività, 178 inattivi, 295 soggetti a procedura concorsuale e 868 in liquidazione volontaria.

¹⁸ Nel quadro della razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, il Ministero dell'economia e delle finanze, fin dal 2009 ha curato la raccolta delle informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente da una P.A. Fino all'esercizio finanziario 2014, le informazioni e i dati relativi agli organismi partecipati, necessari per le attività di controllo finanziario e referto delle Sezioni centrali e territoriali, erano autonomamente raccolti anche dalla Corte dei conti tramite il sistema informativo gestionale Siquel, realizzato nel quadro delle verifiche sulla gestione degli enti locali all'interno dei controlli obbligatori sui bilanci preventivi e consuntivi, ed alimentato tramite la compilazione on line di questionari-relazione da parte dei revisori dei conti.

¹⁹ Il Protocollo di intesa è stato sottoscritto il 10 maggio 2021 dal Presidente della Corte dei conti e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

²⁰ Ai sensi dell'art. 4 del citato Protocollo è previsto un Comitato di governo della banca dati al fine di corrispondere alle esigenze informative congiunte della Corte dei conti e del MEF - Dipartimento del tesoro.

Nello specifico, l'applicativo "Partecipazioni", che acquisisce i dati relativi agli organismi partecipati di tutte le Pubbliche Amministrazioni e non soltanto di quelle territoriali²¹, raccoglie le informazioni relative alle procedure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ai sensi degli artt. 24 e 20 del d.lgs. n. 175/2016, nonché i dati richiesti ai fini del censimento annuale di tutti gli organismi partecipati e dei rappresentanti in organi di governo delle società e di enti, di cui all'art. 17, co. 4, del d.l. n. 90/2014.

Nell'ambito dell'indagine, una particolare attenzione è rivolta all'esame dei risultati economici e finanziari delle società partecipate a controllo pubblico degli enti territoriali²², al fine di scrutinare le gestioni societarie maggiormente rilevanti e in relazione alle quali gli enti partecipanti hanno una maggiore capacità di incidenza.

L'analisi dei dati aggregati fotografa il quoziente d'indebitamento degli organismi societari, nonché i flussi finanziari (crediti e debiti) intercorrenti nei confronti dei soci pubblici.

Oggetto di indagine sono anche le dinamiche finanziarie reciproche tra enti partecipanti e organismi partecipati, al fine di valutare il grado di autonomia, o di dipendenza, dei soggetti partecipati.

Sono, poi, approfondite le modalità di affidamento dei servizi di interesse pubblico ed è effettuato uno specifico *focus* sulle società miste preordinate ad un contratto di partenariato e sull'affidamento diretto a società *in house*. Per i servizi pubblici locali di interesse generale (SPL) sono forniti gli elementi informativi relativi a quattro fondamentali settori di attività: a) fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento; b) fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; c) trasporto e magazzinaggio; d) sanità e assistenza sociale.

Nella seconda sezione del referto vengono analizzati i risultati economici, la gestione finanziaria, l'andamento dei flussi finanziari e gli affidamenti dei servizi anche per gli organismi partecipati dagli enti sanitari (Aziende sanitarie locali, Agenzie regionali sanitarie, Aziende ospedaliere pubbliche, Aziende ospedaliero-universitarie, Policlinici universitari, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere

²¹ La banca dati del Dipartimento del tesoro nasce come estensione della banca dati del Ministero dell'economia e delle finanze per la rilevazione degli immobili (art. 2, co. 222, l. 23 dicembre 2009, n. 191). Con il d.m. 30 luglio 2010, il perimetro di raccolta dati è esteso alle concessioni e alle partecipazioni. In precedenza, le informazioni sugli enti territoriali funzionali alle verifiche della Corte erano acquisite mediante l'applicativo Siquel. Con l'art. 17, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, è stata riordinata l'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, delle informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente da una P.A., nel quadro della razionalizzazione degli enti pubblici, di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria e degli organismi che prestano servizi alle pubbliche amministrazioni.

Nuovi contenuti sono costituiti dai dati dei rappresentanti nominati dalle PA negli organi di governo delle società e degli enti partecipati e sugli oneri derivanti dalla partecipazione (banca dati CONSOC prima detenuta dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione), nonché dalle informazioni relative al costo annuo del personale prima comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze da parte degli enti pubblici economici, delle aziende che producono servizi di pubblica utilità, delle società non quotate partecipate da PA, nonché gli enti e le aziende di cui all'articolo 70, co. 4, d.lgs. n. 165/2001 e dalla RAI (art. 60, co. 3, d.lgs. n. 165/2001). Tali informazioni sono rese disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (c.d. BDAP) di cui all'articolo 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196. In ossequio al principio della trasparenza, l'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

²² Tali società rappresentano circa il 64% del totale degli organismi societari partecipati dagli enti territoriali (cfr. Tabella 8/EETT, cap. 3).

Scientifico pubblici), censiti nella banca dati unificata MEF-Corte dei conti, di cui l'ente sanitario detiene una partecipazione diretta o indiretta, ivi compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale, ovvero cessati o ceduti.

Sia per gli enti territoriali che per gli enti sanitari, sono scrutinati i dati relativi alla ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate e vengono evidenziate le criticità riscontrate in relazione ai parametri indicati dall'art. 20, co. 2, lett. b), d) e) Tusp (ovvero, società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro; società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti). Infine, sono analizzati gli esiti della revisione in relazione alle misure che gli enti stessi hanno comunicato mediante l'applicativo Partecipazioni. A tale riguardo, come emerge dal prosieguo della relazione, il processo di razionalizzazione segna il passo, tant'è che il "mantenimento delle partecipazioni senza interventi" si attesta su un valore superiore all'80%²³ degli esiti comunicati dagli enti territoriali (cfr. Tabelle 25/EETT-29/EETT, par. 3.4.3).

1.2 I controlli sulle partecipazioni pubbliche e le verifiche sugli equilibri di bilancio

La verifica degli equilibri di bilancio degli enti territoriali trova il proprio baricentro nei riscontri di tipo finanziario effettuati dalle Sezioni regionali di controllo anche sulla base dei risultati della gestione delle partecipazioni detenute dal "Gruppo Ente territoriale" (art. 1, cc. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000, Tuel)²⁴. Come di seguito vedremo, la stessa disciplina delle società pubbliche completa il disegno di rafforzamento dei controlli della Corte dei conti in tale ambito.

Nello specifico, il controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci e i rendiconti degli enti soci (enti locali, Regioni e Province autonome, enti del Servizio sanitario nazionale), secondo lo schema di cui

²³ In particolare, il mantenimento senza interventi sul totale delle partecipazioni riferita a tutti gli enti territoriali è pari all'83,55%, per le Regioni/Province autonome è pari al 49,48%, per le Province e Città metropolitane è pari al 62,54% ed infine per i Comuni è pari all'84,97%.

²⁴ Cfr., per le Regioni, l'art. 1, co. 4, d.l. n. 174/2012 ("le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle Regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, dall'articolo 2, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e dall'articolo 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449"). Per gli enti locali, cfr. l'art. 148-bis, co. 2, d.lgs. n. 267/2000, secondo cui: "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

alla l. n. 266/2005²⁵, si raccorda con i controlli svolti dagli Organi di revisione contabile, a tal fine destinatari delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie²⁶.

Il controllo esterno è stato rafforzato dal d.l. n. 174/2012²⁷. Un ruolo centrale, in materia, è svolto dagli stessi controlli interni esercitati dagli enti, anche attraverso il monitoraggio periodico dell'andamento delle società partecipate.

In proposito, l'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 dispone che le Sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, verificano il funzionamento dei controlli interni degli enti locali, al fine di garantire il rispetto delle regole contabili e l'equilibrio di bilancio²⁸. Le stesse verifiche sono effettuate con riferimento alle Regioni e alle Province autonome in forza dell'art. 1, co. 6, del d.l. n. 174/2012²⁹.

Giova ricordare che il proficuo svolgimento dei controlli interni da parte degli enti-soci, con riguardo agli organismi partecipati, si correla all'esercizio di una *governance* forte e costante³⁰, teleologicamente rivolta ad analizzare, tempestivamente, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi gestionali e

²⁵ La Consulta, con sent. cost. 10 marzo 2014, n. 40 ha affermato che, in presenza di (cogenti) vincoli europei di finanza pubblica (patto di stabilità esterno e interno), i controlli «hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sent. cost. n. 60/2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari». Al riguardo, la Corte, con la stessa sent. cost. n. 40/2014, ha osservato che «il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità».

Infine, la Corte costituzionale ha ritenuto che le disposizioni sulle rinnovate funzioni della Corte dei conti siano «ascrivibili all'ambito materiale dell'armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (sent. cost. 6 marzo 2014, n. 39)» e che le verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo mediante le relazioni del Collegio dei revisori diano luogo a «controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio» (sent. cost. 5 aprile 2013, n. 60).

²⁶ Cfr. le recenti deliberazioni aventi ad oggetto le "Linee guida per le relazioni del Collegio dei revisori dei conti", n. 6/SEZAUT/2021/INPR (Regioni - consuntivo 2020); id., 5/SEZAUT/2021/INPR (Regioni - preventivo 2021-2023); id. n. 7/SEZAUT/2021 (enti locali, consuntivo 2020)."

²⁷ Nel sistema dei controlli riformato dal d.l. n. 174/2012, sono state disciplinate misure di tipo impeditivo, a norma dell'art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000, in conseguenza dell'esito delle verifiche di sana gestione finanziaria di cui alla l. n. 266/2005. È, infatti «preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria» se l'ente locale non adotta, nel termine prefissato, i «provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». In ogni caso, l'effetto impeditivo consegue ad una valutazione complessiva dei bilanci degli enti inquadrabile nel controllo sulla gestione, escluso ogni accertamento della legittimità di singoli atti.

²⁸ Ai sensi dell'art. 148 Tuel, i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ed i presidenti di Province e Città metropolitane devono trasmettere un referto sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie.

²⁹ In virtù dell'art. 1, co. 6, del d.l. n. 174/2012, il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

³⁰ La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2019 della Regione, ha evidenziato la necessità che l'ente ridefinisca la propria organizzazione, dotandosi di un ufficio di coordinamento e controllo degli enti partecipati, in modo da potenziare le strutture preposte. L'Amministrazione è stata chiamata a rendere disponibile ai propri organi di controllo interno una base informativa sulle modalità di gestione del denaro pubblico e sulla verifica degli equilibri economico-finanziari e patrimoniali degli enti del sistema regionale, non solo singolarmente considerati ma anche complessivamente, come sistema dinamico in evoluzione. La Sezione regionale di controllo per le Marche, con riferimento al rendiconto 2019, ha sollecitato la Regione ad un compiuto ed effettivo esercizio di governance in vista del superamento di una logica meramente formale nel rapporto con gli organismi in cui detiene partecipazioni e con gli altri enti soci. La Sezione regionale di controllo per il Molise, nella deliberazione n. 121/PARI/2019 ha evidenziato come il sistema dei controlli della Regione sugli organismi partecipati sia insoddisfacente con riferimento alla rappresentazione dei flussi informativi, non essendo stati prodotti reports inerenti agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti e mancando l'approvazione del *budget* delle società *in house*. Anche la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, nella deliberazione n. 42/2020/PARI, ha stigmatizzato una serie di inefficienze nell'attuazione concreta dei controlli sul sistema di gestione degli enti e degli organismi parte del "Gruppo Basilicata", con conseguente mancata effettiva razionalizzazione dei costi gravanti sul bilancio regionale, con particolare riferimento ad un costante aumento delle risorse trasferite non sostenuto da particolari esigenze di funzionamento. La Sezione regionale Calabria, all'esito della verifica del sistema di controlli interni nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti ha evidenziato, nella delibera n. 60/2020, sul Comune di Catanzaro, che il controllo non era integrato con quello sugli organismi partecipati

organizzativi programmati nonché ad individuare le opportune azioni correttive per prevenire squilibri economico-finanziari³¹. In particolare, le amministrazioni che detengono le partecipazioni devono organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società partecipate, la corretta esecuzione dei contratti di servizio ed il rispetto della disciplina sui vincoli di finanza pubblica.

L'art. 147-*quater* Tuel prevede che gli enti locali definiscono, secondo la loro autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate non quotate e che «i risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica».

Infatti, ulteriori strumenti fondamentali per verificare l'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci delle amministrazioni partecipanti sono il bilancio consolidato e la conciliazione dei reciproci rapporti di credito-debito tra enti e organismi partecipati.

1.3 Il bilancio consolidato e la conciliazione dei rapporti tra enti e organismi partecipati

Al fine di monitorare l'impatto delle gestioni esternalizzate sui conti delle amministrazioni partecipanti (e comunque dei rapporti di partecipazione in società o altri organismi) appare di assoluto rilievo la redazione del bilancio consolidato³².

In considerazione dell'importanza di tale strumento contabile, la Corte dei conti ha fornito indicazioni di principio ed operative, con linee guida della Sezione delle autonomie che integrano quelle già emanate, a norma dell'art. 1, co. 3, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 1, cc. 166 e ss. della l. n. 266/2005, per le relazioni degli Organi di revisione sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti territoriali³³.

Deve sottolinearsi che l'esigenza del consolidamento delle risultanze di bilancio degli enti con quelle delle gestioni esternalizzate, in funzione della trasparenza e della responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, rappresenta un portato del nuovo sistema di contabilità armonizzata.

Infatti, l'art. 11 del d.lgs. n. 118/2011, novellato dal d.lgs. n. 126/2014 (*“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi,*

³¹ La Sezione delle autonomie, nelle linee guida destinate ai collegi/organi di revisione presso le Regioni e presso gli enti locali, nonché agli Organi di vertice degli stessi enti, ha richiamato l'attenzione sulle responsabilità connesse al ruolo di enti titolari di quote di partecipazione in enti societari e non societari. Cfr. deliberazioni n. 16/SEZAUT/2021/INPR (Regioni - consuntivo 2020); id., 5/SEZAUT/2021/INPR (Regioni - preventivo 2021-2023); id. n. 7/SEZAUT/2021 (enti locali, consuntivo 2020).

³² Il bilancio consolidato è composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati (tra cui la relazione sulla gestione consolidata comprensiva della nota integrativa e della relazione dell'organo di revisione) ed è approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento. Presupposto del consolidato è la tenuta della contabilità economico-patrimoniale.

³³ Cfr. deliberazioni n. 18/SEZAUT/2019/INPR e n. 16/SEZAUT/2020/INPR. Le indicazioni operative mirano, per un verso, ad assicurare l'uniformità dei comportamenti dei revisori contabili, chiamati a rendere specifico parere, e, per l'altro, a fornire agli enti interessati (Regioni ed enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti), uno strumento di ausilio nella gestione delle operazioni propedeutiche al corretto consolidamento delle risultanze contabili dei soggetti inclusi nel Gruppo amministrazione pubblica (c.d. GAP).

a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”), ha stabilito l’obbligo di redazione del bilancio consolidato per tutti gli enti in contabilità armonizzata, secondo le tempistiche indicate dall’art. 18 dello stesso decreto³⁴. Tale adempimento appare coerente con i principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*), attraverso i quali si è attribuito particolare rilievo al bilancio consolidato, nella sua duplice e sinergica valenza informativa e gestionale. Il perimetro del consolidamento include aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali (art. 11-bis, d.lgs. n. 118/2011), sicché lo stesso consente di pervenire a un risultato economico unitario del “Gruppo ente territoriale”, tenendo conto sia del risultato dell’esercizio dell’ente sia dei profitti e delle perdite degli organismi partecipati³⁵.

Si osserva come recenti interventi normativi abbiano, progressivamente, eroso la portata applicativa della generale disciplina dell’obbligo di adozione del bilancio consolidato. Infatti, con l’art. 1, co. 831, l. 30 dicembre 2018, n. 145, seppure anche i piccoli Comuni detengano numerose partecipazioni societarie, il Legislatore, dopo aver accordato agli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti il beneficio della gradualità nell’applicazione delle norme sul consolidato, con norma a regime ha stabilito che i suddetti enti dal 1° gennaio 2019 «possono non predisporre il bilancio consolidato» (cfr. il novellato art. 233-bis del d.lgs. n. 267/2000)³⁶. Tale tendenza è stata, peraltro, confermata dalla disposizione di cui all’art. 57, co. 2-ter, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157³⁷. La citata disposizione, novellando ulteriormente l’art. 232 del d.lgs. n. 267/2000, ha previsto che gli enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale, provvedendo ad allegare al rendiconto una situazione patrimoniale al 31

³⁴ La stessa legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”, all’articolo 2, nel fissare i principi ed i criteri direttivi cui devono uniformarsi i correlati decreti legislativi, alla lett. h) del co. 2, ha previsto, tra l’altro, l’adozione del bilancio consolidato secondo uno schema comune. La pressoché coeva legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, all’art. 2, sotto la rubrica “*Delega al Governo per l’adeguamento dei sistemi contabili*”, rimette al legislatore delegato l’adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell’economia e delle finanze d’intesa con i Ministri interessati (co. 2, lett. e)).

³⁵ Al riguardo, giova sottolineare la differenza con il perimetro delle società in controllo pubblico e l’ambito del consolidamento, che comprende le partecipazioni non di controllo e le ipotesi di controllo contrattuale, anche in assenza di partecipazioni. Con riferimento ai casi in cui l’influenza dominante sia esercitata in virtù di particolari vincoli contrattuali, anche in assenza di partecipazione, il *Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato* (Allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011), aggiornato con d.m. 11 agosto 2017, par. 2, n. 2 lett. e), e n. 3.1, lett. b), precisa che «L’influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell’altro contraente (ad esempio l’imposizione della tariffa minima, l’obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l’attività prevalentemente nei confronti dell’ente controllante» oltre a ribadirsi che «I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende, che svolgono prevalentemente l’attività oggetto di tali contratti presuppongono l’esercizio di influenza dominante».

³⁶ In relazione alla facoltatività del predetto adempimento, la Corte dei conti, con la citata deliberazione n. 18/SEZAUT/2019/INPR, ha ritenuto che gli enti dovessero formalizzare la scelta con apposita deliberazione. Si aggiunge, da ultimo, la facoltà per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, di rinviare l’adozione della contabilità economico-patrimoniale, ai sensi dell’art. 232, co. 2, Tuel (come modificato dall’art. 15-*quater* del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58). Il legislatore, infatti, prevede che i suddetti Comuni «possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale fino all’esercizio 2019».

³⁷ In forza della previsione di cui all’art. 110 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto rilancio) convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 il termine per l’approvazione del bilancio consolidato 2019 è stato differito al 30 novembre 2020. Con il recente d.l. n. 56 del 20 aprile 2021 (cd decreto proroghe), in relazione alla proroga al 31 luglio 2021 dello stato di emergenza a causa della pandemia, è stato fissato al 30 novembre 2021 l’approvazione del bilancio consolidato 2020 per Regioni e Province.

dicembre dell'anno precedente redatta secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al d.lgs. n. 118/2011 con modalità semplificate³⁸, da individuarsi con successivo decreto³⁹.

Circa la "rilevanza" e la "significatività" dei bilanci da consolidare, con le integrazioni al Principio contabile applicato n. 4/4 allegato al d.lgs. n. 118/2011⁴⁰, vigenti dal 2018, sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei tre parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici), una incidenza inferiore al 3%⁴¹. Inoltre, dall'esercizio 2017, sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società *in house* e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione⁴².

Da ultimo, si osserva come tra gli adempimenti prodromici all'adozione del bilancio consolidato vi sia la c.d. conciliazione delle posizioni creditorie e debitorie intestate all'ente partecipante e all'organismo partecipato. Infatti, affinché il bilancio consolidato possa consentire la valutazione degli equilibri degli enti, tenendo conto anche dei risultati degli organismi partecipati, appare necessario che vi sia reciproca corrispondenza tra le poste debitorie e quelle creditorie.

Detta regola contabile - oltre a porsi quale presidio per il mantenimento, anche prospettico, degli equilibri di bilancio, evitando l'insorgenza di passività latenti in capo all'ente socio - assume particolare rilievo ai fini delle operazioni di elisione delle partite infragruppo.

Sotto tale profilo, l'obbligo di dare dimostrazione della "conciliazione" dei rapporti di debito e credito, previsto inizialmente - nell'ambito delle misure volte a garantire e potenziare il sistema di pubblicità e

³⁸ Cfr. Corte conti, Sez. aut., deliberazione n. 11/2021/FRG, avente ad oggetto "Relazione sulla gestione finanziaria enti locali esercizi 2019/2020", ha osservato che nonostante la presenza di un orientamento rivolto alla semplificazione degli adempimenti emerge una consapevolezza da parte degli enti sulla utilità di adottare sistemi di contabilità economico patrimoniale sia in termini di completezza e trasparenza delle informazioni, ma anche per adeguarsi agli standard contabili internazionali che si fondano proprio sulla contabilità "Accrual" di competenza.

³⁹ Cfr. decreto 10 novembre 2020 del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali.

⁴⁰ Secondo il principio contabile applicato n. 4/4 allegato al d.lgs. n. 118/2011, «Il bilancio consolidato è quindi lo strumento informativo primario di dati patrimoniali, economici e finanziari del gruppo inteso come un'unica entità economica distinta dalle singole società e/o enti componenti il gruppo, che assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolve dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo né da una loro semplice aggregazione».

⁴¹ A tal fine, lo stesso principio precisa che «La valutazione di irrilevanza deve essere formulata sia con riferimento al singolo ente o società, sia all'insieme degli enti e delle società ritenuti scarsamente significativi, in quanto la considerazione di più situazioni modeste potrebbe rilevarsi di interesse ai fini del consolidamento. Si deve evitare che l'esclusione di tante realtà autonomamente insignificanti sottragga al bilancio di gruppo informazioni di rilievo. Si pensi, ad esempio, al caso limite di un gruppo aziendale composto da un considerevole numero di enti e società, tutte di dimensioni esigue tali da consentirne l'esclusione qualora singolarmente considerate.

Pertanto, ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dall'esercizio 2018, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10 per cento, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10 per cento».

⁴² Viceversa, con l'applicazione dei preventivi criteri si sarebbe verificato l'effetto distortivo dell'esclusione dall'area di consolidamento di un gran numero di società Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR (Linee guida bilancio preventivo enti locali); id., deliberazioni n. 9/SEZAUT/2016/INPR e 4/SEZAUT/2015/INPR (Linee di indirizzo sull'avvio dell'armonizzazione contabile); id., deliberazione n. 27/SEZAUT/2016/FRG, par. 1.3.3 e par. 3.7). Nel censurare il livello della soglia di rilevanza, è stato sottolineato che tali criticità potevano essere ovviate contemperando la soglia di rilevanza - più difficile a raggiungersi per gli enti locali, stante il vigente limite del 10% - con il principio di significatività, nell'ambito di una valutazione che resta affidata alla discrezionalità degli enti. Infatti, il principio contabile di cui al paragrafo 3 dell'allegato n. 4/4, precisa che «Al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle sopra richiamate».

trasparenza (art. 6, co. 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135) - solo per Comuni e Province, è stato, poi, generalizzato ed esteso a tutti gli enti territoriali per effetto dell'art. 11 co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011⁴³.

Si tratta di un obbligo informativo che è parte integrante della relazione sulla gestione allegata al rendiconto - rientrando nella responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate/partecipate⁴⁴.

In definitiva, in un contesto in cui il bilancio consolidato offre la possibilità di valutare gli equilibri degli enti territoriali, tenendo conto anche dei risultati degli organismi partecipati, è fondamentale che sia garantita perfetta corrispondenza tra le poste debitorie e creditorie degli enti e le reciproche registrazioni tenute dai rispettivi organismi.

1.4 Il Fondo perdite società partecipate

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito, anche Tusp), all'art. 21, recante "Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali", riproducendo una precedente analoga norma⁴⁵, ha previsto che nel caso in cui società partecipate da amministrazioni locali, comprese nel c.d. elenco Istat (*ex* art. 1, co. 3, legge 31 dicembre 2009 n. 196), presentino un risultato di esercizio negativo, le amministrazioni socie, che adottano la contabilità finanziaria, sono tenute ad accantonare nel bilancio dell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Nell'ipotesi di amministrazioni in contabilità civilistica, le stesse, ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore, sono tenute a adeguare il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata⁴⁶.

⁴³ Art. 11, co. 6, d.lgs. n. 118/2011: «La relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare, la relazione illustra:

lett. 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».

⁴⁴ Ovviamente, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

⁴⁵ Cfr. art. 1, cc. 551 e 552, l. n. 147/2013, il cui ambito di applicazione è ora limitato ad aziende speciali ed istituzioni (cfr. art. 27, co. 2, d.lgs. n. 175/2016).

⁴⁶ Con riferimento alla generalità degli organismi, per perdita di esercizio si intende il risultato netto di esercizio di cui all'art. 2425 c.c. (voce 23); valore che prende in considerazione sia la gestione caratteristica sia quella non caratteristica, che comprende le poste finanziarie (interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, etc.) e quelle straordinarie (plusvalenze, minusvalenze, etc.), oltre alle imposte. Un diverso criterio è previsto per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica. Qui per risultato di esercizio si intende il risultato operativo lordo (MOL), dato dalla differenza tra il valore e il costo della produzione. Si prende, pertanto, in considerazione un risultato parziale della complessa attività societaria, ossia la sola gestione "caratteristica".

La Corte dei conti ha sempre richiamato l'attenzione degli enti territoriali sull'obbligatoria costituzione, nel bilancio di previsione, dell'apposito fondo rischi⁴⁷.

La *ratio* dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, nel prendere espressamente in esame l'incidenza della gestione economico - patrimoniale delle società partecipate sugli equilibri finanziari degli enti pubblici partecipanti, è quella di conseguire un razionale utilizzo delle risorse della collettività nel settore delle partecipazioni pubbliche e di tutelare il principio di libera concorrenza, incentivando la riduzione delle società che presentano gestioni inefficienti.

L'osservanza dell'adempimento in questione, oltre a preservare gli equilibri di bilancio, svolge un'indiretta funzione di incentivo dell'ente a dismettere le gestioni diseconomiche, in quanto l'accantonamento riduce la capacità di impegno⁴⁸.

L'obbligo di accantonamento, per gli enti in contabilità finanziaria, è dunque una regola prudenziale di bilancio, preordinata al successivo eventuale utilizzo delle risorse accantonate per il ripiano delle perdite subite dalle società (art. 21, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 175/2016)⁴⁹, da effettuarsi osservando la legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato⁵⁰.

Va, peraltro, ricordato che in caso di perdite reiterate per tre esercizi consecutivi scatta il divieto di "soccorso finanziario" - già previsto dall'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010 e reiterato dall'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016 (cfr. *infra*) - che impedisce alle amministrazioni pubbliche di erogare somme e di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, salvo il caso della riduzione del capitale sociale oltre il limite legale. Peraltro, anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto tale limite, deve essere dimostrato l'interesse dell'ente a coltivare la partecipazione nella società in perdita⁵¹. Occorre, in definitiva,

Per le società *holding* e per quelle operative che detengono partecipazioni in altre società, redigendo il bilancio consolidato, è precisato che il risultato di esercizio da prendere in considerazione è quello relativo al bilancio consolidato stesso.

⁴⁷ Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 14/SEZAUT/2017/INPR e n. 9/SEZAUT/2016/INPR; la Sezione regionale di controllo per la Toscana, con deliberazione n. 65/2020/PARI, ha parificato il rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, ad eccezione del risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate. La Sezione regionale di controllo per il Molise, nella deliberazione n. 121/PARI/2019 ha stigmatizzato l'irregolare costituzione del fondo perdite costituito prendendo in considerazioni valori riferiti all'annualità precedente, così vanificando la *ratio* della previsione normativa tesa a stabilire una relazione diretta tra le dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati e quelli dei soci pubblici, anche per consentire controlli sugli aspetti gestionali.

⁴⁸ Cfr. *infra* Tabelle 17/EETT e 20/EETT (par. 3.4.3) sui risultati riguardanti l'ammontare accantonato dagli enti nei rispettivi Fondi perdite società partecipate (167 milioni di euro con riferimento a 357 società controllate, di cui 85,44 riferiti a 148 società che hanno approvato il bilancio dell'esercizio 2018 in perdita e 82,29 mln riferiti a 209 società che nella stessa annualità presentano un risultato d'esercizio non negativo; e 10,18 mln di euro per società non controllate, di cui 5,67 riferiti a 53 società che hanno approvato il bilancio dell'esercizio 2018 in perdita e 4,51 mln riferiti a 43 società che nella stessa annualità presentano un risultato d'esercizio non negativo).

⁴⁹ Il d.lgs. n. 175/2016 è stato integrato dal citato decreto legislativo n. 100/2017 (c.d. decreto correttivo).

⁵⁰ Il comma 3-*bis*, aggiunto dall'art. 14, co. 1, del d.lgs. n. 100/2017 fa riferimento al rispetto dei principi e alla legislazione europea in materia di aiuti di Stato, i cui principi fondamentali sono contenuti negli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La questione dell'impatto degli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sulle società a controllo pubblico, in relazione alle norme di flessibilità introdotte per il regime temporaneo degli aiuti di Stato è stata, di recente, esaminata da questa Sezione nelle "Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2021-2023, per l'attuazione dell'articolo 1, comma 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

⁵¹ Cfr. C. conti, sez. contr. Sicilia, 20 settembre 2017, n. 143, che ha evidenziato come assuma «particolare rilevanza il dovere degli amministratori di monitorare la situazione finanziaria della società e di prevenire e gestire tempestivamente le situazioni di crisi aziendali, con ogni conseguenza in termini di responsabilità per eventuali ipotesi di danno arrecato al patrimonio societario o, direttamente, a quello pubblico», a norma dell'art. 12, d.lgs. n. 175/2016.

dimostrare la capacità della società di tornare in utile (previa valutazione di un piano industriale) nonché l'economicità e l'efficacia della gestione del servizio tramite il predetto organismo⁵².

1.5 I controlli previsti nel Tusp (d.lgs. n. 175/2016)

1.5.1 Obblighi di comunicazione alle Sezioni regionali della Corte dei conti

Come innanzi evidenziato, il controllo della Corte dei conti sul "Gruppo ente territoriale" si estende all'ambito delle partecipazioni pubbliche per i ricordati riflessi delle relative gestioni sui bilanci degli enti soci. Nel corso dell'ultimo decennio, in considerazione di tale specifica competenza sugli equilibri del sistema di finanza pubblica, sono state attribuite nuove competenze in materia alla Corte dei conti. A tal riguardo, il d.lgs. n. 175/2016, nel tentativo di dare una risposta sistematica al fenomeno, ha previsto speciali oneri informativi nei confronti della Corte dei conti.

Infatti, l'art. 5, co. 3, Tusp prevede che le amministrazioni pubbliche⁵³, trasmettano alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, l'atto costitutivo di una società o di acquisizione di una partecipazione, diretta o indiretta⁵⁴.

Sono, altresì, oggetto di comunicazione l'acquisto di partecipazioni in società già costituite (art. 8), la quotazione di società a controllo pubblico nei mercati regolamentati (art. 18), così come l'eventuale piano di risanamento approvato dall'Autorità di regolazione del settore, al verificarsi di una crisi di impresa e conseguente attivazione del ricordato "soccorso finanziario" da parte degli enti (art. 14, co. 5, secondo periodo, d.lgs. n. 175/2016). Deve essere trasmessa alla Corte dei conti anche la deliberazione del Presidente della Regione di esclusione, totale o parziale, di determinate società dalle prescrizioni dell'art. 4 (art. 4, co. 9, secondo periodo) e la deliberazione dell'assemblea della società a controllo pubblico che disponga la composizione collegiale del Consiglio di amministrazione (di 3 o 5 membri anziché amministratore unico, come di regola), ex art. 11, co. 3, d.lgs. n. 175/2016.

⁵² Cfr. C. conti, Sez. contr. Abruzzo, deliberazione n. 157/2020, che ribadendo la giurisprudenza contabile in tema di divieto di soccorso finanziario, ricorda che l'eventuale sostegno finanziario dell'ente deve trovare un'ampia e puntuale motivazione a dimostrazione dell'esistenza o di una esigenza di carattere pubblico e superiore da soddisfare in termini indifferibili o quale espressione di una rinnovata capacità programmatica e gestoria dell'attività in sofferenza finanziaria che si rifletta in termini di economicità ed efficienza per risultati, comunque, sempre legati a necessità diffuse e mai per gestione di attività di rischio. Inoltre, sempre nella medesima pronuncia la Sezione mantenendo ampia la platea degli organismi partecipati per cui è possibile intervenire - in base ai principi enunciati - indipendentemente dalla natura giuridica degli stessi, osserva che tale intervento deve essere preceduto da un puntuale e specifico piano di risanamento, che fornisca una analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni oltre che di interesse sociale, di convenienza economica e sostenibilità finanziaria della scelta di soccorrere la partecipata in stato di crisi.

⁵³ Trattasi delle amministrazioni individuate in quelle ricomprese nell'elenco dell'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 (oltre ai loro consorzi o associazioni, agli enti pubblici economici ed alle autorità di sistema portuale).

⁵⁴ Ai sensi della richiamata disposizione, tali atti devono essere inviati anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della l. n. 287/1990.

Le finalità sottese al Testo unico concernono l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica.

In tale contesto assume particolare rilievo la direttrice, che permea l'ambito del *corpus* normativo approvato con il d.lgs. n. 175/2016, volta ad attrarre le società partecipate in un sistema di *governance* pubblica. A tal fine, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 Tusp). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

Di assoluto rilievo per il controllo della Corte dei conti sono, poi, gli oneri informativi concernenti la revisione periodica e straordinaria delle partecipazioni (artt. 20 e 24, d.lgs. n. 175/2016), in relazione al richiamato obiettivo di razionalizzazione del settore (art. 1, co. 2, del Tusp).

1.5.2 I controlli sul processo di razionalizzazione degli organismi partecipati

La verifica sugli esiti della razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche rappresenta un ambito rilevante dei controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti⁵⁵ (cfr. *infra* capitolo 7).

⁵⁵ Cfr. Corte conti, *ex multis*, Sez. contr. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deliberazione n. 11/2020; id n. 12/2020 aventi ad oggetto il controllo dei piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie redatti nel 2018 e nel 2019 dalla Regione autonoma e dagli enti locali valdostani; Sezioni Riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, deliberazione n. 4/2020/PARI; Sez. contr. Sardegna, deliberazione n. 84/2019/PARI; Sez. contr. Piemonte, deliberazioni n. 7/2021/VSG, n. 9/2021/VSG, n. 53/2021/VSG, n. 57/2021/VSG, n. 62/2021/VSG, n. 71/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 46/2019, avente ad oggetto referto organismi partecipati delle Regioni e degli enti locali; id, deliberazioni n. 43/2020/PRSE, n. 391/2019/VSG, n. 422/2019/VSG, n. 423/2019/VSG, n. 435/2019/VSG, n. 6/2020/VSG, n. 138/2020/VSG in sede di esame dei provvedimenti di revisione straordinaria e ordinaria; Sez. contr. Liguria, deliberazioni n. 25/2019/VSG, n. 26/2019/VSG, n. 76/2019/VSG; Sez. contr. Veneto, deliberazione n. 42/2021/GEST avente ad oggetto "Referto sullo stato della razionalizzazione delle società partecipate degli enti territoriali del Veneto"; Sez. contr. Friuli-Venezia Giulia, deliberazioni n. 12/2020, id. n. 16/2020 avente ad oggetto i provvedimenti di razionalizzazione adottati negli esercizi 2018 e 2019; Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 63/2020/PARI nonché in sede di esame di piani di razionalizzazione delle partecipate di alcuni enti locali, deliberazioni n. 17/2020/VSG, n. 28/2020/VSG, n. 58/2020/VSG, n. 84/2020/VSG, n. 106/2020/VSG; Sez. contr. Toscana, deliberazione n. 52/2020/VSGO avente ad oggetto "Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie degli enti locali", deliberazione n. 65/2020/PARI, nella parte concernente lo stato di attuazione del piano di revisione periodica adottato nel 2018, nonché la recente delibera n. 39/2021/VGG, recante "Referto su la razionalizzazione periodica 2018 delle partecipazioni societarie degli enti locali"; Sez. contr. Marche, deliberazione n. 39/2019/PARI; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazioni n. 25/2020/VSG, n. 26/2020/VSG, n. 34/2020/VSG, n. 56/2020/VSG, n. 57/2020/VSG, n. 61/2020/VSG, n. 57/2020/VSG, n. 61/2020/VSG, n. 62/2020/VSG, n. 63/2020/VSG, n. 64/2020/VSG, n. 65/2020/VSG, n. 66/2020/VSG, n. 67/2020/VSG, n. 68/2020/VSG, n. 69/2020/VSG, aventi ad oggetto l'inadempimento di alcuni enti agli obblighi di adottare la deliberazione consiliare relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie; Sez. contr. Umbria, deliberazione n. 5/2019/VSGO sul piano della Regione di revisione straordinaria; Sez. contr. Molise, deliberazione n. 121/PARI/2019; Sez. contr. Basilicata, deliberazione n. 42/2020/PARI; Sez. contr. Calabria, deliberazione n. 192/2020 in sede di esame di rendiconti degli enti locali. Cfr. anche Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/2020 riguardante i piani di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica 2018 e 2019 delle Amministrazioni dello Stato.

Il ruolo della magistratura contabile in tale settore, già disegnato dalle disposizioni della legge finanziaria 2008 (art. 3, co. 28, l. n. 244/2007)⁵⁶ e confermato nella successiva normativa (art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014)⁵⁷, ha trovato l'assetto definitivo nel d.lgs. n. 175/2016⁵⁸.

Infatti, il Testo unico (art. 24) ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni ed alle autorità di sistema portuale, l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR ha emanato linee di indirizzo volte a favorire il corretto adempimento delle citate norme, sottolineando che la revisione straordinaria, costituisce, per gli enti territoriali, l'aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione già adottato a norma della legge di stabilità 2015, le cui disposizioni hanno superato il vaglio della Corte costituzionale⁵⁹.

⁵⁶ L'art. 3, co. 28, della l. n. 244/2007 prevedeva la trasmissione alla Corte delle delibere di ricognizione delle partecipazioni "strettamente necessarie" al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti, per i necessari controlli di regolarità e di legittimità, unitamente ai provvedimenti di assunzione di nuove partecipazioni.

⁵⁷ L'obiettivo della riduzione delle società partecipate - direttamente o indirettamente - anche mediante le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili, da perseguire mediante l'obbligo di presentazione da parte di ciascun ente proprietario dei piani operativi di razionalizzazione (corredati da una relazione tecnica intesa a specificare modalità, tempi di attuazione e risparmi da conseguire), si iscrive nel più ampio progetto di razionalizzazione degli organismi partecipati (ivi comprese aziende speciali, istituzioni e società direttamente o indirettamente controllate da una pubblica amministrazione), predisposto dal Commissario straordinario per la *spending review* ai sensi dell'art. 23, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

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

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

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

⁵⁸ L'art. 23 del d.lgs. n. 175/2016 dispone che le disposizioni del Tusp si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano nella misura in cui rechino una disciplina compatibile con quella eventualmente prevista, per la medesima materia dagli statuti e dalle relative norme di attuazione. Nella deliberazione n. 4/2020/PARI, le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo hanno osservato che l'art. 1, co 5-bis, della l.p. n.12/2007 prevede che la PAB provvederà alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni solo a decorrere dall'anno 2020.

⁵⁹ Cfr. sentenza n. 144/2016, nella quale il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014, affermando che l'obiettivo perseguito dai richiamati commi va ricondotto a finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa attraverso modalità e assetti di coordinamento della finanza pubblica. I singoli criteri elencati dalla norma rappresentano, a giudizio della Corte, parametri che si innestano in ambiti di competenza esclusiva dello Stato (quali la tutela della concorrenza e il risparmio di spesa attraverso anche la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti) e che impongono, di conseguenza, un rapporto di stretta collaborazione con le Regioni alle quali residuano ampi margini di manovra, adeguamento e opzioni al fine di conseguire una significativa riduzione del fenomeno delle società partecipate.

Il carattere dettagliato e puntuale delle disposizioni non confligge, dunque, con il principio del coordinamento della finanza pubblica né lede l'ambito delle competenze residuali delle Regioni in quanto non limita le facoltà di scelta e organizzazione spettanti a quest'ultime.

Dunque, il "piano di razionalizzazione" secondo i criteri individuati dalla normativa statale non emargina le Regioni, le quali possono trovare nelle predette prescrizioni completamento e implementazione alle proprie competenze, mantenendo, tuttavia, pur in presenza di pregnanti criteri direttivi statali, la propria sfera di autonomia al fine di conseguire il comune obiettivo della riduzione di spesa nell'ambito delle partecipazioni societarie secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica delineati dall'art. 117, terzo comma, Cost.

A riprova dell'omogeneità delle disposizioni recate dalla legge finanziaria 2008 con quelle della stabilità 2015, in merito ai criteri dell'inerenza della partecipazione ai fini istituzionali dell'ente, la Corte costituzionale, con sent. cost. n. 144/2016 si riporta al precedente della sent. cost., 8 maggio 2009, n. 148, anch'essa su q.l.c. sollevata dalla Regione Veneto. La sentenza ha ritenuto non fondate le q.l.c. dell'art. 3, commi da 27 a 29, l. n. 244/2007, in quanto «le norme censurate sono dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale (casi compiutamente identificati dal citato art. 3, co. 27), al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza. Inoltre, esse

L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base della ricognizione periodica delle predette partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 Tusp, da effettuarsi con cadenza annuale. Quest'ultima disposizione, recante "razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", prevede, al comma 1, che, fermo restando 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.

La conferma, a regime, dell'obbligo per le amministrazioni di analizzare, periodicamente, l'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dimostra come nell'ordito del Testo unico sia immanente l'obiettivo di contenere e razionalizzare il proliferare delle società a partecipazione pubblica.

Nel contempo, il d.lgs. n. 175/2016 prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati alla Sezione della Corte dei conti competente, nonché alla struttura del MEF (prevista dall'art. 15), deputata ad effettuare il monitoraggio sull'attuazione del testo unico.

L'art. 20, co. 3 del Testo unico con riferimento ai piani di revisione ordinaria delle partecipazioni, nello specificare che gli stessi sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, ne prevede l'invio alla Sezione di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del Tusp.

Il provvedimento di ricognizione straordinaria deve essere trasmesso alla competente Sezione della Corte dei conti "*perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo*" (art. 24, co. 3). L'esito negativo di tale controllo può sfociare in una pronuncia di accertamento delle irregolarità, con la sollecitazione ad adottare misure correttive⁶⁰.

mirano a realizzare detta finalità con modalità non irragionevoli, siccome il divieto stabilito dalle disposizioni censurate e l'obbligo di dismettere le partecipazioni possedute in violazione del medesimo non hanno carattere di generalità, ma riguardano esclusivamente i casi nei quali non sussista una relazione necessaria tra società, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche, e perseguimento delle finalità istituzionali. Ricondotte le norme in esame all'ambito della tutela della concorrenza, il legislatore statale aveva titolo a porre in essere una disciplina dettagliata; inoltre, in virtù del criterio della prevalenza, è anche palese l'appartenenza a detta materia del nucleo essenziale della disciplina dalle stesse stabilita, con conseguente infondatezza della denuncia di violazione del principio di leale collaborazione».

⁶⁰ Cfr. Corte conti, Sez. contr. Campania, deliberazione n. 44/2019/VSG; Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 116/2019/VGS.; Sez. contr. Lazio, deliberazione n. 30/2020/VSG ha osservato che si tratta di un controllo successivo di legittimità sul provvedimento di ricognizione straordinaria, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare "*il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo*", vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dagli articoli 20 e 24 del Tusp. Ha osservato che maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del suddetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente Sezione della Corte dei conti, osservando come non possa prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione delle partecipazioni (come accade per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994), né l'applicazione analogica, ai piani di revisione straordinaria, delle sanzioni tipizzate dall'articolo 20, comma 7, del medesimo Tusp, previste nei soli casi di mancata adozione, a regime, dei piani di razionalizzazione periodica. L'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione delle partecipazioni, in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge n. 190 del 2014 (cfr., per esempio, Sez. contr. Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; Sez. contr. Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; Sez. contr. Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, n. 62/2017/VSG) ha portato all'adozione di pronunce di accertamento delle illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'Amministrazione (imposta dall'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria, l'adozione di misure correttive da parte dell'ente.

Nel caso degli enti locali, così come per gli enti del Servizio sanitario nazionale, alcune irregolarità accertate (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, *ex art. 20, co. 2, lett. e) ed f), Tusp*) possono essere vagliate anche con riguardo alla loro attitudine a pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti, con la conseguente adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) e dell'art. 1, cc. 3 e 7, del d.l. n. 174/2012⁶¹.

La ricognizione delle partecipazioni detenute riguarda anche quelle indirette, di minima entità⁶² ed anche le partecipazioni in società "quotate"⁶³; infatti la legge usa l'avverbio "tutte", sicché la ricognizione è sempre necessaria, anche per attestarne l'assenza (v. par. 3.4.1).

La centralità del processo di razionalizzazione comporta, pertanto, l'esigenza di una costante riflessione da parte degli enti soci in ordine alle decisioni da adottare con riguardo al "portafoglio" delle partecipazioni.

In tal senso i criteri dettati dall'art. 20, co. 2, Tusp (richiamato dall'art. 24) sono di ausilio e di guida per le scelte che le amministrazioni devono operare nel caso si configurino i seguenti indici di criticità: a) partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle "indispensabili" ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (le c.d. "società-doppione"); d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (per il triennio 2016-2018 si applica la soglia non superiore a 500.000,00 euro)⁶⁴; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse

⁶¹ Le verifiche da parte delle sezioni regionali di controllo della non puntuale esecuzione, da parte degli enti locali, degli obblighi posti in materia di revisione straordinaria possono condurre alla segnalazione di ipotesi di responsabilità amministrativa e ove sia indice di inadeguatezza del funzionamento dei controlli interni alla richiesta dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 148, co. 4, Tuel. Infine, sempre per gli enti locali (che detengono la prevalente quota di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione straordinaria e ordinaria ai parametri normativi potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o, più probabilmente, dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementate ai sensi degli artt. 147, e ss., del d.lgs. n. 267/2000 (fra le quali è annoverato, *ex articolo 147-quater*, il controllo sulle società partecipate non quotate). In definitiva, l'irregolarità in questione può condurre, fermo restando l'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, all'invio della delibera di accertamento della Sezione di controllo alla competente Procura regionale della Corte dei conti per la richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, ad opera della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda. La verifica, da parte della Sezione di controllo, della non puntuale esecuzione degli obblighi posti in tema di revisione delle partecipazioni e/o della non rispondenza alle disposizioni del Tusp può portare, secondo le regole generali, anche alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con conseguente comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale presso la Corte dei conti (art. 52, d.lgs. n. 174/2016).

⁶² Cfr. C. conti, Sez. contr. Emilia-Romagna n. 56/2017, sulla mancata considerazione delle partecipazioni indirette; id., Sez. contr. Calabria, n. 17/2017, sulle criticità nel monitoraggio delle partecipazioni di minima entità.

⁶³ L'art. 1, co. 5, del Tusp, secondo cui le disposizioni del decreto si applicano solo se espressamente previsto alle società quotate (come definite dall'art. 2, co. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate, introduce una disposizione riferita alle norme che hanno come dirette destinatarie le società, non le pubbliche amministrazioni.

⁶⁴ Con la modifica posta dall'art. dall'art. 17, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 100/2017, la soglia di fatturato, nel periodo transitorio, è stata ridotta a 500.000,00 euro. Cfr. art. 26, co. 12-*quinquies*, d.lgs. n. 175/2016: «Ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai

generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti⁶⁵; f) partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività consentite ai sensi dell'art. 4 Tusp.

L'adempimento dell'obbligo di provvedere alla ricognizione in vista della razionalizzazione è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori, fermo restando che gli atti di scioglimento e di alienazione delle quote societarie restano disciplinati dalle disposizioni del codice civile (art. 24, co. 5, richiamato dall'art. 20, co. 7). Nel caso della revisione periodica, gli enti locali inadempienti sono soggetti alle misure previste in sede di revisione straordinaria, nonché a sanzioni pecuniarie (da un minimo di euro 5.000,00 a un massimo di euro 500.000,00), fatto salvo il danno eventualmente contestato in sede di giudizio amministrativo contabile⁶⁶.

Nell'ambito della revisione straordinaria, decorso l'anno dalla disposta alienazione (o dall'omessa adozione dell'atto ricognitivo), gli enti sono tenuti ad avviare la procedura di liquidazione della quota e, nel contempo, sono soggetti al divieto di esercizio dei diritti sociali (amministrativi)⁶⁷. Peraltro, la legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha previsto una deroga temporanea a tale limitazione, introducendo il comma 5-bis⁶⁸, che ha sospeso l'efficacia dei precedenti commi 4 (relativo all'obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (concernente gli effetti impeditivi dei diritti di socio) sino al 31 dicembre 2021 per le società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. In forza di tale deroga "l'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è autorizzata a non procedere all'alienazione".

fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20».

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

⁶⁵ Il criterio di razionalizzazione è mutuato dall'art. 1, co. 555, l. n. 147/2013, che, nella formulazione originaria, prevedeva la liquidazione delle società *in house* diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali in caso di perdite registrate per quattro dei cinque esercizi precedenti. Quest'ultima disposizione è stata emendata dall'art. 27, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 175/2016 - con l'eliminazione delle parole "diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali".

⁶⁶ L'art. 20, co. 7, Tusp prevede che la mancata adozione degli atti di cui ai cc. da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, nonché l'applicazione delle misure previste dall'art. 24, cc. 5, 6, 7, 8 e 9.

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

⁶⁷ Cfr. art. 24, co. 5, del Tusp: «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».

⁶⁸ L'art. 24, co. 5-bis, inserito dall'art. 1, co. 723, l. n. 145/2018 recita: «A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione».

Il testo unico ha, poi, confermato gli incentivi alle dismissioni previsti dalle norme pregresse, richiamate dall'art. 20, co. 6 del Tusp⁶⁹.

Sebbene gli esiti della ricognizione siano rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, tale valutazione ben lungi dall'essere arbitraria deve essere espressamente motivata con riferimento alle ragioni sottese alla decisione assunta (che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi, sia in una misura di razionalizzazione, articolata in: contenimento dei costi/cessione/alienazione di quote/liquidazione/fusione/incorporazione).

La trasmissione dei piani operativi, così come l'invio delle delibere di ricognizione, soddisfa finalità di trasparenza ed è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte sul "Gruppo ente territoriale"⁷⁰. In definitiva, l'esercizio del potere discrezionale, per non essere viziato, deve rispettare il vincolo di scopo indicato dal complesso normativo del d.lgs. n. 175/2016, in forza del quale possono essere costituite società, ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale sia strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico⁷¹.

Nel referto si riportano i principali esiti delle puntuali verifiche delle Sezioni regionali di controllo sugli esiti della revisione periodica e, nel contempo, vengono esaminati, sia per gli enti territoriali che per gli enti sanitari, i dati aggregati relativi alla ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate e vengono evidenziate le criticità riscontrate in relazione ai parametri indicati dall'art. 20, co. 2, lett. b), d) e) Tusp (ovvero, società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro; società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo

⁶⁹ Due sono le fattispecie considerate dall'art. 1, co. 568-bis, l. n. 147/2013: alla lett. a) sono considerate esenti da imposizione fiscale (imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive) le operazioni in favore di pubbliche amministrazioni conseguenti allo scioglimento di società partecipate. La seconda fattispecie (art. 1, co. 568-bis, lett. b) riguarda, invece, l'alienazione a soggetti terzi delle partecipazioni detenute - purché ciò avvenga con procedura di evidenza pubblica - e la contestuale assegnazione del servizio per cinque anni. In caso di società miste, è riconosciuto un diritto di prelazione al socio privato detentore di una quota di almeno il 30% della partecipazione. Anche in questo caso, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito ai fini dell'IRES e dell'IRAP, mentre le minusvalenze sono deducibili per cinque anni.

⁷⁰ Con la deliberazione di indirizzo n. 19/SEZAUT/2017/FRG è stato precisato che gli enti sono tenuti a valutare, oltre alla sussistenza dei requisiti indicati dalla legge (stretta necessità della società rispetto alle finalità perseguite dall'ente e svolgimento, da parte della medesima, di una delle attività consentite dall'art. 4) e alla ricorrenza o meno delle situazioni di criticità sintetizzate dall'art. 20, co. 2 (società con limiti di fatturato o scarso numero di dipendenti; che svolgono attività analoghe a quella di altre società/organismi; che hanno riportato perdite reiterate nel quinquennio; che necessitano di azioni di contenimento costi o di iniziative di aggregazione), l'attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'ente di Governo d'Ambito.

⁷¹ Le Sezioni regionali di controllo hanno evidenziato come, sovente, l'onere motivazionale si esaurisca in una formula stereotipata, con il rischio che la revisione periodica divenga un adempimento fittizio, in assenza di uno scrutinio analitico e ponderato delle scelte operate dalle amministrazioni, in palese violazione del dovere di risanamento dei bilanci pubblici; Cfr. Corte conti, Sez. contr. Molise, deliberazione n. 121/PARI/2019.

per quattro dei cinque esercizi precedenti). Inoltre, sono analizzati gli esiti della revisione in relazione alle misure che gli enti stessi hanno comunicato mediante l'applicativo Partecipazioni.

Come osservato, i dati esaminati non dimostrano significativi miglioramenti, rispetto agli esercizi precedenti, nel *trend* di completamento del processo di razionalizzazione da parte degli enti.

1.5.3 Funzione di indirizzo e di monitoraggio del Mef

I poteri di indirizzo sull'attuazione del d.lgs. n. 175/2016, di cui all'art. 15 dello stesso decreto, esercitati da una struttura individuata all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze⁷² si affiancano al controllo esterno, che si incentra sulla verifica dell'impatto delle gestioni degli organismi partecipati sui bilanci degli enti partecipanti/controllanti.

La Struttura ministeriale svolge funzioni di monitoraggio sulla corretta attuazione dei processi di riduzione e razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, ha poteri ispettivi e facoltà di fornire chiarimenti e direttive anche in merito alla separazione contabile (art. 15, co. 2), ivi compresa la relativa trasparenza⁷³. Svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento, tramite orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del Tusp⁷⁴ e promuove le migliori pratiche (*soft law*) presso le società a partecipazione pubblica. A tal proposito, la Struttura ha predisposto uno schema di direttiva sulla separazione contabile, che si applica alle società a controllo pubblico che svolgono attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato (art. 15, co. 2, Tusp). Nel corso del 2021, la stessa Struttura ha predisposto un programma - tipo di valutazione del rischio aziendale che le società a controllo pubblico devono adottare ai sensi dell'art. 6, co. 2, del Tusp.

⁷² Cfr. decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 maggio 2017 (pubblicato su G.U. 7 giugno 2017, n. 130), che individua nel Dipartimento del tesoro - Direzione VIII - (già dedita alla rilevazione e al monitoraggio delle componenti dell'attivo delle pubbliche amministrazioni) la struttura competente per il controllo e il monitoraggio del Testo unico assicurando la separazione, a livello organizzativo, tra la predetta struttura e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali. Il predetto organismo, con atto di Orientamento n. 2/2018, ha precisato che «la Struttura può fornire, tra l'altro, orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del Tusp, fornendo, ove richiesto, chiarimenti sulla corretta interpretazione delle disposizioni contenute nel Tusp e indicando soluzioni su eventuali apparenti antinomie tra le stesse. A migliore precisazione del perimetro operativo della Struttura, si rappresenta quanto segue. Come espressamente previsto dal comma 2 dell'articolo 15 del Tusp, il potere della Struttura di fornire orientamenti e indicazioni trova un limite nella disciplina e nelle competenze attribuite dalle norme di settore ad altri soggetti. Infatti, la Struttura non può sovrapporsi alle valutazioni delle Autorità preposte alla vigilanza sul rispetto di specifiche normative di settore né può essere chiamata a fornire chiarimenti sulle disposizioni del Testo Unico la cui attuazione rientra nelle competenze di altri Ministeri o Agenzie.

Ulteriore limite al potere della Struttura è rappresentato dalla sua necessaria estraneità ai processi deliberativi degli organi sociali (come quelli concernenti la delibera di aumento di capitale o la verifica della congruità/convenienza di un piano di riequilibrio economico-finanziario di una società), rimessi alla esclusiva discrezione di questi ultimi. Infatti, alla Struttura non è consentito interferire nelle scelte che spettano esclusivamente ai singoli enti pubblici-soci: l'eventuale sostituzione nei processi decisionali dell'ente configurerebbe un esercizio dei diritti sociali, dunque lo svolgimento di un ruolo di amministrazione attiva non assegnato alla Struttura dalla richiamata normativa del Tusp. Ne consegue che, a titolo esemplificativo, non potrà essere richiesto alla Struttura di esprimere valutazioni di merito in ordine alla scelta da parte di un ente di costituire o partecipare ad una società».

⁷³ Si tratta dell'esercizio di poteri pregnanti nei confronti delle società, potenzialmente in grado di incidere sulla loro autonomia gestionale, sia pure limitatamente agli ambiti predefiniti dalla norma, che si giustificano con il coordinamento della finanza pubblica spettante al Ministero dell'economia e delle finanze sulle amministrazioni centrali e territoriali. Cfr. C. conti, Sez. riun., deliberazione n. 9/SSRRCO/AUD/16 del 14 giugno 2016 - Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli organismi partecipati - Commissioni congiunte 1- (affari costituzionali) Senato della Repubblica e V- (bilancio) Camera dei deputati.

⁷⁴ In attuazione dei compiti assegnati, la Struttura di monitoraggio ha emanato diversi atti di orientamento, tra cui quelli in materia di società a controllo pubblico (15 febbraio 2018), di mercati regolamentati (22 giugno 2018).

1.6 Soggetti e oggetto del rapporto di partecipazione

1.6.1 Il perimetro delle pubbliche amministrazioni e l'elenco Istat

L'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001⁷⁵, descrive il perimetro delle pubbliche amministrazioni; tale nozione è ribadita dall'art. 2, co. 1, lett. a), del Tusp che vi comprende, oltre a quelle indicate dal citato art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 anche «i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale».

Più ampio è il concetto di amministrazione pubblica espresso dall'art. 1, co. 2, l. n. 196/2009, che assegna all'Istituto nazionale di statistica il compito di individuare le unità istituzionali rientranti nel c.d. "settore S13", accanto allo Stato e agli enti territoriali.

Infatti, l'ISTAT (art. 14 del d.lgs. n. 322/1989) approva annualmente un elenco nel quale sono individuate le amministrazioni pubbliche che vanno inserite nel conto economico consolidato. L'elenco, che ha natura ricognitiva, individua i soggetti le cui contabilità sono consolidate ai fini del calcolo dei saldi fondamentali alla base delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea (il "disavanzo pubblico") sui quali si misura il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica⁷⁶.

La determinazione dei saldi e la predisposizione delle loro eventuali successive correzioni scaturiscono dai dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche che formano il conto consolidato⁷⁷. Pertanto, la corretta formazione dell'elenco ISTAT condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche (OMT) ai sensi degli artt. 121 e ss. TFUE⁷⁸.

⁷⁵ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Province, le Regioni, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

⁷⁶ L'elenco è funzionale alla procedura di sorveglianza multilaterale prevista dal Trattato sull'Unione europea (art. 126). Gli enti sono «individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, lett. a), l. n. 243/2012), «sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea» (art. 1, co. 2 della l. n. 196/2009). La valutazione è effettuata in forza di indicatori, sostanzialmente di natura economica, che sono desunti dal Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, noto come SEC 2010.

⁷⁷ Sino al 2012 i predetti provvedimenti dell'ISTAT erano impugnabili innanzi al giudice amministrativo, successivamente, l'art. 1, co. 169, della l. n. 228/2012 ha attribuito la giurisdizione al giudice contabile, disponendo che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione». La giurisdizione della Corte dei conti è stata ribadita dall'art 11, co. 6, lett. b) del Codice di giustizia contabile, in virtù del quale «Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (...) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT». La giurisprudenza delle Sezioni riunite ha affermato che l'oggetto del giudizio in questione consiste nella valutazione della corretta perimetrazione soggettiva, con il conseguente accertamento costitutivo dell'attribuzione dello *status* di pubblica amministrazione ai soggetti che sono stati - o non sono stati - inseriti nell'elenco, che prelude alla determinazione dei saldi di bilancio, ai sensi del SEC 2010, sulla quale si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri, anche ai sensi dell'art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi.

⁷⁸ La recente disposizione di cui all'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020, ha limitato gli effetti della giurisdizione della Corte dei conti sui giudizi aventi ad oggetto gli atti di ricognizione dell'Istat ai soli «fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica». Con ordinanza n. 5/2021/RIS le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in speciale composizione hanno rimesso alla Corte di Giustizia la questione di compatibilità con il diritto europeo della predetta disposizione, in quanto la norma ha inciso sull'effettività di decisioni già assunte e ha ridotto l'ambito della giurisdizione esclusiva, ed anche perché:

Il perimetro soggettivo delle Amministrazioni tenute alla razionalizzazione periodica coincide con quelle individuate dall'art. 1, co. 2, del citato d.lgs. n. 165/2001, i loro consorzi o associazioni⁷⁹, mentre le Amministrazioni tenute al censimento annuale delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti (*ex art. 17 d.l. n. 90/2014*) ricomprendono anche quelle incluse nell'elenco definito annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. n. 196/2009. Per effetto dell'ampliamento del perimetro, taluni organismi o società sono, allo stesso tempo, soggetti tenuti alla rilevazione delle partecipazioni ed oggetto della stessa.

1.6.2 Enti societari e non societari (aziende speciali, istituzioni, consorzi e fondazioni di partecipazione)

Ai fini della presente indagine sono considerati tutti gli organismi partecipati monitorati dalla Corte dei conti per il rilievo della gestione sui bilanci degli enti-soci. Il gruppo "amministrazione pubblica territoriale" è formato da un'aggregazione di imprese eterogenee, quali società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali. Lo stesso Testo unico in alcune disposizioni prende in considerazione gli "organismi non societari" (art. 2, co. 1, lett. g); art. 20, co. 2, Tusp).

In tale ambito rientrano le aziende speciali e le istituzioni disciplinate dall'art. 114, d.lgs. n. 267/2000 che hanno natura, rispettivamente, di ente e di organismo strumentale dell'ente locale. Nei confronti delle aziende speciali si applicano alcune disposizioni in materia di società pubbliche (art. 1, co. 550 e ss., l. n. 147/2013), ferma restando la loro natura di ente pubblico economico. Anche i consorzi, disciplinati dall'art. 31, d.lgs. n. 267/2000, rientrano tra le forme associative degli enti locali e sono assimilati alle pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 1, lett. a), Tusp).

Tra gli organismi partecipati, un ruolo significativo assumono le fondazioni di partecipazione, aperte a più soggetti giuridici, tra i quali enti pubblici e privati⁸⁰. Tale tipologia di fondazione si caratterizza per un particolare rapporto tra fondazione e fondatori, i quali continuano ad esercitare il controllo sulle attività della stessa, partecipando attivamente alla gestione. Generalmente tale modello viene utilizzato per la gestione di iniziative nel campo culturale e *non profit*.

«L'accertamento compiuto con il provvedimento giurisdizionale della Corte di conti, in ragione dell'intervento legislativo, non può più determinare (o negare) due effetti impliciti necessari che prima erano concentrati presso il giudice medesimo, ossia: - l'accertamento (positivo o negativo) dell'obbligo di comunicare dati ed informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica, in esecuzione ed attuazione della L. n. 243/2012 e della L. n. 196/2009 31 (obbligo attuativo del Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE); - la conseguente applicazione (o non applicazione) delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (attuate anch'esse Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE). F)».

⁷⁹ Per gli enti della Provincia autonoma di Bolzano si applica la legge provinciale n. 12/2007 che prevede l'obbligo di revisione periodica entro il 31/12/2020.

⁸⁰ Nel d.lgs. recante norme sul riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42 della legge 3/2003, si favorisce la trasformazione degli istituti di diritto pubblico in fondazioni di rilievo nazionale, aperte alla partecipazione di enti pubblici e privati, con enti fondatori quali il Ministero della salute, la Regione, il Comune di riferimento.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha, recentemente, esaminato il tema delle fondazioni di partecipazione con riguardo alle Fondazioni lirico-sinfoniche⁸¹.

Si può, conclusivamente, affermare che le fondazioni partecipate rispondono all'esigenza di disporre di uno strumento flessibile, caratterizzato dalla commistione dell'elemento patrimoniale con quello "associativo". In ogni caso le Amministrazioni dovranno osservare i principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, dal momento che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche attraverso l'adozione di tale peculiare modulo privatistico impone particolari cautele e obblighi⁸².

1.7 Le società a partecipazione pubblica nel Testo unico (d.lgs. n. 175/2016)

Uno strumento attraverso il quale può svolgersi l'intervento pubblico diretto in economia è quello delle società a partecipazione pubblica; in tal modo, la causa pubblica permea il negozio societario, pur lasciandone inalterata la tipicità strutturale.

Il *corpus* normativo del d.lgs. n. 175/2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", segna un punto di equilibrio tra la salvaguardia dei principi di concorrenza - coerenti con la piena applicazione del diritto societario - e le deroghe alla disciplina codicistica, necessarie per evitare che l'esternalizzazione diventi un mezzo per eludere i vincoli di finanza pubblica o, più in generale, per aggirare i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa⁸³.

Gli obiettivi di fondo del Testo unico sono indicati dall'art. 1, co. 1 e co. 2, ove si precisa che le relative disposizioni «hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta» e che le stesse «sono applicate avendo

⁸¹ Cfr. C. conti, Sez. riun. in speciale composizione n. 1/2020/RIS, sentenza resa sulla Fondazione "Teatro alla Scala di Milano"; id. n. 25/2020/Ris, sentenza resa sulla Fondazione "Accademia Nazionale di Santa Cecilia".

⁸² Cfr. C. conti, Sez. contr. Basilicata, 2 ottobre 2017, n. 52/PAR. In particolare, il Comune di Scanzano Jonico, in quanto soggetto promotore e socio della Fondazione, aveva posto la questione della compatibilità con le norme vigenti della cessione gratuita, in proprietà, degli strumenti musicali, acquistati con il contributo regionale, che entrerebbero, pertanto, a far parte del patrimonio della stessa Fondazione. La Sezione territoriale, rendendo parere in termini generali ed astratti, ha osservato che l'ente, nell'autonomia gestionale che gli compete, potrebbe valutare anche la convenienza di non privarsi della proprietà degli stessi, dato che lo Statuto assegna un valore economico anche ad "altre utilità impieghi per il perseguimento degli scopi".

Sull'ammissibilità dell'istituto v. anche Sez. reg. contr. Lazio, 24 luglio 2013, n. 151, id. Toscana, deliberazione n. 5/2014/PAR.

⁸³ Cfr. C. conti, sez. riun., deliberazione n. 9/SSRRCO/AUD/16 del 14 giugno 2016 (Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli organismi partecipati - Commissioni congiunte 1- (affari costituzionali) Senato della Repubblica e V- (bilancio) Camera dei deputati); deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/15 del 3 giugno 2015 (Audizione della Corte dei conti presso la Commissione affari istituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - AC 3098), esitata nella legge 7 agosto 2015, n. 124; deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/14 del 9 ottobre 2014 (Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). La Corte dei conti, nelle richiamate audizioni, ha sottolineato l'esigenza che le deroghe alla disciplina civilistica siano dettagliate e circoscritte, al fine di non alterare il regime della concorrenza, esprimendo perplessità sulla previsione dei piani di rientro per le società in disavanzo e su un regime di gestione delle insolvenze alternativo agli ordinari strumenti privatistici.

riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica»⁸⁴.

Per il perseguimento di tali obiettivi, un profilo cruciale è dato dalla specificazione, tra i criteri di acquisizione e gestione di partecipazioni pubbliche, dei vincoli di scopo pubblico e di vincoli di attività (art. 4, cc. 1, e 2, d.lgs. n. 175/2016)⁸⁵.

Con riguardo alle deroghe al diritto societario, il Testo unico afferma, espressamente, che per tutto quanto non espressamente derogato «si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato» (art. 1, co. 3)⁸⁶.

L'art. 2 co. 1, lett. l), definisce le società come “gli organismi di cui ai titoli V e VI, Capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili ai sensi dell'art. 2615-ter del codice civile”. Sebbene nella definizione di cui all'art. 2, co. 1, cit., siano ricomprese anche le società di persone, l'art. 3, co. 1, del Tusp limita la partecipazione pubblica alle società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

⁸⁴ Per i profili pubblicistici, l'Amministrazione è vincolata al rispetto alle disposizioni di principio sopra citate nonché alle seguenti norme:

- Art. 4, per la definizione dei vincoli di scopo pubblico e il divieto di partecipazione alle attività diverse da quelle espressamente elencate;
- Artt. 5, 7 e 8, concernenti le procedure di costituzione di nuove società a partecipazione pubblica e per l'acquisizione di quote in società già costituite, con i connessi oneri di motivazione analitica e comunicativi, nonché i relativi requisiti per la formazione della volontà interna dell'ente pubblico;
- Artt. 9 e 10, per la gestione e l'alienazione delle partecipazioni pubbliche;
- Art. 11, cc. 4 e 16, per i principi cui deve attenersi l'Amministrazione nella *governance* di una società a controllo pubblico;
- Art. 13, sull'obbligo di denuncia gravante sulle Amministrazioni socie, anche in relazione alla responsabilità per danno erariale ridefinita dall'art. 12;
- Art. 14, co. 5, sul divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate che abbiano registrato perdite di esercizio per tre esercizi consecutivi;
- Art. 15, che attribuisce ad apposita struttura del Ministero dell'economia e delle finanze il monitoraggio, l'indirizzo e il coordinamento delle società a partecipazione pubblica;
- Artt. 16 e 17, sulle condizioni per l'affidamento di servizi a società *in house* e la disciplina del partenariato pubblico privato;
- Art. 18, sulla quotazione in mercati regolamentati delle società in controllo pubblico;
- Art. 19, co. 5, sulle linee di indirizzo in materia di personale, fornite dalle Amministrazioni alle società controllate;
- Art. 19, cc. 7 e 8 sugli oneri comunicativi in materia di gestione del personale e sulle procedure di riassorbimento del personale in esubero nelle società controllate da una pubblica amministrazione;
- Artt. 20 e 24, sulla razionalizzazione periodica e straordinaria delle partecipazioni societarie;
- Art. 21, per l'accantonamento in apposito fondo vincolato di importi pari alle perdite d'esercizio conseguite dalla società, in proporzione alla quota di partecipazione;
- Art. 25, sulla gestione dei processi di mobilità del personale delle società in controllo pubblico dichiarato eccedente.

⁸⁵ Anche nel caso delle società quotate, secondo la definizione del Testo unico, l'ente partecipante non è esonerato dalla verifica sistematica della coerenza della partecipazione con i propri fini istituzionali e con i vincoli/obblighi ad essi correlati. Ciò in quanto, mentre il controllo da parte del mercato (derivante dall'essere società quotata) può essere indice di solidità patrimoniale/finanziaria, non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell'ente medesimo, che anzi potrebbero entrare in conflitto con quelli della società.

⁸⁶ Si tratta di una disposizione non innovativa, in quanto le norme amministrative, da un lato, prevedono che un ente pubblico può essere costituito soltanto per legge (art. 4, l. 20 marzo 1975, n. 70); dall'altro, la legge sul procedimento amministrativo sottolinea la generale soggezione delle società pubbliche alle regole del codice civile. In particolare, l'art. 1 co. 1-bis della l. n. 241/1990 (secondo cui la p.a. quando adotta atti non autoritativi agisce secondo le norme di diritto privato) e co. 1-ter (sulla generale soggezione dei privati proposti all'esercizio di attività amministrativa ai principi del procedimento amministrativo). La prevalenza del diritto civile è stata, inoltre, riaffermata nel contesto delle disposizioni sulla revisione della spesa. L'art. 4, co. 13, quarto periodo, d.l. n. 95/2012, ha stabilito 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».

Le deroghe alla disciplina codicistica sono prevalentemente disposte nei confronti delle società a controllo pubblico, la cui disciplina si caratterizza per marcati profili pubblicistici, giustificati dal fatto che il rapporto di controllo attrae tali società nell'orbita delle amministrazioni controllanti.

1.7.1 Lo speciale “statuto” delle società a controllo pubblico

L'art. 2, co. 1, lett. m), definisce a controllo pubblico le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lett. b) del comma 1. Tale disposizione, a propria volta, richiama la nozione di “controllo” di cui all'art. 2359 c.c., aggiungendo che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del testo unico «il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo».

La formulazione della norma ha dato seguito a diverse opzioni ermeneutiche in relazione alle modalità di esercizio del controllo congiunto, confrontandosi tesi opposte sull'ambito di estensione della nozione di controllo in virtù della condivisione, o meno, di un concetto unitario di pubblica amministrazione e sulla base dell'interpretazione da attribuire al combinato disposto delle lett. b) e m) dell'art. 2 Tusp.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione n. 11/2019/QMIG⁸⁷, resa in sede nomofilattica, hanno affermato che ai fini dell'integrazione della fattispecie delle “società a controllo pubblico” è sufficiente che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, della maggioranza dei voti previsti dal codice civile. A tal riguardo hanno osservato che il Testo unico stabilisce che le disposizioni del codice civile sono recessive rispetto a quelle specifiche del d.lgs. n. 175/2016. Da tanto consegue che l'art. 2, lett. m), che individua le società a controllo pubblico come quelle in cui i requisiti previsti dall'art. 2359 c.c. sono esercitati “da una o più amministrazioni”, ha una portata autonoma e innovativa.

Anche questa Sezione, nel precedente referto⁸⁸, ha affermato che una società è a controllo pubblico quando il potere di controllo, come descritto nell'art. 2359 c.c. e dall'art. 2, co. 1, lett. b) Tusp, è esercitato

⁸⁷ Cfr. C. conti, Sez. Riun., 20 giugno 2019, n. 11/QMIG, secondo cui «in virtù del combinato disposto delle lett. b) ed m) dell'art. 2 del Tusp, possono essere qualificate come “società a controllo pubblico” quelle in cui “una o più” amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un'influenza dominante)». Con tale pronuncia, è stata risolta la questione sollevata dalla Sez. Umbria, con del. n. 57/2019/QMIG del 28 marzo 2019, che chiedeva di stabilire se le società a maggioranza pubblica, partecipate da più enti ciascuno dei quali intestatario di quote inferiori al 50%, fossero da considerare o meno come società controllate dai soci pubblici. La Corte dei conti in sede di controllo ha, quindi, ritenuto sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie in esame, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 c.c. Cfr. anche ; Linee ANAC (determinazione 8 novembre 2017, n. 1134) che, ai fini della nozione di controllo pubblico, avevano chiarito che “Rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile è esercitato da una pluralità di amministrazioni” ; id determinazione 2019; v. C. conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delibera n. 36/2018; id., Sez. contr. Liguria, delibera n. 3/2018, id., Sez. contr. Piemonte, delibera n. 42/2018; nonché l'Orientamento della Struttura di monitoraggio Mef-DT, 15 febbraio 2018, n. 1.

⁸⁸ Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG.

da una o più amministrazioni pubbliche. In tale sede si è osservato che l'esercizio del controllo pubblico congiunto, per definizione, comporta la necessità di accordi, anche per adottare indirizzi coerenti riguardo alle decisioni da assumere in merito alla partecipazione societaria (mantenimento, dismissione, razionalizzazione, valutazione degli obiettivi di contenimento dei costi, ecc..) auspicando che gli enti, soprattutto in caso di partecipazioni minoritarie o pulviscolari, promuovano la stipula di strumenti negoziali (patti parasociali e/o modifiche di clausole statutarie) che siano idonei a rinforzare l'azione comune della pubblica amministrazione e, in definitiva, ad assicurare la *governance* ed un controllo effettivo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società.

Siffatta interpretazione teleologica della norma, tende ad evitare che ove il controllo in mano pubblica sia riferito a più amministrazioni, come sovente avviene nell'ambito delle società che gestiscono servizi pubblici locali, le società a capitale pubblico frazionato possano eludere i vincoli di finanza pubblica e sottrarsi allo speciale regime previsto per le società a controllo pubblico, il cui particolare rigore è volto anche ad evitare l'incremento dei costi a carico della collettività⁸⁹.

La qualificazione di una società come a controllo pubblico rileva per definire il perimetro delle società indirette, che sono quelle detenute da una pubblica amministrazione per il tramite di una società o di altro organismo a controllo pubblico da parte della medesima (art. 2, co. 1, lett. g)).

In sede giurisdizionale⁹⁰, è emerso un diverso indirizzo ermeneutico secondo il quale la mera partecipazione pubblica maggioritaria pulviscolare non può far presumere il controllo della società, per il solo fatto che tutti o la maggioranza dei soci appartengono alla pubblica amministrazione. Tale orientamento espresso nei giudizi in unico grado dalle Sezioni riunite in speciale composizione, riguarda la fattispecie concreta dedotta in giudizio⁹¹.

In disparte le ricordate differenze interpretative sui presupposti che individuano il controllo congiunto, entrambi gli orientamenti convergono sulla rilevanza del controllo in capo alla Pubblica amministrazione che pone in massima evidenza la tematica della sana e corretta gestione della società. Tra le più rilevanti disposizioni che, nel Testo unico, caratterizzano il peculiare regime delle società a controllo pubblico si richiamano:

⁸⁹ Cfr. anche Orientamento 15 febbraio 2018 del Ministero dell'economia e delle finanze che fa riferimento alla maggioranza, assoluta o relativa, determinata dalla somma delle partecipazioni ascrivibili alle distinte amministrazioni.

⁹⁰ Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL, n. 25/2019/EL, in cui viene, tra l'altro, evidenziato che l'interesse pubblico non è necessariamente compromesso dall'adozione di differenti scelte gestionali o strategiche che possono far capo a ciascun socio pubblico.

⁹¹ In tale sede è affermato che l'accertamento della sussistenza dello *status* di società a controllo pubblico non può essere desunto dai meri indici costituiti dalla maggioranza di azioni e di consiglieri nel Consiglio di amministrazione ma richiede un'attività istruttoria volta a verificare se, nel caso concreto, sussistano le condizioni richieste dall'art. 2, lett. b) del Tusp, non potendo la situazione di controllo pubblico essere presunta in presenza di comportamenti univoci o concludenti. Cfr. anche Consiglio di Stato, n. 578/2018, in cui si afferma la necessità della sottoscrizione di un patto parasociale per dare prova del controllo da parte di pubbliche amministrazioni che possedevano partecipazioni "pulviscolari".

1. le disposizioni sulla *governance* di cui all'art. 11, cc. 1-3 e 4-15 (vincolo del numero dei componenti del consiglio di amministrazione, definizione di limiti al trattamento economico degli amministratori, regole sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi)⁹²;
2. i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione (art. 6);
3. la disciplina delle crisi d'impresa (art. 14, cc. 2 e 3);
4. le regole sulla gestione dei rapporti di lavoro (art. 19, cc. 1-4);
5. i criteri in tema di trasparenza (art. 22).

Di seguito si illustrano, brevemente, le fattispecie regolamentate dalle richiamate disposizioni.

1.7.2 La disciplina riguardante i componenti dei consigli di amministrazione

L'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016, recante "Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico", disciplina i requisiti di onorabilità e professionalità dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico (co. 1), nonché prevede il rispetto del principio dell'equilibrio di genere (co. 4). Dispone (co. 2), inoltre, che l'organo amministrativo sia costituito, di norma, da un amministratore unico, salvo il caso in cui l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, disponga 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.

La predetta delibera è trasmessa alla Corte dei conti e alla struttura di monitoraggio del Mef (art. 11, co. 3). La cennata norma ha anche introdotto il divieto di nominare nei consigli di amministrazione delle società in controllo pubblico i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione (modificando la precedente disposizione dell'art. 4, d.l. n. 95/2012 che, invece, prevedeva la prevalenza di membri interni all'amministrazione)⁹³.

Le specifiche disposizioni dettate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi presso le P.A. e presso gli enti privati in controllo pubblico vengono

⁹² Al riguardo, sono state impugnate dinanzi alle Sez. riun. della Corte dei conti, in sede giurisdizionale in speciale composizione, talune deliberazioni della Sez. contr. Marche che segnalavano agli enti soci l'esigenza che la società Marche Multiservizi spa (ritenuta a controllo pubblico per la prevalenza dei voti dei soci pubblici nell'assemblea ordinaria) provvedesse a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 11 del Tusp. Le Sez. riun., con le citate sentenze nn. 16/2019/EL, 17/2019/EL e 25/2019/EL, nell'annullare le deliberazioni della Sez. contr. Marche, hanno ritenuto che l'accertamento della sussistenza dello *status* di "società a controllo pubblico" non possa essere desunto dalla mera maggioranza di azioni e di consiglieri nel cda ma richieda precipua attività istruttoria volta a verificare se, nel caso concreto, sussistano le condizioni richieste dall'art. 2, lett. b) del Tusp; condizioni ritenute insussistenti per la carenza di patti parasociali che attribuissero un controllo effettivo ai soci pubblici.

⁹³ Cfr. Corte conti, Sez. contr. Valle d'Aosta n. 7/2017 ha affermato che la tassatività della previsione contenuta nell'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 impone quindi che la stessa trovi applicazione immediata.

richiamate dall'art. 11, co. 14⁹⁴. Inoltre, il Testo unico recepisce la previsione di veri e propri tetti retributivi, applicati sia ai compensi degli amministratori investiti di particolari cariche in società non quotate direttamente e indirettamente controllate da una P.A., sia ai trattamenti economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di tali società⁹⁵. L'art. 11, co. 7, stabilisce che fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 4, co. 4, secondo periodo, del d.l. n. 95/2012 e al decreto Mef n. 166/2013⁹⁶.

Ai sensi dell'art. 4, co. 12, d.l. n. 95/2012, «Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti; in caso di violazione gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati»⁹⁷.

Inoltre, l'art. 21, co. 3 Tusp, prevede la riduzione degli emolumenti agli amministratori, nella misura del 30%, nelle società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle amministrazioni locali titolari di affidamento diretto, che abbiano conseguito un risultato negativo nei tre esercizi precedenti.

1.7.3 Gestione del personale, reclutamento e contenimento dei costi del personale

L'art. 19 del Tusp disciplina la materia del personale nelle società a controllo pubblico, precisando che per quanto non previsto si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, 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.

⁹⁴ Gli atti di conferimento degli incarichi adottati in violazione delle disposizioni in parola sono nulli, ai sensi dell'art. 17, d.lgs. n. 39/2013; l'art. 18 prevede, in capo ai componenti degli organi che hanno conferito gli incarichi nulli, una responsabilità per le conseguenze economiche cagionate dagli atti adottati nonché la preclusione, per tre mesi, dal conferimento di incarichi di loro competenza.

⁹⁵ L'applicazione generalizzata dei predetti limiti retributivi è stata prevista con l'art. 1, co. 471-473, l. n. 147/2013. In particolare, con la modifica dell'art. 1, co. 473, l. n. 147/2013, posta dall'art. 13, co. 2, d.l. n. 66/2014, il tetto retributivo comprende tutti gli emolumenti corrisposti all'interessato, anche da parte di società partecipate in via diretta o indiretta dalle pubbliche amministrazioni, mentre, con l'art. 13, co. 1, d.l. n. 66/2014, il tetto è stato prefissato nell'importo di 240 mila euro. La misura sopra indicata discende dal tetto retributivo previsto per tutti coloro i quali ricevano emolumenti a carico delle pubbliche finanze, secondo quanto disposto dall'articolo 3, co. 44, l. n. 244/2007; tetto che non esclude la presenza di limiti inferiori fissati da altre disposizioni legislative o regolamentari.

⁹⁶ Cfr. Corte conti, Sez. contr. Liguria, n. 29/2020 ha precisato che in attesa che venga adottato il d.m. di definizione degli indici qualitativi per la ripartizione in fasce delle società in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 11, co. 7 del Tusp, sia alle società controllate direttamente o indirettamente da p.a. che svolgono in prevalenza attività a favore di soggetti pubblici sia alle altre società a totale partecipazione pubblica, previste in origine dall'art. 4, co. 5 del d.l. n. 95/2012, continua a trovare applicazione il limite dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 per i compensi degli amministratori, stabilito dall'art. 4, co. 4 del d.l. 95/2012; id, Sez. contr. Basilicata n. 10/2018; il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica, cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 119/2015.

⁹⁷ Risultano, invece, abrogate le misure specificamente previste per le società totalmente partecipate dagli enti locali, secondo cui il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore, per il presidente, al 70% e, per i componenti, al 60% delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della Provincia (art. 1, co. 725, l. n. 296/2006, abrogato dall'art. 28, d.lgs. n. 175/2016). Sulle disposizioni recate dall'art. 1, co. 725-728, v. C. conti, deliberazione n. 15/SEAUT/2014/FRG, par. 4.4.2.

A mente della richiamata disposizione, le modalità di reclutamento del personale sono stabilite dalle società con appositi provvedimenti, il cui contenuto deve essere conforme ai principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità e dei criteri indicati nell'art. 35, co. 3, d.lgs. n. 165/2001⁹⁸.

I contratti di lavoro stipulati in assenza dei richiamati provvedimenti sono nulli; per espressa previsione dell'art. 19, co. 4, è devoluta alla giurisdizione ordinaria la cognizione sulla validità delle procedure di reclutamento del personale⁹⁹. Sebbene la partecipazione pubblica non muti la natura di soggetto privato della società, la natura pubblica del socio unico o maggioritario comporta significative deroghe alla disciplina generale¹⁰⁰ e non potrebbe essere diversamente in ragione della natura del capitale impiegato che proviene dalla collettività¹⁰¹.

Nello specifico, per le società a controllo pubblico, le amministrazioni socie devono fissare obiettivi, annuali e pluriannuali, sul complesso delle spese di funzionamento ivi comprese quelle del personale, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni, tenuto conto di quanto stabilito dal successivo art. 25 del Testo unico in relazione all'eccedenza di personale¹⁰².

Deve aggiungersi che nel Testo unico, l'eccedenza di personale è disciplinata nell'ambito della reinternalizzazione di funzioni o servizi da parte delle Pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo (art. 19, co. 8) e con riguardo alla ricognizione obbligatoria del personale (art. 25) effettuata da parte delle stesse società¹⁰³.

Nell'ipotesi d'internalizzazione, le P.A. prima di procedere a nuove assunzioni sono tenute al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato dalle Amministrazioni e transitate alle dipendenze della società interessata. A tal fine, utilizzano le procedure di mobilità di cui all'art. 30, d.lgs. n. 165/2001, fermo restando il rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e di contenimento delle spese di personale.

⁹⁸ Ai sensi della richiamata disposizione, tali provvedimenti devono essere pubblicati sul sito istituzionale delle società a controllo pubblico e in caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli artt. 22, co. 4, 46 e 47 del d.lgs. n. 33/2013. Ove le società in questione non abbiano adottato specifici provvedimenti trova diretta applicazione l'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001.

⁹⁹ Cfr. Cass., Sez. un. n. 7759/2017 in materia giurisdizione AGO in ordine alle controversie relative alle procedure di assunzione alle dipendenze di società pubbliche; Cass., Sez. lavoro, n.271/2018, ha affermato che le procedure seguite dalle società *in house providing* sono sottoposte alla giurisdizione ordinaria; Cons. Stato, Sez. IV, n. 4551 conforme a Cass., Sez. un. n. 7759 cit; TAR Umbria n. 519/2018 ha affermato la giurisdizione ordinaria in relazione a vizi di una selezione pubblica presso una multiservizi a partecipazione pubblica.

¹⁰⁰ Cfr. Cass., Sez. un. Ordinanza n. 20911/2020, secondo cui il previo esperimento delle procedure concorsuali e selettive condiziona la validità del contratto di lavoro.

¹⁰¹ L'art. 1, comma 590, della legge 27 dicembre n. 160 ha disposto, a decorrere dall'anno 2020, la cessazione dell'applicazione di diverse norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa, con esclusione di quelle che recano vincoli in materia di spese di personale nei confronti degli enti e organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, co. 2, della l. n. 196/2009.

¹⁰² L'art. 25 prevede l'obbligo delle società a controllo pubblico di effettuare la ricognizione del personale in servizio "entro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022" per individuare le eventuali eccedenze. La disposizione, modificata dall'art. 1, comma 10-*novies*, d.l. n. 162/2019, convertito in l. n. 8/2020, prevede anche un ruolo delle Regioni nel gestire i lavoratori eccedenti delle controllate, agevolando processi di mobilità in sede regionale.

¹⁰³ L'art. 25 del Tusp detta una procedura articolata che, muovendo dalla ricognizione del personale eccedentario, ha coinvolto prima le Regioni e, in via gradata l'Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL), con il divieto per le predette società di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato nel periodo intervallare (chiuso il 30 giugno 2018).

La Corte costituzionale¹⁰⁴ ha, di recente, censurato norme regionali di generale e automatico reinquadramento del personale di società a partecipazione regionale nei ruoli delle Regioni, senza la previsione del previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, in assenza di una necessità funzionale dell'amministrazione ed in carenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

1.7.4 Obblighi di pubblicità e trasparenza

Il reticolato normativo che delinea il regime speciale per le società a controllo pubblico trova un ulteriore tassello nella disposizione di cui all'art. 22 del Tusp, in forza del quale tali società «assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

Appare, infatti, evidente che le rafforzate esigenze di *accountability* delle società a partecipazione pubblica, che spesso fruiscono di ingenti risorse pubbliche, comportano ineludibili esigenze di trasparenza in ordine agli obiettivi assegnati e al grado di raggiungimento dei risultati finanziari ed operativi raggiunti, con la distinta indicazione del costo sopportato per realizzare obiettivi politico-sociali, precisando gli aiuti ed i supporti ricevuti dalla parte pubblica.

La prescrizione dell'art. 22 è coerente con l'evoluzione delle disposizioni in materia, avendo il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ampliato il novero dei soggetti tenuti agli obblighi in esame (art. 2-bis, d.lgs. n. 33/2013, emendato)¹⁰⁵.

Le Amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo devono promuovere l'applicazione dei ricordati principi di trasparenza previsti dall'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.

¹⁰⁴ Cfr. Corte cost., 29 gennaio 2020, n. 5.

¹⁰⁵ Cfr. art. 2-bis, d.lgs. n. 33/2013 (Ambito soggettivo di applicazione): «Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

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

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici». Da notare che la lett. b) è stata sostituita dall'art. 27, co. 2-ter, d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 18, co. 1, d.lgs. n. 100/2017.

Sono sottratte alla disciplina le società partecipate da amministrazioni pubbliche con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea e loro controllate¹⁰⁶. Una novità posta dal d.lgs. n. 97/2016 è rappresentata dal fatto che gli obblighi informativi sono assolti mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale¹⁰⁷. Tale previsione, indubbiamente, semplifica gli oneri comunicativi, secondo gli obiettivi del legislatore della riforma¹⁰⁸.

È, inoltre, previsto che in caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati, relativi agli enti partecipati, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata, ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore (art. 22, co. 4, d.lgs. n. 33/2013). Sono poi previste sanzioni amministrative - attribuite alla competenza dell'Anac - a carico dei responsabili di tale violazione, sanzioni che si applicano anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione sugli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica (art. 47, co. 1, d.lgs. n. 33/2013)¹⁰⁹.

Il Testo unico non prevede un espresso rinvio all'applicazione dei modelli organizzativi previsti dal d.lgs. n. 231/2001 ("Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300")¹¹⁰. Tali misure, com'è noto, sono strettamente collegate a quelle finalizzate alla prevenzione della corruzione (art. 1, co. 2-bis, l. 6 novembre 2012, n. 190). Peraltro, la disposizione contenuta nell'art. 1, co. 2-bis, della l. n. 190, inserito dal d.lgs. n. 97/2016 dispone che il PNA costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013 (tra i quali rientrano le società in controllo

¹⁰⁶ Cfr. art. 22, d.lgs. n. 33/2013.

¹⁰⁷ Cfr. art. 9-bis, d.lgs. n. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016; disposizione richiamata dall'art. 22, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 21, d.lgs. n. 97/2016.

¹⁰⁸ Una specifica disciplina è dedicata alle informazioni relative ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e ai titolari di incarichi dirigenziali (art. 14, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 13, d.lgs. n. 97/2016), ai titolari di incarichi di collaborazione o di consulenza (art. 15, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 14, d.lgs. n. 97/2016), agli incarichi conferiti nelle società controllate, nonché agli amministratori e agli esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi (rispettivamente, artt. 15-bis e 15-ter, d.lgs. n. 33/2013, introdotti dall'art. 14, d.lgs. n. 97/2016).

¹⁰⁹ Con determinazione 28 aprile 2015, n. 6, l'Anac ha emanato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" per la corretta interpretazione dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 (introdotto dalla l. n. 190/2012 per tutelare i dipendenti pubblici che segnalano comportamenti potenzialmente illeciti posti in essere da propri colleghi); tali disposizioni si applicano ai dipendenti pubblici, tuttavia l'Anac ha ritenuto di estendere le Linee guida ai dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico (es. società partecipate) e degli enti pubblici non economici (es. aziende speciali), individuando margini applicativi per consulenti, collaboratori e dipendenti di soggetti appaltatori di amministrazioni pubbliche.

¹¹⁰ Cfr. Cass. Pen., Sez. II, n. 28699/2010, ha affermato che il d.lgs. n. 231/2001 è applicabile anche agli enti economici partecipati da soggetti pubblici; id. n. 234/2011 in materia di società che gestiscono servizi pubblici locali.

pubblico) ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate dal d.lgs. n. 231/2001¹¹¹.

1.7.5 I principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico. La rilevanza dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale

In ragione del peculiare ruolo che contraddistingue le società a controllo pubblico, l'art. 6, co. 2, del Tusp dispone l'obbligo, per tali società, di predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, al fine di informarne l'assemblea nell'ambito della relazione sul governo societario¹¹². La stessa disposizione, al successivo comma, prevede l'adozione di tutta una serie di strumenti organizzativi volti a verificare la legalità, l'efficienza dell'attività di impresa, nel quadro del rispetto del principio di libera concorrenza.

In particolare, la citata disposizione indica: a) l'approvazione di regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza; b) la costituzione di uffici di controllo interno che, nel collaborare con l'organo statutario, trasmettano periodicamente relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione; c) l'utilizzo di codici di condotta nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti, altri portatori di interessi legittimi coinvolti nell'attività della società; d) l'adozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea. Ai sensi del successivo comma 5, qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di organizzazione societaria, nel senso sopra indicato, devono darne ragione all'interno della relazione sul governo societario.

Per quanto attiene ai ricordati indicatori di "pre-allerta", tipici della valutazione del rischio di crisi aziendale, di cui all'art. 6 Tusp¹¹³, la disposizione di cui al successivo art. 14, co. 2, del Testo unico prevede che ove nell'ambito del programma di valutazione del rischio aziendale emergano «uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico adotta senza

¹¹¹ Cfr. Regolamento 12 maggio 2021 in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei codici di comportamento (delibera n. 437/2021 pubblicato in G.U. n. 145/2021) che ha specificato che per «Amministrazioni interessate si intendono tutte le amministrazioni, ivi compresi gli enti di diritto privato in controllo pubblico, tenute all'adozione dei provvedimenti, ai sensi della disciplina vigente e del Piano nazionale anticorruzione vigente».

¹¹² La relazione sul governo societario è predisposta dall'organo amministrativo annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale, e viene pubblicata nel registro delle imprese contestualmente al bilancio di esercizio.

¹¹³ Sussiste una correlazione con gli indici di "allerta di crisi" di cui al recente Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (decreto legislativo 12 gennaio 2019 n. 14), la cui entrata in vigore (fatte salve alcune disposizioni) è stata differita al 1° settembre 2021 (art. 5 d.l. n. 23/2020, convertito dalla legge n. 40/2020). Com'è noto, l'art. 13, primo comma, del Codice della crisi precisa, fra l'altro, che «costituiscono indicatori di crisi gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale e finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore», mentre, al secondo comma, assegna al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili il compito di elaborare gli indici necessari al completamento del sistema di allerta introdotto dalla legge delega n. 155/2017. In proposito, il CNDCEC ha predisposto un documento, in data 19 ottobre 2019, in materia dei c.d. "indici ed indicatori prodromici all'individuazione della crisi aziendale".

indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento». La mancata adozione di tali provvedimenti costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.

Appare evidente che l'adozione del programma di valutazione del rischio aziendale svolge plurime finalità. Da un lato, offre all'organo amministrativo un ausilio informativo per la salvaguardia del patrimonio sociale, l'efficienza e l'efficacia dei processi aziendali, il rispetto di leggi e regolamenti nonché dello statuto sociale e delle procedure interne, dall'altro lato consente al socio pubblico di analizzare e valutare lo stato di salute delle proprie controllate¹¹⁴.

Ai sensi dell'art. 2381, commi 3 e 5 c.c., l'organo amministrativo cura gli assetti organizzativi, amministrativi anche al fine di prevedere e gestire tempestivamente il sopravvenire di un "rischio crisi". Il novellato art. 2086 c.c., come modificato dal decreto con cui è stato emanato il Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), dispone, altresì, che «l'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale».

Il citato Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, come modificato dal d.lgs. 26 ottobre 2020, n. 147, definisce all'articolo 2 comma 1, lettera a), la situazione di "crisi" come lo «stato di squilibrio economico-finanziario che rende probabile l'insolvenza del debitore e che, per le imprese, si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate».

Il rischio di crisi aziendale che il testo unico ha disciplinato per le società a controllo pubblico - anticipando¹¹⁵ quello che il Codice della crisi e dell'insolvenza ha, in seguito, previsto per tutti gli imprenditori - integra la disciplina civilistica e, nel contempo, opera in una fase antecedente. Infatti, tale rischio può essere definito come la probabile manifestazione dello stato di difficoltà di un'impresa, non solo per il profilo economico-finanziario ma più in generale aziendale.

¹¹⁴ Il richiamo all'obbligo della predisposizione del programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, con riguardo ai controlli dell'ente pubblico socio sulle società partecipate, in relazione ad una puntuale valutazione di eventuali riflessi sulla propria situazione economica e finanziaria, è ribadito nelle linee guida di questa Sezione di cui alle deliberazioni n. 5 del 2020: Linee guida per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019 (ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213). - Deliberazione della Corte dei conti - Sezione delle autonomie - n. 19 del 2020: Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 (art. 148 del d.lgs. 18 agosto del 2000, n. 267). - Deliberazione della Corte dei conti - Sezione delle autonomie - n. 18 del 2020: Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19.

¹¹⁵ Tra gli elementi comuni vi sono: l'adozione di sistemi di organizzazione interna maggiormente strutturati; un'attenzione sugli andamenti prospettici, al fine di individuare gli elementi prodromici alla crisi d'impresa; l'introduzione di concetti legati al "risk management" (gestione del rischio); l'adozione di una "risk governance" più consapevole ed efficace ed una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nell'ottica di una gestione consapevole dell'impresa. Emerge la complementarità del "Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale" previsto dall'art. 6, co. 2, del Tusp, rispetto agli "strumenti di allerta" introdotti dall'art. 12 del "Codice della Crisi, con il conseguente assoggettamento, già esplicitato, delle società pubbliche alla disciplina concorsuale di matrice civilistica

La funzione di prevenzione della crisi è, pertanto, oggetto di particolare attenzione per le società a controllo pubblico, solitamente caratterizzate da un rilevante coinvolgimento di risorse pubbliche e le cui attività sono spesso incentrate sullo svolgimento di servizi generali e di interesse economico generale.

Nel “Programma-tipo di valutazione del rischio di crisi aziendale”, predisposto nel corso del 2021 dalla Struttura di monitoraggio costituita presso il Mef¹¹⁶, è stato evidenziato come tale strumento sia funzionale per monitorare costantemente lo stato di salute delle società a controllo pubblico, alla luce del principio di continuità aziendale, consentendo la tempestiva emersione delle criticità aziendali attraverso l’individuazione di strumenti in grado di intercettare i segnali premonitori di squilibri economico-finanziari (approccio “*forward looking*”) e consentire all’organo gestorio di attivarsi con urgenza prima che la crisi diventi irreversibile (sistema di “*early warning*”)¹¹⁷.

La rilevazione tempestiva dei sintomi della crisi, attraverso la predisposizione di tale strumento programmatico, consente di rilevare il primo “*alarm bell*” del declino dell’impresa¹¹⁸.

In tal senso, il programma di valutazione del rischio non è solo funzionale al tentativo di risanamento delle società a controllo pubblico ma rappresenta un ausilio per orientare le scelte del socio pubblico, tenuto a porre attenzione in ordine alle perdite che si riflettono sul proprio bilancio.

La valenza organizzativa di detto programma appare indubbia, a maggior ragione dopo che lo scenario emergenziale, dettato dalla crisi pandemica da Covid-19, ha impattato rovinosamente sul sistema economico e delle imprese, comprese le società a partecipazione pubblica, portando alla luce, con drammaticità, il problema della salvaguardia della “continuità aziendale”¹¹⁹.

A tal riguardo, nelle recenti “*Linee di indirizzo per i controlli interni durante l’emergenza da Covid-19*”, questa Sezione ha evidenziato come a seguito dell’imprevisto contesto straordinario determinato dalla crisi pandemica da Covid-19 sia necessario effettuare un’attenta analisi dei fattori di preallerta di “crisi

¹¹⁶ Il Programma è stato adottato dopo essere stato sottoposto a consultazione pubblica.

¹¹⁷ Il Programma-tipo per le società a controllo pubblico contiene indici sintomatici di criticità non solo con riferimento ai profili quali gli indicatori patrimoniali finanziari (Patrimonio netto, *Debt Service Coverage ratio*, Indice di liquidità, Perdite di valore delle attività, Rapporto tra la posizione finanziaria netta e Ebitda, Rapporto tra la posizione finanziaria netta e Nopat, Rapporto tra debito ed *equity*, Rapporto tra gli oneri finanziari ed il margine operativo lordo, Analisi del debito scaduto) o gli indicatori di derivazione contabile (Gestione operativa della società, Risultati di esercizio, ROI e ROE) ma anche con riferimento a “soglie di allarme” di situazioni di difficoltà aziendali connesse ad indicatori di tipo qualitativo. In particolare, tali indicatori vengono suddivisi per le seguenti Aree di rischio: “Strategico” (Rischio politico, Rischio economico-finanziario, Rischio legislativo, Rischio ambientale, Rischio di errata programmazione, Rischio di errata gestione degli investimenti e del patrimonio); di “Processo” (Rischio di normativa, Rischio legato a disposizioni interne, Rischio legato alla contrattualistica, Rischio in materia di ambiente-salute-sicurezza, Rischio in materia di *Privacy*); Rischio “Finanziario” (Rischio connesso alle operazioni di finanziamento della società e agli investimenti diretti; Rischio legato all’accesso ai capitali, al mancato rinnovo e rimborso dei prestiti; Rischio di tasso di interesse; Rischio di controparte finanziaria; Rischio di liquidità).

¹¹⁸ Cfr. anche il Documento del 7 marzo 2019 “Relazione sul governo societario contenente programma di valutazione del rischio di crisi aziendale”, emanato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili che fornisce una serie di raccomandazioni per la selezione degli strumenti funzionali al monitoraggio del rischio di crisi aziendale e per l’elaborazione della Relazione sul governo societario. Id. con riferimento a quanto statuito dall’art. 13 del “CCII”, cfr. documento datata 19 ottobre 2019 redatta dal CNDCEC in ordine all’individuazione degli Indicatori e degli Indici prodromici della crisi aziendale.

¹¹⁹ Cfr. Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR.

aziendale”, valutando se il disequilibrio dell’impresa pubblica sia dovuto a scelte errate oppure a fattori esogeni imprevedibili ed eccezionali, determinati dalla pandemia.

In tal senso, l’adozione dei provvedimenti richiesti a seguito dell’emersione degli “indicatori di crisi” dovrà formare oggetto di una ponderata valutazione, anche al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e di predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socio-economico territoriale¹²⁰.

1.7.6 Crisi d’impresa e fallimento

Come innanzi evidenziato, l’art. 14, co. 2, del Testo unico prevede che ove nell’ambito del programma di valutazione del rischio emergano “uno o più indicatori di crisi aziendale, l’organo amministrativo delle società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l’aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento”.

Per le società partecipate diverse da quelle a controllo pubblico saranno, comunque, applicabili le misure di allerta previste, per tutti gli imprenditori, dal Codice della crisi d’impresa e di insolvenza, la cui entrata in vigore è stata differita a settembre 2021. A seguito dell’intervenuto scenario emergenziale, molte sono le misure che hanno interessato la salvaguardia della continuità aziendale¹²¹ e, in tale contesto, anche il differimento del CCII dovrebbe consentire l’applicazione delle nuove “misure di allerta”, ivi previste, in presenza di un quadro economico (si auspica) più stabile¹²².

Le società a partecipazione pubblica sono assoggettate alle procedure concorsuali, in forza di previsione espressa del Tusp (art. 14, co. 1, d.lgs. n. 175/2016).

Si soggiunge che la gravità della crisi di impresa, nelle società controllate o meramente partecipate, non è superabile con il c.d. “soccorso finanziario” da parte degli enti (art. 14, co. 5, primo periodo, d.lgs. n.

¹²⁰ La Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la richiamata deliberazione raccomanda agli enti di potenziare i controlli sugli organismi partecipati attraverso verifiche infrannuali più puntuali. In particolare, la Corte nell’ambito dell’attività di predisposizione del bilancio consolidato per l’anno 2019, da approvare entro il 30 novembre 2020, ricorda che, oltre alle consuete attività di riconciliazione delle diverse partite debitorie e creditorie, si debba procedere ad un’ulteriore azione di condivisione e scambio di dati (contabili), nonché di informazioni (extra-contabili) tra gli Uffici responsabili del controllo sulle partecipate degli enti e gli organismi stessi. Attraverso tale specifica raccomandazione si vuole portare l’ente ad affrontare tempestivamente le eventuali criticità che la situazione emergenziale ha contribuito ad acuire nel corso dell’anno, osservando in particolare gli effetti sugli equilibri gestionali e finanziari degli organismi e degli enti territoriali.

¹²¹ Il Legislatore è intervenuto a tutela delle imprese con il d.l. 8 aprile 2020, n. 23, all’art. 6 prevedendo la sospensione delle norme in tema di riduzione del capitale di cui all’art 2446, commi 2 e 3, art. 2447, 2482-bis, commi 4,5 e 6, e art 242-ter, del codice civile.

¹²² Va detto che, nonostante l’emergenza sanitaria, il processo di aggiornamento del codice non si è interrotto soprattutto con il d.lgs. del 26 ottobre 2020, n. 147 che è intervenuto per risolvere alcune criticità insite nella originaria formulazione del codice. In particolare, le novità introdotte hanno riguardato la revisione degli strumenti, sia quelli di recente introduzione sia quelli già presenti nella legge fallimentare, utili per assicurare la salvaguardia della continuità aziendale. Tra le finalità che il legislatore delegato ha voluto perseguire vi è quella di evitare l’utilizzo distorto e patologico degli strumenti di risoluzione della crisi vanificandone in tal modo l’efficacia attraverso comportamenti spesso improntati unicamente a conseguire effetti dilatori dell’insolvenza, con il conseguente deterioramento della qualità del credito e delle garanzie a servizio del soddisfacimento dei creditori concorsuali. Con il “Decreto Liquidità” emerge la coesistenza della disciplina sulla crisi d’impresa, prevista dall’omonimo codice, con quella speciale prevista per società pubbliche. Il decreto liquidità in ordine all’entrata in vigore del “CCII” non ha alcun effetto sospensivo degli artt. 6 e 14 del d.lgs. n. 175/2016, Testo Unico delle Società Partecipate (Tusp), inerenti alla gestione della crisi aziendale delle Società a partecipazione pubblica. In definitiva, gli organi amministrativi delle suddette società devono porre in essere una gestione quanto più possibile oculata, adeguando i “Piani di valutazione del rischio di crisi” ai sensi dell’art. 6, co. 2, del Tusp.

175/2016), dovendosi dimostrare anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto il limite legale l'interesse dell'Amministrazione pubblica a coltivare la partecipazione nella società in perdita¹²³.

Con la richiamata disposizione si è posto un freno agli interventi straordinari o alle ricapitalizzazioni posti in essere senza alcuna seria prospettiva di effettivo rientro strutturale¹²⁴.

Come ricordato, anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto il limite legale, deve essere dimostrato l'interesse dell'ente a coltivare la partecipazione nella società in perdita¹²⁵. Occorre, in definitiva, dimostrare la capacità della stessa di tornare in utile (previa valutazione di un piano industriale) nonché l'economicità e l'efficacia della gestione del servizio tramite il predetto organismo, piuttosto che prendere atto del suo scioglimento, a norma dell'art. 2484, co. 1, n. 4, c.c.; ipotesi, questa, che si verifica automaticamente in assenza di iniziative da parte dell'assemblea dei soci.

Nel Testo unico, il cennato divieto è mitigato dalla previsione di interventi (trasferimenti straordinari a fronte di convezione, contratti di servizio o di programma) preordinati alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti (art. 14, co. 5, secondo periodo, d.lgs. n. 175/2016)¹²⁶.

Sono, inoltre, previsti interventi a salvaguardia della continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse che siano autorizzati con d.P.C.M. soggetto a registrazione da parte della Corte dei conti (art. 14, co. 5, terzo periodo, Tusp).

Il Tusp regola anche (art. 14, co. 6) la peculiare situazione delle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti dichiarate fallite, disponendo che nei cinque anni successivi alla dichiarazione di

¹²³ Cfr. C. conti, Sez. contr. Piemonte, deliberazione n. 63/2020, in cui viene chiarito che se un organismo partecipato presenta un risultato di esercizio negativo che non viene subito ripianato, l'ente locale partecipante è tenuto ad accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, l'importo corrispondente in apposito "Fondo vincolato" del bilancio di previsione dell'anno successivo (art. 21 del d.lgs. n. 175/2016). Viene osservato dal collegio che la relazione diretta che si instaura tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari, a preventivo, ha l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati. Tuttavia, nonostante la previsione degli accantonamenti di cui sopra, il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati è da considerare precluso, allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio, e di cui all'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla Legge n. 122/2010, con disposizione confermata dall'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 175/2016. Per le Società partecipate che gestiscono servizi di pubblico interesse in caso di crisi d'impresa è necessario predisporre un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore comunicato alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 175/2016, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro 3 anni.

¹²⁴ Cfr., Corte conti, Sez. contr. Liguria, deliberazione n. 84/2018; id. Lazio, deliberazione n. 66/2018/PAR.

¹²⁵ Cfr. C. conti, Sez. reg. contr. Abruzzo, deliberazione n.157/2020, che ribadisce il divieto di soccorso finanziario, ricordando che l'eventuale sostegno finanziario dell'ente deve trovare un'ampia e puntuale motivazione a dimostrazione dell'esistenza o di una esigenza di carattere pubblico e superiore da soddisfare in termini indifferibili o quale espressione di una rinnovata capacità programmatica e gestoria dell'attività in sofferenza finanziaria che si rifletta in termini di economicità ed efficienza per risultati, comunque, sempre legati a necessità diffuse e mai per gestione di attività di rischio. Inoltre, sempre nella medesima pronuncia la Sezione osserva che tale intervento deve essere preceduto da un puntuale e specifico piano di risanamento, che fornisca una analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni oltre che di interesse sociale, di convenienza economica e sostenibilità finanziaria della scelta di soccorrere la partecipata in stato di crisi.

¹²⁶ Cfr. C. conti, Sez. contr. Sicilia, deliberazione n. 20/2019, che ha ritenuto possibile la ricapitalizzazione da parte dell'ente locale mediante la procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio, solo qualora sussistano i seguenti presupposti: 1) che il bilancio di previsione dell'esercizio in corso sia stato già approvato e per questo motivo debba porsi in essere la procedura dei debiti fuori bilancio; 2) che si tratti di società di capitali; 3) che la ricapitalizzazione avvenga nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali; 4) che la società eserciti un servizio pubblico locale; 5) che si debba porre in essere una ricostituzione del capitale sociale per il ripianamento delle perdite di esercizio, pena la violazione del cosiddetto «divieto di soccorso finanziario»; 6) che il ripiano societario sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, che assicuri prospettive di recupero dell'equilibrio (ex art. 14, co. 4, Tusp).

fallimento¹²⁷ le pubbliche amministrazioni controllanti sono soggette al divieto di costituire nuove società, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni in società, che gestiscono i servizi di quella fallita, indipendentemente dalla formale determinazione dell'ente in sede di ricognizione delle partecipazioni detenute¹²⁸.

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

1.7.7 Gli scopi perseguibili mediante le partecipazioni. L'inerenza alle finalità istituzionali dell'ente

Al fine di perseguire gli obiettivi di efficientamento, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (art. 1, co. 2 del Tusp), un profilo nodale è dato dalla specificazione, tra i criteri di acquisizione e gestione di partecipazioni pubbliche, della "stretta inerenza" della società alle finalità istituzionali dell'ente partecipante.

A tal riguardo, l'art. 4 del Testo unico delimita l'ambito entro il quale le Amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società, escludendo il novero di quelle aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. In tali società, gli enti non possono né acquisire, né mantenere partecipazioni, anche se di minoranza.

Per stabilire se la partecipazione sociale sia o meno strettamente necessaria è doveroso definire quali siano le finalità istituzionali dell'ente.

La richiamata disposizione, nel prevedere una sorta di limite teleologico con riguardo all'intervento pubblico, risponde alla duplice esigenza di garantire una razionale, efficiente ed economica gestione delle partecipazioni pubbliche (art. 97 Cost.), nonché di tutelare il regime di concorrenza¹²⁹.

¹²⁷ La disposizione non estende espressamente il divieto alle ipotesi riferibili ad altre procedure concorsuali, quali il concordato preventivo e l'amministrazione straordinaria.

¹²⁸ Cfr., Corte conti, Sez. contr. Sicilia, deliberazione n. 217/2018.

¹²⁹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 325/2010 ha osservato che l'esigenza di implementazione della concorrenza dei mercati può legittimare interventi del legislatore volti ad introdurre misure che benché non imposte dal diritto comunitario siano comunque preordinate ad assicurare maggiori livelli di tutela. Per il diritto comunitario, l'impresa pubblica non deve godere di regimi privilegiati (art. 106 Trattato), a scapito dei principi di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei capitali.

La tutela del mercato perseguita dal testo unico¹³⁰, nel regolamentare l'attività delle società partecipate, presuppone che queste ultime operino con un uso efficiente delle risorse produttive, in modo che la forma privatistica societaria non sia utilizzata quale strumento elusivo¹³¹.

Com'è noto, le società partecipate pubbliche si sono largamente diffuse tra gli enti territoriali nei servizi di pubblica utilità (ad esempio i servizi idrici e di gestione dei rifiuti) rispetto ai quali si pongono questioni complesse sotto il profilo economico (monopoli naturali) e delle forme gestionali e di regolazione che li riguardano¹³².

Il Testo unico, condizionando la capacità negoziale degli enti pubblici, al fine di contenere l'indiscriminata proliferazione di società a partecipazione pubblica, si propone di restringere l'utilizzo dell'involucro societario ad un circoscritto numero di attività essenziali.

La disposizione di cui all'art. 4, co. 1, va letta con quanto disposto dal successivo art. 5 in ordine all'onere motivazionale per l'adozione dell'atto deliberativo della costituzione (o partecipazione) in un organismo societario. Inoltre, il secondo comma dell'art. 4 Tusp prevede, nei limiti del richiamato principio della "stretta necessarietà", che le Amministrazioni possano costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sottoindicate:

- a) la produzione di un servizio di interesse generale, ivi compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi¹³³;
- b) la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193, d.lgs. n. 50/2016;
- c) la realizzazione e gestione di un'opera pubblica attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180, d.lgs. n. 50/2016;

¹³⁰ Cfr. *infra*, paragrafo 4.2.2 su modello *in house* e tutela della concorrenza.

¹³¹ Nelle situazioni di maggiore criticità la società comunale (in particolare la *multiutility*) tende ad accumulare posizioni creditorie nei confronti dell'ente, che si riflettono negativamente sulla qualità dei servizi offerti (e possono giungere fino all'emissione di fatture per interessi passivi per ritardato pagamento). Si producono opacità nei rapporti crediti/debiti tra società ed ente. La crisi del sistema delle società partecipate può riflettersi negativamente sulla stabilità dell'ente.

¹³² Nelle società che gestiscono servizi pubblici locali, la società è in genere partecipata da molti enti con quote molto piccole e si può creare una situazione di asimmetria informativa e un minorato controllo da parte dell'amministrazione partecipante.

¹³³ Al riguardo, la nozione di servizi di interesse generale è data dall'art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 175/2016. Sono tali «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale». Ai sensi della successiva lett. i) i servizi di interesse economico generale sono «i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato».

In deroga alle previsioni di cui all'art. 4, co. 2, lett. a), «è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete (...) anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento (...) purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica».

Per una valutazione di economicità in merito alla gestione della concessione di derivazione di acqua pubblica, tenendo conto della nozione di servizio di interesse generale (art. 2, co. 1, lett. h) e dei vincoli di attività di cui all'art. 4, co. 2, cfr. C. conti, sez. Lombardia, 11 luglio 2017, n. 201/PAR.

- d) l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) i servizi di committenza.

Tra i vincoli di attività si sottolinea l'attenzione verso il fenomeno delle società strumentali, di cui alla lett. d), dedicato all'esercizio delle funzioni di supporto alle amministrazioni pubbliche, in relazione a funzioni pubbliche di cui restano titolari gli enti serviti. La finalità istituzionale della società strumentale resta quella dello svolgimento di attività amministrativa in forma privatistica.

Questi profili sono accentuati nel Testo unico (art. 4, co. 5), nella misura in cui si vieta alle società che autoproducono beni o servizi strumentali, partecipate dagli enti locali, la costituzione di nuove società (o l'acquisizione di nuove partecipazioni in società), con la rilevante eccezione delle *holding*.

Quanto alle società a controllo pubblico titolari di affidamento diretto (tra cui le c.d. *multiutilities*), è consentito loro di avere come oggetto sociale esclusivo una o più attività tra quelle sopra descritte, nei limiti in cui tale affidamento è da ritenere legittimo (art. 4, co. 4 e art. 16).

Altre categorie di società ammesse sono le società patrimoniali (art. 4, co. 3), quelle deputate alla gestione di fondi comunitari (art. 4, co. 6), per la gestione di spazi fieristici e la realizzazione di impianti a fune in zone montane (art. 4, co. 7) e con caratteristiche di *spin off* o *start up* universitarie, nonché per la gestione di società agricole con funzioni didattiche (art. 4, co. 8).

Il Testo unico prevede due modalità di "salvaguardia": l'allegato A, richiamato dall'art. 26, co. 2, contiene un elenco delle società pubbliche nei cui confronti non trovano applicazione i criteri dell'art. 4 (benché soggette alle altre disposizioni della riforma). È poi previsto un meccanismo dinamico per l'esclusione di singole società, mediante apposito d.P.C.M. o con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale¹³⁴, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici connessi e all'eventuale finalità di agevolare la quotazione in borsa (art. 4, co. 9). Ulteriori esclusioni sono indicate dall'art. 26, co. 12-*bis* e 12-*sexies* (gestione di case da gioco), commi inseriti dal d.lgs. n. 100/2017¹³⁵.

1.7.8 Partecipazione diretta e indiretta: il modello "holding"

Come ricordato, la partecipazione dell'ente pubblico in una società può essere diretta o indiretta.

¹³⁴ La facoltà delle Regioni e delle Province autonome di escludere totalmente o parzialmente determinate società è stata inserita dal d.lgs. n. 100/2017. Contestualmente, è stata prevista la trasmissione del relativo provvedimento alla Sezione di controllo della Corte e alla struttura competente del MEF (art. 4, co. 9, secondo periodo).

¹³⁵ Una deroga *ad hoc* è stata prevista dalla l. 1° ottobre 2019, n. 119, che ha aggiunto all'art. 4 del Tusp il co. 9-*quater* ("Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari"). Infine, l'art. 37 del c.d. decreto Crescita ha previsto l'esclusione totale dall'applicazione delle norme del Tusp in favore della neocostituita "NewCo Nuova Alitalia" partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

La partecipazione indiretta è definita, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. g), d.lgs. n. 175/2016, come la partecipazione detenuta da una pubblica amministrazione per il tramite di società o altri organismi a controllo pubblico da parte della medesima amministrazione. Ciò vale a dire che la società/organismo tramite deve rispondere ai requisiti del controllo pubblico, secondo la nozione generalmente accolta del Testo unico.

Nell'attuale rilevazione, le quote di partecipazione pubblica (dirette + indirette) sono attribuite secondo il metodo di calcolo richiesto dalla legge (art. 2, co. 1, lettere b ed m del Tusp) e utilizzato dall'applicativo "Partecipazioni", anche ai fini dell'individuazione delle società a controllo pubblico.

Lo stesso metodo dei diritti di voto è utilizzabile per individuare l'organismo controllato tramite il quale un'amministrazione detiene quote di partecipazione in una società (da cui pure deriva la qualificazione della stessa come a controllo pubblico). Ciò anche ai fini della redazione del bilancio consolidato (cfr. l'art. 11-ter del d.lgs. 118/2011)¹³⁶.

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

Le criticità relative alle società indirette sono enfatizzate nel modello *holding*¹³⁷, ossia quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata ad una società di primo livello (*holding* pura o finanziaria), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale. In tal caso, la *holding* svolge attività strumentali¹³⁸. Diversamente, la *holding* operativa (o mista), svolge anche attività di produzione o di scambio¹³⁹. Nella riforma delle società a partecipazione pubblica, le società *holding* sono

¹³⁶ Cfr. l'art. 11-ter, d.lgs. n. 118/2011: "1. Si definisce ente strumentale controllato di una Regione o di un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la Regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni: a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda; b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda; c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda; d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione; e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante. 2. Si definisce ente strumentale partecipato da una Regione o da un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la Regione o l'ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1".

¹³⁷ *Holding* è il termine utilizzato per indicare una società (denominata capogruppo o società madre) che, per effetto dell'entità delle partecipazioni azionarie possedute in altre società del gruppo, ha il potere di controllarne la gestione, esercitando un'influenza dominante sulle medesime.

¹³⁸ Sulla natura strumentale di una *holding*, che si pone «come una mera interposizione tra il Comune e la società di servizi al fine di detenerne le azioni o come coordinatrice "sotto il profilo patrimoniale, finanziario, amministrativo, tecnico ed organizzativo, delle società ed enti in cui partecipa"» e, quindi, come strumento di *governance* di società di servizi, cfr. C. conti, Sez. I, 24 marzo 2015, n. 249.

¹³⁹ Cfr. C. conti, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 56/2010/PAR, secondo cui «il monitoraggio concreta una vera e propria attività istituzionale dell'ente, la cui esternalizzazione mediante affidamento ad un soggetto terzo (nel caso specifico, le associazioni dei consumatori) risulta alquanto dubbia». La deliberazione richiama i principi in tema di esternalizzazione di attività/funzioni pubbliche, riportandosi alla distinzione «tra attività di prestazioni di servizio (facilities) ed attività essenziali (core business). Le prime possono (e vengono abitualmente) gestite da soggetti privati tramite affidamenti, concessioni ed appalti. Le seconde, invece, dato il loro contenuto autoritativo, non si prestano ad essere esternalizzate, salvo espresse previsioni (di deroga) da parte del legislatore». Oltre a ciò, è un dato di fatto la difficoltà degli enti ad esercitare pienamente i poteri di indirizzo e di controllo propri dell'azionista pubblico nei casi di interposizione di società *holding*. Cfr. C.

espressamente riconosciute¹⁴⁰, ritenendo che il divieto di costituire nuove società da parte di quelle che autoproducono beni o servizi strumentali «non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti» (art. 4, co. 5, d.lgs. n. 175/2016).

1.7.9 Quote di partecipazione: società totalmente pubbliche o miste. Il regime speciale delle società “quotate”

In relazione alla quota di partecipazione, le società si distinguono in totalmente pubbliche (fra le quali rientrano le società *in house*, cfr. *infra*), miste a prevalenza pubblica, miste a prevalenza privata.

La rilevanza della partecipazione pubblica non è oggetto di specifica disciplina nel Tusp, sicché è consentito il possesso di quote minime o c.d. pulviscolari. Tuttavia, il profilo dimensionale della partecipazione deve essere preso in esame nella valutazione di inerenza/necessarietà della società al fine istituzionale dell'ente. Nella presente indagine non si considerano le partecipazioni detenute dall'ente a mero fine speculativo che, contabilmente, sono appostate nell'attivo circolante del conto del patrimonio, come titoli di pronta realizzabilità.

Il Tusp dedica una specifica disciplina alle società quotare partecipate da Pubbliche amministrazioni, definite (art. 2, co. 1, lett. p) come le società che emettono azioni quotare in mercati regolamentati.

La delimitazione del perimetro delle società “quotate” si rende necessario e postula il rinvio alla nozione di “mercati regolamentati” accolta dal d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF)¹⁴¹.

conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 32/2016/VSGO, ove si desume, dall'analisi dei piani di razionalizzazione, che «è emersa la difficoltà degli enti a esercitare in modo pienamente consapevole e compiuto i poteri di indirizzo e controllo propri dell'azionista nei confronti delle società partecipate. Tale difficoltà appare particolarmente frequente quando il modello adottato comporta la interposizione di società *holding*».

¹⁴⁰ Consiglio di Stato Sezione Terza, 30 gennaio 2020, n. 1564, nella vicenda in cui un Comune aveva affidato *in house* la gestione della propria farmacia ad una società, non detenuta in via diretta ma controllata da una *holding* pluripartecipata da più Comuni, ha statuito che non può sostenersi, sulla base dell'art. 4 del Tusp, la sussistenza di un divieto per il Comune (...) di partecipare ad una *holding* e che dall'art. 4 comma 5 del Tusp si ricava, per converso, che la *holding*, purché abbia oggetto sociale esclusivo della gestione delle partecipazioni societarie di Enti Locali, possa acquisire (e mantenere) partecipazioni in altre Società. In quanto, la norma citata rimuove l'unico limite che era innanzi previsto, ossia quello riferibile alle Società dei servizi c.d. 'strumentali' oggi menzionate al comma 2, lett. d) del Tusp”.

¹⁴¹ Il mercato regolamentato è definito come “il sistema multilaterale amministrato e/o gestito da un gestore del mercato, che consente o facilita l'incontro, al suo interno e in base alle sue regole non discrezionali, di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari, in modo da dare luogo a contratti relativi a strumenti finanziari ammessi alla negoziazione conformemente alle sue regole e/o ai suoi sistemi, e che è autorizzato e funziona regolarmente e conformemente alla parte III” (art. 1, lett. w-ter, TUF). I mercati regolamentati sono iscritti in apposito elenco gestito da Consob e/o dall'Esma (Autorità Europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e sono destinatari di una specifica disciplina prevista nel TUF, riguardante la loro organizzazione e il loro funzionamento.

Secondo l'Orientamento della Struttura di monitoraggio Mef-DT, 22 giugno 2018, “l'esclusione delle società quotare nei mercati regolamentati dall'applicazione generale del Tusp risponde all'esigenza di evitare distorsioni del mercato di negoziazione dei titoli già quotati e penalizzazioni per le società a partecipazione pubblica che si confrontano nei mercati regolamentati con società concorrenti. Inoltre, l'applicazione parziale della disciplina del Tusp tiene in considerazione che tali società sono già sottoposte ad una disciplina di settore che, attraverso stringenti regole di trasparenza e regole speciali di governance, favorisce l'attuazione delle finalità previste dal Tusp”. Di conseguenza, “la nozione di mercato regolamentato accolta nel Tusp, all'art. 2, lett. p), è da ritenersi coincidente con quella definita dal TUF ed è insuscettibile di una più ampia interpretazione; ciò anche al fine di prevenire possibili elusioni della disciplina del Tusp, attraverso quotazioni di strumenti finanziari in mercati più facilmente accessibili agli operatori e che prevedono obblighi informativi meno stringenti”. Cfr. anche Circolare n. 32/E del 23 dicembre 2020 dell'Agenzia delle entrate.

Posto che le sedi di negoziazione possono essere di tre tipi: mercati regolamentati, sistemi multilaterali di negoziazione e sistemi organizzati di negoziazione (art. 1, co. 5-*octies*, lett. c), TUF), le società quotate nei mercati regolamentati, soprattutto con riguardo alle informazioni, sono soggette a regole più stringenti rispetto a quelle previste per gli emittenti i cui titoli siano scambiati negli altri sistemi di negoziazione.

Ai fini del Testo unico si considerano “quotate” anche le società a partecipazione pubblica che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, altri strumenti finanziari nei mercati regolamentati, diversi dalle azioni¹⁴². Di rilievo anche le società “quotande”, ossia quelle che hanno avviato i processi di quotazione, ai sensi dell’art. 26, cc. 4 e 5 del Tusp.

L’art. 1, co. 5 del d.lgs. n. 175/2016 prevede che le disposizioni del Testo unico si applicano alle società “quotate”, nonché alle società da esse controllate¹⁴³, nei soli casi espressamente previsti¹⁴⁴.

Al riguardo, si rammenta che il controllo da parte del mercato (derivante dall’essere società quotata) indicativo della solidità patrimoniale/finanziaria, non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell’ente medesimo, pertanto le società quotate sono comunque oggetto di ricognizione. L’appartenenza di una società al *genus* delle “quotate” non esclude la sussistenza dei requisiti del controllo pubblico in capo alle stesse.

1.7.10 Società che svolgono servizi pubblici locali di interesse economico generale

L’organizzazione e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali rappresentano un ambito ove i principi della concorrenza talora cedono il passo all’attribuzione di diritti speciali ed esclusivi, alla ricerca di un punto di equilibrio che conduca all’ottimizzazione dei servizi resi ai cittadini¹⁴⁵. Si tratta di uno dei settori più delicati del diritto dell’economia, con effetti diretti sulla garanzia dei diritti fondamentali.

La macro-categoria è costituita dai «servizi di interesse generale», ai quali il Testo unico riconduce “le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un

¹⁴² V. inoltre, l’art. 26, co. 5, d.lgs. n. 175/2016, secondo cui «Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all’emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all’articolo 7, gli effetti degli atti volti all’emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto».

¹⁴³ Il riferimento alle società controllate dalle società quotate è stato inserito dall’art. 1, co. 721, della l. n. 145/2018 (non rientrano nell’esclusione le società semplicemente partecipate da una quotata).

¹⁴⁴ L’Anac, nell’atto di segnalazione n. 3 del 1° luglio 2020, ha rilevato criticità per l’esclusione delle società quotate dall’ambito di applicazione del regime di trasparenza previsto per le società a controllo pubblico.

¹⁴⁵ La Consulta, con sentenza n. 325/2010, ha precisato che “la nozione comunitaria di servizi pubblici di interesse economico generale (SIEG), ove limitata all’ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo”. L’art. 112, d.lgs. n. 267/2000 definisce “servizi pubblici locali” (SPL) quelli che hanno “per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale” (art. 2, co. 1, lett. h), Tusp).

In questo ambito, trovano autonoma evidenza i «servizi di interesse economico generale» ossia “i servizi di interesse generale” erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato (art. 2, co. 1, lett. i)).

Decaduta la delega di cui all’art. 19, l. n. 124/2015, le direttrici del processo di razionalizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono comunque rinvenibili nel d.lgs. n. 175/2016:

1. favorire l’aggregazione delle imprese che operano nei diversi settori (art. 20, co. 2, lett. g)¹⁴⁶;
2. individuare gli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) come stazioni appaltanti per l’affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Il Legislatore ha ribadito l’obbligatorietà della partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, dopo che tali enti erano già stati individuati come stazioni appaltanti per l’affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ritenendosi che la loro dimensione, non inferiore a quella del territorio provinciale, fosse idonea a consentire economie di scala e a massimizzare l’efficienza del servizio¹⁴⁷. L’attuazione delle predette disposizioni è stata assicurata mediante l’attribuzione di poteri sostitutivi¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Prima ancora, la legge di stabilità 2015 aveva incluso l’aggregazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra i criteri dei piani operativi di razionalizzazione (art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014), favorevolmente scrutinati dal Giudice delle leggi. Cfr. Corte cost., n. 144/2016, che ha confermato che il criterio *sub d)*, relativo all’obiettivo di aggregazione delle società di servizi pubblici locali di rilevanza economica «nella sua portata ulteriore, è volto a conseguire anche un evidente risparmio di spesa, tramite l’indicazione di una misura (aggregazione) che, in assenza di specificazioni modali, consente di ascriverla al novero dei principi fondamentali della materia “coordinamento della finanza pubblica”».

¹⁴⁷ È significativa la genesi dell’istituto. Il legislatore dapprima ha consentito tale opzione, ex art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall’art. 25, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 e poi modificato dall’art. 53, co. 1, lett. a), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134. In seguito, tale scelta è stata resa “obbligatoria”, prevedendo che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali siano esercitate unicamente dagli enti di governo degli ATO (cfr. art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall’art. 34, co. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 e ulteriormente modificato dall’art. 1, co. 609, l. n. 190/2014). Cfr. Corte cost., 7 luglio 2016, n. 160, che ha respinto le censure sollevate dalla Regione Veneto remittente, rammentando come la disposizione dell’art. 1, co. 609, l. n. 190/2014 non vada a comprimere l’autonomia amministrativa degli enti locali limitandosi a superare la frammentazione nella gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. La Consulta rammenta che la richiamata disposizione qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica, è stata concepita per promuovere processi di aggregazione e rafforzare la gestione dei servizi pubblici locali con misure che riservano agli enti di governo, tra l’altro, il compito di predisporre la relazione sull’affidamento del servizio (art. 34, d.l. n. 179/2012) e che prevede la validità delle deliberazioni assunte dagli EGA senza necessità di ulteriori deliberazioni da parte degli enti locali aderenti.

¹⁴⁸ I poteri sostitutivi spettano: 1) al Presidente della Regione, in caso di mancata adesione degli enti locali agli enti di governo istituiti (art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, modificato dall’art. 1, co. 609, l. n. 190/2014); poteri che dovevano essere esercitati entro il 15 marzo 2015, oppure entro 60 giorni dall’istituzione dell’ente di governo dell’ATO; 2) al Consiglio dei Ministri, con riferimento alla diversa fattispecie della omessa istituzione degli enti di governo (entro il termine prefissato del 30 giugno 2012). Trattasi delle misure di cui all’art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, finalizzate alla nomina di un commissario nella Regione o nella Provincia autonoma inadempiente (art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011); 3) al Prefetto, ai sensi dell’art. 13, co. 2, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito dalla l. 27 febbraio 2014, n. 15; previsione, questa che, si sovrappone alle precedenti, con riferimento ad entrambe le ipotesi (mancata istituzione o designazione dell’ente di governo dell’ATO o mancata deliberazione dell’affidamento entro il termine del 30 giugno 2014). In quest’ultima disposizione, il mancato rispetto dei predetti termini comportava anche la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, fermi restando gli affidamenti in corso sino al 31 dicembre 2014, al fine di garantire la continuità del servizio (art. 13, co. 3, d.l. n. 150/2013).

Le richiamate disposizioni, di carattere generale, devono essere integrate con la specifica normativa di settore prevista per il servizio idrico integrato¹⁴⁹, il trasporto pubblico locale¹⁵⁰ e il servizio di gestione dei rifiuti urbani¹⁵¹.

Si rinvia al prosieguo della trattazione (cfr. *infra* par. 4.2.1) per gli ulteriori approfondimenti in materia, con particolare riguardo alle modalità di affidamento dei servizi di interesse economico generale.

1.7.11 Il riparto di giurisdizione sulle società pubbliche: la perimetrazione operata dall'art. 12 del Testo unico (d.lgs. n. 175/2016)

Infine, deve farsi un breve cenno all'art. 12 del Testo unico che ha perimetrato le "mobili" frontiere della giurisdizione in materia di società pubbliche¹⁵².

La citata disposizione, nel porre fine alle oscillazioni giurisprudenziali, ha limitato la cognizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa al solo danno patrimoniale, o non patrimoniale, subito direttamente dal socio pubblico, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano pregiudicato il valore della partecipazione¹⁵³.

Nel contempo, il Testo unico ha riconosciuto espressamente la giurisdizione contabile per i danni causati da amministratori e dipendenti al patrimonio delle c.d. società *in house providing*, nelle quali la distinzione tra socio pubblico e società sfuma, pur non declassando la società a mera articolazione interna dell'ente pubblico. Infatti, le società *in house providing* sono caratterizzate dai seguenti contestuali requisiti: 1) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; 2) l'attività deve essere effettuata, per statuto, in modo prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta

¹⁴⁹ Per il settore idrico, dispone l'art. 147 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per quanto concerne l'unicità di gestione nel territorio dell'intero ATO, fatta salva la possibilità di definire bacini di affidamento e di gestione più circoscritti e comunque dimensionati al territorio provinciale (qualora l'ATO coincida con i confini regionali). Anche qui sono previsti poteri sostitutivi nei confronti degli enti inadempienti.

¹⁵⁰ Per il trasporto pubblico locale, vale il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, che ripartisce le competenze in materia tra i diversi livelli istituzionali: a) Regioni per trasporti su ferro, servizi aerei, servizi marittimi, fluviali e lacuali regionali; b) Province per trasporti su gomma a guida veicolata ed in sede propria; c) Comuni per qualsiasi altro servizio svolto all'interno del territorio comunale. V. da ultimo, l'art. 27 (Misure sul trasporto pubblico locale), d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, recante disposizioni per il riparto del fondo, la determinazione dei costi standard, le procedure di scelta del contraente.

¹⁵¹ Per il settore rifiuti, si segnala l'art. 14, co. 27, lett. f), d.l. 31 maggio 2010, n. 78, secondo cui rientrano tra le funzioni fondamentali dei Comuni "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi"

¹⁵² In generale, in base al consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione e della Corte dei conti, il baricentro della giurisdizione si è spostato dalla qualità del soggetto (privato o pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti» (così, *ex plurimis* Cass., sez. un., 3 marzo 2010, n. 5019/ord; id., sez. un., 1 marzo 2006, n. 4511; in termini, Cass., sez. un., 3 maggio 2005, n. 9096; id., sez. un., 25 maggio 2005, n. 10973; id., sez. un., 12 ottobre 2004, n. 20132; id., sez. un., 20 ottobre 2006, n. 22513; id., sez. un., 20 novembre 2007, n. 24002).

¹⁵³ Ai sensi dell'art. 9 Tusp, per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina dell'ente; per le partecipazioni degli enti locali i diritti del socio sono esercitati dal Sindaco o dal Presidente o da un loro delegato; in tutti gli altri casi i diritti del socio sono esercitati dall'organo amministrativo dell'ente.

una valenza meramente strumentale; 3) la gestione della società deve essere assoggettata, per statuto, a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici¹⁵⁴.

In conclusione, le regole previste nel Testo unico assegnano alla Corte dei conti la giurisdizione esclusiva sulle società *in house*, indipendentemente dalla tipologia di danno.

Al di fuori di tale ipotesi, la giurisdizione sussiste solo per il danno riferibile direttamente al patrimonio del socio pubblico, mentre a tutela del patrimonio della società partecipata pubblica può essere esercitata solo l'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori incorsi nella *mala gestio* (ex art. 2392 c.c.) innanzi al Giudice ordinario. A tal proposito, nel disporre una deroga alle norme di diritto comune (art. 2409 c.c.), il successivo art. 13 del Tusp prevede la legittimazione del socio pubblico controllante a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale indipendentemente dall'entità della partecipazione.

1.8 Linee metodologiche generali

1.8.1 Banca dati unificata MEF/Corte dei conti

Al fine di fornire una capillare visione delle partecipazioni pubbliche degli enti territoriali e sanitari, nella relazione vengono elaborate le informazioni raccolte dal Dipartimento del Tesoro attraverso la banca dati MEF/Corte dei conti, costituita in data 25 maggio 2016 (previo protocollo d'intesa tra la Corte dei conti e il Ministero dell'economia e delle finanze¹⁵⁵, rinnovato in data 10 maggio 2021).

L'applicativo acquisisce i dati relativi agli organismi partecipati di tutte le Pubbliche Amministrazioni e non soltanto di quelle territoriali¹⁵⁶ e sanitarie. A partire dalla rilevazione per l'anno 2017, sono

¹⁵⁴ Sulla configurabilità delle società *in house providing* cfr. Cass. Sez. un., ord. n. 14236/2020, secondo cui "il controllo analogo è la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza dominante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può essere esercitato anche da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante"; id., n. 22409/2018.

¹⁵⁵ Il protocollo d'intesa stabilisce che il Dipartimento del tesoro raccoglie, attraverso la banca dati, tutte le informazioni necessarie non solo alla propria rilevazione ma anche alle attività di controllo e referto della Corte dei conti. La sinergia fra le due istituzioni è garantita dal Comitato di governo paritetico. I risultati tangibili di tale collaborazione istituzionale consistono in un miglioramento quali-quantitativo della banca dati del MEF, a fronte della rinuncia della Corte dei conti a mantenere un proprio canale informativo.

¹⁵⁶ La banca dati del Dipartimento del tesoro nasce come estensione della banca dati del Ministero dell'economia e delle finanze per la rilevazione degli immobili (art. 2, co. 222, l. 23 dicembre 2009, n. 191). Con il DM 30 luglio 2010, il perimetro di raccolta dati è esteso alle concessioni e alle partecipazioni. In precedenza, le informazioni sugli enti territoriali funzionali alle verifiche della Corte erano acquisite mediante l'applicativo SIQUEL.

Con l'art. 17, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, è stata riordinata l'acquisizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, delle informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente da una P.A., nel quadro della razionalizzazione degli enti pubblici, di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria e degli organismi che prestano servizi alle pubbliche amministrazioni.

Nuovi contenuti sono costituiti dai dati dei rappresentanti nominati dalle PA negli organi di governo delle società e degli enti partecipati e sugli oneri derivanti dalla partecipazione (banca dati CONSOC prima detenuta dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione), nonché dalle informazioni relative al costo annuo del personale prima comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze da parte degli enti pubblici economici, delle aziende che producono servizi di pubblica utilità, delle società non quotate partecipate da PA, nonché gli enti e le aziende di cui all'articolo 70, co. 4, d.lgs. n. 165/2001 e dalla RAI (art. 60, co. 3, d.lgs. n. 165/2001). Tali informazioni sono rese disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (c.d. BDAP) di cui all'articolo 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196. In ossequio al principio della trasparenza, l'elenco

acquisiti sia i dati e gli esiti della revisione periodica delle partecipazioni societarie (art. 20 del Tusp), sia le informazioni richieste ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti.

In linea generale, ad ogni Amministrazione è stata data indicazione di comunicare sul portale del Dipartimento del tesoro, con riferimento alla data del 31 dicembre 2018, le informazioni riguardanti:

- le partecipazioni detenute direttamente in società (così come definite dall'art. 2, comma 1, lettera l) del TUSP) e in soggetti con forma giuridica non societaria (quali, ad esempio, consorzi, fondazioni, aziende speciali, associazioni, istituzioni, enti pubblici economici e non economici, ecc.);
- le partecipazioni indirette di primo livello detenute in società o in altri soggetti di diversa forma giuridica attraverso una società "tramite" controllata o da un organismo "tramite" controllato;
- le partecipazioni indirette, di livello superiore al primo, detenute in società attraverso una società "tramite" controllata oppure attraverso un organismo "tramite" controllato;
- i rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo di società e/o enti¹⁵⁷.

Per le società iscritte al Registro delle Imprese sono acquisite dai registri ufficiali forniti da Unioncamere-InfoCamere le informazioni relative alle seguenti sezioni: a) anagrafica; b) sede legale; c) settore di attività; d) dati anagrafici dei componenti degli organi di governo (rappresentanti); e) dati di bilancio (sintetici e consolidati), per le società il cui bilancio è acquisibile in formato elaborabile da InfoCamere. Come in passato, il c.d. pre-caricamento dei dati contribuisce al miglioramento della qualità del dato sotto il profilo della semplificazione, avendo ridotto il numero di informazioni da inserire manualmente.

In caso di assenza di partecipazioni o di rappresentanti, l'Amministrazione deve comunque darne comunicazione attraverso l'apposita funzionalità dell'applicativo.

delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁵⁷ L'Amministrazione visualizza 12 sezioni che compongono la scheda di rilevazione:

1. Informazioni preliminari: nazionalità e autonomia giuridica
2. Ricerca della società
3. Dati anagrafici della partecipata
4. Sede legale
5. Settore di attività della partecipata
6. Ulteriori informazioni sulla partecipata (solo Tusp)
7. Dati sintetici di bilancio
 - a. Contabilità economico-patrimoniale - bilancio d'esercizio
 - b. Contabilità economico-patrimoniale - bilancio consolidato
 - c. Contabilità finanziaria
8. Dati di bilancio per verifica Tusp (solo Tusp)
9. Quota di possesso
10. Affidamenti
11. Dati contabili derivanti dal rapporto di partecipazione
12. Informazioni per la razionalizzazione e l'esito (solo Tusp).

A partire dalla rilevazione per l'anno 2018, sono state acquisite anche le informazioni contenute nella relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione precedente (Scheda partecipazione non più detenuta e Scheda stato di attuazione). Limitatamente alle partecipazioni dirette, sono state altresì sviluppate funzionalità idonee ad individuare le variazioni rispetto a quanto comunicato nel censimento precedente o risultante dal Registro delle imprese. In particolare, l'applicativo propone l'elenco dei soggetti (con forma giuridica societaria e non societaria) che risultano essere partecipati dall'Amministrazione in ragione di quanto dichiarato dalla stessa in occasione del censimento precedente, o sulla base delle informazioni acquisite dal Registro delle imprese (InfoCamere).

La base dati utilizzata per la presente relazione è costituita esclusivamente dalle informazioni presenti nell'applicativo del Dipartimento del Tesoro. A determinati fini (numerosità delle partecipazioni, individuazione del perimetro del settore pubblico), la ricostruzione della rete delle partecipazioni considera anche le quote mancanti, non dichiarate dagli enti proprietari ma effettivamente possedute dagli stessi e risultanti da InfoCamere, come esposto nei parr. 2.1. e 2.2.2 (ove si censiscono anche gli enti inadempienti) e nel cap. 3. Tuttavia, ciò non incide sul numero degli organismi, poiché sono considerate soltanto le partecipate di cui è stata dichiarata almeno una quota su DT (da parte di altri enti partecipanti).

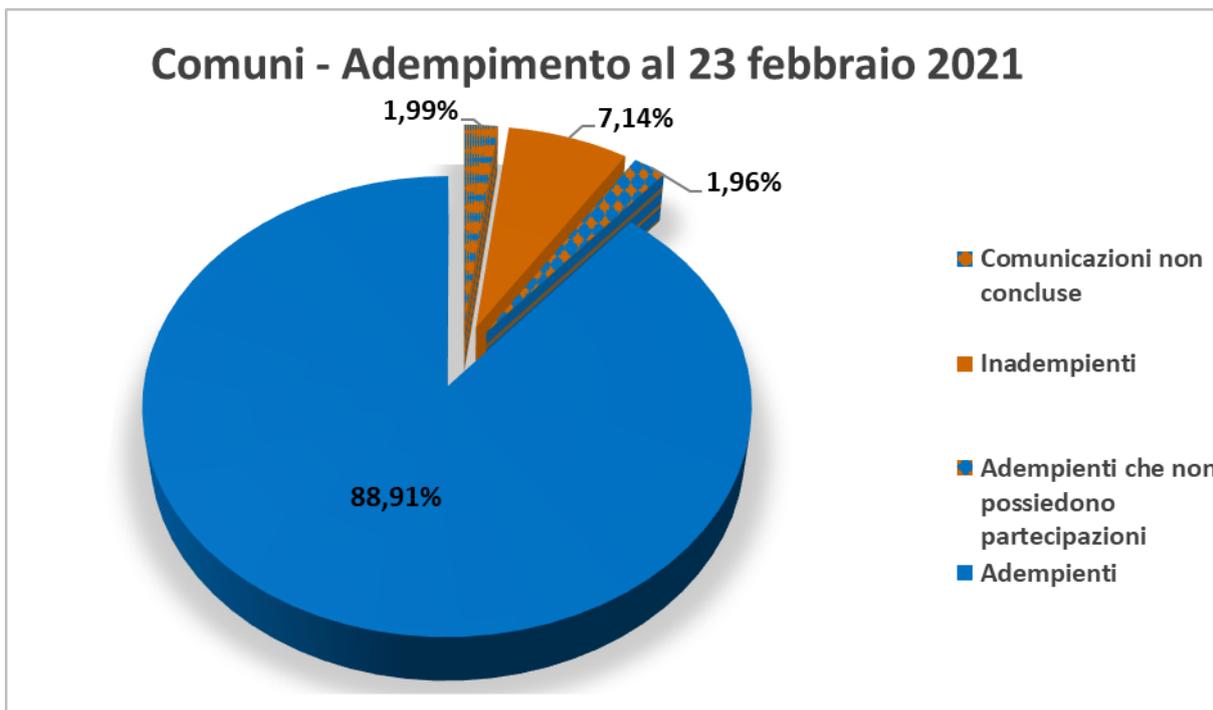
La raccolta dei dati è stata avviata il 2 marzo 2020 e, in considerazione dell'emergenza epidemiologica, si è protratta fino al 15 settembre 2020.

La percentuale di risposta complessiva delle Amministrazioni territoriali è stata del 91%.

Fermo restando l'adempimento completo da parte di Regioni, Province autonome, Città metropolitane e Province (fatta eccezione per la Provincia di Crotone), il grafico sottostante, riferito ai soli Comuni, evidenzia un livello di adempimento pari al 90,87%.

Al riguardo, si precisa che sono considerati adempienti sia i Comuni che hanno dichiarato partecipazioni (88,91%) sia quelli che hanno attestato di non possederne (1,96%). Tra i Comuni inadempienti è compresa anche una quota di enti (circa il 2% del totale) che non ha portato a termine la comunicazione dei dati sull'applicativo. Le stesse informazioni sono dettagliate al par. 2.1 (v. Tabelle 5/EETT e 6/EETT).

Grafico 1/EETT - Percentuali di adempimento dei Comuni dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale

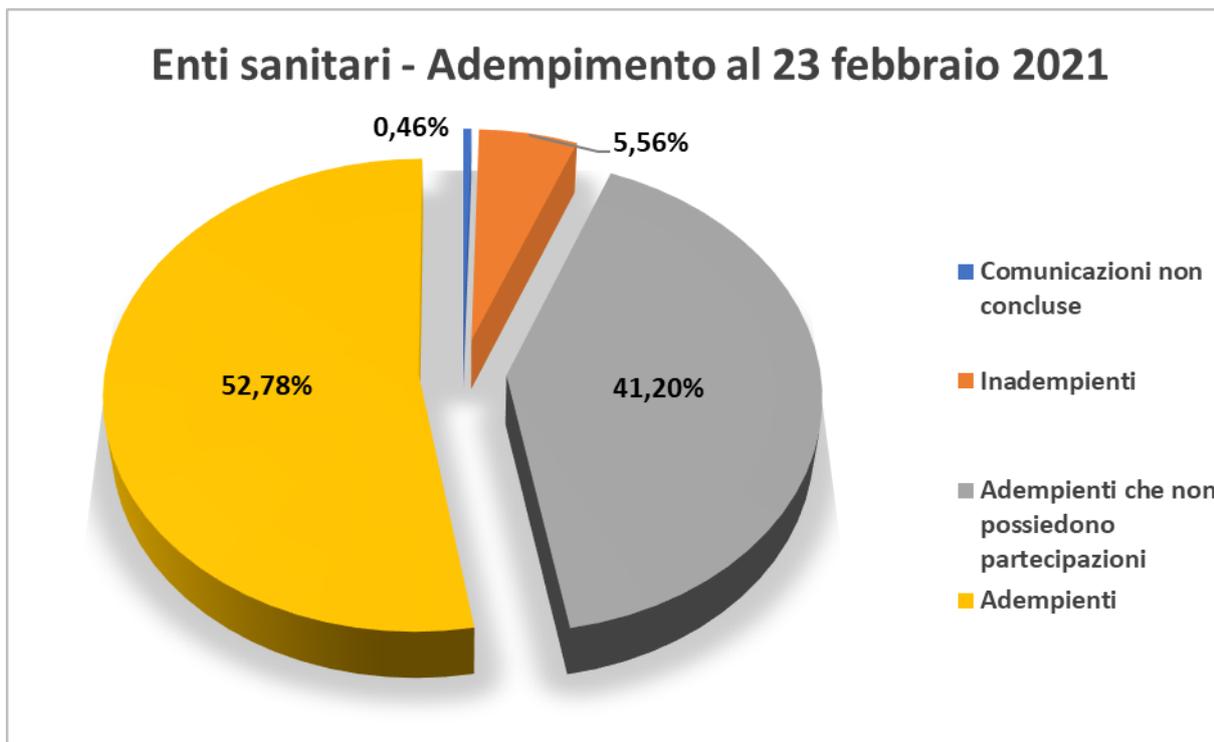


Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - rilevazione del 23 febbraio 2021

L'insieme dei "Comuni inadempienti" è composto, in valore assoluto, da 726 enti, distribuiti tra n. 568 Comuni che non hanno effettuato la comunicazione e n. 158 Comuni per i quali, alla data del 23 febbraio 2021, la comunicazione risulta non conclusa.

Con riferimento agli enti sanitari, in un perimetro di n. 216 enti tenuti alla comunicazione delle partecipazioni detenute, ve ne sono n. 12 inadempienti (4 in Calabria e 1, rispettivamente in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Campania, Sicilia e Sardegna), n. 1 (in Abruzzo) che non ha concluso l'adempimento e n. 203 adempienti, di cui n. 89 hanno attestato di non possederne. Il grafico n. 2 espone il livello percentuale di adempienza.

Grafico 1/SA - Percentuali di adempimento degli enti sanitari dell'obbligo di ricognizione per il censimento annuale



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - rilevazione del 23 febbraio 2021

1.8.2 Ruolo degli organi di revisione dei conti degli enti territoriali e degli enti sanitari

In precedenza, le informazioni relative agli organismi partecipati venivano fornite dagli Organi di revisione dei conti degli enti, i quali concorrono alle verifiche effettuate dalle Sezioni di controllo della Corte, anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, a norma dell'art. 1, co. 166 e ss., l. n. 266/2005¹⁵⁸.

Il modello, caratterizzato dalla trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo di una relazione sul rendiconto dell'esercizio, sulla base di Linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie¹⁵⁹, nato per le verifiche sulla gestione degli enti locali e degli enti sanitari, è stato esteso alle Regioni e alle Province autonome con l'art. 1, d.l. n. 174/2012.

I questionari-relazione sono compilati *on line* da parte del Collegio dei revisori presso gli enti territoriali (Comuni, Province/Città metropolitane, Regioni/Province autonome)¹⁶⁰ e sanitari.

¹⁵⁸ Ad avviso della Corte costituzionale, il controllo esterno della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei colleghi dei revisori dei conti, è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e di regolarità, avendo come riferimento un parametro normativo (sent. cost. n. 179/2007).

¹⁵⁹ Cfr. C. conti, Sez. aut., n. 6/ SEZAUT/2021/ INPR (Rendiconti Regioni); id., n. 7/SEZAUT/2021/INPR (Consuntivi enti locali); id., n. 9/SEZAUT/INPR/2021 (Bilanci di esercizio enti del servizio sanitario nazionale).

¹⁶⁰ Detti questionari confluiscono nell'applicativo Con.te - Contabilità territoriale.

A seguito della costituzione della banca dati unificata MEF-Corte dei conti, viene ridisegnato il ruolo dei revisori degli enti, i quali, in materia di organismi partecipati, sono sì esonerati dall'obbligo di alimentare la banca dati, ma sono comunque tenuti a controllare la coerenza delle informazioni inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili dalla documentazione oggetto di verifica da parte dell'Organo di revisione. Nel caso di omessa o incompleta comunicazione dei dati, i revisori dovranno segnalare alla competente struttura dell'ente la necessità di inserire le informazioni carenti. In caso di inadempienza dell'Amministrazione, essi possono procedere autonomamente alle rettifiche e/o alle integrazioni necessarie¹⁶¹.

¹⁶¹ Al fine di poter esercitare la relativa attività di controllo, i Revisori dei conti degli enti territoriali e sanitari si accreditano sul "Portale Tesoro" <https://portaletesoro.mef.gov.it/> come utenti dell'applicativo Partecipazioni per l'ente di cui sono revisori, seguendo la procedura guidata di registrazione e consultando le istruzioni reperibili sul medesimo sito.

2 GLI ORGANISMI PARTECIPATI OGGETTO DI INDAGINE

2.1 Partecipazioni degli enti territoriali

Sono oggetto di analisi nel presente referto gli organismi, societari e non societari, censiti nella banca dati unificata MEF-Corte dei conti, di cui l'ente territoriale, alla data della rilevazione, detiene una partecipazione diretta o indiretta, ivi compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale, ovvero cessati o ceduti.

Si intendono per Amministrazioni territoriali partecipanti le Regioni, le Province autonome, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, escluse le altre Amministrazioni di rilievo locale. Tuttavia, rientrano nell'indagine gli organismi posseduti pro quota da altri soggetti pubblici, purché siano partecipati da almeno un ente territoriale.

Si considerano organismi partecipati dagli enti territoriali le società e gli enti non societari, come dettagliati nel par. 1.6.2. Gli organismi non societari sono generalmente esclusi dalla presente analisi - in quanto formati da enti già considerati in veste di Amministrazioni partecipanti - le Comunità montane, le Unioni di Comuni, i consorzi e le associazioni tra Comuni, nonché agli enti di governo d'ambito (*ex* ATO). Fanno eccezione al predetto criterio gli organismi, appartenenti alle predette tipologie, cui sono ricollegate partecipazioni indirette, nei casi puntualmente individuati.

Alla data dell'11 maggio 2021¹⁶², si rilevano n. 7.154 organismi, di cui 5.813 in attività, 178 inattivi, 295 soggetti a procedura concorsuale e 868 in liquidazione volontaria, come emerge dalla Tabella 1/EETT. La maggior parte degli organismi censiti è organizzata in forma di società (n. 4.880); tra queste, è stata dichiarata 1 società di persone, in violazione del divieto posto dall'art. 3 del Tusp (v. par. 1.7).

¹⁶² Data di acquisizione delle informazioni dall'applicativo *Partecipazioni*, mediante il sistema conoscitivo Corte (MOPADT), oltre la quale non sono state considerate le rettifiche tecniche successivamente intervenute.

Tabella 1/EETT - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica

Forma giuridica	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	
					n.	%
Società per azioni	1.273	16	144	185	1.618	22,62
Società a responsabilità limitata	1.620	71	103	368	2.162	30,22
Società consortile	594	20	36	150	800	11,18
Società cooperativa	235	7	8	16	266	3,72
Società estera	33				33	0,46
Società di persone	1				1	0,01
Totale società	3.756	114	291	719	4.880	68,21
Consorzio	471	39	4	83	597	8,34
Associazione e fondazione	921	17		29	967	13,52
Istituzione	39	3		2	44	0,62
Azienda speciale	180			11	191	2,67
Altre forme	446	5		24	475	6,64
Totale altri organismi partecipati	2.057	64	4	149	2.274	31,79
Totale generale	5.813	178	295	868	7.154	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

L'indagine si focalizza sugli organismi di cui si dispongono a sistema i dati di bilancio relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2018, predisposti secondo gli schemi previsti dagli artt. 2424 e seguenti del codice civile.

L'insieme degli organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili relative all'esercizio 2018 è esposto nella Tabella 2/EETT.

Nelle società non in regola con l'approvazione dei documenti contabili si riscontra una carenza di informazioni relative al bilancio civilistico 2018; si tratta di organismi in maggioranza in attività, oppure sotto procedura concorsuale o in liquidazione e in alcuni casi inattivi. È infatti, da rilevare che, nonostante il complessivo miglioramento della base dati nella rilevazione unificata MEF-Corte dei conti, determinate carenze persistono, in quanto riconducibili al mancato o ritardato deposito nei registri ufficiali di Unioncamere-InfoCamere dei bilanci di talune importanti (per numerosità degli addetti) società.

Tabella 2/EETT - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e stato

Tipo forma giuridica	Forma giuridica	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	
						n.	%
Società	Società per azioni	112	4	125	56	297	24,79
	Società a responsabilità limitata	97	33	90	116	336	28,05
	Società consortile	76	14	32	77	199	16,61
	Società cooperativa	49	6	7	11	73	6,09
	Società estera	33				33	2,75
	Totale società	367	57	254	260	938	78,30
Altro	Consorzio	49	24	4	35	112	9,35
	Associazione e Fondazione	54	11		15	80	6,68
	Istituzione	1	3		2	6	0,50
	Azienda speciale	8			4	12	1,00
	Altre forme*	32	5		13	50	4,17
	Totale altri organismi partecipati	144	43	4	69	260	21,70
Totale generale	511	100	258	329	1.198	100,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp

Nel dettaglio, la situazione degli enti "senza bilancio approvato" è evidenziata nella Tabella 3/EETT. In maggioranza si tratta di organismi in contabilità civilistica (n. 972), i cui bilanci non sono disponibili in quanto non approvati nei termini ordinari, talora anche a causa della non coincidenza tra esercizio economico-finanziario e anno solare. Sono carenti di informazioni contabili anche taluni organismi in contabilità finanziaria (n. 108), i cui dati sono inseriti manualmente anziché essere acquisiti da InfoCamere, come avviene per la generalità degli organismi in contabilità civilistica. Allo stesso insieme appartengono gli organismi del settore bancario-assicurativo (n. 82), i quali, essendo soggetti al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385), presentano una struttura di bilancio non compatibile con l'impostazione della banca dati. Parimenti, sono mancanti i dati di taluni organismi (n. 3) soggetti ai principi contabili internazionali - IAS, per i quali non è disponibile la riclassificazione secondo gli schemi civilistici. In ogni caso, non vi sono informazioni di bilancio per le società estere (n. 33).

Tabella 3/EETT - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e tipologia di contabilità

Forma giuridica	Tipo contabilità					Totale
	Contabilità economico - patrimoniale			Contabilità finanziaria	Non disponibile	
	Codice civile	IAS	Bancario-Assicurativo			
Società per azioni	267	2	28			297
Società a responsabilità limitata	335		1			336
Società consortile	194		5			199
Società cooperativa	26	1	46			73
Società estera					33	33
Totale società	822	3	80	0	33	938
Consorzio	59			53		112
Associazione e fondazione	57		1	22		80
Istituzione	3			3		6
Azienda speciale	12					12
Altre forme *	19		1	30		50
Totale altri organismi partecipati	150	0	2	108	0	260
Totale	972	3	82	108	33	1.198
<i>% sul totale</i>	<i>81,14</i>	<i>0,25</i>	<i>6,84</i>	<i>9,02</i>	<i>2,75</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp

Ciò premesso, la platea degli organismi con informazioni disponibili sul bilancio d'esercizio 2018 comprende 5.952 soggetti di cui è possibile esaminare la situazione economico-finanziaria sotto il profilo del fatturato, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale e dell'ammontare dei debiti e dei crediti, anche nei confronti degli enti controllanti (informazione, quest'ultima, fornita dagli stessi enti in sede di compilazione dell'applicativo Partecipazioni).

Le predette informazioni sono di per sé rilevanti, in quanto rendono l'idea dello stato di salute degli organismi partecipati.

L'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti territoriali è verificato attraverso il confronto dei valori finanziari ed economico-patrimoniali degli organismi con i flussi finanziari intercorrenti con gli enti territoriali partecipanti.

Per determinate analisi, il perimetro degli organismi oggetto di indagine è necessariamente limitato alle società per le quali sussiste una relazione di controllo (anche indiretta) con l'ente partecipante e per le quali sono disponibili le informazioni sia sul bilancio civilistico 2018 (gestione economica e finanziaria, parr. 3.1, 3.2 e 3.3) sia sui flussi di entrata e di spesa con gli enti affidanti (oneri per contratti di servizio e per copertura perdite).

Per quanto concerne le verifiche riguardanti i flussi finanziari tra enti e organismi partecipati e gli affidamenti di servizi, il campo di osservazione è esteso a tutti gli organismi (societari e non societari, a prescindere dalla disponibilità di informazioni riguardanti il bilancio civilistico 2018) per i quali risultano registrate entrate, spese e/o affidamenti. Si fa riferimento, per gli impegni e i pagamenti alle

Tabelle 35/EETT e 36/EETT, per gli accertamenti e le riscossioni alle Tabelle 37/EETT e 38/EETT e per gli affidamenti di servizi alle Tabelle 39/EETT-41/EETT.

Con riferimento all'insieme dei 5.952 organismi, la Tabella 4/EETT evidenzia la loro collocazione geografica secondo il criterio della sede legale, pur se trattasi di organismi partecipati da una pluralità di enti insistenti su diversi ambiti territoriali. Ciò al fine di non considerare più volte lo stesso organismo. Gli organismi aventi sede legale in uno Stato estero, partecipati da almeno un ente territoriale, sono stati raggruppati e classificati come "Estero".

Con riguardo agli enti e gli organismi situati nella Regione Trentino-Alto Adige, i dati esposti nella tabella seguente e nelle successive tengono conto della collocazione in una delle due Province autonome.

Si evidenzia la significativa prevalenza di organismi partecipati dagli enti appartenenti all'area Nord-Ovest, che rappresentano il 30,54% del totale esaminato, seguiti da quelli collocati nel Nord-Est, che raggiungono il 28,71% del totale, a fronte di una presenza inferiore al Centro e, soprattutto, al Sud e nelle Isole (rispettivamente, 20,60%, 14,31% e 5,83%).

Nei 5.952 organismi osservati (con dati di bilancio 2018) si rileva la significativa presenza di società di capitali (S.r.l. e S.p.A.), che rappresentano quasi l'80% del totale delle 3.938 società, più numerose nelle Regioni del Nord e del Centro rispetto al resto del Paese. Più omogenea è la presenza di società consortili, fondazioni, consorzi ed aziende speciali.

Tabella 4/EETT - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione

OO.PP. con sede legale nella Regione	Società per azioni	Società a responsabilità limitata	Società consortile	Società cooperativa	Società di persone	Totale società	Consorzio	Associazione e fondazione	Istituzione	Azienda speciale	Altre forme ⁽²⁾	Totale OO.PP.	% sul totale
Valle d'Aosta	26	31	4	4		65	1					66	1,11
Piemonte	115	125	57	4		301	88	97	5	10	27	528	8,87
Lombardia	203	372	57	26	1	659	68	171	3	95	52	1.048	17,61
Liguria	56	68	16	1		141	14	17	1		3	176	2,96
Totale Nord Ovest	400	596	134	35	1	1.166	171	285	9	105	82	1.818	30,54
P.A. Bolzano	41	77	32	46		196	11	7		3	3	220	3,70
P.A. Trento	74	69	22	17		182	10	17		4	14	227	3,81
Veneto	96	183	27	9		315	48	70	4	11	49	497	8,35
Friuli-Venezia Giulia	35	30	20	22		107	17	24	2	4	24	178	2,99
Emilia-Romagna	107	177	46	17		347	33	122	4	10	71	587	9,86
Totale Nord Est	353	536	147	111		1.147	119	240	10	32	161	1.709	28,71
Toscana	151	154	38	5		348	39	120	5	15	33	560	9,41
Umbria	23	41	12	13		89	6	30		1	13	139	2,34
Marche	43	106	24	5		178	13	41	1	2	14	249	4,18
Lazio	72	77	24	3		176	14	41	4	5	38	278	4,67
Totale Centro	289	378	98	26		791	72	232	10	23	98	1.226	20,60
Abruzzo	37	66	27	4		134	13	7		2	20	176	2,96
Molise	11	6	12			29	3	2			2	36	0,60
Campania	73	70	40	3		186	33	41	2	11	11	284	4,77
Puglia	47	53	50	2		152	19	17	1		9	198	3,33
Basilicata	6	20	7	1		34		17			17	68	1,14
Calabria	25	16	26	3		70	9	3		1	7	90	1,51
Totale Sud	199	231	162	13		605	77	87	3	14	66	852	14,31
Sicilia	55	40	51	4		150	21	24		4	10	209	3,51
Sardegna	25	45	9			79	25	19	6	1	8	138	2,32
Totale Isole	80	85	60	4		229	46	43	6	5	18	347	5,83
Totale	1.321	1.826	601	189	1	3.938	485	887	38	179	425	5.952	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

⁽¹⁾ OO.PP. con bilancio 2018 approvato.

⁽²⁾ Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

La Tabella 5/EETT espone la situazione dei Comuni inadempienti all'obbligo di rilevazione nell'applicativo Partecipazioni. L'insieme comprende sia gli enti che non hanno effettuato l'accesso sul Portale del Dipartimento del tesoro sia quelli che non hanno validato i dati inseriti (la cui comunicazione in banca dati risulta quindi "non conclusa")¹⁶³.

Dalle informazioni inserite dagli enti territoriali per il tramite dell'applicativo sul Portale Tesoro emerge l'adempimento completo da parte di Regioni, Province autonome, Province e Città metropolitane (v. par. 1.8.1), mentre il 9,13% dei Comuni (726 su 7.954) risulta inadempiente¹⁶⁴.

Nella Tavola 1a/APP/EETT vi è l'elenco dei Comuni inadempienti, nella Tavola 1b/APP/EETT vi sono quelli che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati.

La ridotta consistenza della popolazione residente nei Comuni inadempienti-pari a 4,16% del totale nazionale (v. Tabella 5/EETT) - è elemento che induce ad attribuire limitata significatività al fenomeno.

Tra tali enti, infatti, un numero significativo è rappresentato da Comuni di ridotte dimensioni (591 con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), ma si rileva anche la presenza di alcuni enti medio-grandi appartenenti a Regioni a statuto ordinario della Campania e della Basilicata e alla Regione siciliana.

¹⁶³ Le informazioni sugli organismi partecipati, riferite a comunicazioni non concluse sull'applicativo "Partecipazioni", sono state comunque prese in considerazione ai fini delle analisi del presente referto.

¹⁶⁴ Oltre ai predetti Comuni, anche la Provincia di Crotone risulta inadempiente alla rilevazione.

Tabella 5/EETT - Comuni inadempienti ⁽¹⁾ per Regione e per fascia di popolazione ⁽²⁾

Regione	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Comuni inadempienti	Totale Comuni	% Comuni inadempienti	Popolazione Comuni inadempienti	Popolazione totale	% popolazione Comuni inadempienti
Valle d'Aosta	1				1	74	1,35	456	126.202	0,36
Piemonte	26	6	1		33	1.197	2,76	30.530	4.375.865	0,70
Lombardia	23	32	10		65	1.516	4,29	153.147	10.036.258	1,53
Liguria	10	6			16	234	6,84	15.195	1.556.981	0,98
P.A. Bolzano		6			6	116	5,17	12.378	527.750	2,35
P.A. Trento	3	1			4	176	2,27	3.718	539.898	0,69
Veneto	2	10	5		17	571	2,98	61.999	4.903.722	1,26
Friuli-Venezia Giulia	4	5	1		10	215	4,65	22.923	1.216.853	1,88
Emilia-Romagna	4	9			13	331	3,93	26.067	4.452.629	0,59
Toscana	2	10	3		15	274	5,47	58.508	3.736.968	1,57
Umbria	1	3	3		7	92	7,61	28.066	884.640	3,17
Marche	3	3			6	229	2,62	8.302	1.531.753	0,54
Lazio	43	55	19		117	378	30,95	369.218	5.896.693	6,26
Abruzzo	20	19	7		46	305	15,08	131.488	1.315.196	10,00
Molise	13	6	1		20	136	14,71	26.327	308.493	8,53
Campania	9	32	22	3	66	550	12,00	455.205	5.826.860	7,81
Puglia	1	7	9		17	258	6,59	117.527	4.048.242	2,90
Basilicata	7	13	5	1	26	131	19,85	137.632	567.118	24,27
Calabria	18	63	10		91	404	22,52	236.411	1.956.687	12,08
Sicilia	7	29	29	2	67	390	17,18	474.356	5.026.989	9,44
Sardegna	32	47	4		83	377	22,02	146.020	1.648.176	8,86
Totale	229	362	129	6	726	7.954	9,13	2.515.473	60.483.973	4,16

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

⁽¹⁾ Comprensivi di n. 158 Comuni che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati inseriti sull'applicativo "Partecipazioni";

⁽²⁾ Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2018.

Nota:

Fascia 1 = 0 - 1.000 abitanti; Fascia 2= 1.001 - 5.000 abitanti; Fascia 3= 5.001 - 30.000 abitanti; Fascia 4= oltre 30.000 abitanti.

La Tabella 6/EETT espone il numero degli enti adempienti alla rilevazione nell'applicativo "Partecipazioni" che hanno espressamente dichiarato di non possedere alcuna partecipazione (n. 156 Comuni) né con riferimento alle forme giuridiche societarie, né ad alcun'altra tipologia di organismo.

La maggior parte dei Comuni che non detengono partecipazioni in società o altri organismi ricadono ancora una volta nelle due fasce di popolazione inferiori ai 5.000 abitanti (n. 125), mentre le Regioni Lazio, Campania e Calabria attestano la mancanza di partecipazioni in società o altri organismi anche con riferimento a Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

Complessivamente, l'incidenza della popolazione degli enti senza partecipazioni è pari all'1,38% del totale della popolazione nazionale.

Nella Tavola 1c/APP/EETT vi è l'elenco dei n. 156 Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni.

Tabella 6/EETT - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni per Regione e per fascia di popolazione ⁽¹⁾

Regione	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Comuni senza partecipazioni	Totale Comuni	% Comuni senza partecipazioni	Popolazione Comuni senza partecipazioni	Popolazione totale	% popolazione Comuni senza partecipazioni
Valle d'Aosta					0	74	0,00	0	126.202	0,00
Piemonte	4				4	1.197	0,33	664	4.375.865	0,02
Lombardia	10	5			15	1.516	0,99	15.638	10.036.258	0,16
Liguria	20	8	1		29	234	12,39	37.568	1.556.981	2,41
P.A. Bolzano					0	116	0,00	0	527.750	0,00
P.A. Trento					0	176	0,00	0	539.898	0,00
Veneto	0	2	1		3	571	0,53	9.967	4.903.722	0,20
Friuli-Venezia Giulia					0	215	0,00	0	1.216.853	0,00
Emilia-Romagna					0	331	0,00	0	4.452.629	0,00
Toscana					0	274	0,00	0	3.736.968	0,00
Umbria		1			1	92	1,09	1.172	884.640	0,13
Marche		1			1	229	0,44	1.001	1.531.753	0,07
Lazio	7	10	3	2	22	378	5,82	142.541	5.896.693	2,42
Abruzzo	1	2			3	305	0,98	3.841	1.315.196	0,29
Molise	2	9	1		12	136	8,82	29.680	308.493	9,62
Campania	1	18	6	3	28	550	5,09	366.435	5.826.860	6,29
Puglia		1	11		12	258	4,65	139.122	4.048.242	3,44
Basilicata					0	131	0,00	0	567.118	0,00
Calabria	6	8	2	1	17	404	4,21	70.838	1.956.687	3,62
Sicilia		1			1	390	0,26	1.360	5.026.989	0,03
Sardegna	2	6			8	377	2,12	12.102	1.648.176	0,73
Totale	53	72	25	6	156	7.954	1,96	831.929	60.483.973	1,38

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

⁽¹⁾ Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2018.

Nota:

Fascia 1 = 0 - 1.000 abitanti; Fascia 2= 1.001 - 5.000 abitanti; Fascia 3= 5.001 - 30.000 abitanti; Fascia 4= oltre 30.000 abitanti.

2.2 Partecipazioni degli enti sanitari

2.2.1 Normativa

Per gli organismi partecipati degli enti del SSN resta ferma l'applicabilità della normativa generale alla quale si affiancano disposizioni specifiche introdotte, prevalentemente, in occasione del riordino della disciplina sulla sanità¹⁶⁵. L'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, recante "Sperimentazioni gestionali", prevede che «Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano autorizzano programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato».

Nello specifico, il programma di sperimentazione deve essere adottato dalla Regione o dalla Provincia autonoma interessata a seguito di una preventiva valutazione inerente alle ragioni di convenienza economica del progetto gestionale, al miglioramento della qualità dell'assistenza e alla coerenza con le previsioni del Piano sanitario regionale. Detta valutazione, inoltre, deve evidenziare un'analisi sui criteri da rispettare per la coerente gestione della fase di sperimentazione, al fine di:

- privilegiare nell'area del settore privato il coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale individuate dall'art. 10, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460¹⁶⁶;
- fissare limiti in misura non superiore al 49% alla partecipazione di organismi privati;
- prevedere delle forme atte a limitare la facoltà di cessione della propria quota sociale nei confronti dei soggetti privati che partecipano alla sperimentazione;

¹⁶⁵ Il riordino della disciplina in materia sanitaria è stato emanato ai sensi dell'art. 1, della legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421.

¹⁶⁶ Ai sensi del comma 1 le organizzazioni non lucrative di utilità sociale sono «le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente: a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo; 11-bis) cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale; b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale; c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura; e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse; f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge; g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale; h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione organizzazione non lucrativa di utilità sociale».

- disciplinare le forme di risoluzione del rapporto contrattuale con privati che partecipano alla sperimentazione in caso di gravi inadempienze agli obblighi contrattuali o di accertate esposizioni debitorie nei confronti di terzi;
- definire partitamente i compiti, le funzioni e i rispettivi obblighi di tutti i soggetti pubblici e privati che partecipano alla sperimentazione gestionale, avendo cura di escludere in particolare il ricorso a forme contrattuali, di appalto o subappalto, nei confronti di terzi estranei alla convenzione di sperimentazione, per la fornitura di opere e servizi direttamente connesse all'assistenza alla persona;
- individuare forme e modalità di pronta attuazione per la risoluzione della convenzione di sperimentazione e scioglimento degli organi societari in caso di mancato raggiungimento del risultato della avviata sperimentazione.

La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato Regioni e P.A. di Trento e Bolzano, avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, verifica annualmente a norma dell'articolo 9-bis, comma 3, i risultati conseguiti sia sul piano economico sia su quello relativo alla qualità dei servizi. La verifica deve inoltre riguardare le forme di collaborazione in atto con soggetti privati per la gestione di compiti diretti di tutela della salute. Inoltre, ai sensi del comma 4, è fatto divieto alle aziende del Servizio sanitario nazionale, al di fuori dei citati programmi di sperimentazione, di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute.

La *ratio* di tali disposizioni è quella di preservare, da possibili fallimenti o disfunzioni un settore delicato come quello dell'erogazione diretta di prestazioni sanitarie, in considerazione dell'impatto sul fondamentale diritto alla salute dei cittadini.

In linea generale, le Regioni e le Province autonome, all'interno della cornice dettata dalle norme nazionali, possono coordinare e organizzare la materia degli organismi partecipati dagli enti sanitari.

2.2.2 Organismi partecipati dagli enti sanitari

Come già evidenziato per gli enti Territoriali, oggetto dell'indagine sono gli organismi¹⁶⁷, comprese le società, censiti nella banca dati unificata MEF-Corte dei conti, di cui l'ente sanitario detiene una partecipazione diretta o indiretta, ivi compresi quelli in liquidazione o soggetti a procedura concorsuale, ovvero cessati o ceduti.

¹⁶⁷ Quanto agli organismi partecipati dagli enti sanitari, si considerano le società e gli enti non societari, come dettagliati nel par. 1.6.2. Inoltre, per quanto concerne le società sono state espunte quelle che esercitano la raccolta del risparmio e l'attività creditizia, partecipate dagli enti sanitari in via residuale (v. par. 2.1).

Per enti sanitari partecipanti devono intendersi le Aziende sanitarie locali, le Agenzie regionali sanitarie, le Aziende ospedaliere pubbliche, le Aziende ospedaliero-universitarie e i policlinici universitari, gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici (IRCCS).

L'indagine prende in considerazione le informazioni presenti nell'applicativo *Partecipazioni* alla data dell'11 maggio 2021¹⁶⁸.

Gli enti sanitari che hanno effettuato la rilevazione sull'applicativo "Partecipazioni" sono n. 203, oltre 1 ente che non ha concluso l'adempimento¹⁶⁹, su un totale di n. 216¹⁷⁰. Tra gli enti adempienti, n. 115 dichiarano di detenere organismi partecipati; nello specifico, n. 62 Aziende sanitarie locali (53,9% del totale), n. 5 Agenzie regionali sanitarie (4,3% del totale), n. 18 Aziende ospedaliere pubbliche (15,7% del totale), n. 18 Aziende ospedaliero-universitarie e policlinici universitari (15,7% del totale), n. 12 Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (10,4% del totale).

Dall'esame dei dati si rileva che gli enti sanitari detengono n. 149 organismi, di cui 125 in attività, 6 inattivi, 5 soggetti a procedura concorsuale e 13 in liquidazione volontaria, come emerge dalla Tabella 1/SA. Nella platea di organismi partecipati oggetto dell'indagine rientrano anche gli organismi posseduti *pro quota* da altri soggetti pubblici, purché siano partecipati da almeno un ente sanitario.

Tabella 1/SA - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica

Tipo forma giuridica	Forma giuridica	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	
						n.	%
Società	Società per azioni	21		1	2	24	16,11
	Società a responsabilità limitata	26		1	4	31	20,81
	Società consortile	32	2	2	4	40	26,85
	Società cooperativa	4		1		5	3,36
	Società estera	1				1	0,67
	Società in accomandita per azioni					0	0,0
	Totale Società		84	2	5	10	101
Altro	Consorzio	17	2		3	22	14,77
	Associazione e fondazione	24	1			25	16,78
	Altre forme*		1			1	0,67
	Totale Altro		41	4	0	3	48
TOTALE GENERALE		125	6	5	13	149	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

La tabella che segue mostra gli organismi partecipati distinti per tipologia di contabilità.

¹⁶⁸ Data di acquisizione delle informazioni dall'applicativo *Partecipazioni*, mediante il sistema conoscitivo Corte (MOPADT), oltre la quale non sono state considerate le rettifiche tecniche successivamente intervenute.

¹⁶⁹ Le informazioni sugli organismi partecipati, riferite a comunicazioni non concluse sull'applicativo "Partecipazioni", sono state comunque prese in considerazione ai fini delle analisi del presente referto.

¹⁷⁰ Numero di enti sanitari che era tenuto alla rilevazione sulla base dell'anagrafica dell'applicativo "Partecipazioni".

Tabella 2/SA - Organismi partecipati distinti per tipologia di contabilità

Descrizione	Società	di cui oggetto di revisione periodica	Organismi (non societari)* con contabilità economico - patrimoniale	Organismi (non societari)* con contabilità finanziaria	Totale
a	b	c	D	e	f=b+d+e
Organismi partecipati	101	101	46	2	149

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Consorzi, associazioni e fondazioni, istituzioni, aziende speciali, altre forme

Rispetto alla precedente relazione¹⁷¹, la rilevazione per l'anno 2018 evidenzia una riduzione complessiva di n. 20 organismi: la differenza è dovuta all'assenza di n. 30 organismi partecipati, presenti nella rilevazione per l'anno 2017 e non più dichiarati nella rilevazione per l'anno 2018, e dalla presenza di n. 20 organismi partecipati, dichiarati nella rilevazione per l'anno 2018 e non presenti in quella relativa all'anno 2017.

La maggior parte degli organismi censiti nella banca dati è organizzata in forma di società (n. 101), pur se una parte non indifferente (n. 17) è, allo stato della rilevazione, inattiva, soggetta a procedure concorsuali o a procedure di liquidazione volontaria.

Lo strumento societario è quello più utilizzato dagli enti sanitari come componente organizzativa e la società consortile rappresenta la forma più utilizzata (n. 40), seguita dalla società a responsabilità limitata (n. 31).

Osservando la tipologia di organismi partecipati per Regione si rileva che: la Campania registra il maggior numero di società consortili (n. 14), la Puglia registra il maggior numero di società a responsabilità limitata (n. 7), mentre per le società per azioni il maggior numero si registra in Toscana, Emilia-Romagna e Piemonte (n. 4).

Il presente referto si focalizza sugli organismi partecipati di cui sono presenti a sistema i bilanci redatti a norma del codice civile (art. 2424 e ss.), relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2018. La scelta di delimitare il campo di indagine ai bilanci ordinari d'esercizio, escludendo dati di bilancio consolidato, è motivata dalla confrontabilità dei dati.

Inoltre, sono esclusi dal perimetro dell'analisi le società di intermediazione finanziaria, mobiliare e di gestione del risparmio¹⁷², nonché le società estere e gli organismi in contabilità finanziaria. Nonostante il complessivo miglioramento della base dati nella rilevazione unificata MEF-Corte dei conti, persiste una carenza di informazioni relative al bilancio civilistico 2018 con riferimento ad una quota parte di

¹⁷¹ Per l'anno 2017, gli enti sanitari hanno dichiarato di detenere n. 169 organismi partecipati (v. Sezione delle autonomie deliberazione n. 29/2019).

¹⁷² Dette società sono soggette ai principi contabili internazionali.

società (n.11) non in regola con l'approvazione dei documenti contabili. Si tratta di n. 3 società in attività, n. 2 inattive, n. 4 sotto procedura concorsuale e n. 2 in liquidazione (v. Tabella 3/SA).

Le carenze riscontrate sono riconducibili al mancato o ritardato deposito nei registri ufficiali di Unioncamere-InfoCamere dei bilanci di talune importanti (per numerosità degli addetti) società, aventi sede legale in Sicilia, Campania, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia, Lazio e Abruzzo.

L'insieme degli organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2018 (n. 19 enti) è riepilogato nella Tabella 3/SA.

Tabella 3/SA - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e stato

Tipo forma giuridica	Forma giuridica	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	
						n.	%
Società	Società per azioni			1	1	2	10,53
	Società a responsabilità limitata			1	1	2	10,53
	Società consortile	1	2	2		5	26,32
	Società cooperativa	1				1	5,26
	Società estera	1				1	5,26
	Società in accomandita per azioni						
	Totale Società		3	2	4	2	11
Altro	Consorzio		1		2	3	15,79
	Associazione e fondazione	3	1			4	21,05
	Altre forme*		1			1	5,26
	Totale Altro	3	3	0	2	8	42,11
TOTALE GENERALE		6	5	4	4	19	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

Per quanto concerne gli organismi partecipati censiti in banca dati senza informazioni contabili, la Tabella 4/SA mostra a quale tipo di contabilità è soggetto l'ente partecipato.

In maggioranza si tratta di organismi in contabilità civilistica (n. 15), i cui bilanci non sono disponibili in quanto non approvati nei termini ordinari, talora anche a causa della non coincidenza tra esercizio economico-finanziario e anno solare. Sono carenti di informazioni contabili anche taluni organismi in contabilità finanziaria (n. 2), i cui dati sono inseriti manualmente anziché essere acquisiti da InfoCamere, come avviene per la generalità degli organismi in contabilità civilistica. Allo stesso insieme appartengono gli organismi del settore bancario-assicurativo (n. 1), i quali, essendo soggetti al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385), presentano una struttura di bilancio non compatibile con l'impostazione della banca dati, che è strutturata sulla base del bilancio civilistico. In ogni caso, non vi sono informazioni di bilancio nemmeno per le società estere (n. 1).

Tabella 4/SA - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e tipologia di contabilità

Forma giuridica	Tipo contabilità				Totale
	Contabilità economico-patrimoniale		Contabilità finanziaria	Altra tipologia	
	Codice civile	Bancario-Assicurativo			
Società per azioni	2				2
Società a responsabilità limitata	2				2
Società consortile	5				5
Società cooperativa		1			1
Società estera				1	1
Società in accomandita per azioni					0
Totale Società	9	1	0	1	11
Consorzio	2		1		3
Associazione e fondazione	3		1		4
Altre forme*	1				1
Totale non società	6	0	2	0	8
Totale generale	15	1	2	1	19
% sul totale	78,9	5,3	10,5	5,3	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

Il campione d'indagine, al netto degli organismi partecipati senza informazioni contabili (n. 19), si riduce da n. 149 organismi (Tabella 1/SA) a n. 130, di cui n. 90 società e n. 40 organismi riferiti ad altre forme giuridiche (Tabella 5/SA). Tra gli organismi partecipati in forma societaria si rilevano n. 22 società per azioni (di cui n. 21 con bilancio civilistico e n. 1 con bilancio IAS), n. 29 società a responsabilità limitata, n. 35 società consortili, n. 4 società cooperative. Per gli organismi non societari, invece, si rilevano n. 19 consorzi e n. 21 tra associazioni e fondazioni.

Tabella 5/SA - Organismi partecipati presenti in banca dati con informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e tipologia di contabilità

Forma giuridica	Tipo contabilità				Totale
	Contabilità economico-patrimoniale		Contabilità finanziaria	Altra tipologia	
	Codice civile	IAS			
Società per azioni	21	1			22
Società a responsabilità limitata	29				29
Società consortile	35				35
Società cooperativa	4				4
Società estera					0
Società in accomandita per azioni					0
Totale Società	89	1	0	0	90
Consorzio	19				19
Associazione e fondazione	21				21
Altre forme*					0
Totale non società	40	0	0	0	40
Totale generale	129	1	0	0	130
% sul totale	99,2	0,8	0,0	0,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

L'indagine esamina la situazione economico-finanziaria sotto il profilo del fatturato, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale e dell'ammontare dei debiti e dei crediti – anche nei confronti degli enti controllanti¹⁷³. Lo stato di salute degli organismi partecipati viene valutato attraverso le informazioni disponibili sul bilancio civilistico, inoltre viene verificato l'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti sanitari mettendo a confronto i valori finanziari ed economico-patrimoniali degli enti partecipanti con i valori degli organismi partecipati.

Per determinate verifiche, il perimetro degli organismi analizzati è limitato alle società per le quali sussiste una relazione di controllo (anche indiretta) con l'ente partecipante e per le quali sono disponibili le informazioni sia sul bilancio civilistico 2018 sia sui flussi di entrata e di spesa con gli enti affidanti relativamente agli oneri per contratti di servizio e per copertura perdite (gestione economica e finanziaria, parr. 5.1, 5.2 e 5.3).

Per quanto concerne l'esame dei flussi finanziari tra enti e organismi partecipati e gli affidamenti di servizi, il campo di osservazione è esteso a tutti gli organismi (societari e non societari, a prescindere dalla disponibilità di informazioni riguardanti il bilancio civilistico 2018) per i quali risultano registrate entrate, spese e/o affidamenti. Si fa riferimento, per gli impegni e i pagamenti alle Tabelle 33/SA e 34/SA, per gli accertamenti e le riscossioni alle Tabelle 35/SA e 36/SA e per gli affidamenti di servizi alle Tabelle 37/SA-39/SA.

Con riferimento al campione d'indagine di n. 130 enti (Tabella 5/SA), la Tabella 6/SA illustra la loro forma giuridica e collocazione geografica secondo il criterio della sede legale dell'ente partecipato.

Tale criterio è stato adoperato per non considerare più volte lo stesso organismo, in quanto alcuni di essi sono partecipati da una pluralità di enti insistenti su diversi ambiti territoriali.

Si evidenzia la prevalenza di organismi partecipati aventi sede legale nell'area Sud, che rappresentano il 26,15% del totale esaminato, seguiti da quelli collocati nell'area Nord-Ovest (25,38% del totale), a fronte di una presenza inferiore al Nord-Est (19,23% del totale), al Centro (22,31% del totale) e nelle Isole (6,92% del totale)¹⁷⁴.

Sotto il profilo geografico, gli organismi partecipati risultano avere sede legale in quasi tutte le Regioni ad esclusione di Basilicata, Molise e Provincia autonoma di Trento. Le Regioni che presentano il maggior numero di organismi partecipati sono Campania (n. 20), Toscana (n. 18), Lombardia (n. 17) e Puglia (n. 12). Rispetto alla precedente rilevazione (esercizio 2017), si registra una diminuzione degli organismi partecipati aventi sede legale in Emilia-Romagna (si passa da n. 15 organismi partecipati nel 2017 a n. 10 nel 2018) e Piemonte (si passa da n. 13 organismi partecipati nel 2017 e n. 10 nel 2018).

¹⁷³ Quest'ultima informazione è fornita dagli stessi enti in sede di compilazione dell'applicativo Partecipazioni.

¹⁷⁴ Nel precedente referto, approvato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG, la prevalenza di organismi partecipati aventi sede legale nell'area Nord-Ovest rappresentavano il 26,2% del totale esaminato, seguiti da quelli collocati nel Sud (25,5% del totale), a fronte di una presenza inferiore al Nord-Est (22,07% del totale), al Centro (18,6% del totale) e nelle Isole (7,6% del totale).

Tabella 6/SA - Organismi partecipati osservati ⁽¹⁾ distinti per forma giuridica e per Regione

OO.PP. con sede legale nella Regione	Società per azioni	Società a responsabilità limitata	Società consortile	Società cooperativa	Totale società	Consorzio	Associazione e fondazione	Altre forme ⁽²⁾	Totale altro	Totale OO.PP.	% sul totale
Valle d'Aosta	1				1					1	0,77%
Piemonte	4		2		6	2	2		4	10	7,69%
Lombardia	3	5	2	2	12	1	4		5	17	13,08%
Liguria	2				2	3			3	5	3,85%
Totale Nord Ovest	10	5	4	2	21	6	6		12	33	25,38%
P.A. Bolzano		2			2					2	1,54%
P.A. Trento										0	0,00%
Veneto	2	3			5	3	3		6	11	8,46%
Friuli-Venezia Giulia			2		2					2	1,54%
Emilia-Romagna	4	3	1	1	9	1			1	10	7,69%
Totale Nord Est	6	8	3	1	18	4	3		7	25	19,23%
Toscana	4	2	2		8	2	8		10	18	13,85%
Umbria	1		2		3					3	2,31%
Marche				1	1					1	0,77%
Lazio	1	1	2		4	1	2		3	7	5,38%
Totale Centro	6	3	6	1	16	3	10		13	29	22,31%
Abruzzo		1			1					1	0,77%
Molise										0	0,00%
Campania		3	12		15	4	1		5	20	15,38%
Puglia		7	5		12					12	9,23%
Basilicata										0	0,00%
Calabria			1		1					1	0,77%
Totale Sud	0	11	18	0	29	4	1		5	34	26,15%
Sicilia		1	3		4	2	1		3	7	5,38%
Sardegna		1	1		2					2	1,54%
Totale Isole	0	2	4	0	6	2	1		3	9	6,92%
Totale	22	29	35	4	90	19	21		40	130	100,00%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

⁽¹⁾ OO.PP. con bilancio 2018 approvato.

⁽²⁾ Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

Con riferimento agli enti sanitari, in un perimetro di n. 216 enti tenuti alla comunicazione delle partecipazioni detenute, si rileva che n. 203 enti sono adempienti, n. 12 enti sono inadempienti e n. 1 non ha concluso l'adempimento.

Sotto il profilo della tipologia ente, gli enti che risultano inadempienti¹⁷⁵ sono: n. 7 Aziende sanitarie locali¹⁷⁶ (58,3% del totale), n. 5 Agenzie regionali sanitarie¹⁷⁷ (di cui n. 1 non ha concluso l'adempimento¹⁷⁸) e n. 1 Azienda ospedaliera pubblica¹⁷⁹. Osservando l'area geografica, la maggior parte degli enti inadempienti è presente nella Regione Calabria, con n. 4 enti (33,3% del totale inadempienti), mentre Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo, Campania, Sicilia e Sardegna registrano un ente inadempiente.

Nella Tavola 1a/APP/SA vi è l'elenco degli enti sanitari inadempienti.

La tabella che segue mostra la composizione degli enti inadempienti per tipologia ente e per Regione.

Tavola 7/SA - Enti sanitari inadempienti ⁽¹⁾ distinti per Regione

Regione	Numero enti totali	Numero enti adempienti	Numero enti inadempienti	% enti inadempienti sul totale enti
Valle d'Aosta	1	1		
Piemonte	19	18	1	5,3
Lombardia	41	40	1	2,4
Liguria	8	8		
P.A. Bolzano	1	1		
P.A. Trento	1	1		
Veneto	14	13	1	7,1
Friuli-Venezia Giulia	8	7	1	12,5
Emilia-Romagna	13	13		
Toscana	10	10		
Umbria	4	4		
Marche	5	5		
Lazio	19	18	1	5,3
Abruzzo	5	4	1	20,0
Molise	1	1		
Campania	19	18	1	5,3
Puglia	11	11		
Basilicata	4	4		
Calabria	9	5	4	44,4
Sicilia	5	4	1	20,0
Sardegna	18	17	1	5,6
Totale	216	203	13	6,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Comprendivi di n. 1 ente sanitario (Agenzia regionale sanitaria) che non ha concluso la procedura di validazione dei dati inseriti sull'applicativo "Partecipazioni".

¹⁷⁵ L'insieme comprende sia gli enti che non hanno effettuato l'accesso sul Portale del Dipartimento del tesoro sia quelli che non hanno validato i dati inseriti (la cui comunicazione in banca dati risulta quindi "non conclusa").

¹⁷⁶ Gli inadempienti sono gli enti delle seguenti Regioni: Calabria (n. 4), Friuli-Venezia Giulia (n. 1), Lazio (n. 1) e Sicilia (n. 1).

¹⁷⁷ Gli inadempienti sono ubicati in Piemonte (n. 1), Veneto (n. 1), Abruzzo (n. 1), Campania (n. 1), Sicilia (n. 1).

¹⁷⁸ L'Agenzia regionale sanitaria Abruzzo non ha validato le informazioni inserite nell'applicativo "Partecipazioni".

¹⁷⁹ L'ente inadempiente è in Lombardia.

Gli enti sanitari che, completando la comunicazione della rilevazione sull'applicativo "Partecipazioni", hanno espressamente dichiarato di non possedere alcuna partecipazione, né con riferimento alle forme giuridiche societarie, né ad alcun'altra tipologia di organismo sono n. 89.

A livello complessivo, il 43,8% degli enti sanitari adempienti ha dichiarato di non detenere partecipazioni in società o altri organismi; la maggior parte è localizzata in Lombardia (n. 33), Lazio (n. 13) e Campania (n. 13).

Nella Tavola 1b/APP/SA vi è l'elenco degli enti sanitari (n. 89) che hanno attestato di non possedere partecipazioni.

Tabella 8/SA - Enti sanitari che hanno attestato di non possedere partecipazioni distinti per Regione

Regione	Numero enti totali	Numero enti adempienti	Numero enti che dichiarano di non detenere partecipazioni	% enti senza partecipazioni su enti totali	% enti senza partecipazioni su enti adempienti
	a	b	c	d=c/a	e=c/b
Valle d'Aosta	1	1	0	0,0	0,0
Piemonte	19	18	1	5,3	5,6
Lombardia	41	40	33	80,5	82,5
Liguria	8	8	0	0,0	0,0
P.A. Bolzano	1	1	1	100,0	100,0
P.A. Trento	1	1	0	0,0	0,0
Veneto	14	13	0	0,0	0,0
Friuli-Venezia Giulia	8	7	5	62,5	71,4
Emilia-Romagna	13	13	0	0,0	0,0
Toscana	10	10	1	10,0	10,0
Umbria	4	4	0	0,0	0,0
Marche	5	5	4	80,0	80,0
Lazio	19	18	13	68,4	72,2
Abruzzo	5	4	2	40,0	50,0
Molise	1	1	1	100,0	100,0
Campania	19	18	13	68,4	72,2
Puglia	11	11	3	27,3	27,3
Basilicata	4	4	4	100,0	100,0
Calabria	9	5	5	55,6	100,0
Sicilia	5	4	3	60,0	75,0
Sardegna	18	17	0	0,0	0,0
Totale	216	203	89	41,2	43,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

SEZIONE SECONDA

Analisi degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari

3 SOCIETÀ PARTECIPATE E CONTROLLATE DAGLI ENTI TERRITORIALI

L'ambito di indagine del presente capitolo è costituito dalle 4.880 società incluse nella Tabella 1/EETT relativa al complesso degli organismi partecipati (n. 7.154). Le società, al pari degli enti non societari, sono distinte per forma giuridica e modalità di partecipazione (diretta, indiretta o entrambe). Di queste, sono analizzate di seguito quelle di cui sono disponibili i dati di bilancio 2018 (n. 3.938, v. Tabella 4/EETT), con un *focus* specifico sulle società a controllo pubblico (n. 2.656, v. Tabelle 10/EETT, 11/EETT e 12/EETT).

Le analisi svolte nel presente capitolo includono le partecipazioni societarie rappresentate dalle relazioni che intercorrono tra singolo ente partecipante e singola società, 23.154 dirette e 78.324 indirette, solo se detenute tramite un organismo (societario o non societario) controllato (v. Tabella 9/EETT).

Si rammenta - con riferimento alle quote indirette - che la relazione di controllo si desume dal metodo di calcolo previsto per la determinazione dei diritti di voto (v. par. 1.7.8).

Come in precedenza evidenziato, la ricostruzione della rete delle partecipazioni tiene conto anche delle quote non dichiarate dagli enti proprietari, ma effettivamente possedute dagli stessi secondo quanto risulta dal Registro delle imprese e dalla banca dati InfoCamere. L'indagine resta, comunque, circoscritta a quelle società per le quali è censita almeno una quota di partecipazione sull'applicativo del Dipartimento del Tesoro (v. parr. 1.8.1 e 2.1). Per quanto concerne, in particolare, le quote di partecipazione indiretta, sono state incluse anche quelle che, benché non espressamente dichiarate, sono state attribuite agli enti partecipanti in funzione della loro partecipazione al capitale sociale della società tramite¹⁸⁰. È stata, così, ricostruita la situazione dal punto di vista degli enti proprietari, tenendo conto di tutte le loro partecipazioni *pro quota* nei diversi organismi.

Ciò premesso, la Tabella 7/EETT consente di individuare 2.826 società partecipate in modo diretto, cui si aggiungono le ipotesi di coesistenza di partecipazioni dirette e indirette nelle stesse società (n. 847). Tra queste, di rilievo il numero delle società oggetto di sola partecipazione indiretta, che rappresentano poco meno del 25% del totale.

La tabella espone, con separata evidenza, anche le n. 174 società appartenenti ai Gruppi inclusi nell'Allegato A, che sono escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 4 del Tusp, ma non dalle restanti

¹⁸⁰ Esempio: Il Comune X dichiara una partecipazione indiretta nella società 2 per il tramite della società 1; se il Comune Y dichiara una partecipazione nella società 1, gli verrà attribuita anche una quota di partecipazione nella società 2 in proporzione alla quota di capitale posseduta nella società 1.

disposizioni del Testo unico (v. par. 1.7), nonché le 39 società quotate e le 100 società controllate per il tramite di quotate¹⁸¹ che sono considerate negli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie, ma non formano oggetto delle misure di razionalizzazione (v. par. 2.1), comunque tutte comprese nel totale delle n. 4.880 società.

¹⁸¹ Al riguardo, va segnalata l'intervenuta modifica dell'art. 1, co. 5, d.lgs. n. 175/2016 ad opera dell'art. 1, co. 721, della l. n. 145/2018, che ha limitato l'applicazione delle disposizioni del Tusp alle società quotate e alle società da esse controllate, solo ove espressamente prevista. Il previgente testo dell'art. 1, co. 5 del Tusp prevedeva che le disposizioni dello stesso Testo unico si applicassero, solo se espressamente previsto, alle società quotate, nonché "alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche".

Tabella 7/EETT - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione

Società con sede legale nella Regione	Modalità di partecipazione				Di cui società in Allegato A Tusp	Di cui società quotate **	Di cui società controllate per il tramite di quotate
	Diretta	Indiretta	Entrambe*	Totale			
Valle d'Aosta	31	19	16	66	13		
Piemonte	174	86	79	339	16	3	3
Lombardia	417	204	118	739	20	12	24
Liguria	91	41	36	168	24		5
P.A. Bolzano	147	38	23	208		1	11
P.A. Trento	81	56	61	198	2	4	12
Veneto	157	124	87	368	3	5	10
Friuli-Venezia Giulia	70	16	37	123	4	3	1
Emilia-Romagna	187	127	81	395		6	11
Toscana	218	133	71	422	3	3	3
Umbria	44	60	26	130	4		1
Marche	129	43	29	201	1		
Lazio	138	64	37	239	23	2	14
Abruzzo	101	47	35	183	37		
Molise	26	15	9	50	4		
Campania	218	35	27	280	5		
Puglia	160	16	25	201	4		
Basilicata	34	8	6	48	1		
Calabria	92	12	15	119	5		1
Sicilia	213	17	14	244	1		
Sardegna	98	14	14	126	3		1
Estere		32	1	33	1		3
Totale	2.826	1.207	847	4.880	174	39	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Legenda:

* La modalità "Entrambe" indica le società partecipate direttamente e indirettamente dagli enti territoriali, anche a mezzo di *holding*.

** Tra le società quotate sono comprese quelle emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati.

Con riferimento alla Tabella 8/EETT, si evidenzia la generalizzata prevalenza delle società a controllo pubblico (3.118 su 4.880, pari a circa il 64% del totale), ad eccezione dei territori della Provincia autonoma di Bolzano e delle Regioni Umbria, Molise e Basilicata. In alcune aree regionali, la presenza delle società a controllo pubblico è doppia rispetto a quella delle società non controllate (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Campania e Sicilia), sintomo evidente della significatività del fenomeno.

Tabella 8/EETT - Società partecipate a controllo pubblico e non, distinte per Regione

Società con sede legale nella Regione	Società partecipate		
	A controllo pubblico	Non a controllo pubblico	Totale
Valle d'Aosta	43	23	66
Piemonte	233	106	339
Lombardia	512	227	739
Liguria	125	43	168
P.A. Bolzano	86	122	208
P.A. Trento	104	94	198
Veneto	243	125	368
Friuli-Venezia Giulia	78	45	123
Emilia-Romagna	288	107	395
Toscana	271	151	422
Umbria	59	71	130
Marche	140	61	201
Lazio	156	83	239
Abruzzo	99	84	183
Molise	23	27	50
Campania	195	85	280
Puglia	112	89	201
Basilicata	20	28	48
Calabria	61	58	119
Sicilia	179	65	244
Sardegna	83	43	126
Estere	8	25	33
Totale	3.118	1.762	4.880

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Con riferimento alle 4.880 società esaminate, sono state rilevate complessivamente 101.478 partecipazioni detenute da tutti gli enti territoriali che hanno fornito le informazioni, per la maggior parte (98.211, quasi il 97%) detenute dai Comuni. Gli enti del Nord, complessivamente, fanno registrare circa il 75% del totale delle partecipazioni. Tra le grandi aree regionali è da notare il numero relativamente modesto di partecipazioni detenute dalle amministrazioni territoriali del Lazio (912 partecipazioni in totale) e della Puglia (782 partecipazioni), se rapportato alla popolazione residente indicata nelle Tabelle 5/EETT e 6/EETT.

Delle partecipazioni complessivamente rilevate, n. 23.154 sono dirette e 78.324 sono indirette (calcolate secondo il criterio indicato nella nota 180, ossia attribuite agli enti partecipanti in funzione della loro partecipazione al capitale sociale della società anche se non espressamente dichiarate).

Tabella 9/EETT - Partecipazioni dirette e indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente

Enti nella Regione	Amministrazione comunale		Città metropolitana e Provincia		Regione/Provincia autonoma		Totale	
	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette
Valle d'Aosta	214	81			13	49	227	130
Piemonte	3.626	7.434	36	98	18	68	3.680	7.600
Lombardia	4.009	18.252	111	254	9	16	4.129	18.522
Liguria	502	703	27	263	3	55	532	1.021
Totale Nord Ovest	8.351	26.470	174	615	43	188	8.568	27.273
Trentino-Alto Adige					4	9	4	9
P.A. Bolzano	732	2.654			18	33	750	2.687
P.A. Trento	1.013	7.236			14	122	1.027	7.358
Veneto	1.282	7.131	40	155	12	59	1.334	7.345
Friuli-Venezia Giulia	679	2.688			15	28	694	2.716
Emilia-Romagna	1.607	14.633	88	350	21	89	1.716	15.072
Totale Nord Est	5.313	34.342	128	505	84	340	5.525	35.187
Toscana	1.718	9.572	55	197	15	63	1.788	9.832
Umbria	312	833	11	70	10	52	333	955
Marche	886	2.142	34	51	8	13	928	2.206
Lazio	504	314	26	28	10	30	540	372
Totale Centro	3.420	12.861	126	346	43	158	3.589	13.365
Abruzzo	758	353	17	6	13	72	788	431
Molise	230	4	10	2	6	9	246	15
Campania	982	1.152	31	19	19	13	1.032	1.184
Puglia	513	168	38	46	9	8	560	222
Basilicata	320	34	3	0	6	15	329	49
Calabria	763	220	12	12	8	20	783	252
Totale Sud	3.566	1.931	111	85	61	137	3.738	2.153
Sicilia	1.151	261	49	14	16	6	1.216	281
Sardegna	490	55	15	3	13	7	518	65
Totale Isole	1.641	316	64	17	29	13	1.734	346
Totale	22.291	75.920	603	1.568	260	836	23.154	78.324

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Società con bilancio 2018 approvato.

3.1 Risultati economici delle società partecipate a controllo pubblico

L'analisi dei risultati economici e finanziari relativi agli organismi partecipati è il primo passo verso la complessiva valutazione, da parte degli enti soci, della convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi, valutazione che deve tener conto anche delle risorse impegnate ed effettivamente erogate dal soggetto pubblico (v. capitolo 4 con riferimento a tutti gli organismi partecipati che ricevono erogazioni dagli enti), la cui entità è rappresentativa, da un lato, del grado di

“dipendenza” dell’organismo dall’ente partecipante e, dall’altro, del contributo pubblico ai risultati d’esercizio conseguiti dall’organismo.

Da tempo è evidente l’attenzione riposta dal legislatore sulla verifica dei risultati di esercizio degli organismi partecipati dagli enti territoriali: la partecipazione 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 è, infatti, una delle situazioni attenzionate ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ai sensi dell’art. 20, co. 2, d.lgs. n. 175/2016 (v. par. 1.5.2)¹⁸².

Simmetricamente, ai risultati negativi della gestione sono correlate significative decurtazioni dei compensi degli amministratori delle società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art. 21, co. 3, d.lgs. n. 175/2016. Tale disposizione è mutuata dalla previsione dell’art. 1, co. 554, l. n. 147/2013, attualmente riservata alle aziende speciali e alle istituzioni^{183 184}.

In tema, si richiama l’obbligo di accantonamento nel fondo vincolato di cui all’art. 21, d.lgs. n. 175/2016 (v. paragrafo 1.4).

Per quanto concerne gli aspetti più significativi della gestione economica, come già chiarito, la presente indagine è circoscritta alle società partecipate soggette a controllo pubblico per le quali sono disponibili i dati di bilancio 2018 (n. 2.656, v. Tabelle 10/EETT, 11/EETT e 12/EETT). Ciò al fine di evidenziare le situazioni e le criticità delle gestioni societarie sulle quali gli enti partecipanti hanno una maggiore capacità di incidenza.

L’indagine ha tenuto conto della collocazione territoriale degli organismi, secondo il criterio della sede legale nella Regione.

Tanto premesso, il complesso delle società prese in esame, a livello aggregato, ha prodotto più utili che perdite (in rapporto pari a circa 7 a 1), fenomeno evidente in quasi tutte le Regioni, e in particolare nei territori regionali del Piemonte, della Provincia autonoma di Trento e del Friuli-Venezia Giulia. Al contrario, le perdite superano gli utili nelle società partecipate a controllo pubblico con sede in Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (v. Tabella 10/EETT).

¹⁸² La genesi della disposizione è da ricondurre alla previsione della legge di stabilità 2014, che prevedeva la liquidazione di aziende speciali, istituzioni e società *in house*, diverse da quelle che svolgono servizi pubblici locali, in caso di risultato d’esercizio negativo conseguito per quattro volte nel quinquennio precedente (art. 1, co. 555, l. n. 147/2013). L’attuale formulazione dell’art. 1, co. 555, l. n. 147/2013, dopo la modifica posta dall’art. 27, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 175/2016, ha comportato la generalizzazione dell’obbligo di dismissione delle società in perdita strutturale in quanto dal citato comma 555 vengono espunte le parole “diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali”.

¹⁸³ Cfr. art. 1, co. 554, l. n. 147/2013, modificato dall’art. 27, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 175/2016.

¹⁸⁴ Per quanto riguarda gli organismi non societari, è utile ricordare la misura di contenimento della spesa pubblica consistente nel divieto di retribuire gli organi amministrativi qualora siano previsti contributi a carico delle finanze pubbliche (art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010). Tale previsione normativa è stata oggetto di intervento chiarificatore della Sezione delle autonomie che, con deliberazione 9/SEZAUT/2019/QMIG, ha consentito la corresponsione di un compenso quando l’intervento finanziario dell’ente pubblico sia limitato alla costituzione del fondo di dotazione e all’erogazione del corrispettivo previsto dal contratto di servizio.

Tabella 10/EETT - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Valore della produzione	Costo della produzione	Costo del personale	Utile Netto	Perdite	Numero società
Valle d' Aosta	1.308.968.587	1.188.455.203	152.773.722	82.006.061	61.671.067	43
Piemonte	3.646.318.900	3.047.584.646	653.989.253	315.003.573	13.629.262	206
Lombardia	14.480.125.051	12.495.998.803	2.128.137.020	1.396.927.918	115.459.464	472
Liguria	3.985.569.023	3.737.352.637	516.900.731	140.482.003	12.913.601	106
P.A. Bolzano	2.084.311.290	1.963.392.398	145.538.647	93.647.304	13.653.574	82
P.A. Trento	2.009.522.487	1.831.578.562	272.404.444	221.521.956	3.800.354	99
Veneto	4.777.304.649	4.386.159.153	983.429.203	186.404.532	14.400.443	222
Friuli-Venezia Giulia	1.447.102.061	1.327.590.153	367.931.716	138.823.527	2.624.535	74
Emilia-Romagna	5.391.692.617	4.776.832.555	879.724.464	425.543.674	38.061.297	258
Toscana	3.525.186.014	3.431.198.787	716.627.701	253.548.270	20.968.445	246
Umbria	637.385.798	574.717.404	136.462.162	39.884.072	5.085.951	46
Marche	1.043.674.845	975.538.293	269.149.448	58.812.321	12.443.542	132
Lazio	5.462.709.634	5.447.727.318	1.304.947.934	414.740.507	48.175.031	119
Abruzzo	505.554.943	499.099.655	195.493.108	6.146.250	4.389.640	78
Molise	17.445.857	18.019.674	7.170.004	468.318	1.456.724	15
Campania	2.668.141.524	2.647.134.514	740.386.571	72.032.809	57.358.439	128
Puglia	1.256.707.811	1.194.684.234	412.470.822	45.346.595	18.983.012	87
Basilicata	111.389.416	108.643.254	32.669.404	763.049	1.755.827	16
Calabria	309.544.156	331.951.779	129.865.250	2.094.713	35.392.706	46
Sicilia	1.372.254.232	1.362.964.286	727.482.818	27.478.508	48.878.763	120
Sardegna	767.683.712	733.802.977	285.462.538	15.677.020	23.552.209	61
Totale	56.808.592.607	52.080.426.285	11.059.016.960	3.937.352.980	554.653.886	2.656

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

Analizzando i valori della gestione caratteristica rispetto alle unità di personale impiegate (v. Tabella 11/EETT), si rileva un valore medio di incidenza del costo del personale sul costo della produzione pari a 20,39%, con punte che superano il 38% nelle Regioni Abruzzo, Molise, Calabria e Sardegna e addirittura oltre il 53% nella Regione Sicilia, mentre la stessa incidenza risulta diffusamente meno elevata nelle Regioni delle aree Nord e Centro.

In linea generale, l'elevata incidenza del costo del personale può indicare una ridotta efficienza nella allocazione dei fattori produttivi e scarsi risultati delle politiche di contenimento del costo del lavoro perseguite dagli enti nei confronti delle società controllate. Il peso del costo del lavoro sull'intero costo della produzione, quale fattore produttivo capace di condizionare il rendimento degli altri fattori, può trovare spiegazione nel più intenso impiego di forza lavoro nei servizi pubblici di interesse economico generale, ove la consistenza del numero degli addetti per attività prevalente può essere messa in relazione all'elevato valore della produzione in tali società (Tabella 12/EETT). Di queste, circa due terzi sono a capitale interamente pubblico e, complessivamente, impiegano circa tre quarti del totale degli addetti.

Dall'esame dei dati che riguardano i costi e il valore della produzione per unità di personale, emerge, in generale, che il valore della produzione per unità, realizzato mediante l'impiego di tutti i fattori della

produzione, copre di poco il costo della produzione unitario, realizzando così un margine operativo lordo (MOL)¹⁸⁵ minimo, sintomatico di una gestione economica poco efficiente.

In alcuni casi, i dati evidenziati dimostrano che il costo unitario della produzione è maggiore del corrispondente valore della produzione. Si fa riferimento, in particolare, agli organismi societari a controllo pubblico aventi sede nelle Regioni Molise e Calabria (con una incidenza negativa dei costi unitari che determina una mancata copertura rispettivamente del 3% e del 7%), mentre il Lazio, la Campania e la Sicilia presentano un valore positivo ma prossimo alla parità rispetto al valore unitario della produzione. Considerando il costo per unità di personale, la differenza tra i due valori sembra dipendere dalla limitata redditività degli altri fattori produttivi.

Infine, si può osservare che la diversa entità del costo unitario del personale per Regione di appartenenza potrebbe dipendere dall'impiego di qualifiche professionali e di forme contrattuali diversificate da Regione a Regione (v. Tabella 11/EETT).

Tabella 11/EETT - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero addetti	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Numero società
Valle d'Aosta	2.568	59.491	462.794	509.723	12,85	43
Piemonte	12.943	50.528	235.462	281.721	21,46	206
Lombardia	37.911	56.135	329.614	381.950	17,03	472
Liguria	10.210	50.627	366.048	390.359	13,83	106
P.A. Bolzano	2.613	55.698	751.394	797.670	7,41	82
P.A. Trento	5.023	54.231	364.638	400.064	14,87	99
Veneto	19.684	49.961	222.829	242.700	22,42	222
Friuli-Venezia Giulia	6.615	55.621	200.694	218.761	27,71	74
Emilia-Romagna	23.545	37.364	202.881	228.995	18,42	258
Toscana	15.149	47.305	226.497	232.701	20,89	246
Umbria	2.767	49.318	207.704	230.353	23,74	46
Marche	5.951	45.228	163.928	175.378	27,59	132
Lazio	30.780	42.396	176.989	177.476	23,95	119
Abruzzo	4.183	46.735	119.316	120.859	39,17	78
Molise	373	19.223	48.310	46.772	39,79	15
Campania	15.502	47.761	170.761	172.116	27,97	128
Puglia	9.608	42.930	124.343	130.798	34,53	87
Basilicata	665	49.127	163.373	167.503	30,07	16
Calabria	3.118	41.650	106.463	99.277	39,12	46
Sicilia	17.587	41.365	77.498	78.027	53,38	120
Sardegna	6.836	41.759	107.344	112.300	38,90	61
Media		46.879	229.947	247.405	20,39	2.656

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

¹⁸⁵ Il MOL è un indicatore essenziale per verificare se l'azienda è in grado di generare ricchezza tramite la gestione operativa (differenza tra valore della produzione e costo della produzione), senza tener conto della gestione non caratteristica, che comprende l'area finanziaria (interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, etc.) e quella straordinaria (plusvalenze, minusvalenze, etc.), oltre alle imposte.

Dalla Tabella 12/EETT si evince che, tra i servizi di interesse economico generale, il settore del Trasporto e magazzinaggio è quello che impiega il maggior numero di addetti e, a seguire, il settore delle *multiutilities* in generale. Nei servizi “strumentali” l’impiego di maggiori unità lavorative si registra nei settori del Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese, come anche nei settori delle Attività professionali, scientifiche e tecniche e delle Costruzioni.

Di interesse soprattutto la dinamica della numerosità delle società operanti nei servizi pubblici di interesse generale, ridotta rispetto all’insieme delle attività prevalenti censite, ma rilevante sia per forza lavoro impiegata sia per fatturato.

Mentre nei servizi pubblici locali meno di un quinto delle società controllate è in perdita (16,36%, corrispondenti a n. 195 società su un totale di n. 1.192), nei servizi strumentali quasi un terzo delle società soggette a controllo pubblico (27,73%, corrispondenti a n. 406 società su un totale di 1.464) presenta un risultato di esercizio negativo (si rinvia al par. 3.3 - Tabella 16/EETT - per l’esame dettagliato delle società controllate in perdita divise per attività prevalente).

Tabella 12/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società	di cui a totale partecipazione pubblica	Numero società in perdita	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul totale del valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	517	359	85	49	14.713.660.431	25,90	70.786
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	299	175	38	18	20.420.464.148	35,95	16.046
Trasporto e magazzinaggio	329	219	68	48	10.943.075.036	19,26	84.421
Sanità e assistenza sociale	47	36	4	4	464.154.820	0,82	7.350
TOTALE SPL	1.192	789	195	119	46.541.354.435	81,93	178.603
Agricoltura, silvicoltura e pesca	21	8	11	4	96.297.864	0,17	602
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	10	7	3	2	1.068.969.055	1,88	477
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	91	67	23	17	437.215.379	0,77	5.126
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	46	27	15	7	213.218.614	0,38	2.516
Attività finanziarie e assicurative	43	31	19	13	108.174.222	0,19	744
Attività immobiliari	122	94	47	33	475.993.609	0,84	1.724
Attività manifatturiere	35	22	10	6	155.266.169	0,27	577
Attività professionali, scientifiche e tecniche	301	148	91	38	887.621.612	1,56	7.644
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	217	139	24	14	1.065.992.578	1,88	4.287
Costruzioni	174	130	58	45	3.011.852.317	5,30	7.456
Estrazione di minerali da cave e miniere	2	1	0	0	6.129.774	0,01	39
Istruzione	29	16	4	1	75.266.530	0,13	902
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	258	154	78	42	1.677.617.853	2,95	16.721
Servizi di informazione e comunicazione	59	48	8	5	806.818.200	1,42	4.881
Altre attività di servizi	56	34	15	11	180.804.396	0,32	1.332
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	1.464	926	406	238	10.267.238.172	18,07	55.028
TOTALE	2.656	1.715	601	357	56.808.592.607	100,00	233.631

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

3.2 Risultati della gestione finanziaria delle società partecipate a controllo pubblico

Con riferimento alla gestione finanziaria delle società oggetto della presente indagine (Tabella 13/EETT), i valori mostrano, a livello aggregato, una prevalenza dei debiti sui crediti in tutte le Regioni, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna.

Nel complesso, i debiti delle società controllate ammontano a 42,8 miliardi. La maggior parte di tali debiti (il 57%) è stata contratta dalle partecipate dell'area settentrionale (rispettivamente il 34% nel Nord-Ovest e il 23% nel Nord-Est), con una forte concentrazione in Lombardia (8,29 miliardi), Veneto e Piemonte (rispettivamente 4,08 e 3,77 miliardi), come si evince dal grafico 2. Tra le Regioni del Centro, spiccano le società del Lazio (4,07 miliardi) e della Toscana (3,5 miliardi); nel Meridione, i valori più elevati si registrano in Campania e Sicilia (3,13 e 1,98 miliardi).

Al fine di valutare la sostenibilità di tale indebitamento è possibile calcolare il rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), dal quale si evince un quoziente di indebitamento generalmente inferiore all'unità, seppure in non pochi territori regionali si registrino valori superiori all'unità. Ciò è sintomatico di una ridotta capitalizzazione delle aziende (specie in quelle del Sud e delle Isole mentre, per le altre Regioni, spicca il valore dell'Umbria).

Valori inferiori all'unità si osservano nelle società controllate della Valle d'Aosta, del Piemonte, della Lombardia, del Trentino-Alto Adige/Südtirol, del Friuli-Venezia Giulia, dell'Emilia-Romagna, delle Marche, del Lazio e dell'Abruzzo.

Tabella 13/EETT - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

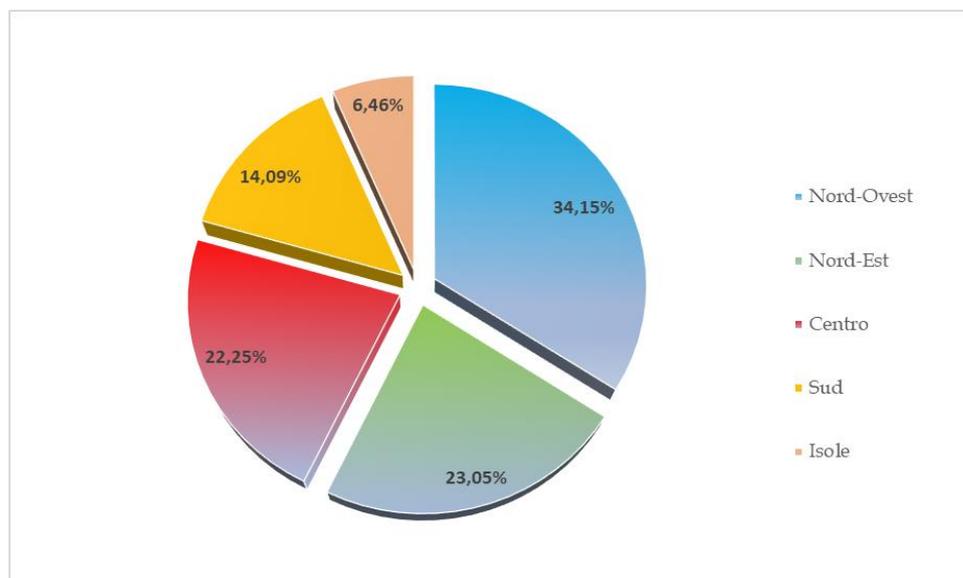
Società controllate con sede legale nella Regione	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente Indebitamento **	Numero società
Valle d' Aosta	61.719.500	370.353.211	1.286.751.798	0,29	42
Piemonte	1.646.317.857	3.766.876.124	4.255.972.326	0,89	206
Lombardia	5.483.165.211	8.290.595.431	15.617.676.757	0,53	472
Liguria	1.026.062.437	2.195.183.853	2.026.928.638	1,08	106
P.A. Bolzano	599.391.524	1.497.236.599	1.788.398.236	0,84	82
P.A. Trento	984.468.245	1.133.396.575	4.909.660.044	0,23	99
Veneto	1.790.733.687	4.077.807.862	3.382.817.380	1,21	222
Friuli-Venezia Giulia	387.047.146	592.318.520	2.458.562.327	0,24	74
Emilia-Romagna	1.060.200.448	2.570.284.316	7.218.480.255	0,36	258
Toscana	2.075.033.326	3.510.711.992	3.150.693.369	1,11	246
Umbria	392.130.549	921.208.581	241.331.576	3,82	46
Marche	469.882.270	1.019.841.550	1.045.686.588	0,98	132
Lazio	1.673.675.009	4.073.378.977	4.578.405.767	0,89	119
Abruzzo	355.193.348	485.816.845	573.901.350	0,85	78
Molise	21.988.928	30.381.989	7.520.865	4,04	15
Campania	1.963.964.471	3.127.316.951	627.361.639	4,98	128
Puglia	691.592.842	1.527.357.409	636.015.923	2,40	87
Basilicata	145.889.327	242.371.915	32.718.872	7,41	16
Calabria	451.554.639	618.976.349	47.811.950	12,95	46
Sicilia	2.067.631.677	1.983.006.302	521.808.913	3,80	120
Sardegna	908.083.960	782.953.175	548.096.615	1,43	61
Totale	24.255.726.401	42.817.374.526	54.956.601.188	0,78	2.655

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

** Quoziente delle società partecipate espresso su base regionale.

Grafico 2/EETT - Ripartizione dei debiti delle società controllate per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Passando all'analisi delle reciproche posizioni debitorie e creditorie tra ente controllante e società controllata, occorre premettere che l'indagine riguarda una platea più ristretta di organismi societari (n. 1.576, v. Tabella 14/EETT), cioè quelli per i quali l'amministrazione ha dichiarato l'esistenza di rapporti creditori o debitori nei confronti delle proprie controllate. La differenza rispetto alle 2.656 società a controllo pubblico in precedenza prese in esame, rivela l'esistenza di società controllate (n. 1.080) per le quali non risultano registrati sull'applicativo "Partecipazioni" crediti o debiti verso gli enti controllanti.

Al riguardo, è opportuno segnalare che gli importi del totale dei crediti e del totale dei debiti sono stati acquisiti in Banca dati MEF-Corte dei conti tramite il sistema InfoCamere/Telemaco, mentre l'importo dei "Crediti verso enti partecipanti" e dei "Debiti verso enti partecipanti" è stato fornito dagli enti territoriali mediante compilazione degli specifici campi presenti nella stessa banca dati¹⁸⁶.

Al riguardo, si rammenta (v. par. 2.1) che gli organismi societari controllati, o comunque partecipati, da una pluralità di enti appartenenti a diverse aree geografiche e i relativi importi sono stati attribuiti ad una singola Regione secondo il criterio della sede legale della società, al fine di fornire un dato di sintesi sull'ammontare dei crediti/debiti tra quest'ultima e l'insieme degli enti partecipanti. Ciò in relazione alla fisiologica prevalenza delle movimentazioni finanziarie tra enti e organismi appartenenti alla stessa Regione.

Nei predetti limiti, si osserva la significativa incidenza percentuale dei crediti verso i partecipanti rispetto al complesso dei crediti vantati dalle controllate, pari al 23,79%, cui corrispondono livelli percentuali più modesti dal lato dei debiti, pari al 16,48%.

In alcuni ambiti territoriali, i valori sopra esposti sono largamente superati, riscontrandosi, nelle società a controllo pubblico, una forte preminenza dei crediti verso partecipanti/controlanti sul totale: si evidenziano, infatti, percentuali del 70,87% per gli enti del Lazio, del 69,20% nel Molise, del 35,11% in Basilicata e del 33,27% in Liguria.

Dal lato dei debiti, vengono in rilievo, in alcuni ambiti territoriali, talune situazioni di maggiore dipendenza delle società a controllo pubblico dagli enti partecipanti¹⁸⁷; in particolare, si rileva una forte incidenza dei debiti verso gli enti partecipanti con riferimento alle società controllate aventi sede nelle Regioni Abruzzo (48,99%), Campania (44,86%), Molise (42,73%) e Piemonte (37,71%), come si evince dall'analisi dei dati nel grafico 3/EETT.

¹⁸⁶ In presenza della diversa origine del dato informativo, nelle Tabelle 13/EETT e 14/EETT sono stati esclusi i crediti e i debiti relativi alla società Finanziaria regionale della Valle d'Aosta-Finaosta S.p.A, a causa della disponibilità dei soli crediti e debiti verso l'ente partecipante e dell'indisponibilità del totale dei debiti e del totale dei crediti, in ragione della difformità dei criteri di valutazione con i quali vengono redatti i rispettivi bilanci.

¹⁸⁷ Un profilo di rilievo, in materia, è costituito dall'accollo, da parte dell'ente, dei debiti della società; operazione, questa, che rientra tra le scelte discrezionali e, pertanto, deve essere assistita da puntuali verifiche di convenienza economica e di razionalità, per evitare che il ricorso all'istituto possa costituire pratica elusiva dei vincoli di finanza pubblica.

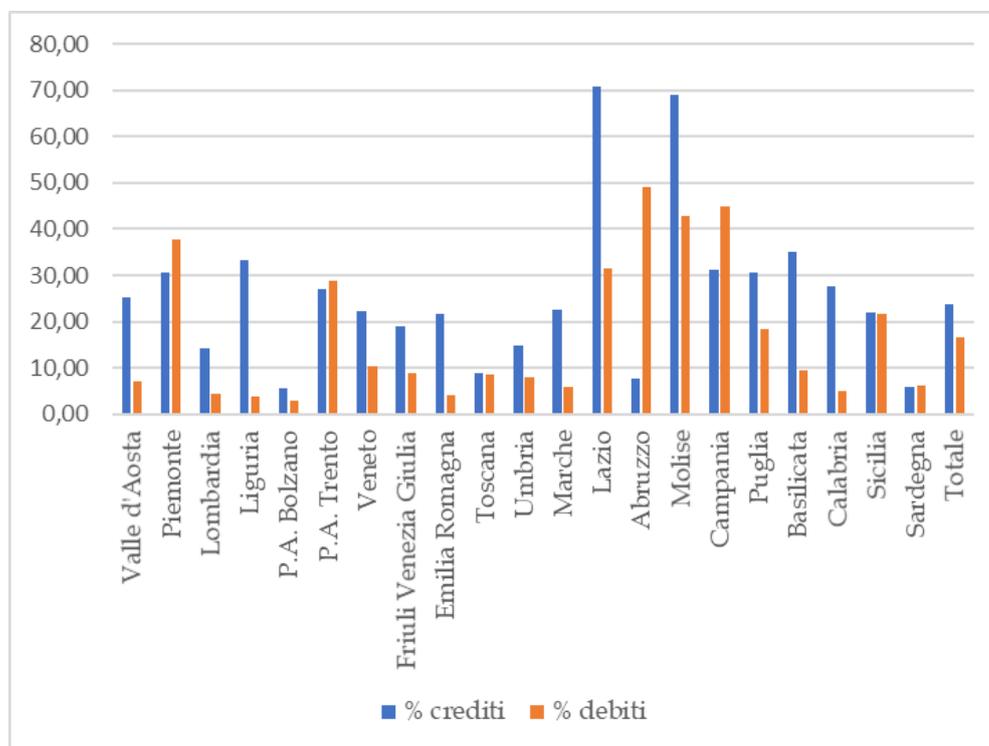
Tabella 14/EETT - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società controllate con sede legale nella Regione	Totale crediti	Crediti verso enti partecipanti	Totale debiti	Debiti verso enti partecipanti	Numero società
Valle d'Aosta	39.324.233	9.967.869	179.901.500	12.584.686	22
Piemonte	1.437.931.742	439.844.591	2.265.020.579	854.186.592	138
Lombardia	5.129.198.615	721.209.967	7.107.953.436	316.358.275	303
Liguria	992.591.845	330.276.459	2.025.026.605	76.136.715	68
P.A. Bolzano	165.328.569	9.144.151	400.738.952	11.808.077	30
P.A. Trento	941.920.343	253.319.900	1.068.360.630	308.414.472	56
Veneto	1.389.000.297	309.538.048	3.362.385.292	343.811.112	124
Friuli-Venezia Giulia	315.986.559	60.343.417	495.236.482	43.468.096	39
Emilia-Romagna	857.415.206	186.527.402	2.247.683.075	91.352.341	153
Toscana	1.586.400.837	140.782.004	2.587.892.290	217.725.470	155
Umbria	300.673.159	44.466.421	600.991.054	47.200.890	30
Marche	435.990.291	98.502.910	941.849.338	55.804.762	85
Lazio	1.344.521.897	952.862.142	3.628.745.162	1.138.708.918	62
Abruzzo	296.863.783	22.712.036	395.222.108	193.611.369	41
Molise	15.945.502	11.034.351	15.997.778	6.835.718	8
Campania	1.823.894.458	568.349.062	2.862.497.192	1.284.181.123	73
Puglia	668.094.671	205.116.681	1.478.001.248	273.578.758	57
Basilicata	144.975.233	50.906.887	203.885.507	19.528.030	8
Calabria	61.741.323	16.967.150	93.672.151	4.742.917	18
Sicilia	725.421.120	159.519.532	699.835.669	152.056.846	71
Sardegna	833.879.824	48.539.763	680.104.217	42.191.062	35
Totale	19.507.099.507	4.639.930.743	33.341.000.265	5.494.286.229	1.576

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato e rapporti debito/credito tra gli enti territoriali partecipanti e le partecipate.

Grafico 3/EETT - Incidenza % dei crediti e dei debiti verso gli enti partecipanti rispetto al totale crediti e debiti delle società controllate



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Inoltre, è interessante constatare che per le società controllate l'importo dei debiti è quasi doppio rispetto a quello dei crediti. Nel confronto regionale, il rapporto è maggiormente sbilanciato a favore dei debiti per gli organismi societari a controllo pubblico censiti nelle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Puglia e nella Provincia autonoma di Bolzano.

La correttezza delle predette risultanze resta affidata al positivo esito delle operazioni di riconciliazione delle partite di credito/debito tra enti ed organismi partecipati, che costituisce oggetto della relazione sulla gestione allegata al rendiconto di cui all'art. 11, co. 6, d.lgs. n. 118/2011 (v. par. 1.3).

3.3 Società partecipate e controllate in perdita

Per quanto concerne le società che presentano il bilancio dell'esercizio 2018 in perdita, si rilevano, con riferimento alle controllate, n. 601 società con risultato d'esercizio negativo, che rappresentano complessivamente circa il 23% (v. Tabella 15/EETT) delle n. 2.656 società a controllo pubblico, per un importo complessivo delle perdite che si attesta intorno ai 555 milioni di euro, coinvolgendo un numero medio di dipendenti pari a 19.398 (poco più dell'8% del numero complessivo degli addetti delle società a controllo pubblico). La soglia del 23% viene generalmente superata in quasi tutti i territori regionali dell'area meridionale, con picchi di rilievo in Molise (53,33%), Basilicata (43,75%), Calabria (36,96%), Campania (32,03%) e Sicilia (31,67%).

Particolarmente significativa risulta, in questo ambito dell'indagine, l'analisi del margine operativo lordo, da cui emerge che, in quasi tutti i territori regionali, lo squilibrio negativo tra ricavi e costi si presenta già nella gestione caratteristica, fatta eccezione per le aree regionali della Lombardia, del Lazio, della Basilicata e della Sardegna, ove le perdite si accumulano in prevalenza in aree diverse della gestione del bilancio.

Le perdite incidono complessivamente sul valore della produzione per circa il 13%, con scostamenti rispetto a tale media particolarmente significativi nelle società controllate dagli enti delle Regioni Valle d'Aosta, Molise, Puglia, Sardegna, Marche, Lombardia e Calabria. Al riguardo, si rammenta che il livello quantitativo delle perdite (unitamente alla numerosità degli organismi), costituisce parametro di riferimento per la determinazione degli accantonamenti al fondo perdite società partecipate. È interessante notare, in particolare, che la concentrazione delle perdite tra gli organismi del Nord non dà luogo a un correlato accantonamento di risorse a ciò destinate nella stessa area geografica (cfr. Tabella 16/EETT, anche con riferimento alla Tabella 15/EETT).

Dalla Tabella 16/EETT emerge un'incidenza delle perdite sul valore della produzione delle società che, nel 2018 erogano servizi strumentali, più che tripla rispetto a quella delle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali (29,31% rispetto a 9,32%). Nello specifico, tra i servizi strumentali si rileva un'anomala incidenza per le n. 10 società (di cui n. 7 in stato di liquidazione al 31/12/2018) che

svolgono prevalentemente attività manifatturiere (di cui n. 1 impiegava i 4 addetti indicati in tabella e n. 2 che registravano la quasi totalità delle perdite del settore).

Nel complesso si rileva che gli enti controllanti hanno accantonato nei rispettivi fondi perdite società partecipate un importo complessivo di circa 167 milioni di euro con riferimento a n. 357 società controllate. (v. Tabella 17/EETT). Di queste, circa il 40% (n. 148 società) presentano risultati il bilancio dell'esercizio 2018 in perdita e ad esse è riferito poco più del 50% delle somme accantonate a fondo perdite (85,43 milioni di euro); la restante parte dell'importo complessivo accantonato, pari a 82,29 milioni, è finalizzata alla copertura di perdite pregresse subite da n. 209 società che nel 2018 non presentano un risultato d'esercizio negativo.

Per quanto riguarda le spese imputate dagli enti controllanti alla copertura delle perdite riferite alle proprie società controllate, si evidenziano impegni per quasi 16 milioni di euro e pagamenti per circa 15 milioni, in gran parte riferiti agli enti territoriali della Regione Campania, cui è imputabile oltre l'80% dell'intero ammontare dell'impegnato e l'85% del pagato.

Tabella 15/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita

Società controllate con sede legale nella Regione	Numero società	Numero medio dipendenti	Numero società in perdita	Numero medio dipendenti società in perdita	Valore della produzione società in perdita	Costi della produzione società in perdita	Importo delle perdite (bilancio d'esercizio)
Valle d'Aosta	43	2.568	6	625	79.697.746	128.836.279	61.671.067
Piemonte	206	12.943	43	549	51.196.081	62.649.319	13.629.262
Lombardia	472	37.911	92	904	298.360.764	252.689.846	115.459.464
Liguria	106	10.210	27	522	75.750.357	85.710.462	12.913.601
P.A. Bolzano	82	2.613	16	303	73.941.502	89.723.922	13.653.574
P.A. Trento	99	5.023	21	131	31.906.918	35.028.799	3.800.354
Veneto	222	19.684	46	1.033	154.759.048	164.267.428	14.400.443
Friuli-Venezia Giulia	74	6.615	12	99	12.466.364	15.082.498	2.624.535
Emilia-Romagna	258	23.545	43	267	356.833.975	396.775.901	38.061.297
Toscana	246	15.149	49	815	112.045.916	150.489.776	20.968.445
Umbria	46	2.767	10	138	19.176.703	23.424.099	5.085.951
Marche	132	5.951	32	166	32.080.760	44.300.388	12.443.542
Lazio	119	30.780	34	1.062	1.757.181.752	1.709.956.369	48.175.031
Abruzzo	78	4.183	23	420	44.759.141	48.839.872	4.389.640
Molise	15	373	8	254	813.363	2.146.012	1.456.724
Campania	128	15.502	41	3.093	296.482.402	345.605.033	57.358.439
Puglia	87	9.608	18	916	31.973.030	50.533.669	18.983.012
Basilicata	16	665	7	405	83.442.910	81.422.181	1.755.827
Calabria	46	3.118	17	1.308	97.175.985	132.143.801	35.392.706
Sicilia	120	17.587	38	5.867	472.849.127	512.934.893	48.878.763
Sardegna	61	6.836	18	521	59.295.156	52.768.690	23.552.209
Totale	2.656	233.631	601	19.398	4.142.189.000	4.385.329.237	554.653.886

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate a controllo pubblico con bilancio 2018 approvato

Tabella 16/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società partecipate in perdita	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	85	49	718.661.519	17,35	114.977.088	16,00	4.805
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	38	18	2.178.157.730	52,58	114.714.110	5,27	749
Trasporto e magazzinaggio	68	48	400.862.635	9,68	77.496.945	19,33	5.435
Sanità e assistenza sociale	4	4	812.425	0,02	163.791	20,16	33
TOTALE SPL	195	119	3.298.494.309	79,63	307.351.934	9,32	11.022
Agricoltura, silvicoltura e pesca	11	4	2.169.468	0,05	628.744	28,98	274
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	3	2	257.246	0,01	389.604	151,45	0
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	23	17	84.460.062	2,04	58.500.864	69,26	705
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	15	7	22.699.169	0,55	2.945.481	12,98	319
Attività finanziarie e assicurative	19	13	13.273.137	0,32	21.161.283	159,43	210
Attività immobiliari	47	33	42.478.136	1,03	34.748.383	81,80	96
Attività manifatturiere	10	6	366.131	0,01	7.936.453	2.167,65	4
Attività professionali, scientifiche e tecniche	91	38	96.969.057	2,34	33.622.189	34,67	1.139
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	24	14	113.999.331	2,75	5.383.128	4,72	250
Costruzioni	58	45	69.466.519	1,68	19.327.299	27,82	590
Istruzione	4	1	5.190.970	0,13	300.930	5,80	58
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	78	42	334.832.611	8,08	40.803.264	12,19	4.369
Servizi di informazione e comunicazione	8	5	8.386.817	0,20	1.101.686	13,14	27
Altre attività di servizi	15	11	49.146.037	1,19	20.452.644	41,62	335
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	406	238	843.694.691	20,37	247.301.952	29,31	8.376
TOTALE	601	357	4.142.189.000	100,00	554.653.886	13,39	19.398

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

Tabella 17/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società a controllo pubblico osservate*

Società controllate con sede legale nella Regione	Società in perdita esercizio 2018		Società NON in perdita esercizio 2018		Totale società		Oneri per copertura perdite	
	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Impegni	Pagamenti
Valle d'Aosta	22.821.133	2	48.712	1	22.869.845	3	0	0
Piemonte	2.536.657	11	1.101.214	20	3.637.871	31	439.846	603.166
Lombardia	2.681.865	15	10.043.098	20	12.724.963	35	7.000	3.185
Liguria	1.812.851	7	2.072.552	16	3.885.403	23	70.527	36.945
P.A. Bolzano	170.000	5	27.103	4	197.103	9	893.729	1.072.601
P.A. Trento	252.378	5	62.622	4	315.000	9	0	0
Veneto	2.005.318	7	1.680.197	14	3.685.515	21	0	0
Friuli-Venezia Giulia	307.844	6	30	1	307.874	7	0	0
Emilia-Romagna	590.300	8	1.109.328	18	1.699.628	26	316	0
Toscana	3.369.991	16	3.742.888	25	7.112.879	41	0	0
Umbria	114.723	2	1.857.620	10	1.972.343	12	0	0
Marche	1.476.744	10	5.452.785	15	6.929.529	25	0	0
Lazio	27.067.450	7	7.037.809	8	34.105.259	15	197.770	0
Abruzzo	1.751.730	4	3.290.699	8	5.042.429	12	0	0
Molise	3.681.282	6	2.873.424	4	6.554.706	10	0	0
Campania	5.529.764	12	29.647.597	10	35.177.361	22	12.835.108	12.882.509
Puglia	4.517.957	6	5.581.258	10	10.099.215	16	5.316	2.029
Basilicata	933.288	3	1.874.467	1	2.807.755	4	439.776	439.776
Calabria	3.109.530	4	285.433	3	3.394.963	7	908.022	0
Sicilia	233.759	7	2.351.761	12	2.585.520	19	119.954	61.162
Sardegna	472.359	5	2.146.158	5	2.618.517	10	0	0
Totale	85.436.923	148	82.286.755	209	167.723.678	357	15.917.364	15.101.373

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate a controllo pubblico con bilancio 2018 approvato e comunicazione di accantonamento al fondo perdite partecipate e/o di oneri per copertura perdite.

Con riferimento alle n. 1.282 società non a controllo pubblico, si rileva una percentuale di società in perdita significativamente superiore rispetto a quanto osservato per le società controllate (35,65% rispetto al 23% delle società a controllo pubblico). Le perdite subite dalle 457 società non controllate con risultato d'esercizio negativo ammontano a circa 293 milioni di euro. (v. Tabella 18/EETT). Tali società impiegano quasi il 10% degli addetti del complesso delle società partecipate non a controllo pubblico.

L'analisi sembra evidenziare, in termini generali, che la sussistenza di una relazione di controllo tra ente partecipante e società controllata rappresenti un fattore in grado di migliorare i risultati della gestione e, conseguentemente, limitare il numero di casi in cui si verificano perdite di esercizio: ciò anche in relazione agli effetti dei vincoli normativi più stringenti imposti dal d.lgs. n. 175/2016 sulle società a controllo pubblico.

Complessivamente, per le società non controllate sono stati accantonati a fondo perdite società partecipate 10,18 milioni di euro, di cui 5,67 riferiti a n. 53 società che hanno approvato il bilancio dell'esercizio 2018 in perdita e 4,51 milioni riferiti a n. 43 che nella stessa annualità presentano un risultato d'esercizio non negativo.

Infine, la Tabella 20/EETT registra erogazioni finalizzate alla copertura di perdite da parte degli enti partecipanti delle sole Regioni Puglia e Sardegna.

Tabella 18/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita

Società NON controllate con sede legale nella Regione	Numero società	Numero medio dipendenti	Numero società in perdita	Numero medio dipendenti società in perdita	Valore della produzione società in perdita	Costi della produzione società in perdita	Importo delle perdite (bilancio d'esercizio)
Valle d'Aosta	22	452	8	108	42.731.466	46.202.115	4.168.320
Piemonte	95	5.949	24	415	49.624.098	57.620.929	20.954.464
Lombardia	187	7.198	72	968	898.826.143	771.595.079	101.464.872
Liguria	35	1.184	15	235	41.618.237	70.203.906	29.728.658
P.A. Bolzano	114	1.095	17	124	14.967.009	17.266.389	1.854.801
P.A. Trento	83	1.852	25	118	27.941.686	29.874.925	2.071.023
Veneto	93	4.022	33	723	165.279	252.304	81.180.567
Friuli-Venezia Giulia	33	914	5	3	37.097.824	45.364.824	90.034
Emilia-Romagna	89	5.196	23	64	203.139.007	188.150.568	12.136.522
Toscana	102	3.368	46	262	43.687.250	52.671.917	11.369.652
Umbria	43	2.140	11	51	6.874.609	8.258.560	1.230.143
Marche	46	451	16	40	4.861.139	6.554.219	1.658.270
Lazio	57	2.640	18	44	8.752.523	13.845.036	4.728.981
Abruzzo	56	229	32	68	30.158.828	29.382.478	2.650.738
Molise	14	104	8	65	2.356.485	3.092.524	668.929
Campania	58	1.010	26	147	78.482.147	83.617.474	10.927.313
Puglia	65	764	39	345	13.747.716	15.568.747	2.127.583
Basilicata	18	43	13	30	516.293	1.483.100	893.176
Calabria	24	118	5	1	1.707	89.752	88.879
Sicilia	30	454	11	11	1.045.294	1.392.915	364.891
Sardegna	18	100	10	28	2.854.189	5.231.251	2.457.717
Totale	1.282	39.283	457	3.850	1.509.448.929	1.447.719.012	292.815.533

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate NON a controllo pubblico con bilancio 2018 approvato

Tabella 19/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società partecipate in perdita	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	19	42.129.661	2,79	17.402.857	41,31	351
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	31	178.242.718	11,81	9.724.809	5,46	107
Trasporto e magazzinaggio	46	521.706.618	34,56	35.818.701	6,87	702
Sanità e assistenza sociale	9	4.396.991	0,29	485.085	11,03	161
TOTALE SPL	105	746.475.988	49,45	63.431.452	8,50	1.321
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4	196.131	0,01	102.318	52,17	5
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	3	257.284	0,02	17.031	6,62	5
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	21	17.066.379	1,13	4.864.864	28,51	129
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	11	4.512.167	0,30	618.330	13,70	38
Attività finanziarie e assicurative	9	2.276.453	0,15	1.985.217	87,21	22
Attività immobiliari	13	3.604.064	0,24	3.232.690	89,70	4
Attività manifatturiere	50	99.993.368	6,62	10.417.468	10,42	358
Attività professionali, scientifiche e tecniche	101	185.124.221	12,26	20.368.146	11,00	627
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	17	28.192.690	1,87	6.638.421	23,55	90
Costruzioni	32	302.647.037	20,05	153.141.695	50,60	79
Istruzione	6	7.661.247	0,51	1.280.364	16,71	72
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	39	11.346.151	0,75	5.223.460	46,04	337
Servizi di informazione e comunicazione	37	86.931.657	5,76	19.998.727	23,01	615
Altre attività di servizi	9	13.164.092	0,87	1.495.350	11,36	148
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	352	762.972.941	50,55	229.384.081	30,06	2.529
TOTALE	457	1.509.448.929	100,00	292.815.533	19,40	3.850

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

Tabella 20/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società NON a controllo pubblico osservate*

Società NON controllate con sede legale nella Regione	Società in perdita esercizio 2018		Società NON in perdita esercizio 2018		Totale società		Oneri per copertura perdite	
	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Impegni	Pagamenti
Valle d'Aosta	234.395	3			234.395	3		
Piemonte	81.969	5			81.969	5		
Lombardia	18.980	4	324.837	6	343.817	10		
Liguria	28.700	2	30.000	1	58.700	3		
P.A. Bolzano	831.024	2	156.732	4	987.756	6		
P.A. Trento	44.938	4	9.060	4	53.998	8		
Veneto	660.639	1	389.081	3	1.049.720	4		
Friuli-Venezia Giulia					0	0		
Emilia-Romagna	49.055	2	146.664	1	195.719	3		
Toscana	2.277	3	3.818	2	6.095	5		
Umbria	23.750	1	32.545	2	56.295	3		
Marche	19.392	5	3.595	2	22.987	7		
Lazio			1.150.000	2	1.150.000	2		
Abruzzo					0	0		
Molise	1.558.298	3	1.982.049	5	3.540.347	8		
Campania	16.269	2	27.667	1	43.936	3		
Puglia	50.123	12	316	3	50.439	15	120.631	1.406
Basilicata	71	1			71	1		
Calabria			612	3	612	3		
Sicilia	7.321	2	250.002	3	257.323	5	0	368
Sardegna	2.039.854	1	6.052	1	2.045.906	2	24.046	6.052
Totale	5.667.055	53	4.513.030	43	10.180.085	96	144.677	7.826

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate NON a controllo pubblico con bilancio 2018 approvato e comunicazione di accantonamento al fondo perdite partecipate e/o di oneri per copertura perdite.

3.4 Revisione periodica

La revisione periodica costituisce la seconda attuazione delle norme recate dall'art. 20 del Tusp, secondo le linee di orientamento emanate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR.

Sussistono interazioni tra revisione periodica e straordinaria, infatti lo stesso art. 20 disciplina le situazioni di criticità che possono emergere nelle due procedure ed esse appaiono più evidenti sul piano fattuale, per gli effetti della nuova disposizione recata dall'art. 24, co. 5-*bis* (inserita dall'art. 1, co. 723, l. n. 145/2018): "A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione".

È stato previsto e oggetto di apposita disciplina il caso in cui la alienazione delle partecipazioni societarie, così come disposta dall'art. 24, co. 5, del Tusp non si sia verificata entro un anno dalla conclusione della ricognizione, e le amministrazioni, in presenza delle condizioni stabilite dal richiamato co. 5-*bis*, sono state autorizzate a riconsiderare le proprie valutazioni di dismissione. Gli effetti di tale disposizione saranno evidenti sino all'esercizio 2021.

Di seguito viene esposto il quadro generale della ricognizione e dei relativi esiti, come comunicati dagli enti nell'applicativo "Partecipazioni".

Come accennato al par. 1.8.1, a partire dalla rilevazione per l'anno 2017, sono acquisiti, in un'unica sezione dell'applicativo "Partecipazioni", sia i dati e gli esiti della revisione periodica delle partecipazioni societarie (art. 20 del Tusp), sia le informazioni richieste ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti, consentendo alle Amministrazioni di inserire una sola volta i dati di comune interesse. La revisione periodica, infatti, è incentrata sulle partecipazioni societarie, mentre il censimento annuale riguarda tutti gli organismi partecipati.

Si rinvia, invece, al par. 1.5.2 per i profili concernenti il ruolo della Corte dei conti nel processo di razionalizzazione degli organismi societari partecipati, percorso avviato con i piani di cui alla l. n. 190/2014 e proseguito con la revisione delle partecipazioni societarie, straordinaria *ex art.* 24 e periodica *ex art.* 20 del Tusp – di cui si è dato conto nelle precedenti relazioni (deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG e deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG). Si precisa, inoltre, che le operazioni di revisione periodica sono state esaminate anche nel cap. 7, in relazione alle verifiche effettuate dalle Sezioni regionali di controllo.

3.4.1 I dati relativi alla revisione periodica

Come evidenziato nella precedente Tabella 7/EETT, l'analisi d'insieme comprende le n. 174 società appartenenti ai Gruppi inclusi nell'Allegato A - escluse dall'ambito di applicazione del solo art. 4 del Tusp - ma non le società quotate e le controllate esclusivamente per il tramite di quotate. Queste ultime, infatti, secondo le linee di indirizzo emanate dalla Sezione delle autonomie (v. par. 1.5.2), sono considerate negli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie, ma non sono oggetto degli interventi di razionalizzazione.

Dalla platea delle società oggetto di revisione periodica devono essere, altresì, escluse quelle partecipate solo in via indiretta in assenza della relazione di controllo con la società/organismo tramite, calcolata secondo il metodo della determinazione dei diritti di voto (par. 2.1).

Si rimanda alla Tabella 7/EETT, del paragrafo iniziale del presente capitolo, per quanto riguarda l'analisi sotto forma tabellare del perimetro delle società soggette a revisione periodica: il numero complessivo delle società soggette alle verifiche relative ai parametri di cui all'art. 20, co. 2, del Tusp (n. 4.656) si ottiene depurando il dato del totale delle società (n. 4.880) delle ultime due colonne, relative al numero di società quotate (n. 39) e delle controllate per il loro esclusivo tramite (n. 100), nonché di n. 85 società censite nell'applicativo, ma che risultano partecipate esclusivamente in via indiretta per il tramite di società/organismi non controllati.

3.4.2 Le criticità emerse dalla revisione periodica

Nell'ambito dei criteri di razionalizzazione previsti dal Tusp (tra cui spicca il requisito della non inerenza delle partecipazioni societarie al perseguimento delle finalità istituzionali), l'indagine è circoscritta a talune situazioni elencate dall'art. 20, co. 2, del Tusp, che sono oggettivamente calcolabili in base alle risultanze dei bilanci d'esercizio e delle rispettive note integrative.

Si rinvia, pertanto, alle verifiche puntuali delle Sezioni regionali di controllo per i profili non standardizzabili e, comunque, meritevoli di una specifica e puntuale valutazione.

La Tabella 21/EETT riepiloga la situazione delle criticità emerse dalla rilevazione con riferimento ai parametri indicati dall'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) del Tusp (rispettivamente: società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500.00 euro; società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

Al riguardo, occorre evidenziare che, secondo i dati al 31 dicembre 2018, così come rilevati in sede di approvazione dei relativi bilanci, n. 1.197 società attive, pari al 25,7% del totale delle società versavano

in almeno una delle predette situazioni di criticità, che avrebbero dovuto comportare, in applicazione della disciplina di cui all'art. 20 del Tusp, l'adozione di una misura di razionalizzazione da parte degli enti proprietari. I dipendenti delle società interessate erano complessivamente 5.578.

A livello territoriale, la percentuale più elevata si registra in Valle d'Aosta (42,42%), seguono Abruzzo (40,11%), Basilicata (39,58%), Friuli-Venezia Giulia (36,13%) e Puglia (33,83%).

Tabella 21/EETT - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero complessivo società	Numero società attive da razionalizzare	% numero società attive da razionalizzare su numero complessivo società	Numero dipendenti
Valle d'Aosta	66	28	42,42	91
Piemonte	331	91	27,49	332
Lombardia	685	181	26,42	601
Liguria	163	40	24,54	302
P.A. Bolzano	195	6	3,08	34
P.A. Trento	179	40	22,35	211
Veneto	348	84	24,14	722
Friuli-Venezia Giulia	119	43	36,13	137
Emilia-Romagna	365	78	21,37	177
Toscana	388	94	24,23	472
Umbria	128	21	16,41	92
Marche	201	63	31,34	139
Lazio	217	44	20,28	396
Abruzzo	182	73	40,11	163
Molise	50	15	30,00	25
Campania	279	65	23,30	333
Puglia	201	68	33,83	195
Basilicata	48	19	39,58	56
Calabria	118	37	31,36	105
Sicilia	242	66	27,27	498
Sardegna	124	36	29,03	488
Estero	27	5	18,52	9
Totale	4.656	1.197	25,71	5.578

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

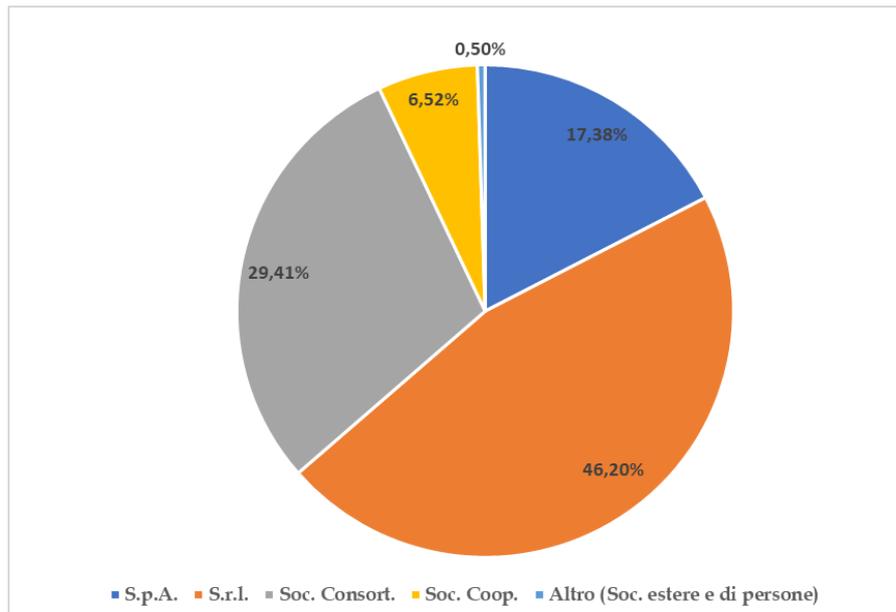
Nei grafici che seguono sono riportati i dati di riepilogo dei soggetti (in attività) partecipati dagli enti territoriali che si trovano in almeno una delle condizioni per le quali sono richiesti interventi di revisione, distribuiti per forma giuridica e area geografica di riferimento.

Tra le partecipate oggetto di comunicazione rientra anche una società di persone, che, per sua natura, non può essere partecipata da soggetti pubblici (che quindi dovrebbe essere necessariamente dismessa), nonché n. 5 società con sede in uno Stato estero.

Le forme societarie rilevate sono la società per azioni (17,38%), la società a responsabilità limitata (46,20%), la società consortile (29,41%), la società cooperativa (6,52%), e altre forme (società estere e di persone 0,50%). Dalle percentuali del grafico si ricava indirettamente il numero di società attive da

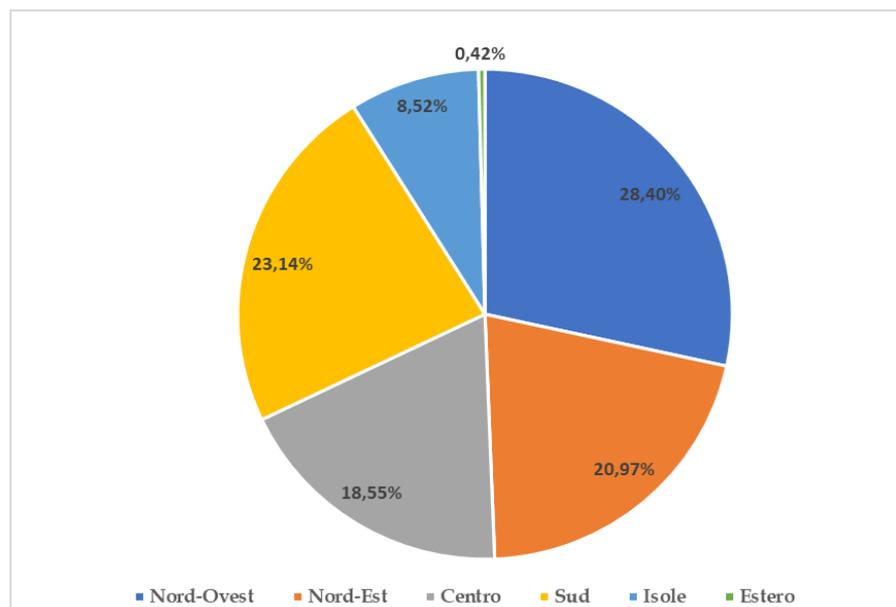
razionalizzare distinto per forma giuridica: n. 208 società per azioni, n. 553 società a responsabilità limitata, n. 352 società consortili, n. 78 società cooperative, n. 5 società estere e n. 1 società di persone. Quanto alla distribuzione per area geografica delle società partecipate da razionalizzare, circa il 50% è riferito al Nord, circa il 18,5% al Centro, il 23% al Sud, mentre nelle Isole si rinviene l'8,5% e all'estero lo 0,42%.

Grafico 4/EETT - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Grafico 5/EETT - Distribuzione per area geografica delle società partecipate attive da razionalizzare



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Nelle tabelle che seguono (Tabelle 22/EETT-24/EETT) sono analizzate le fattispecie per singola criticità, tuttavia alcune società potrebbero ricadere in più d'una delle ipotesi in esame¹⁸⁸.

La Tabella 22/EETT dà evidenza delle società che presentano, nell'esercizio 2018, un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, o che sono addirittura prive di dipendenti. Tale criticità ricorre in un numero elevato di società (1.220, pari a circa il 35% delle 3.531 analizzabili). Di queste, 231 erano già cessate o in liquidazione (o in procedura concorsuale o volontaria) e 88 erano inattive alla data della rilevazione, mentre tra quelle che risultavano in attività il rapporto tra il numero di dipendenti e quello delle società era sbilanciato in favore delle seconde (901 società in attività con 825 dipendenti).

Occorre rilevare che in alcuni ambiti regionali il numero delle società è, alla data della rilevazione, molto superiore (in Piemonte, in Lombardia, nelle Marche, in Abruzzo, in Molise, in Basilicata e in Sicilia) e, in certi casi, più che doppio (in Valle d'Aosta, nel Veneto e nel Lazio) rispetto al numero dei dipendenti.

¹⁸⁸ Viene anche riportato il numero delle società "non analizzabili" per ciascun parametro preso in esame, non essendo disponibili tutti i dati necessari ai fini dell'indagine.

Tabella 22/EETT - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2018 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
Valle d'Aosta	65	26	9		3	23	9	1
Piemonte	263	80	42	13	3	64	42	68
Lombardia	576	175	102	20	9	146	101	109
Liguria	128	33	30	7	1	25	30	35
P.A. Bolzano	10	5	7			5	7	185
P.A. Trento	106	34	55	2	5	27	55	73
Veneto	297	96	25	20	9	67	24	51
Friuli-Venezia Giulia	102	34	63	1		33	63	17
Emilia-Romagna	293	68	46	9	6	53	46	72
Toscana	317	97	97	21	7	69	95	71
Umbria	92	28	16	9	3	16	16	36
Marche	160	56	27	5	3	48	27	41
Lazio	166	56	12	19	4	33	12	51
Abruzzo	146	60	40	5	5	50	37	36
Molise	34	22	7	9		13	7	16
Campania	198	79	46	32	2	45	46	81
Puglia	168	77	96	14	6	57	95	33
Basilicata	35	19	8	2	5	12	8	13
Calabria	96	55	45	20	4	31	45	22
Sicilia	179	74	33	15	9	50	32	63
Sardegna	92	42	26	8	4	30	26	32
Estero	8	4	2			4	2	19
Totale	3.531	1.220	834	231	88	901	825	1.125

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La successiva Tabella 23/EETT mostra che oltre il 24% delle società analizzabili (681 su 2.801) presenta un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro.

Escludendo le 51 società inattive o in liquidazione (concorsuale o volontaria), che comunque espongono uno scarso numero di dipendenti (147 unità), residuano 630 società in attività per le quali ricorreva il parametro di cui all' art. 20, co. 2, lett. d) Tusp. Dette società impiegano, nel 2018, 2.324 dipendenti, prevalentemente concentrati in Sicilia (464 unità di personale su 22 società), in Piemonte (297 unità su 57 società), in Lombardia (252 unità su 90 società) e in Puglia (128 unità su 35 società).

Il rilevante numero di dipendenti, nonostante l'esiguità del fatturato prodotto dalle società in esame, rappresenta un fattore di possibile rallentamento del percorso di razionalizzazione avviato dagli enti.

Tabella 23/EETT - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 Euro nel triennio 2016-2018 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società con fatturato medio triennio 2016-2018 inferiore a 500.000 Euro						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
Valle d'Aosta	59	10	28		2	8	28	7
Piemonte	223	60	297	1	2	57	297	108
Lombardia	510	97	256	1	6	90	252	175
Liguria	116	19	51			19	51	47
P.A. Bolzano	7					0		188
P.A. Trento	101	30	117		5	25	117	78
Veneto	257	48	83	2	6	40	83	91
Friuli-Venezia Giulia	93	29	100	1		28	100	26
Emilia-Romagna	266	57	104	1	4	52	104	99
Toscana	265	52	111	2	1	49	111	123
Umbria	75	11	16			11	16	53
Marche	137	42	116		2	40	116	64
Lazio	115	24	72	1		23	72	102
Abruzzo	109	49	92		3	46	89	73
Molise	16	9	22	1		8	22	34
Campania	127	37	77	1		36	77	152
Puglia	105	39	243	1	3	35	128	96
Basilicata	22	14	56	1	1	12	56	26
Calabria	42	13	67			13	67	76
Sicilia	91	25	489		3	22	464	151
Sardegna	59	14	66			14	66	65
Estero	6	2	8			2	8	21
Totale	2.801	681	2.471	13	38	630	2.324	1.855

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La seguente Tabella 24/EETT prende in esame la condizione di cui all'art. 20, co. 2, lett. b) (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti): su 350 società che registrano, al 2018, perdite in 4 dei cinque esercizi considerati, 130 svolgono servizi di interesse generale e 27 sono già cessate o in liquidazione o inattive. Risultano, alla stessa data, in attività 193 organismi (non S.I.G.) con 2.907 dipendenti, concentrati prevalentemente nelle società aventi sede legale nelle Regioni Veneto (ove sono impiegate 634 unità su 21 società), Sardegna (405 unità su 5 società), Lazio (320 unità su 8 società) e Lombardia (304 unità su 29 società).

Con riferimento all'importo delle perdite, si registra, a livello nazionale, un *trend* in riduzione rispetto all'anno precedente (da 456 milioni a 335 milioni di euro), con l'eccezione delle società della Valle d'Aosta, della Liguria, dell'Emilia-Romagna, del Molise, della Campania e della Calabria.

Tabella 24/EETT - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2014-2018 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5											Numero società non analizzabili	
		Numero società	Numero dipendenti	Perdite 2018	Perdite 2017	Perdite 2016	Perdite 2015	Perdite 2014	Società che svolgono servizi di interesse generale (S.I.G.)	Società che NON svolgono servizi di interesse generale				
										Numero società	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale o inattive	Numero società in attività		Numero dipendenti società in attività
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j=b-i	k	l=j-k	m	n	
Valle d'Aosta	63	11	695	60.182.758	23.825.961	60.129.183	30.889.350	26.721.014	1	10	3	7	63	3
Piemonte	220	17	134	3.669.601	7.378.101	20.984.839	45.021.970	29.191.089	10	7		7	22	111
Lombardia	501	53	537	36.228.775	80.190.585	111.987.733	91.905.822	39.379.246	23	30	1	29	304	184
Liguria	111	12	244	6.070.676	4.100.163	6.439.261	5.001.565	12.853.159	1	11		11	236	52
P.A. Bolzano	8	1	27	332.103	830.186	209.203	621.675	198.441		1		1	27	187
P.A. Trento	99	15	88	1.758.081	12.023.851	6.115.004	11.213.534	5.266.871	5	10	2	8	60	80
Veneto	255	33	655	27.370.182	31.834.120	18.266.274	26.244.943	74.262.793	9	24	3	21	634	93
Friuli-Venezia Giulia	92	7	24	1.770.010	1.852.168	3.240.522	650.536	735.847	3	4	1	3	18	27
Emilia-Romagna	265	20	95	43.069.255	12.020.522	14.904.902	32.187.921	13.858.510	10	10	3	7	40	100
Toscana	267	33	528	20.169.819	29.667.965	15.217.549	37.707.443	18.527.956	10	23	3	20	299	121
Umbria	74	8	122	1.341.157	1.942.034	4.476.113	2.238.987	706.544	1	7	1	6	67	54
Marche	138	17	122	10.382.211	29.947.132	10.590.806	16.158.500	8.629.657	8	9		9	8	63
Lazio	111	14	11.793	17.753.596	134.497.653	270.367.656	125.884.246	227.136.710	4	10	2	8	320	106
Abruzzo	105	19	225	3.557.045	5.426.129	3.143.713	4.862.864	2.942.611	5	14	1	13	78	77
Molise	19	8	64	1.379.893	867.647	1.498.485	1.958.231	1.419.066	3	5	1	4	11	31
Campania	127	28	4.599	47.071.265	42.089.090	132.113.204	135.643.752	88.765.426	14	14	1	13	240	152
Puglia	108	20	157	2.446.382	4.416.467	6.304.084	5.017.734	3.028.268	11	9	1	8	21	93
Basilicata	20	8	36	1.117.137	1.134.833	499.453	914.130	906.379	1	7	1	6	22	28
Calabria	39	5	1.024	31.431.891	1.733.862	1.442.659	2.111.839	5.914.798	2	3		3	11	79
Sicilia	90	12	756	7.919.579	15.821.772	14.166.058	8.282.977	10.938.617	6	6	2	4	21	152
Sardegna	61	9	412	9.946.391	14.254.692	12.727.465	8.092.748	11.023.446	3	6	1	5	405	63
Esterio	1													26
Totale	2.774	350	22.337	334.967.807	455.854.933	714.824.166	592.610.767	582.406.448	130	220	27	193	2.907	1.882

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

3.4.3 Gli esiti della revisione periodica

Nel paragrafo precedente l'analisi ha riguardato la ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate (ai sensi dell'art. 20, co. 2 lett. b), d), e), Tusps), considerando i dati che gli enti hanno desunto dai documenti societari di bilancio.

Diversamente, la presente analisi si fonda sulle determinazioni assunte dagli enti proprietari in merito alle quote di partecipazione detenute e dà conto delle misure che i medesimi hanno comunicato mediante l'applicativo "Partecipazioni".

Al riguardo va specificato che le partecipazioni indirette considerate sono esclusivamente quelle censite dagli enti partecipanti nell'applicativo, senza considerare quelle (non censite dagli enti) attribuite in funzione della partecipazione al capitale della società tramite (v. parte introduttiva del presente capitolo e nota 179).

Fermo restando che la concreta adozione di misure di razionalizzazione è rimessa alla discrezionalità degli enti che predispongono il piano, tenuti in ogni caso a motivare la propria scelta (v. par. 1.5.2), nel caso di società partecipate da più soci risulta ancor più difficile confrontare le risultanze delle due analisi, stante la fisiologica molteplicità/diversità delle determinazioni adottabili in relazione alla stessa società.

Ulteriori approfondimenti sulle singole situazioni, in ogni caso, potranno essere svolti dalle Sezioni regionali di controllo in sede di verifica della gestione del singolo ente territoriale.

Complessivamente sono state presi in considerazione n. 24.346 esiti, riferiti ad altrettante partecipazioni dichiarate dagli enti territoriali, come desumibili dai piani di revisione periodica

Tenuto conto che la stessa società potrebbe essere destinataria di differenti misure da parte di soci diversi, si illustrano di seguito, in sintesi, gli esiti della rilevazione.

- **Mantenimento senza interventi.** Avuto riguardo all'intera platea degli enti territoriali, per oltre l'83% delle partecipazioni (20.342 su 24.346, v. Tabella 25/EETT) è stato ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche. La quasi totalità delle partecipazioni in esame (19.666, v. Tabella 28/EETT) è ascrivibile ai Comuni, mentre appartengono a Regioni/Province autonome e Province/Città metropolitane rispettivamente 287 (Tabella 26/EETT) e 389 (Tabella 27/EETT) partecipazioni.
- **Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società.** In 647 casi, invece, il mantenimento prevede l'effettuazione di azioni di razionalizzazione sulla società (v. Tabella 25/EETT).

- **Fusione della società per incorporazione in altra società o per unione in altra società.** Secondo la ricognizione effettuata, i piani di riassetto prevedono la fusione per incorporazione o per unione in altra società in 571 casi (383+188).
- **Cessione della partecipazione a titolo gratuito.** È stata indicata questa modalità di razionalizzazione per 64 partecipazioni, di cui 8 delle Regioni/Province autonome e 56 dei Comuni.
- **Cessione della partecipazione a titolo oneroso.** La vendita delle quote di partecipazione è stata prevista in 1.560 casi, 135 riferiti alle Regioni/Province autonome, 76 alle Province/Città metropolitane e 1.349 ai Comuni.
- **Altri casi di perdita di quote di partecipazione.** Nel modello di rilevazione sono previsti i casi specifici di perdita di quote di partecipazione per motivi diversi dalla cessione gratuita o a titolo oneroso. Si tratta delle ipotesi di messa in liquidazione (420), perdita della partecipazione indiretta a causa della cessione o liquidazione della società "tramite" (64), recesso (492) e scioglimento (186).

Si osserva, quindi, che resta ancora elevato il numero di partecipazioni detenute dagli enti territoriali. Infatti, le partecipazioni per le quali non sono previsti interventi (20.342) e quelle per le quali è disposto il mantenimento con azioni di razionalizzazione interne alla società (647) corrispondono a circa l'86% del totale.

Dettagliando l'analisi per tipologia ente, risulta che la predetta percentuale è essenzialmente determinata dalle decisioni assunte dai Comuni, che hanno stabilito il mantenimento delle partecipazioni (con o senza interventi di razionalizzazione) nell'87,38% dei casi, a fronte di un 59,48% e 67,52%, rispettivamente, delle Regioni/Province autonome e delle Province/Città metropolitane.

Con specifico riferimento ai Comuni, le aree regionali in cui si registrano percentuali di mantenimento sotto la media del comparto sono: la Liguria, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, la Puglia, la Calabria e la Sicilia (Tabella 26/EETT).

Con riferimento, quindi, alle diverse ipotesi di dismissione, si fa presente che esse rappresentano solo il 13,79% del totale delle partecipazioni. Per come emerge dai dati riportati in tabella, le cessioni a titolo oneroso interessano il maggior numero di partecipazioni societarie, cui seguono gli interventi di fusione, che comunque portano ad una riduzione del numero sia delle partecipazioni sia delle società, ma non ad una totale eliminazione. Ne deriva che la quota di dismissioni delle partecipazioni dovrà essere aggiornata in base al saldo derivante dalle operazioni di fusione, che comportano, da un lato la cessazione di quote societarie, dall'altro la costituzione di nuove società con nuovi rapporti di partecipazione.

Infine, in relazione alle partecipazioni messe in liquidazione, occorre rilevare che al totale indicato in tabella devono essere aggiunte le partecipazioni relative a società già in stato di liquidazione alla data

di adozione del provvedimento di revisione, in relazione alle quali gli enti non hanno comunicato alcun esito.

In merito, sarà necessario un attento e continuo monitoraggio volto ad assicurare la tempestiva conclusione delle procedure di dismissione (già deliberate o disposte in sede di revisione), alcune delle quali potrebbero avere anche rilevanti riflessi di carattere occupazionale.

Un ulteriore approfondimento riguardante gli esiti della revisione periodica è stato effettuato con riferimento ai settori di attività in cui operano le società partecipate (Tabella 29/EETT).

Dall'analisi è emerso che è stato deliberato il mantenimento (con o senza interventi di razionalizzazione) del 90% delle partecipazioni in società che svolgono servizi pubblici locali e dell'81% delle società strumentali.

Con riguardo agli interventi di razionalizzazione è interessante notare che, nel caso dei servizi strumentali, il peso degli interventi che determinano la definitiva dismissione senza il ricorso alla cessione della partecipazione (fusione della società per unione con altra società, messa in liquidazione, recesso e scioglimento) risulta maggiore rispetto a quanto riscontrato nel caso dei servizi pubblici locali, laddove, al contrario appare più rilevante solo il ricorso alla fusione della società per incorporazione in altra società. Anche il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione dei costi è un intervento di razionalizzazione maggiormente diffuso nelle società che si occupano di servizi strumentali.

Tabella 25/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti territoriali

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE									Totale
		Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Valle d'Aosta	238		6	2	2	2	1		3		254
Piemonte	3.217		89	30	28	44	29		37	8	3.482
Lombardia	4.762	12	253	192	53	127	76	13	64	28	5.580
Liguria	462	10	46	12	7	17	12		12	10	588
P.A. Bolzano	5										5
P.A. Trento	602		26	2		3	3		1		637
Veneto	2.432	7	273	59	8	99	70	6	33	28	3.015
Friuli-Venezia Giulia	764	6	90	1		8	2	16	21	2	910
Emilia-Romagna	1.619	3	156	33	13	75	30	3	39	10	1.981
Toscana	1.497	1	198	24	21	76	57	4	95	15	1.988
Umbria	345	1	52			13	9		10	1	431
Marche	872	3	42	11	20	16	18	20	18	11	1.031
Lazio	434	3	47	3	1	14	18	2	16	4	542
Abruzzo	537	5	82	5	3	16	7		26	5	686
Molise	23		43			2	7		16	9	100
Campania	720	4	47	5	8	33	15		32	10	874
Puglia	210	2	20	1	1	15	18		19	11	297
Basilicata	171		4			4	2		3	1	185
Calabria	393	1	28	3	21	10	21		22	10	509
Sicilia	659	5	41			58	19		20	17	819
Sardegna	372	1	16		2	13	6		5	6	421
Estero	8		1			2					11
Totale	20.342	64	1.560	383	188	647	420	64	492	186	24.346

Stato della società	Mantenimento senza interventi	Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale
Attivo	19.700	59	1.461	355	183	624	228	60	441	64	23.175
Inattivo	112	2	68	28	4	6	30	1	23	11	285
Procedure concorsuali	530	3	31		1	17	162	3	28	111	886
Totale	20.342	64	1.560	383	188	647	420	64	492	186	24.346

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Tabella 26/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Regioni/Province autonome

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE									Totale
		Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Valle d'Aosta	31		4	2	2	1			1		41
Piemonte	30		8		3	8	1				50
Lombardia	18		11						1		30
Liguria	25	1		2		2			2		32
P.A. Bolzano	3										3
P.A. Trento	4		2								6
Veneto	14		24				3		1	7	49
Friuli-Venezia Giulia	15		5	1		3					24
Emilia-Romagna	12		3	2	2		2		1		22
Toscana	15		5			14			1		35
Umbria	34	1	8			1	1		2	1	48
Marche	5	3	2			1			1	1	13
Lazio	15		10	1			3	2	1	1	33
Abruzzo	4	1	28	2		3	1		7	4	50
Molise	2		3			2	3		2	8	20
Campania	12		5	2		4	3		1		27
Puglia	17	1	6						3	3	30
Basilicata	9										9
Calabria	6		1			4			2		13
Sicilia	3		4			10	1				18
Sardegna	11	1	6			5				2	25
Estero	2										2
Totale	287	8	135	12	7	58	18	2	26	27	580

Stato della società	Mantenimento senza interventi	Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale
Attivo	250	8	132	12	7	54	8	2	21	3	497
Inattivo	2								2	1	5
Procedure concorsuali	35		3			4	10		3	23	78
Totale	287	8	135	12	7	58	18	2	26	27	580

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Tabella 27/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni delle Province/Città metropolitane

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE								Totale
		Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Valle d'Aosta										0
Piemonte	28		2	1		3		2	1	37
Lombardia	62	10	7	1	8	5	1	11	3	108
Liguria	20	4	1		3	1		2	1	32
P.A. Bolzano										0
P.A. Trento	4									4
Veneto	48	9			4	2		3		66
Friuli-Venezia Giulia		3								3
Emilia-Romagna	63	7			1	5		7	1	84
Toscana	27	15		1	3	2	1	15	1	65
Umbria	10	5						3		18
Marche	9	8			1	1	4	2	1	26
Lazio	16	5			1	2		3		27
Abruzzo	5	4			1	1		2		13
Molise								4	1	5
Campania	16	3			5	1		2	1	28
Puglia	21	2		1	1	2		3	4	34
Basilicata					1	1				2
Calabria	6	1		1		3		1		12
Sicilia	45				2					47
Sardegna	9							2		11
Estero										0
Totale	389	76	10	5	31	29	6	62	14	622

Stato della società	Mantenimento senza interventi	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale
<i>Attivo</i>	331	73	10	4	30	10	5	58	7	528
<i>Inattivo</i>	3	1				1	1	1		7
<i>Procedure concorsuali</i>	55	2		1	1	18		3	7	87
Totale	389	76	10	5	31	29	6	62	14	622

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Tabella 28/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Partecipazioni dei Comuni

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE									Totale
		Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Valle d'Aosta	207		2			1	1		2		213
Piemonte	3.159		81	28	24	36	25		35	7	3.395
Lombardia	4.682	12	232	185	52	119	71	12	52	25	5.442
Liguria	417	9	42	9	7	12	11		8	9	524
P.A. Bolzano	2										2
P.A. Trento	594		24	2		3	3		1		627
Veneto	2.370	7	240	59	8	95	65	6	29	21	2.900
Friuli-Venezia Giulia	749	6	82			5	2	16	21	2	883
Emilia-Romagna	1.544	3	146	31	11	74	23	3	31	9	1.875
Toscana	1.455	1	178	24	20	59	55	3	79	14	1.888
Umbria	301		39			12	8		5		365
Marche	858		32	11	20	14	17	16	15	9	992
Lazio	403	3	32	2	1	13	13		12	3	482
Abruzzo	528	4	50	3	3	12	5		17	1	623
Molise	21		40				4		10		75
Campania	692	4	39	3	8	24	11		29	9	819
Puglia	172	1	12	1		14	16		13	4	233
Basilicata	162		4			3	1		3	1	174
Calabria	381	1	26	3	20	6	18		19	10	484
Sicilia	611	5	37			46	18		20	17	754
Sardegna	352		10		2	8	6		3	4	385
Estero	6		1			2					9
Totale	19.666	56	1.349	361	176	558	373	56	404	145	23.144

Stato della società	Mantenimento senza interventi	Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale
<i>Attivo</i>	19.119	51	1.256	333	172	540	210	53	362	54	22.150
<i>Inattivo</i>	107	2	67	28	4	6	29		20	10	273
<i>Procedure concorsuali</i>	440	3	26			12	134	3	22	81	721
Totale	19.666	56	1.349	361	176	558	373	56	404	145	23.144

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Tabella 29/EETT - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività

Settore di attività	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE									Totale
		Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Perdita quota indiretta per cessione o liquidazione della partecipazione nella " società tramite "	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	8.710	14	223	208	45	165	97	6	63	27	9.558
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1.936	8	233	13	2	48	25	8	32	15	2.320
Trasporto e magazzinaggio	1.944	4	206	32	20	82	43	13	44	15	2.403
Sanità e assistenza sociale	113	1	21	3		4	2		9	2	155
TOTALE SPL	12.703	27	683	256	67	299	167	27	148	59	14.436
Agricoltura, silvicoltura e pesca	41	1	15			2	4		7	2	72
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria	129					1	14			2	146
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	131	3	26	1		26	14		18	8	227
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	89		12			4	10	1	2	4	122
Attività finanziarie e assicurative	498	6	143	6	10	40	11	17	91	8	830
Attività immobiliari	357	1	35	21	10	19	33		13	7	496
Attività manifatturiere	114	2	34	12	1	3	8		13	6	193
Attività professionali, scientifiche e tecniche	2.245	8	264	47	16	60	68	16	87	28	2.839
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	719	3	67			31	5	3	11	9	848
Costruzioni	653		49	19	10	33	17		12	10	803
Estrazione di minerali da cave e miniere	4	1								1	6
Istruzione	200		11			5	3		7	1	227
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.165	5	90	7	34	57	43		62	32	1.495
Servizi di informazione e comunicazione	1.084	4	88	12	39	53	18		16	6	1.320
Altre attività di servizi	210	3	43	2	1	14	5		5	3	286
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	7.639	37	877	127	121	348	253	37	344	127	9.910
Totale complessivo	20.342	64	1.560	383	188	647	420	64	492	186	24.346

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018



3.4.4 Le partecipazioni non più detenute

A partire dalla rilevazione dell'esercizio 2018, l'applicativo "Partecipazioni" consente di estrarre anche i dati relativi alle partecipazioni censite negli esercizi precedenti che risultano, a vario titolo, non più detenute alla chiusura dell'anno al quale il piano si riferisce.

I dati consentono di individuare, in primo luogo, le partecipazioni non più detenute alla data del 31/12/2018, per effetto degli interventi di razionalizzazione previsti nei piani deliberati ai sensi degli artt. 24 e 20 del d.lgs. n. 175/2016 (rispettivamente, revisione straordinaria e revisione periodica delle partecipazioni societarie); permettono, inoltre, di rilevare i casi di partecipazioni non più detenute per motivi non riconducibili ad interventi di razionalizzazione, sia con riferimento alle società, sia con riguardo agli organismi non societari.

Con riferimento a questi ultimi, si rammenta che essi, pur non essendo soggetti alle disposizioni del Testo unico di cui al d.lgs. n. 175/2016, comprese quelle in materia di revisione delle partecipazioni, sono comunque oggetto di censimento ai sensi dell'art. 17 del d.l. n. 90/2014.

Complessivamente, le partecipazioni non più detenute rilevate con riferimento al 31/12/2018 risultano essere n. 2.971, di cui n. 516 relative ad organismi non societari e n. 2.455 riferite a società (v. Tabelle 30/EETT e 31/EETT).

Le partecipazioni esposte nella Tabella 30/EETT sono venute meno per ragioni ascrivibili a diverse motivazioni: cessazione dell'organismo partecipato nel corso dell'anno 2018 (n. 123), erroneo inserimento in rilevazioni precedenti (n. 269)¹⁸⁹ e dismissione della partecipazione da parte dell'ente partecipante nel corso dell'anno 2018 (n. 124). Nel dettaglio, circa il 60% delle partecipazioni non più detenute è riferito a Consorzi.

Tabella 30/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria

Forme giuridiche non societarie	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione			Totale
	Organismo cessato	Partecipazione inserita erroneamente	Partecipazione dismessa dall'amministrazione	
Consorzio	86	154	84	324
Associazione	8	15	7	30
Fondazione	3	20	14	37
Istituzione		1		1
Azienda speciale	2	14	3	19
Ente pubblico	22	50	13	85
Altra forma giuridica non societaria	2	15	3	20
Totale forme giuridiche non societarie	123	269	124	516

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

¹⁸⁹ In precedenti rilevazioni oltre il 50% delle partecipazioni non più detenute al 31/12/2018 era stato erroneamente censito dalle amministrazioni in sede di comunicazione dei dati.

Quanto alle partecipazioni societarie non più detenute (v. Tabella 31/EETT), accanto alle motivazioni non riconducibili agli interventi di razionalizzazione (n. 786 partecipazioni), è possibile rilevare il dettaglio delle modalità attraverso le quali sono state dismesse le partecipazioni (n. 1.669), in attuazione dei piani di revisione adottati negli esercizi precedenti:

- cessione della partecipazione a titolo gratuito (3,89%);
- cessione della partecipazione a titolo oneroso (14,74%);
- fusione della società per incorporazione in altra società (22,77%);
- fusione della società per unione con altra società (1,62%);
- messa in liquidazione della società (18,87%);
- recesso dalla società (27,92%);
- scioglimento della società (10,19%)

La realizzazione di queste dismissioni ha consentito di riscuotere, complessivamente 137,85 milioni di euro a fronte di una previsione di entrata pari a 146,36 milioni, con una percentuale di realizzazione del 94,19%.

Nel dettaglio, le risorse in entrata provengono dalle seguenti operazioni:

- cessione a titolo oneroso: 96,25 milioni di euro incassati, a fronte di 98,44 milioni previsti;
- Fusione della società (per incorporazione in altra società o per unione con altra società): 14,28 milioni di euro incassati, a fronte di 14,41 milioni previsti;
- Messa in liquidazione della società: 14,31 milioni di euro incassati, a fronte di 14,27 milioni previsti;
- Recesso dalla società: 12,33 milioni di euro incassati, a fronte di 18,58 milioni previsti;
- Scioglimento della società: 728 mila euro incassati, a fronte di 624 mila euro previsti;

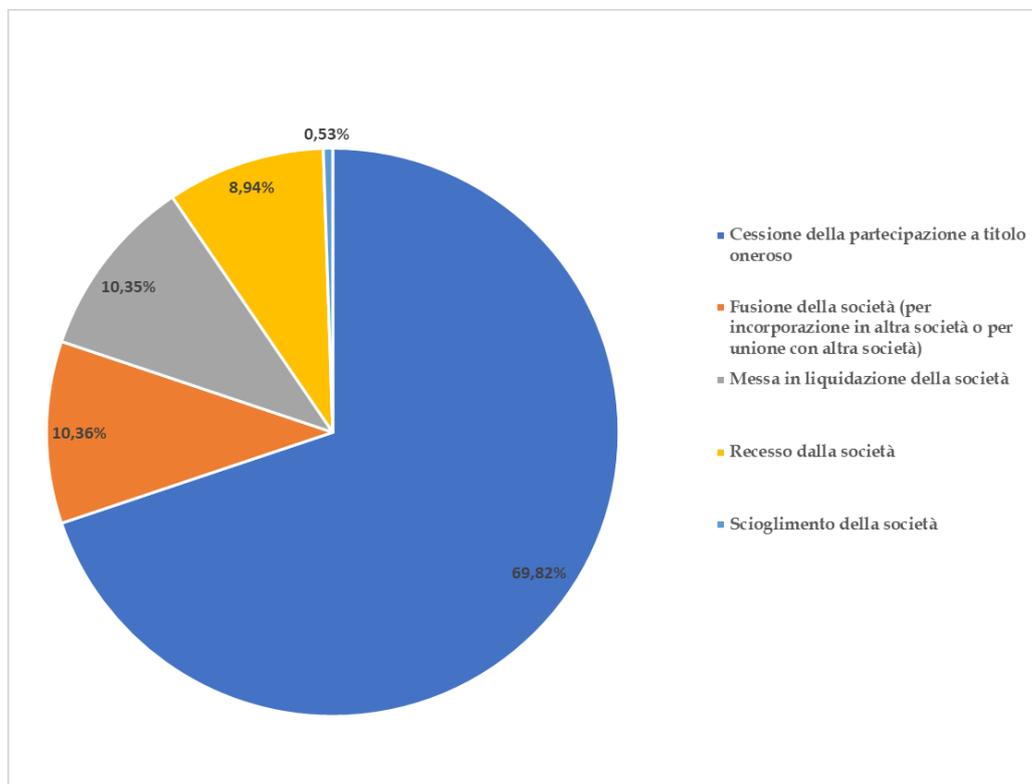
Va rilevato che circa il 19% delle risorse incassate per cessioni a titolo oneroso (circa 18,15 milioni di euro a fronte di 19,10 milioni previsti) proviene da altre Amministrazioni pubbliche (territoriali e non territoriali, per complessivi 1,78 milioni di euro)¹⁹⁰, oppure da società soggette a controllo pubblico (per

¹⁹⁰ È il caso, ad esempio:

- della Regione Toscana, che ha acquisito le quote di partecipazione della Agenzia Fiorentina per l'Energia S.r.l. dai Comuni di Bagno a Ripoli, di Tavernelle Val di Pesa e di Rufina, della Agenzia Energetica Provincia di Pisa S.r.l. dai Comuni di Capannoli, di Casciana Terme Lari, di Pomarance e di Montecatini Val di Cecina, per un importo complessivo pari a 26.102 euro;
- della Regione Lombardia, che ha acquisito le quote di partecipazione di Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.A. dal Comune di Como, per un importo di 824.400 euro;
- della Regione Veneto, che ha acquisito le quote di partecipazione di Veneto Strade S.p.A. dalle Province di Rovigo e di Vicenza, per un importo complessivo pari a 740.050 euro;
- della Amministrazione provinciale di Vicenza, che ha acquisito le quote di partecipazione della Società per l'Ammodernamento e la Gestione delle Ferrovie e Tramvie Vicentine F.T.V. S.p.A. (in liquidazione) dal Comune di Rotzo;
- della Città metropolitana di Venezia, che ha acquisito le quote di partecipazione di Nuova Pramaggiore S.r.l. (in liquidazione) dai Comuni di San Michele al Tagliamento e di Caorle;
- del Comune di Gallarate, che ha acquisito le quote di partecipazione di Prealpi Gas S.r.l. dai Comuni di Arsago Seprio, di Vergiate, di Golasecca, di Ranco, di Saltrio, di Fagnano Olona, di Dairago, di Marnate, di Gorla Minore, di Somma Lombardo e di Solbiate Arno;

circa 16 milioni di euro) che hanno acquistato azioni o quote di partecipazione (anche proprie, ai sensi della disciplina prevista dagli artt. 2357 e ss., c.c.) dagli enti territoriali cedenti¹⁹¹.

Grafico 6/EETT - Distribuzione degli incassi realizzati per tipologia di intervento di razionalizzazione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

- del Comune di Rovato, che ha acquisito le quote di partecipazione di Cogeme-Servizi Pubblici Locali S.p.A. dai Comuni di Castione della Presolana, di Poncarale, di Foresto Sparso e di Marone, per un importo complessivo pari a 5.338 euro;
- del Comune di Treviso, che ha acquisito le quote di partecipazione di ACTT Servizi S.p.A. dai Comuni di Monastier di Treviso e di Silea, per un importo complessivo pari a 132.497 euro.

¹⁹¹ Si segnalano di seguito le operazioni più rilevanti:

- Uniacque S.p.A. ha acquisito le quote di partecipazione di Zerra S.p.A. dall'Amministrazione provinciale di Bergamo e dai Comuni di Torre de' Roveri, di Pedrengo, di Brusaporto, di Montello, di Scanzorosciate, di Costa di Mezzate, di San Paolo d'Argon e di Cenate Sotto, nonché di R.I.A. - Risanamento Idrico Ambientale S.p.A. dall'Amministrazione provinciale di Bergamo e dai Comuni di Ciserano, di Boltiere, di Levate, di Verdello, di Dalmine, di Osio Sopra, di Lurano, di Pognano, di Arcene, di Lallio e di Brembate, per un importo complessivo pari a 4,1 milioni di euro;
- Hera Comm S.p.A. ha acquisito le quote di partecipazione di Società Sangroservizi a r.l. dai Comuni di Atessa e di San Vito Chietino, per un importo complessivo pari a 1,4 milioni di euro;
- Iren S.p.A. ha acquisito le quote di partecipazione di Acam S.p.A. dai Comuni di Luni, di Beverino, di Portovenere, di Pontremoli, di Deiva Marina e di Fosdinovo, per un importo complessivo pari a 5,5 milioni di euro;
- Ascopiave S.p.A. ha acquisito le quote di partecipazione di Asco Holding S.p.A. dal Comune di Povegliano, per un importo di 870.225 euro;
- SPT Holding S.p.A. ha acquisito proprie quote di partecipazione dall'Amministrazione provinciale di Lecco, per un importo di 2,9 milioni di euro.

Tabella 31/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria - Suddivisione per area regionale

Enti nella Regione	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione										Importo previsto per la dismissione	Importo incassato dalla dismissione
	Cessione della partecipazione a titolo gratuito	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Fusione della società per incorporazione in altra società	Fusione della società per unione con altra società	Messa in liquidazione della società	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale motivazioni riconducibili ad interventi di razionalizzazione	Motivazione non riconducibile ad interventi di razionalizzazione	Totale		
Valle d'Aosta					1	2		3	1	4	27.873	27.873
Piemonte	6	23	13	1	49	52	18	162	161	323	21.288.673	21.288.697
Lombardia	3	69	236	13	36	35	19	411	62	473	22.716.930	21.783.095
Liguria		17	43	7	4	7	1	79	23	102	15.995.911	15.995.909
P.A. Bolzano					1	5	4	10		10	253.205	253.205
P.A. Trento	21	4	37	2	4	18	4	90	12	102	844.345	844.345
Veneto	7	28	1		45	31	17	129	48	177	42.407.023	42.328.381
Friuli-Venezia Giulia	1	4			5	14	6	30	29	59	54.611	30.561
Emilia-Romagna	6	18	4	1	22	22	23	96	24	120	3.568.831	3.506.687
Toscana	2	45	20	1	17	51	9	145	30	175	13.382.753	9.267.346
Umbria	1	3			2	5	3	14	10	24	8.545	8.545
Marche	1	8	26	1	15	13	10	74	30	104	12.170.410	12.054.558
Lazio	2	5		1	10	11	6	35	48	83	2.363.277	2.363.277
Abruzzo	1	10			10	26	3	50	23	73	6.979.906	5.342.206
Molise		3			2	3		8	7	15	4.865	1.250
Campania	5	3			14	41	16	79	90	169	2.292.385	855.013
Puglia	1	2			15	34	9	61	40	101	1.474.283	1.468.709
Basilicata	1	1			9	12	1	24	25	49	765	765
Calabria	1	1			27	24	13	66	44	110	13.390	4.133
Sicilia	5	1			19	51	3	79	55	134	87.883	6.120
Sardegna	1	1			8	9	5	24	24	48	427.116	423.627
Totale	65	246	380	27	315	466	170	1.669	786	2.455	146.362.980	137.854.302

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Nell'ambito delle cessioni delle partecipazioni a titolo oneroso, la Tabella 32/EETT evidenzia n. 246 casi, concentrati principalmente tra gli enti delle Regioni delle aree Nord (il 66,26%) e Centro (il 24,8%), con i numeri più significativi che si presentano nelle Regioni Lombardia, Toscana, Veneto e Piemonte.

Tabella 32/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo oneroso - suddivisione per area regionale

Enti nella Regione	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Importo previsto per la cessione a titolo oneroso	Importo incassato dalla cessione a titolo oneroso
Valle d'Aosta		0	0
Piemonte	23	21.051.325	21.051.325
Lombardia	69	18.166.390	17.348.564
Liguria	17	14.023.608	14.023.607
P.A. Bolzano		0	0
P.A. Trento	4	844.345	844.345
Veneto	28	25.239.856	25.235.457
Friuli-Venezia Giulia	4	25.928	25.928
Emilia-Romagna	18	3.225.150	3.178.117
Toscana	45	6.204.046	6.177.029
Umbria	3	4.860	4.860
Marche	8	514.751	513.746
Lazio	5	2.335.776	2.335.776
Abruzzo	10	5.633.756	4.133.756
Molise	3	4.865	1.250
Campania	3	2.840	255.525
Puglia	2	1.054.818	1.054.818
Basilicata	1	765	765
Calabria	1	3.105	3.105
Sicilia	1	48.751	0
Sardegna	1	59.779	59.779
Totale	246	98.444.714	96.247.752

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La tabella che segue dettaglia il numero di partecipazioni cedute a titolo gratuito in relazione alla motivazione della cessione, ovvero per disposizione legislativa regolamentare o per decisione autonoma dell'ente.

Tabella 33/EETT - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute per cessione a titolo gratuito - suddivisione per area regionale

Enti nella Regione	Numero partecipazioni cedute a titolo gratuito	Motivazione della cessione a titolo gratuito	
		Decisione autonoma dell'ente	Disposizione legislativa regolamentare
Piemonte	6	6	
Lombardia	3	2	1
P.A. Trento	21	5	16
Veneto	7	6	1
Friuli-Venezia Giulia	1	1	
Emilia-Romagna	6	4	2
Toscana	2		2
Umbria	1		1
Marche	1	1	
Lazio	2	2	
Abruzzo	1		1
Campania	5	4	1
Puglia	1	1	
Basilicata	1	1	
Calabria	1	1	
Sicilia	5	5	
Sardegna	1		1
Totale	65	39	26

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

4 FLUSSI FINANZIARI E AFFIDAMENTO DI SERVIZI AGLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI

4.1 Flussi finanziari

Esaminati i dati economici e finanziari delle società partecipate da almeno un ente territoriale e gli esiti della revisione periodica delle partecipazioni societarie di cui all'art. 20 Tusp, la presente relazione analizza le dinamiche finanziarie reciproche tra enti partecipanti e organismi partecipati, al fine di valutare il grado di autonomia (o di dipendenza) dei soggetti partecipati dalle amministrazioni partecipanti.

Come anticipato in precedenza (v. par. 1.8 e 2.1), in questo capitolo, a differenza del precedente, è stata presa a riferimento l'intera platea degli organismi partecipati, a prescindere dalla loro forma giuridica, dalla sussistenza di una relazione di controllo con gli enti partecipanti e dalla presenza o meno, nell'applicativo "Partecipazioni", dei relativi dati di bilancio, intercettando, in tal modo, tutti gli organismi per i quali sono presenti movimentazioni finanziarie con gli enti che vi partecipano, anche qualora le amministrazioni partecipanti appartengano ad un territorio regionale diverso da quello nel quale si trova la sede legale dell'organismo.

L'analisi riguarderà, preliminarmente, l'esame delle reciproche posizioni di debito/credito tra enti e organismi (par. 4.1.1.), per poi soffermarsi sulle movimentazioni in entrata e in uscita comunicate dagli enti partecipanti con riferimento ai propri organismi, in relazione alle evidenze dei rendiconti finanziari dell'esercizio 2018.

4.1.1 Crediti e debiti

I dati relativi agli organismi ("Crediti verso enti partecipanti" e "Debiti verso enti partecipanti") non coincidono con quelli esaminati al par. 3.2 (Tabella 14/EETT), poiché l'esame dei flussi finanziari è esteso a tutti gli organismi (societari o non societari, per i quali siano presenti o meno informazioni sui dati di bilancio), per i quali gli enti partecipanti hanno indicato la sussistenza di rapporti di debito/credito con i loro rispettivi organismi partecipati.

La platea di organismi osservati è, pertanto, più estesa, comprendendo anche quelli aventi forma giuridica non societaria, nonché quelli per i quali non si dispone di dati del bilancio 2018, a condizione che in banca dati sia stata inserita dagli enti partecipanti l'informazione relativa alla presenza di crediti e/o debiti nei confronti degli organismi.

Dall'analisi evidenziata nella Tabella 34/EETT emerge che a livello di comparto, gli enti territoriali dovranno incassare dalle proprie partecipate somme maggiori di quelle che dovranno versare; allo stesso tempo, i rapporti debitori, benché di importo superiore, appaiono concentrati in un numero minore di organismi rispetto a quelli che concorrono a determinare la massa dei crediti. Infatti, su un totale di n. 3.095 organismi partecipati, sono stati comunicati crediti verso gli enti partecipanti per un importo pari a circa 7,3 miliardi di euro, relativamente a n. 2.599 organismi e posizioni debitorie per circa 9,4 mld, relativamente a n. 1.926 partecipate.

A livello territoriale l'importo dei debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti è maggiore di quello dei crediti in poco meno della metà delle aree regionali; in termini assoluti, si rilevano scostamenti particolarmente consistenti in Valle d'Aosta¹⁹², Lazio, Campania e Abruzzo. Parametrando le posizioni debitorie a quelle creditorie nei singoli territori regionali, emerge che i debiti degli organismi partecipati verso gli enti delle Regioni Valle d'Aosta e Abruzzo si pongono, rispettivamente, in un rapporto di circa 8 a 1 e 5 a 1 rispetto ai relativi crediti.

Tabella 34/EETT - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti

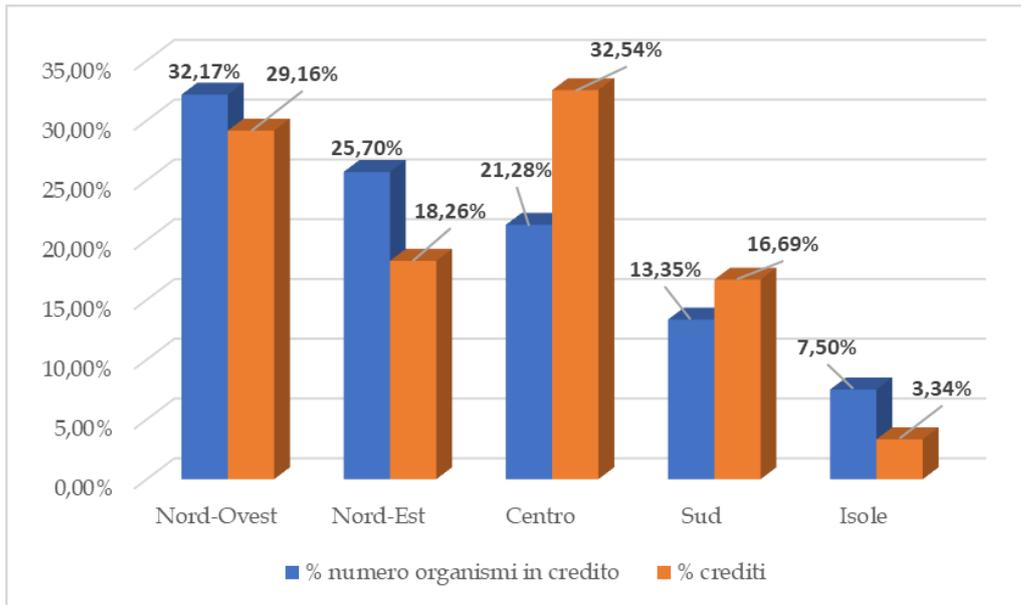
OO.PP. con sede legale nella Regione	Crediti verso enti partecipanti		Debiti verso enti partecipanti		Numero organismi partecipati che registrano crediti e/o debiti verso gli enti partecipanti
	N. organismi partecipati	Importo	N. organismi partecipati	Importo	
Valle d'Aosta	30	196.896.411	19	1.620.072.176	36
Piemonte	259	762.711.924	196	889.150.465	306
Lombardia	471	835.379.655	384	558.472.807	562
Liguria	76	333.200.156	60	78.885.086	92
P.A. Bolzano	59	27.460.324	40	18.379.374	71
P.A. Trento	92	353.740.065	76	333.466.875	114
Veneto	192	521.300.683	161	354.863.218	238
Friuli-Venezia Giulia	69	115.771.101	53	176.756.700	82
Emilia-Romagna	256	314.859.675	204	136.088.807	310
Toscana	266	275.008.902	201	269.281.355	310
Umbria	44	46.522.136	47	49.038.038	62
Marche	99	108.279.092	92	59.046.385	132
Lazio	144	1.945.578.220	85	2.684.039.652	158
Abruzzo	60	41.920.252	46	209.048.004	73
Molise	9	11.102.187	9	15.371.011	17
Campania	141	841.982.818	72	1.378.589.730	155
Puglia	89	235.202.916	54	283.513.277	101
Basilicata	13	53.489.928	6	19.571.548	15
Calabria	35	34.752.299	19	15.251.630	38
Sicilia	144	187.424.101	64	194.776.470	160
Sardegna	51	56.467.383	38	49.075.125	63
Totale	2.599	7.299.050.228	1.926	9.392.737.733	3.095

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

¹⁹² Lo scostamento a favore dell'ammontare dei debiti è determinato dall'esposizione debitoria della società Finanziaria regionale della Valle d'Aosta-Finaosta S.p.A., nei confronti dell'Amministrazione regionale.

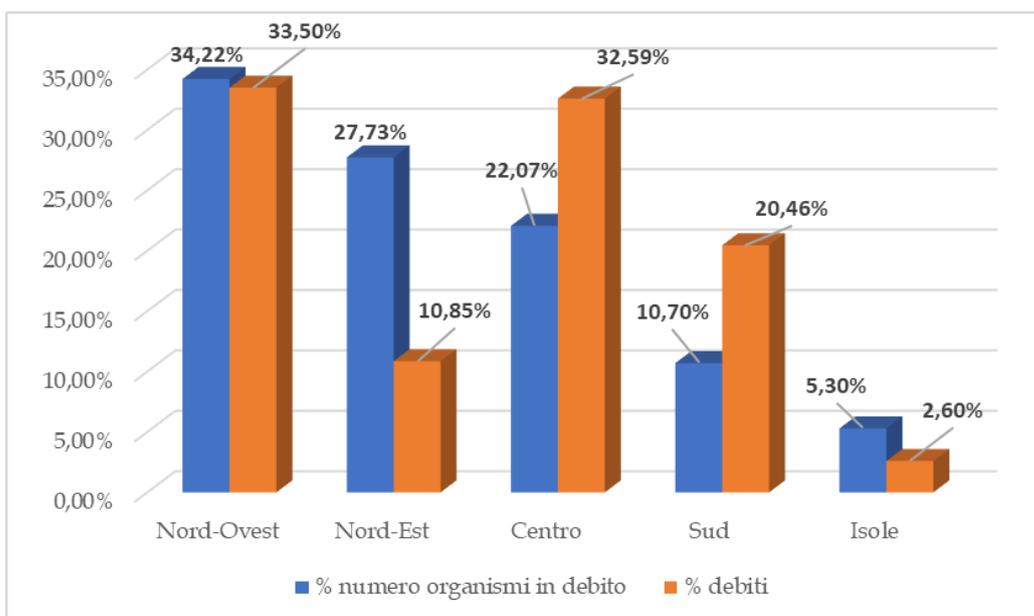
I grafici 7/EETT e 8/EETT illustrano, per i crediti e per i debiti nei confronti degli enti partecipanti, la distribuzione percentuale per area geografica rispetto al totale nazionale del numero di organismi e dei relativi importi, evidenziando per i crediti una maggiore concentrazione degli importi nell'Area Centro e un elevato numero di partecipate in debito nell'Area Nord-Est, a fronte di un ridotto impatto in termini di importo.

Grafico 7/EETT - Crediti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli organismi partecipati e degli importi per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Grafico 8/EETT - Debiti verso gli enti partecipanti - Distribuzione % degli organismi partecipati e degli importi per area geografica



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

4.1.2 Spese

La situazione complessiva dei movimenti finanziari degli enti territoriali nei confronti degli organismi partecipati, con riferimento alla data di chiusura dell'esercizio esaminato (31 dicembre 2018), può essere osservata dalla prospettiva dei bilanci di questi ultimi, mediante l'analisi delle somme impegnate ed effettivamente erogate in loro favore.

Nelle tabelle che seguono sono, quindi, esposti i valori delle erogazioni complessive degli enti partecipanti (di tutta Italia), a beneficio degli organismi partecipati. Oltre agli oneri per contratti di servizio (A), vi sono quelli per copertura perdite, che rientrano negli equilibri di parte corrente per l'ente (C), gli aumenti del capitale sociale per motivi diversi dal ripiano perdite (D), che si considerano spese di investimento, gli oneri per acquisizione di quote societarie (E), anch'essi riconducibili a spesa di investimento.

Dai predetti oneri si distinguono i trasferimenti, maggiormente di parte corrente, ma anche di parte capitale (escluse le spese finalizzate agli investimenti), cui si aggiungono gli oneri per concessione di crediti, quelli per la trasformazione, cessazione e liquidazione di quote societarie, gli oneri per garanzie, nonché le escussioni nei confronti dell'ente delle garanzie concesse. Tali tipologie sono raggruppate nell'unica voce "Trasferimenti, garanzie e altre spese" (B).

Va, al riguardo, precisato che le già menzionate categorie di spesa sono individuate dagli enti partecipanti in contabilità finanziaria nell'ambito delle voci del P.D.C.I. di cui all'allegato n. 6 del d.lgs. n 118/2011.

L'analisi si concentra sugli organismi partecipati dei quali si dispone delle informazioni sulle spese degli enti partecipanti. Va, comunque, precisato che nel novero sono comprese quelle per le quali l'ente ha dichiarato almeno una tipologia di erogazione (che può essere solo trasferimenti, oppure oneri per contratti di servizio o per copertura perdite, etc.), il che è compatibile con talune lacune rinvenibili nella base dati¹⁹³.

La spesa degli enti a titolo di oneri per contratti di servizio è rappresentativa della corretta programmazione delle esigenze di funzionamento di entrambi e, in generale, della gestione attenta degli organismi partecipati, spesso affidatari diretti di servizi pubblici e, pertanto, soggetti ai pregnanti poteri di vigilanza e di controllo spettanti agli enti proprietari (v. par. 4.2.7).

L'analisi coinvolge 3.408 organismi che in banca dati risultano destinatari di impegni di spesa da parte degli enti partecipanti (estrapolati dai 7.154 organismi censiti). L'aggregato è lievemente diverso per i pagamenti (3.302 organismi), come si evince dalle Tabelle 35/EETT e 36/EETT.

¹⁹³ Al riguardo, si evidenzia che tra gli impegni e i pagamenti assunti dalla Regione Lombardia non sono stati considerati quelli destinati a Finlombarda S.p.A. (società finanziaria regionale), in quanto si tratta di somme devolute, in prevalenza, al fondo sanità e, quindi, non significative ai fini dell'analisi delle relazioni finanziarie tra la Regione e la partecipata (v. par. 7.1.3 per le analisi svolte dalla Sez. reg. contr. Lombardia).

Nelle tabelle che seguono, la spesa degli enti territoriali verso gli organismi oggetto dell'indagine viene rappresentata sotto l'angolo visuale degli importi erogati dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi¹⁹⁴.

Importi di rilievo si apprezzano in Lombardia, Lazio e Campania (Tabella 35/EETT), ove si registra la preminenza degli oneri per contratti di servizio. Di interesse anche l'ammontare degli oneri per ripiano perdite, che nel Lazio e in Campania raggiungono i livelli più elevati.

Sempre con riguardo allo stesso aggregato, sono cospicui gli oneri complessivi sostenuti in Campania (circa 8 miliardi in relazione a n. 169 organismi, con una media di circa 47 milioni erogati per organismo partecipato); nel Lazio, ove i 4 miliardi in relazione a n. 158 organismi generano una media di circa 26 milioni per organismo e in Sicilia (1,2 miliardi per 163 partecipate). Nel raffronto con la numerosità degli organismi partecipati, si ridimensiona il pur elevato importo degli oneri complessivi in Lombardia (3 miliardi, con riferimento a n. 623 organismi) e Piemonte (1,16 miliardi su 365 organismi). Nella composizione interna del "Totale erogazioni", spicca il dato della Campania, ove i "Trasferimenti, garanzie e altre spese (B)" sono oltre 3 volte superiori a quelli per contratti di servizio e rappresentano il 51% del totale dei trasferimenti. Di rilievo anche i dati relativi alla Regione Lombardia e alle due Province autonome con riferimento agli "Aumenti di capitale non per ripiano perdite (D)" (che rappresentano rispettivamente il 30% per la Lombardia, il 29% per la Provincia autonoma di Trento e il 21% del totale nazionale per la Provincia autonoma di Bolzano) e alle aree territoriali della Liguria e della Provincia autonoma di Bolzano, ove gli "Oneri per acquisizione di quote societarie (E)" rappresentano, rispettivamente, il 43% e il 31% del totale nazionale. Pressoché analoghe le risultanze sui pagamenti, sempre relativi al complesso delle società osservate (Tabella 36/EETT).

¹⁹⁴ Non è stato inserito il totale di colonna relativo al numero di organismi partecipati beneficiari di erogazioni da parte degli enti partecipanti in quanto poco significativo.

Tabella 35/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Impegni)

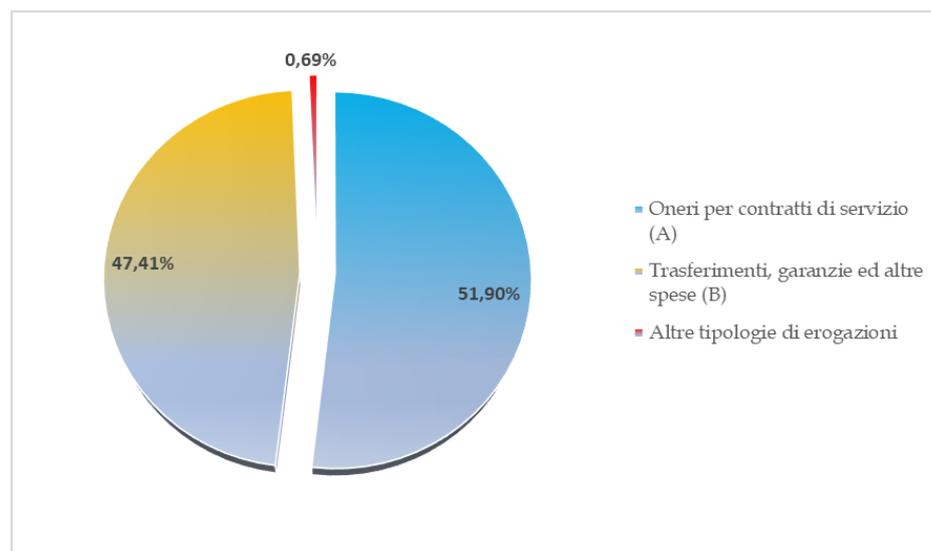
Enti territoriali della Regione	Oneri per contratti di servizio (A)	Trasferimenti, garanzie e altre spese (B)	Oneri copertura perdite (C)	Aumento capitale non per ripiano perdite (D)	Oneri per acquisizione di quote societarie (E)	Totale Erogazioni (A+B+C+D+E)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Valle d'Aosta	34.296.474	34.939.324	0	0	0	69.235.798	38
Piemonte	827.508.840	331.135.245	440.839	637.282	224.450	1.159.946.656	365
Lombardia	2.293.767.281	692.877.994	25.995	30.552.311	3.309.188	3.020.532.769	623
Liguria	378.929.366	242.811.881	70.527	1.939.788	22.058.131	645.809.693	106
Trentino-Alto Adige *	3.409.169	55.000	0	0	0	3.464.169	9
P.A. Bolzano	97.368.695	211.090.766	893.729	21.380.919	15.697.756	346.431.865	161
P.A. Trento	164.711.342	347.086.804	0	29.684.185	339.447	541.821.778	128
Veneto	839.678.750	464.366.357	0	0	2.333.608	1.306.378.715	268
Friuli-Venezia Giulia	188.862.500	207.675.559	0	0	4.147.986	400.686.045	131
Emilia-Romagna	751.331.192	680.896.857	738.666	9.239.234	23.321	1.442.229.270	359
Toscana	852.687.691	535.524.493	989.115	3.000.000	438.925	1.392.640.224	364
Umbria	127.504.642	21.408.672	62	0	3.268	148.916.644	75
Marche	275.536.185	16.930.503	0	0	304.672	292.771.360	136
Lazio	2.295.640.035	1.771.143.291	3.493.205	3.650.872	783.898	4.074.711.301	158
Abruzzo	228.244.886	23.076.658	51.281	0	517.126	251.889.951	69
Molise	17.283.133	13.517.515	0	0	0	30.800.648	12
Campania	1.857.995.126	6.134.449.688	13.289.298	915.000	505.952	8.007.155.064	169
Puglia	478.246.580	139.926.963	575.947	0	14.500	618.763.990	105
Basilicata	8.414.749	13.920.960	439.776	0	17.713	22.793.198	27
Calabria	118.633.437	27.538.907	908.022	0	4.544	147.084.910	48
Sicilia	1.136.667.383	32.429.571	929.989	203.899	422.077	1.170.652.919	163
Sardegna	190.297.815	87.258.731	24.046	0	39.689	277.620.281	72
Totale	13.167.015.271	12.030.061.739	22.870.497	101.203.490	51.186.251	25.372.337.248	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 3.408.

* Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

Grafico 9/EETT - Composizione delle tipologie di erogazione degli enti partecipanti verso gli organismi partecipati - Impegni



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Riferimento a n. 3.408 organismi partecipati;

Tabella 36/EETT - Importi erogati dagli enti partecipanti verso gli organismi partecipati ⁽¹⁾ (Pagamenti)

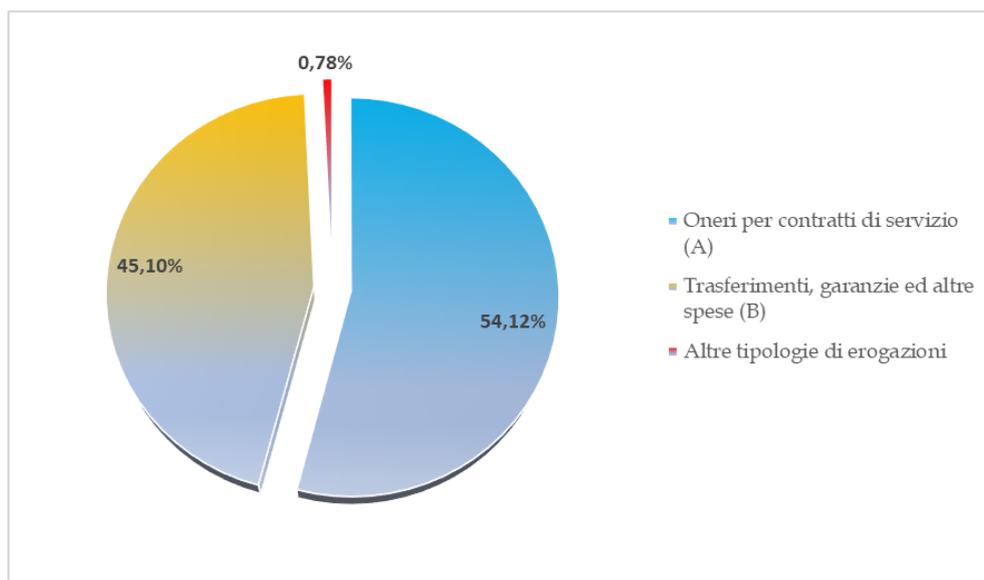
Enti territoriali della Regione	Oneri per contratti di servizio (A)	Trasferimenti, garanzie e altre spese (B)	Oneri copertura perdite (C)	Aumento capitale non per ripiano perdite (D)	Oneri per acquisizione di quote societarie (E)	Totale Erogazioni (A+B+C+D+E)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Valle d'Aosta	34.913.597	43.424.782	0	0	0	78.338.379	37
Piemonte	861.083.181	298.713.991	604.219	3.737.581	156.803	1.164.295.775	356
Lombardia	2.235.155.922	736.324.954	18.351	30.534.536	1.170.525	3.003.204.288	630
Liguria	339.698.759	244.417.591	36.945	1.939.788	22.058.131	608.151.214	102
Trentino-Alto Adige*	6.902.799	55.000	0	0	0	6.957.799	9
P.A. Bolzano	85.705.380	206.878.151	1.072.601	37.791.247	16.733.509	348.180.888	160
P.A. Trento	165.679.208	358.688.266	0	29.684.185	340.167	554.391.826	127
Veneto	850.448.501	435.460.424	0	0	7.839.346	1.293.748.271	260
Friuli-Venezia Giulia	202.913.285	204.777.393	0	0	4.100.772	411.791.450	131
Emilia-Romagna	756.969.294	715.424.356	885.172	11.179.231	22.420	1.484.480.473	362
Toscana	1.061.513.933	580.477.945	1.164.708	3.000.000	1.617.887	1.647.774.473	351
Umbria	124.718.263	20.503.641	0	0	2.180	145.224.084	71
Marche	269.111.363	17.064.619	0	0	356.744	286.532.726	137
Lazio	3.172.979.652	1.110.661.486	3.000.000	3.050.872	783.298	4.290.475.308	153
Abruzzo	209.650.244	33.883.847	56.671	0	13.965	243.604.727	69
Molise	20.276.150	13.717.592	0	0	0	33.993.742	11
Campania	1.884.216.909	6.325.430.406	13.665.244	915.000	13.509	8.224.241.068	145
Puglia	458.112.145	110.423.034	453.435	0	14.706	569.003.320	100
Basilicata	13.149.329	55.046.709	439.776	0	10.513	68.646.327	24
Calabria	105.084.790	27.421.721	0	0	1.500	132.508.011	38
Sicilia	924.321.783	31.751.375	1.808.566	203.899	240.682	958.326.305	135
Sardegna	181.936.509	64.974.410	6.052	0	56.303	246.973.274	70
Totale	13.964.540.996	11.635.521.693	23.211.740	122.036.339	55.532.960	25.800.843.728	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di 3.302.

* Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

Grafico 10/EETT - Composizione delle tipologie di erogazione degli enti partecipanti verso gli organismi partecipati - Pagamenti



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Riferimento a n. 3.302 organismi partecipati

4.1.3 Entrate

Nel presente paragrafo sono oggetto di analisi le entrate che gli enti territoriali hanno accertato e riscosso dagli organismi partecipati. Si tratta delle voci (accertamenti e riscossioni) riferite ai dividendi, ai proventi per cessione di quote e alle altre entrate provenienti dai medesimi soggetti.

L'analisi si concentra su tutti gli organismi che, nell'esercizio 2018, hanno erogato somme a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dalla presenza o meno dei loro bilanci in banca dati.

Sono, quindi, esaminati i valori degli attivi rimessi agli enti di tutta Italia dagli organismi partecipati. Nel novero sono comprese le partecipate, in via diretta e indiretta, per le quali l'ente ha dichiarato almeno una tipologia di entrata (che può essere solo dividendi, cessione di quote o altre entrate) (1.940 organismi per gli accertamenti e 1.861 per le riscossioni).

Dei circa 3,4 miliardi complessivamente accertati/riscossi, oltre un quarto risulta provenire dai dividendi, circa il 6% deriva dalla cessione di quote e la parte prevalente è imputabile ad "Altre entrate" (Tabelle 37/EETT e 38/EETT).

A livello territoriale, quest'ultima categoria, di carattere residuale, è assolutamente preminente superando l'80% dell'accertato in Piemonte, Umbria, Lazio, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna e del riscosso nelle Regioni Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata e Sicilia.

Il valore più elevato, per cessione di quote, si riscontra nella Provincia autonoma di Bolzano (intorno al 50% del totale accertato e riscosso) e in Campania (circa l'80% dell'accertato e l'83% del riscosso).

Con riferimento alle entrate provenienti da dividendi, spicca il dato degli enti territoriali partecipanti della Regione Lombardia, che evidenzia accertamenti pari a 230 milioni (circa il 57% del totale accertato) e riscossioni pari a 246 milioni (circa il 51% del totale riscosso); in valore assoluto è rilevante anche il dato degli enti della Regione Toscana (circa 110 milioni, pari al 25,76% del totale accertato e circa 123 milioni, pari al 29,86% del totale riscosso), della Regione Emilia-Romagna (circa 104 milioni, pari al 44,08% del totale accertato e circa 98 milioni, pari al 42,43% del totale riscosso) e della Regione Piemonte (circa 102 milioni, pari al 16,59% del totale accertato e circa 110 milioni, pari al 20,66% del totale riscosso). Si osserva altresì, che il totale delle entrate accertate e riscosse nelle Regioni Trentino-Alto Adige e Molise è costituito unicamente dalla voce dividendi.

Gli enti della Regione Calabria non accertano né riscuotono importi dai propri organismi partecipati.

Tabella 37/EETT - Accertamenti provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali

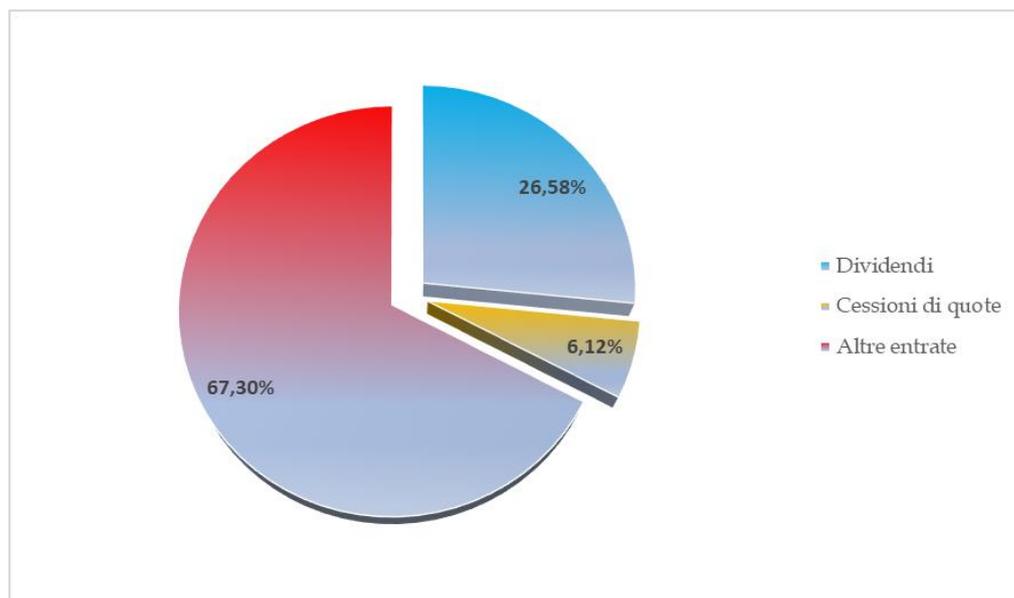
Enti territoriali della Regione	Dividendi (A)	Cessioni quote (B)	Altre entrate (C)	Totale accertamenti (A+B+C)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Valle d'Aosta	30.149.354	0	101.347.588	131.496.942	36
Piemonte	102.308.792	6.341.743	508.019.125	616.669.660	228
Lombardia	229.891.488	17.068.767	153.384.124	400.344.379	407
Liguria	12.238.770	22.895.922	75.532.762	110.667.454	54
Trentino-Alto Adige*	11.797.430	0	0	11.797.430	2
P.A. Bolzano	35.000.544	60.528.984	24.986.747	120.516.275	96
P.A. Trento	42.418.659	20.207.232	144.656.260	207.282.151	119
Veneto	101.119.558	18.781.781	131.938.020	251.839.359	186
Friuli-Venezia Giulia	27.074.681	9.549.575	31.980.377	68.604.633	69
Emilia-Romagna	104.201.732	17.255.219	114.962.055	236.419.006	263
Toscana	109.879.562	427.516	316.177.485	426.484.563	211
Umbria	2.215.980	0	26.163.578	28.379.558	42
Marche	19.986.211	3.841.238	30.717.817	54.545.266	85
Lazio	75.525.372	125.906	420.304.884	495.956.162	59
Abruzzo	1.601.376	0	5.981.373	7.582.749	27
Molise	10.000	0	0	10.000	1
Campania	6.278.004	35.550.000	2.653.917	44.481.921	22
Puglia	9.873.071	0	233.181.457	243.054.528	36
Basilicata	10.308	0	1.680.413	1.690.721	6
Calabria				0	
Sicilia	330.183	0	3.912.199	4.242.382	13
Sardegna	1.896.778	0	10.973.494	12.870.272	18
Totale	923.807.853	212.573.883	2.338.553.675	3.474.935.411	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di n. 1.940.

* Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

Grafico 11/EETT - Composizione delle tipologie di entrata provenienti dagli organismi partecipati verso gli enti partecipanti - Accertamenti



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Riferimento a n. 1.940 organismi partecipati;

Tabella 38/EETT - Riscossioni provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ dagli enti territoriali

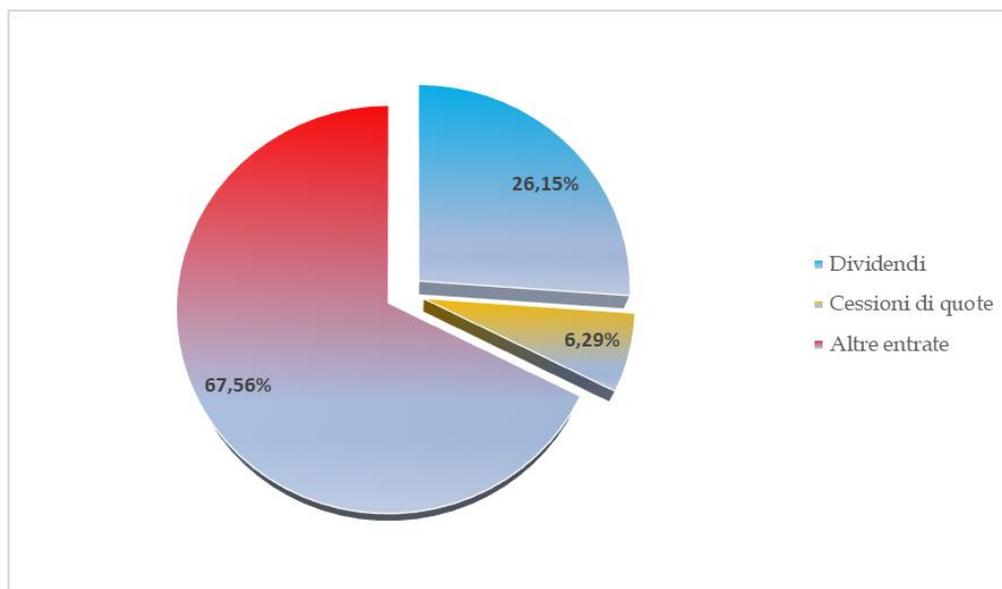
Enti territoriali della Regione	Dividendi (A)	Cessioni quote (B)	Altre entrate (C)	Totale riscossioni (A+B+C)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Valle d'Aosta	30.591.112	0	98.542.705	129.133.817	40
Piemonte	110.152.918	6.483.704	416.489.341	533.125.963	227
Lombardia	245.790.156	16.062.450	217.938.201	479.790.807	391
Liguria	11.694.951	22.895.922	122.487.172	157.078.045	54
Trentino-Alto Adige*	11.797.430	0	0	11.797.430	2
P.A. Bolzano	32.040.535	60.528.984	24.389.357	116.958.876	94
P.A. Trento	42.414.065	20.208.464	155.382.851	218.005.380	115
Veneto	40.862.840	15.739.467	143.897.192	200.499.499	180
Friuli-Venezia Giulia	26.777.463	9.549.575	28.185.028	64.512.066	69
Emilia-Romagna	97.714.384	17.803.841	114.755.007	230.273.232	254
Toscana	123.269.169	339.853	289.190.879	412.799.901	211
Umbria	1.261.337	0	21.269.780	22.531.117	31
Marche	16.205.088	7.098.716	46.963.135	70.266.939	77
Lazio	76.647.750	305.680	557.839.040	634.792.470	53
Abruzzo	540.179	0	3.763.203	4.303.382	28
Molise	10.000	0	0	10.000	1
Campania	6.271.930	35.550.000	932.880	42.754.810	19
Puglia	9.027.128	0	29.501.699	38.528.827	34
Basilicata	10.308	0	1.032.559	1.042.867	6
Calabria	0	0	0	0	1
Sicilia	122.750	0	8.752.816	8.875.566	9
Sardegna	596.617	0	2.330.239	2.926.856	16
Totale	883.798.110	212.566.656	2.283.643.084	3.380.007.850	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di n. 1.861.

* Solo amministrazione regionale; i dati degli enti locali sono ricompresi nella rispettiva Provincia autonoma.

Grafico 12/EETT - Composizione delle tipologie di entrata provenienti dagli organismi partecipati verso gli enti partecipanti - Riscossioni



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Riferimento a n. 1.861 organismi partecipati;

4.2 Affidamenti

Con riferimento alla composita disciplina dei servizi pubblici locali - ancora in attesa di un organico riordino legislativo - e di quelli strumentali, è fondamentale individuare le attività svolte dagli organismi partecipati. Ciò in ragione della necessaria inerenza delle stesse allo scopo istituzionale dell'ente territoriale (par. 1.7.7) e dell'esigenza di analizzare i rapporti che intercorrono tra gli enti e i propri organismi; rapporti che si concretizzano, secondo le diverse modalità consentite dalla legge, nell'affidamento di un servizio e nella regolamentazione negoziale del contratto di servizio.

Rileva, in particolare, la qualificazione differenziale tra attività strumentale e affidamento dei servizi di interesse pubblico (tra cui quelli di rilevanza economica, su cui v. par. 1.7.10), qualificazione che, secondo giurisprudenza consolidata, «deve essere riferita non all'oggetto della gara, bensì all'oggetto sociale delle imprese partecipanti ad essa»¹⁹⁵.

4.2.1 Modalità di affidamento

L'affidamento dei servizi pubblici locali non può prescindere dai parametri generali di riferimento del dettato normativo del Testo unico, che pone tra gli obiettivi di fondo quello dell'efficienza della gestione e soprattutto della tutela e promozione della concorrenza e del mercato (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 175/2016)¹⁹⁶.

Il rigoroso rispetto di tali principi deve orientare le scelte nella gestione degli affidamenti dei servizi pubblici locali, che possono svolgersi secondo i moduli:

1. della procedura ad evidenza pubblica;
2. della costituzione di società mista preordinata a un contratto di partenariato, previa c.d. gara a doppio oggetto (v. par. 4.2.3);
3. dell'affidamento diretto a società *in house*.

¹⁹⁵ Cfr. C. conti, sez. contr. Valle d'Aosta, n. 13/2014/PAR, con richiami alla giurisprudenza amministrativa in materia.

¹⁹⁶ Nel quadro del generale principio di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, in tutti i casi in cui non sia possibile dimostrare, in base ad un'analisi di mercato, che la libera iniziativa economica privata risulti non idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, non ha superato il vaglio di costituzionalità la norma secondo cui la modalità ordinaria dell'affidamento a imprese e società in qualsiasi forma costituite (sia private sia pubbliche) è rappresentata dalle procedure competitive ad evidenza pubblica (art. 4, d.l. n. 138/2011, disposizione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza 20 luglio 2012, n. 199, sia nel testo originario sia in quello risultante dalle successive modificazioni, avendo la Corte ritenuto violato il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost.).

Infatti, l'art. 23-bis, d.l. n. 112/2008 (abrogato per iniziativa referendaria), prevedeva che gli enti locali potessero scegliere, per la gestione di tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, incluso il servizio idrico, tra due modelli di affidamento: a) a soggetti terzi individuati con gara; b) a società miste costituite con c.d. gara a doppio oggetto. L'affidamento a società *in house* era previsto soltanto come ipotesi eccezionale (in presenza di particolari esigenze territoriali e sociali e previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

Gli affidamenti non conformi alla normativa europea e nazionale alla scadenza del contratto di servizio¹⁹⁷ devono essere adeguati o cessare. Si rammenta, inoltre, al netto delle disapplicazioni e autorizzazioni previste dalla normativa emergenziale del 2020¹⁹⁸, l'introduzione dell'obbligo di affidamento con gara, in capo ai concessionari, titolari di contratti già in essere alla data del 19 aprile 2016, non affidate con la formula della finanza di progetto o con procedure di gara ad evidenza pubblica¹⁹⁹.

¹⁹⁷ L'art. 34, co. 22, d.l. n. 179/2012, sostituito dall'art. 8, co. 1, l. 29 luglio 2015, n. 115, ha disposto che gli affidamenti diretti assentiti alla data del 31 dicembre 2004 a società a partecipazione pubblica già quotate in mercati regolamentati a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 c.c. alla medesima data, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020. Gli affidamenti diretti a società poste, successivamente al 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi ai principi e alle disposizioni dell'Unione europea applicabili allo specifico affidamento cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2018 o alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, se anteriori.

¹⁹⁸ Art. 1, co. 78, l. n. 160/2019, in vigore dal 1° gennaio 2020: «Le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi concernenti lavori, servizi e forniture affidati dai Corpi dei vigili del fuoco volontari e loro Unioni delle province autonome di Trento e di Bolzano e dalla componente volontaria del Corpo valdostano dei vigili del fuoco, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, fermo restando l'obbligo del rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica».

Art. 86-bis d.l. n. 18/2020, in vigore dal 30 aprile 2020: «In considerazione della situazione straordinaria derivante dallo stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, fino al 31 dicembre 2020, gli enti locali titolari di progetti di accoglienza nell'ambito del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in scadenza al 31 dicembre 2019, le cui attività sono state autorizzate alla prosecuzione fino al 30 giugno 2020, e di progetti in scadenza alla medesima data del 30 giugno 2020, che hanno presentato domanda di proroga ai sensi del decreto del Ministro dell'interno 18 novembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 284 del 4 dicembre 2019, sono autorizzati alla prosecuzione dei progetti in essere alle attuali condizioni di attività e servizi finanziati, in deroga alle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ed a condizione che non sussistano eventuali ragioni di revoca, accertate ai sensi del citato decreto del Ministro dell'interno 18 novembre 2019 e nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'articolo 1-septies del medesimo decreto-legge n. 416 del 1989.

4. Al solo fine di assicurare la tempestiva adozione di misure dirette al contenimento della diffusione del COVID-19, le prefetture-uffici territoriali del Governo sono autorizzate a provvedere, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, alla modifica dei contratti in essere per lavori, servizi o forniture supplementari, per i centri e le strutture di cui agli articoli 11 e 19, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e di cui all'articolo 10-ter del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in deroga alle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza e trasparenza e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

¹⁹⁹ Cfr. Art. 177 (Affidamenti dei concessionari), d.lgs. n. 50/2016 (testo vigente):

«Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7, i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del presente codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare, una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. La restante parte può essere realizzata da società *in house* di cui all'articolo 5 per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Per i titolari di concessioni autostradali, ferme restando le altre disposizioni del presente comma, la quota di cui al primo periodo è pari al sessanta per cento.

2. Le concessioni di cui al comma 1 già in essere si adeguano alle predette disposizioni entro il 31 dicembre 2020.

3. La verifica del rispetto dei limiti di cui al comma 1 da parte dei soggetti preposti e dell'ANAC viene effettuata annualmente, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Eventuali situazioni di squilibrio rispetto ai limiti indicati devono essere riequilibrare entro l'anno successivo. Nel caso di situazioni di squilibrio reiterate per due anni consecutivi, il concedente applica una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica».

4.2.2 Modello “in house” e tutela della concorrenza

Il modello dell’*in house providing*, come noto, rappresenta un modello organizzativo attraverso il quale la pubblica amministrazione, in virtù della peculiare relazione che intercorre tra l’ente pubblico e la Società affidataria, può effettuare affidamenti senza ricorrere alla procedura ad evidenza pubblica.

La definizione contenuta all’art. 16 del Testo unico impone, per la configurabilità della società *in house*, dei vincoli alla *governance* e prescrive i requisiti dell’affidamento diretto, nonché le conseguenze per il mancato rispetto degli stessi. In linea con le previsioni normative vigenti²⁰⁰ e di derivazione eurounitaria²⁰¹, requisiti imprescindibili alla realizzazione di tale assetto organizzativo sono:

1. società a capitale interamente pubblico, fatta salva la partecipazione privata di minima entità (“in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata”);
2. esercizio di attività prevalente per l’ente pubblico affidante (qualora “oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci”);
3. esercizio del controllo analogo da parte del socio pubblico (o dei soci congiuntamente).

La condizione di “prevalenza” è compatibile con la fornitura di suoi servizi a soggetti terzi (diversi dall’ente affidante), in misura esigua o saltuaria e che sia finalizzata esclusivamente alla realizzazione di economie di scala o altri recuperi di efficienza sull’attività principale²⁰².

²⁰⁰ Cfr. art. 113, co. 4, lett. a), d.lgs. n. 267/2000, lettera modificata dall'art. 14, co. 1, lett. c), d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2003, n. 326, secondo cui gli enti locali per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, possono avvalersi «di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

Da ultimo, cfr. l’art. 149-bis, co. 1, secondo periodo d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sostituito dall’art. 1, co. 615, l. n. 190/2014, secondo cui «L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale».

²⁰¹ La direttiva 2014/24/UE, del 26 febbraio 2014, all’articolo 12, chiarisce che ci si trova di fronte a tale figura «quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l’amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata (...)».

Tali enunciati sono stati valorizzati dalla giurisprudenza del giudice contabile al fine di ritenere la provvista di giurisdizione della Corte dei conti anche in caso di partecipazione privata di minima entità. Cfr. C. conti, sez. I, 20 febbraio 2015, n. 178.

²⁰² In relazione al disposto dell’art. 16, co. 4, d.lgs. n. 175/2016, è di interesse la norma dell’art. 6 (rubricato “Principi fondamentali sull’organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico), il cui co. 1 prevede: «Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all’obbligo di separazione societaria previsto dal co. 2-bis dell’articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 2877, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività». Ne consegue che per le società pubbliche le tecniche di *unbundling* (ossia la separazione tra le varie componenti della filiera produttiva di un’impresa verticalmente integrata finalizzata all’apertura del mercato nei segmenti potenzialmente concorrenziali) si sostanziano unicamente nella separazione contabile e non più nell’obbligo di separazione societaria, potendo così attuare politiche di aggregazione di più sicuro risparmio di costi o per favorire economie di scala o di scopo. Sulla condizione della “prevalenza”, cfr. Cfr. C. conti, Sez. contr. Valle d’Aosta, n. 13/2014/PAR.

In merito al rispetto del limite dell'80%, lo stesso art. 16, al comma 5, prevede un meccanismo di salvaguardia del rapporto *in house*, consentendo all'ente di «sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti». Ciò presuppone un monitoraggio periodico dei livelli di attività, con verifica almeno annuale.

Il “controllo analogo”, è un controllo effettivo e strutturale da parte dell'ente pubblico, più pregnante di quanto si rinvenga nelle società a controllo pubblico (par. 1.7.1); modello che è configurabile in mancanza di «un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo»²⁰³.

Il suddetto presupposto è descritto all'art. 2, co. 1, lett. c), del Tusp, che lo definisce come «la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante».

In forza di detta assimilazione, le società titolari di affidamenti *in house* sono tenute all'applicazione del codice dei contratti pubblici per l'acquisto di lavori, beni e servizi (art. 16, ultimo comma)²⁰⁴.

L'art. 2, co. 1, lett. d), del Tusp aggiunge la nozione di “Controllo analogo congiunto”, che si configura quando il controllo analogo è esercitato su una società, congiuntamente con altre amministrazioni. Questa fattispecie si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Si ricorda, infine, che per stabilire se la società affidataria svolga l'attività prevalente per l'amministrazione aggiudicatrice - considerato l'intimo collegamento in essere tra i requisiti per

²⁰³ Cfr. Corte cost. 20 marzo 2013, n. 46. L'impossibilità di scindere le due entità è alla base della giurisprudenza di legittimità che considera la presenza dei requisiti dell'*in house providing* quale presupposto del radicamento della giurisdizione contabile.

In presenza del controllo analogo, le verifiche devono essere al tempo stesso sugli organi e, quindi, strutturali, e sugli atti, ovvero sulle azioni e sui comportamenti. Trattasi dell'esercizio di poteri pubblicistici più intensi di quelli spettanti al socio in base al regime civilistico, al punto che tutte le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante.

²⁰⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2014, n. 1181, che ha ritenuto insussistenti i requisiti del controllo analogo esercitato dalla Regione Puglia nei confronti della società affidataria InnovaPuglia, in quanto dalle norme statutarie non è stato possibile evincere controlli di tipo gerarchico come quelli che giustificano l'affidamento *in house*.

Tra le pronunce in sede di controllo, cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, deliberazione n. 2/2015/PRSP, che ha emesso una pronuncia specifica di grave irregolarità ritenendo, in concreto, non sussistente il controllo analogo su una società interamente partecipata dal Comune di Bracciano, oltre ad aver censurato il perfezionamento tardivo dei contratti di servizio, in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Id., Sez. contr. Lombardia, 22 gennaio 2015, n. 15/2015/PRSE che, muovendo dal presupposto che l'organismo *in house* costituisce articolazione sostanziale dell'ente proprietario, sia pure organizzata nelle forme del diritto privato, ha evidenziato che le decisioni amministrative della proprietà presuppongono una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 97 Cost. Ciò non significa che, a priori, è preclusa all'ente la possibilità di contribuire finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento, bensì che si impone agli amministratori una profonda riflessione circa l'opportunità di proseguire una partecipazione in società che presenta forti criticità gestionali (v. par. 4.12).

Sulla giurisprudenza comunitaria e costituzionale in tema di controllo analogo e sulle problematiche del controllo analogo congiunto, in caso di pluralità di soci pubblici, cfr. C. conti, deliberazione n. 15/SEZAUT/2014/FRG, paragrafi 3.6.1 e 3.6.2.

l'affidamento in house - si deve comprendere in tale attività solo quella in favore degli enti territoriali che ne siano soci e che la controllino²⁰⁵.

4.2.3 Partenariato pubblico-privato istituzionalizzato

Il partenariato pubblico-privato, come forma di cooperazione, tra soggetto pubblico ed operatore privato (di seguito "PPP"), finalizzata al raggiungimento di un interesse pubblico, può assumere il modello contrattuale (concessione) o quello della società mista. In questo caso si parla di *partenariato pubblico-privato istituzionalizzato*, che si realizza attraverso la creazione di una entità giuridica a sé, il cui socio di minoranza deve essere scelto mediante una procedura ad evidenza pubblica, per la gestione di uno specifico servizio per un tempo determinato²⁰⁶.

Si tratta di una modalità di svolgimento di lavori e servizi da tempo monitorata dalle istituzioni eurounitarie e dalla giurisprudenza contabile per l'impatto sui conti pubblici degli stati e degli enti territoriali, anche in relazione alle operazioni correlate da considerare come indebitamento²⁰⁷.

Il Testo unico (art. 4, co. 2, lett. c)) prevede il contratto di partenariato, di cui all'articolo 180 del codice dei contratti pubblici, tra le forme possibili di partecipazione pubblica alla realizzazione e alla gestione di un'opera pubblica, ovvero quale forma di organizzazione e gestione di un servizio d'interesse

²⁰⁵ Cfr. C. giustizia, Quarta Sezione, 8 dicembre 2016, causa C-553/15 (Undis c/Comune di Sulmona e Cogesa SpA), secondo cui la Regione Abruzzo, non socia di Cogesa SpA, non può imporre alla medesima di trattare e smaltire i rifiuti urbani di taluni enti locali terzi, ossia non soci di Cogesa SpA. Ciò in quanto non si deve ricomprendere nell'attività prevalente quella imposta a una società da un'amministrazione pubblica, non sua socia, a favore di enti territoriali a loro volta non soci di detta società e che non esercitino su di esso alcun controllo. Infatti, tale ultima attività deve essere considerata come svolta a favore di terzi.

²⁰⁶ Cfr. C. conti, deliberazione n. 15/SEZAUT/2014/FRG, par. 3.5, ove si riferisce della costruzione, a livello comunitario, dei PPP e della giurisprudenza comunitaria e del Consiglio di Stato in materia di società miste e sulla natura di norme di stretta interpretazione delle deroghe alla concorrenza previste nel modello.

²⁰⁷ Secondo le regole Eurostat 2004 (aggiornate nel Manuale Sec 2010) «i partenariati pubblico-privati sono davvero tali, e dunque il costo di investimento può essere classificato "fuori bilancio", senza impatto solo se c'è un vero trasferimento ai concessionari privati di almeno due dei seguenti rischi: a) costruzione; b) mercato (introiti da tariffe o pedaggi); c) disponibilità (canoni variabili pagati dalla P.A. in base a parametri di qualità). In applicazione di tali criteri, la giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo ha ritenuto, ai fini della corretta qualificazione di un'operazione di leasing finanziario *in costruendo*, che quando l'operazione abbia natura di partenariato, con utilizzo di risorse private, e i principali rischi siano sostanzialmente a carico del soggetto realizzatore, la spesa inerente la costruzione dell'opera pubblica non grava sul bilancio dell'ente» (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 342/2012). Pertanto, il rispetto delle regole Eurostat 2004 sui partenariati pubblico-privati assolve il precipuo scopo di discriminare tra le operazioni che hanno incidenza sul debito pubblico e quelle che realizzano forme proprie di collaborazione (Sez. reg. contr. Veneto, deliberazione n. 360/2011). In pari sensi, cfr. Corte dei conti, SS.RR. deliberazione n. 49/CONTR/2011. Per una puntuale ricostruzione della problematica anche alla luce del principio contabile applicato allegato 4.2 e alla normativa sui contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), cfr. Corte conti, Sez. autonomie, deliberazione n. 15/2017/INPR, secondo cui «Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito. Le procedure di realizzazione in partenariato di opere pubbliche e servizi che non siano sostanzialmente corrispondenti alla regolamentazione tipica generale, definita nelle surricordate norme del codice dei contratti, devono considerarsi rientranti nel novero dei contratti e delle operazioni assimilate al contratto di leasing finanziario, ai sensi dell'art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita dalle parti, secondo le disposizioni contenute nel punto 3.25 del principio contabile applicato all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, con ogni coerente conseguenza in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammissibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento».

Dal rapporto "A focus on PPPs in Italy" della Ragioneria generale dello Stato (Ministero dell'economia e delle finanze), presentato nel corso del Meeting Ocse sul PPP (Parigi, 23-24 marzo 2015) e pubblicato sul sito MEF a maggio 2015, generato dalle verifiche ISTAT, è emerso che per 17 casi su 24 (3,5 miliardi su 4), i privati non rischiavano nulla (o quasi) e, dunque, non si trattava di un vero *project financing*, ma di un "appalto mascherato". Pertanto, i progetti sono stati riclassificati "on balance", cioè nel bilancio pubblico, in quanto è mancato un vero trasferimento dei rischi (canoni fissi, garanzie, clausole contrattuali ed altri strumenti di fatto hanno protetto i privati da ogni vero rischio). Questo significa che nella maggior parte di questi casi il PPP non è stata la scelta migliore per Comuni e Asl, che alla lunga devono sopportare costi maggiori.

generale, purché con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, cc. 1 e 2, del medesimo Testo unico²⁰⁸.

In tal caso, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30% e la gara ha un contenuto duplice: la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (c.d. *gara a doppio oggetto*).

Ne deriva che la durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione e che lo statuto societario deve prevedere meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto in caso di risoluzione del contratto di servizio (art. 17, co. 3, Tusp).

Restano naturalmente in vigore le cautele poste dall'art. 15, co. 9, d.l. n. 135/2009, secondo cui le società che gestiscono SPL, in forza di un affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori, né degli stessi servizi in ambiti territoriali diversi, neppure partecipando a gare²⁰⁹.

4.2.4 Relazione sulla forma di affidamento prescelta

La tutela dei valori della concorrenza e la garanzia di trasparenza dell'azione amministrativa impongono scelte informate e motivate nei casi in cui sia necessario far ricorso all'affidamento diretto del servizio. Risponde a tali finalità la relazione prevista dall'art. 34, co. 20, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, secondo cui *«Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della*

²⁰⁸ L'art. 17, co. 6, d.lgs. n. 175/2016, reiterando una previsione già contenuta nell'art. 32, d.lgs. n. 163/2006, prevede che: «Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, limitatamente alla realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni: a) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica; b) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita; c) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo».

²⁰⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2010, n. 5214, secondo cui, in caso di società miste c.d. aperte, si è in presenza di un mutamento dell'oggetto della gara che, invece, deve sempre essere esperita, non per trovare il terzo gestore del servizio, bensì il partner privato con cui gestire il servizio. Conseguentemente, il giudice amministrativo ha ritenuto che l'acquisizione di una partecipazione azionaria di una società costituita in precedenza, ancorché avente ad oggetto la gestione dei rifiuti, non fosse sufficiente a legittimare l'affidamento diretto e ad escludere la necessità della gara.

In precedenza, cfr. art. 32, co. 3, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Cfr. anche Corte di giustizia, sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08 (Acoset s.p.a.), secondo cui le norme comunitarie «non ostano all'affidamento diretto di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori, come quello di cui trattasi nella causa principale, a una società a capitale misto, pubblico e privato, costituita specificamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo, nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal Trattato CE per le concessioni».

sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste»²¹⁰. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai servizi di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica, nonché dalla gestione delle farmacie comunali (art. 34, co. 25, d.l. n. 179/2012).

La menzionata relazione, nel caso di affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, deve contenere specifiche informazioni prescritte dall'art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, come modificato dall'art. 1, co. 609, l. n. 190/2014. In particolare, gli Enti di Governo d'Ambito (gli E.G.A. v. par. 1.7.10), oltre a dar conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta ed a motivarne le ragioni (con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio), sono obbligati ad includere alla relazione un piano economico-finanziario asseverato da parte di un istituto di credito o di una società di servizi²¹¹. Oneri aggiuntivi sono previsti per le società *in house*, che devono accantonare - pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio - una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*. Tali cautele si aggiungono a quelle generalmente previste dall'art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016²¹², che impone, in caso di contratto riguardante servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, una valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, con obbligo di indicare in motivazione le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta²¹³.

4.2.5 Affidamento diretto nei servizi strumentali

Nell'ambito delle misure introdotte per la riduzione della spesa dal legislatore del 2012 (con l'art. 4, co. 7, d.l. n. 95/2012) è tuttora vigente la previsione secondo cui i soggetti pubblici «acquisiscono sul mercato

²¹⁰ L'art. 13, co. 25-bis, d.l. 23 dicembre 2013 n. 145, convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9, prevede, altresì, che «Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio».

²¹¹ Il piano economico-finanziario, fatte salve le disposizioni di settore, deve contenere anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento *in house*, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario. Il predetto piano deve recare l'asseverazione da parte di un istituto di credito o di una società di servizi iscritta nell'albo degli intermediari finanziari o di una società di revisione ai sensi dell'art. 1, l. 23 novembre 1939, n. 1966 (art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011).

²¹² Al riguardo si evidenzia che con l'art. 1-ter, d.l. n. 104/2019, nell'ambito delle misure per il servizio pubblico essenziale di tutela, valorizzazione e fruizione degli istituti e luoghi della cultura è stata prevista una specifica deroga, fino al 31 dicembre 2025, che prevede la disapplicazione del comma 2 dell'articolo 192 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

²¹³ La Consulta con sentenza 100/2020 ha dichiarato tale previsione conforme a Costituzione, perché l'obbligo di motivazione sulle ragioni del mancato ricorso al mercato risponde agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza e rappresenta una specificazione riconducibile all'esercizio dei normali margini di discrezionalità spettanti al legislatore che ben può introdurre norme di tutela pro concorrenziale più rigorose rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario.

i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali»; disposizione ispirata dall'esigenza «di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale» e che ha superato il giudizio di costituzionalità (sent. Corte cost. n. 229 del 2013).

L'interpretazione giurisprudenziale è concorde nel ritenere che le procedure concorrenziali costituiscono modalità necessaria di acquisizione di beni e servizi strumentali, sia pure con riferimento ad attività economiche potenzialmente contendibili sul mercato²¹⁴.

Tuttavia, l'articolo 4, co. 2, lettera d), Tusp consente la c.d. «autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento», legittimando l'affidamento diretto in favore degli organismi che rendono servizi strumentali.

4.2.6 Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati

In questa sede è stata condotta un'analisi dei servizi affidati a tutti gli organismi partecipati, indipendentemente dalla loro forma giuridica e a prescindere dall'approvazione del bilancio.

L'osservazione dei servizi, classificati per settore di attività, è stata svolta con riguardo sia alla tipologia degli enti affidanti (v. Tabella 39/EETT), sia alle modalità di affidamento (v. Tabella 41/EETT), mentre, sempre sotto il profilo "dell'ente affidante" si è dato conto dell'aggregazione su base regionale (v. Tabella 40/EETT).

I dati comunicati da 5.636 enti, con riferimento a 2.875 organismi partecipati evidenziano che le "Amministrazioni" impegnano annualmente il 76,47% della propria spesa per affidamenti di servizi pubblici locali (SPL), i quali, invece, approssimano l'impegno totale per le Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO), le Unioni di Comuni, gli Enti di Governo d'Ambito (EGA) e i Consorzi. Gli affidamenti SPL delle amministrazioni pesano per circa l'84,36% sulla spesa, di tale natura, sostenuta da tutti gli enti affidanti e pari a circa 8,7 miliardi di euro. Emergono, in particolare, per numerosità e consistenza gli affidamenti per fornitura d'acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento.

Enti e Autorità d'ambito non risultano tra i soggetti affidanti nei territori della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige (che invero contabilizza affidamenti solo in capo alle Amministrazioni), della

²¹⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2015, n. 2291, secondo cui «si tratta di disposizione avente una propria ratio, complementare a quelle sulla cessazione delle società controllate e suscettibile di essere applicata a prescindere dall'avvenuta caducazione di queste ultime». In ogni caso, la fattispecie all'esame del giudice amministrativo riguarda un servizio strumentale (servizio di pulizia e sanificazione delle strutture della ASL), in precedenza reso in regime di appalto da parte di operatori commerciali, il che «porta ad escludere la sussistenza di ragioni tali da far ritenere che il servizio non possa proficuamente essere acquisito sul mercato». Sul punto si richiama la finalità istituzionale delle società "strumentali", che resta quella dello svolgimento di attività amministrativa in forma privatistica mentre, nella specie, trattasi di attività non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico, anche ai sensi dell'art. 1, co. 611, l. n. 190/2014.

Provincia autonoma di Trento e del Molise. Al contrario, nelle Regioni del Veneto, Emilia-Romagna e Toscana gli affidamenti risultano più consistenti, rappresentando, rispettivamente, circa il 32%, il 30% e il 22% del totale degli impegni assunti a livello nazionale dagli Enti e Autorità d'ambito, che ammonta a circa 957 milioni di euro.

Si evidenzia, invece, una significativa concentrazione di affidamenti da Consorzi nel Piemonte, che conta 810 affidamenti sui complessivi 1.643 nazionali e si accompagna ad una spesa di circa 167 milioni di euro su un totale di poco più di 278 milioni, con una incidenza che approssima il 60%.

Tali elementi consentono di delineare aspetti di dettaglio in un contesto ove, naturalmente, i servizi sono affidati per lo più dalle amministrazioni che impegnano l'87% della spesa totale, mentre irrilevanti sono per numero e consistenza quelli delle Unioni di Comuni, concentrati tra l'altro in Abruzzo, Lombardia e Emilia-Romagna, per le quali il rapporto tra gli impegni derivanti da affidamenti effettuati, da tali enti, nel territorio regionale e il totale nazionale rappresenta rispettivamente il 25,76%, il 23,85% e il 14%.

Questo sguardo d'insieme sulla tipologia degli enti che affidano servizi e sulla distribuzione di tali affidamenti a livello regionale correda il fulcro dell'indagine tesa ad osservare quali procedure di affidamento sono state realizzate.

La dimensione del fenomeno si esprime (v. Tabella 41/EETT) attraverso la numerosità delle procedure che in totale contano 18.251 affidamenti, corrispondenti ad un impegno annuale di poco più di 11 miliardi di euro. Preponderante la quota pertinente ai servizi pubblici locali, che incidono del 64% in termini di numerosità delle procedure e per oltre il 79% quale impegno di spesa. Tali servizi sono essenzialmente oggetto di affidamento diretto, registrando ben 10.540 procedure che incidono sulla spesa annua complessiva per il 66%. Il ricorso generalizzato alle procedure di affidamento diretto (n. 16.963) è confermato a livello complessivo, e determina un impegno finanziario annuo pari a poco più di 9,5 miliardi di euro, con un'incidenza pari a circa l'86% del totale.

Esigui gli affidamenti con gara a doppio oggetto (n. 218), che impegnano risorse complessive pari a 342 milioni di euro e sono, anch'essi, destinati, per lo più, a garantire l'erogazione di servizi pubblici locali, che assorbono l'88% delle risorse; percentuale che cresce ancora nell'ambito delle procedure di gara. Gli impegni conseguenti ad affidamenti con gara, infatti, sono per il 97% destinati alla gestione dei servizi pubblici locali.

L'esplosione della categoria degli affidamenti per pubblici servizi evidenzia che il settore di attività ove si registra il maggior impegno finanziario è quello della "Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento" che conta: 7.835 affidamenti diretti, a fronte d'impegni per 4,76 miliardi di euro; affidamenti con gara a doppio oggetto per 137 e una spesa di circa 260 milioni di euro; affidamenti con procedura ad evidenza pubblica in numero di 660, a fronte di impegni annuali per 455

milioni. Nell'ambito delle singole tipologie di procedura l'incidenza maggiore in termini sia di numerosità che di impegno finanziario, rispetto ai valori complessivi dei servizi pubblici locali così affidati, riguarda la gara a doppio oggetto dove l'incidenza percentuale approssima, comunque, l'85%; quella minore, invece, afferisce alle procedure di gara dove emerge il settore del "Trasporto e Magazzinaggio". Per tale attività, infatti, gli affidamenti, pur essendo numericamente inferiori a quelli del settore idrico, pesano in misura maggiore (59% contro 40% circa) sotto il profilo finanziario determinando impegni annuali per 671 milioni.

L'analisi condotta, consente di affermare che, pur con riferimento a dati ormai consolidati, gli enti territoriali effettuano affidamenti fisiologicamente destinati alla erogazione di servizi pubblici locali, ma, trova ancora conferma la grande rilevanza del fenomeno degli affidamenti diretti, in continuità con le analisi effettuate negli anni precedenti²¹⁵.

Resta, perciò, essenziale il monitoraggio dell'effettività dei controlli degli enti proprietari sulle società che godono di tale regime privilegiato, nel rispetto delle regole della concorrenza.

²¹⁵ Cfr. C. conti, deliberazioni nn. 27/SEZAUT/2017/FRG, 23/SEZAUT/2018/FRG e 29/SEZAUT/2019/FRG.

Tabella 39/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato

Servizio Affidato	Tipologia ente affidante											
	Amministrazione dichiarante		AATO, EGA		Unione di comuni		Consorzio di Enti pubblici		Altro		Totale	
	Affidamenti											
	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	5.126	4.267.794.095	1.967	825.251.760	87	9.042.290	952	249.695.822	500	118.242.935	8.632	5.470.026.902
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	879	207.892.091	23	1.830.174	9	309.275	37	425.641	79	1.910.823	1.027	212.368.004
Trasporto e Magazzinaggio	741	2.564.983.613	30	127.549.842	17	286.072	57	4.306.213	178	5.756.941	1.023	2.702.882.681
Sanità e assistenza sociale	713	316.110.708	1	55.167	23	2.095.853	157	15.399.153	32	1.913.715	926	335.574.596
TOTALE SPL	7.459	7.356.780.507	2.021	954.686.943	136	11.733.490	1.203	269.826.829	789	127.824.414	11.608	8.720.852.183
Agricoltura, silvicoltura e pesca	75	6.184.873					14	131.478	4	18.714	93	6.335.065
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	350	69.960.662	15	2.017.782	5	38.501	71	5.207.013	29	710.258	470	77.934.216
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	358	209.208.279			1	0	10	118.208	14	517.601	383	209.844.088
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	112	136.515.289	1	2.000	1	564.841	3	14.230	1	342.210	118	137.438.570
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	1	2.000									1	2.000
Attività finanziarie e assicurative	43	935.917					2	0	10	0	55	935.917
Attività Immobiliari	216	107.021.063	11	591.269	4	0	23	92.694	57	15.525.701	311	123.230.727
Attività manifatturiere	45	1.407.801					1	500	8	23.028	54	1.431.329
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.130	219.412.503	7	1.543	10	5.035	121	1.096.021	139	1.566.927	1.407	222.082.029
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	198	11.341.323	3	800	2	0	9	0	21	0	233	11.342.123
Costruzioni	407	250.922.885	15	11.204	2	2.306	19	48.038	42	361.143	485	251.345.576
Istruzione	192	59.250.383					8	412.795	6	60.260	206	59.723.438
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.190	559.861.070	13	22.870	12	11.902	50	372.105	72	1.588.199	1.337	561.856.146
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	6	23.083					1	7.000	1	0	8	30.083
Servizi di informazione e comunicazione	998	599.084.129	1	34	56	92.192	67	330.128	54	35.254	1.176	599.541.737
Altre attività di servizi	243	32.505.510					41	816.700	22	320.700	306	33.642.910
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	5.564	2.263.636.770	66	2.647.502	93	714.777	440	8.646.910	480	21.069.995	6.643	2.296.715.954
Totale	13.023	9.620.417.277	2.087	957.334.445	229	12.448.267	1.643	278.473.739	1.269	148.894.409	18.251	11.017.568.137

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da 5.636 enti con riferimento a n. 2.875 organismi partecipati

Tabella 40/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione

Servizio Affidato	Tipologia ente affidante											
	Amministrazione dichiarante		AATO, EGA		Unione di comuni		Consorzio di Enti pubblici		Altro		Totale	
	Affidamenti											
	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali
Valle d'Aosta	131	34.052.491			2	5.118	7	4.265			140	34.061.874
Piemonte	2.105	606.214.092	423	14.362.152	32	1.235.176	810	166.581.027	183	27.803.611	3.553	816.196.058
Lombardia	3.022	2.095.092.253	398	13.045.370	53	2.969.531	162	36.114.796	202	9.753.354	3.837	2.156.975.304
Liguria	220	362.883.589	33	7.983.337	3	218.480	28	1.583.834	37	3.116.811	321	375.786.051
Trentino-Alto Adige	3	3.409.169									3	3.409.169
P.A. Bolzano	658	91.812.254	8	3.354.278	6	633.763	23	1.031.625	16	152.205	711	96.984.125
P.A. Trento	757	161.598.754			16	104.218	6	247.003	24	427.927	803	162.377.902
Veneto	1.004	480.141.603	309	304.299.351	5	24.403	109	31.347.774	141	9.926.500	1.568	825.739.631
Friuli-Venezia Giulia	390	178.868.104	86	2.925.268	2	303.200	27	724.278	31	1.904.090	536	184.724.940
Emilia-Romagna	1.112	401.561.296	179	286.472.679	69	1.793.298	46	6.302.843	117	34.088.042	1.523	730.218.158
Toscana	686	301.674.231	171	206.382.877	8	107.864	49	4.412.925	150	19.565.875	1.064	532.143.772
Umbria	128	43.744.970	54	80.143.757	1	7.209	11	2.102.641	16	981.096	210	126.979.673
Marche	480	215.167.392	97	20.683.556	5	980.847	33	7.724.763	50	21.862.685	665	266.419.243
Lazio	253	2.226.904.575	56	2.145.972	9	552.799	32	4.705.653	22	1.392.522	372	2.235.701.521
Abruzzo	328	203.188.793	72	2.852.185	3	3.207.136	26	1.240.779	25	472.722	454	210.961.615
Molise	5	17.282.874					2	259	6	0	13	17.283.133
Campania	610	802.820.548	21	265.974	2	0	99	811.016	54	2.796.484	786	806.694.022
Puglia	159	433.833.480	1	1.100	1	0	10	280.358	18	127.640	189	434.242.578
Basilicata	63	7.492.654	19	582.849	1	0	2	23.398	14	14.342	99	8.113.243
Calabria	348	114.371.414	2	0	5	5.932	41	166.260	23	783.910	419	115.327.516
Sicilia	381	766.014.905	44	7.114.475	2	1.000	104	12.667.288	99	10.562.974	630	796.360.642
Sardegna	180	72.287.836	114	4.719.265	4	298.293	16	400.954	41	3.161.619	355	80.867.967
Totale	13.023	9.620.417.277	2.087	957.334.445	229	12.448.267	1.643	278.473.739	1.269	148.894.409	18.251	11.017.568.137

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da 5.636 enti con riferimento a n. 2.875 organismi partecipati

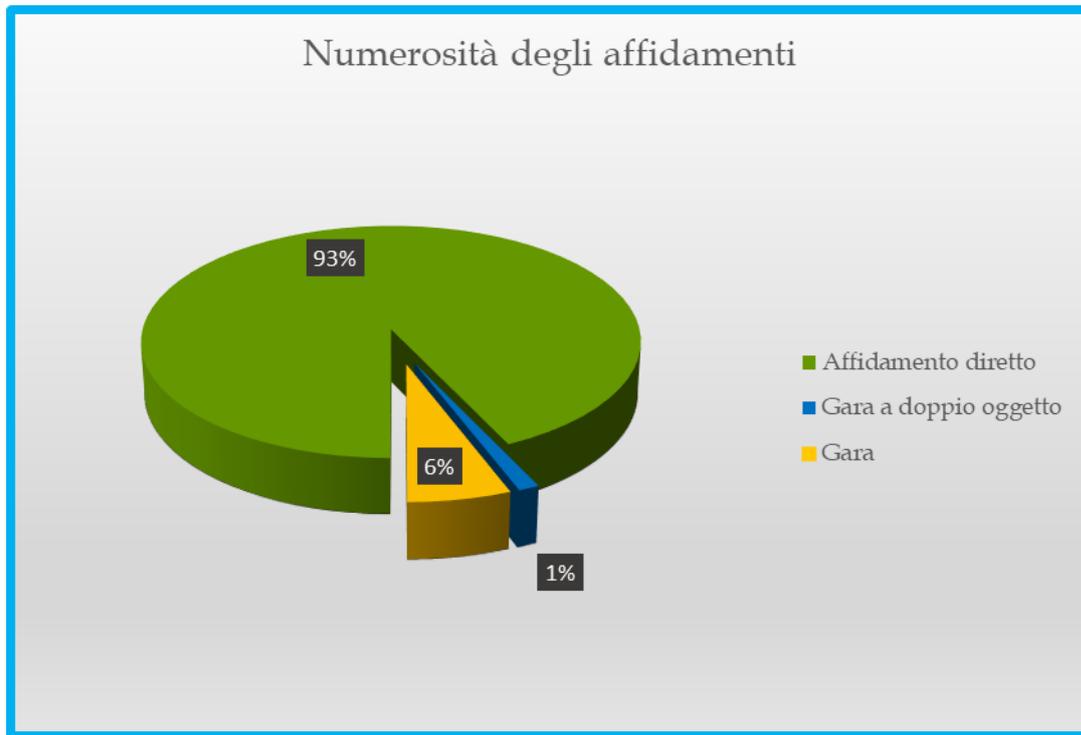
Tabella 41/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi

Servizio Affidato	Modalità di affidamento							
	Diretto		Tramite gara a doppio oggetto		Tramite gara		Totale	
	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	7.835	4.755.552.234	137	259.734.772	660	454.739.896	8.632	5.470.026.902
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	933	200.205.061	6	2.722.559	88	9.440.384	1.027	212.368.004
Trasporto e Magazzinaggio	871	2.004.114.434	12	27.785.951	140	670.982.296	1.023	2.702.882.681
Sanità e assistenza sociale	901	321.046.254	7	12.036.995	18	2.491.347	926	335.574.596
TOTALE SPL	10.540	7.280.917.983	162	302.280.277	906	1.137.653.923	11.608	8.720.852.183
Agricoltura, silvicoltura e pesca	88	6.159.837			5	175.228	93	6.335.065
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	461	77.426.626	4	448.205	5	59.385	470	77.934.216
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	375	209.269.850	1	0	7	574.238	383	209.844.088
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	99	129.543.129	10	3.759.688	9	4.135.753	118	137.438.570
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	1	2.000					1	2.000
Attività finanziarie e assicurative	54	935.917			1	0	55	935.917
Attività Immobiliari	303	122.842.248	1	0	7	388.479	311	123.230.727
Attività manifatturiere	51	1.431.329			3	0	54	1.431.329
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.372	221.217.496	3	1.000	32	863.533	1.407	222.082.029
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	213	10.763.311	5	0	15	578.812	233	11.342.123
Costruzioni	464	245.170.114	3	1.975.798	18	4.199.664	485	251.345.576
Istruzione	194	53.605.968	1	3.657.646	11	2.459.824	206	59.723.438
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.299	521.530.701	17	28.750.797	21	11.574.648	1.337	561.856.146
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	7	30.083			1	0	8	30.083
Servizi di informazione e comunicazione	1.152	598.938.462	5	17.073	19	586.202	1.176	599.541.737
Altre attività di servizi	290	31.478.548	6	1.283.034	10	881.328	306	33.642.910
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	6.423	2.230.345.619	56	39.893.241	164	26.477.094	6.643	2.296.715.954
Totale	16.963	9.511.263.602	218	342.173.518	1.070	1.164.131.017	18.251	11.017.568.137

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

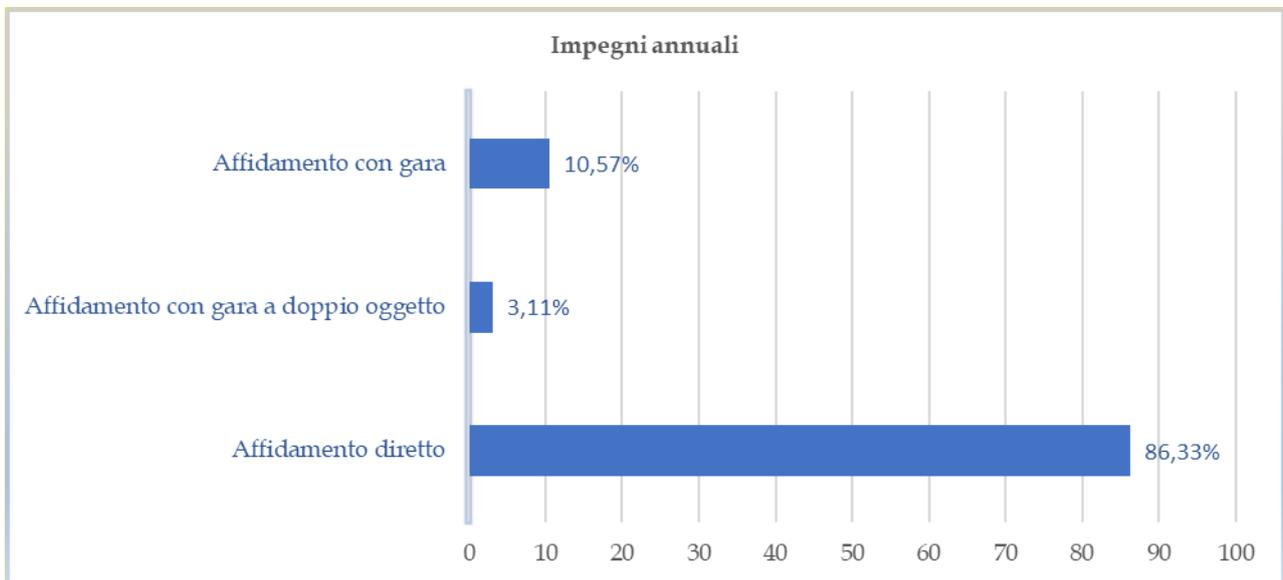
Dati relativi agli affidamenti comunicati da 5.636 enti con riferimento a n. 2.875 organismi partecipati

Grafico 13/EETT - Numerosità delle diverse modalità di affidamento in termini percentuali



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Grafico 14/EETT - Incidenza delle diverse modalità di affidamento sugli impegni annuali



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

4.2.7 Controllo dei contratti di servizio e prevenzione dei comportamenti elusivi

La disciplina civilistica individua nel contratto di affidamento dei servizi la sede privilegiata per l'esercizio del controllo da parte dell'ente azionista (e affidante), che può effettivamente imporre modalità, termini e condizioni particolarmente pregnanti, anche mediante i particolari vincoli contrattuali previsti dall'art. 2359, co. 1, n. 3, c.c., nonché attraverso i patti parasociali (art. 2341-*bis* c.c.). Le previsioni del "Contratto" determinano la programmazione delle risorse e le esigenze di funzionamento sia degli enti, sia degli organismi partecipati. Per tali ragioni è necessaria una corretta regolazione, utile tra l'altro ad allontanare l'esigenza di ricorso ai finanziamenti straordinari²¹⁶, nonché un adeguato presidio, a cura dei soci pubblici, dei rapporti derivanti dai contratti²¹⁷.

Alla luce di tali circostanze e nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento degli oneri contrattuali a carico delle P.A., il legislatore ha consentito a queste ultime di «provvedere alla revisione con riduzione del prezzo dei contratti di servizio stipulati con le società "non quotate" e con gli enti direttamente o indirettamente controllati» (art. 3-*bis*, d.l. n. 101/2013). La riduzione degli oneri contrattuali è associata alla rinegoziazione dei contratti aziendali²¹⁸.

Obblighi più stringenti in tema di revisione sono stabiliti a carico degli enti in condizioni di deficitarietà strutturale, i quali sono tenuti a includere, nei contratti di servizio con le società controllate (non quotate in borsa), clausole volte a prevedere la riduzione delle spese di personale (art. 243, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 267/2000).

Numerose poi le misure sanzionatorie introdotte nel tempo, che prevedono ipotesi di nullità dei contratti o divieto di stipula degli stessi, in specifici casi di mancato perseguimento di saldi non negativi di finanza pubblica e di violazione di norme di contabilità pubblica. Tra tutte, il divieto di stipulare contratti di servizio, unitamente a quello di assunzione di personale, viene disposto anche in caso di mancato rispetto, da parte degli enti territoriali, dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di 30 giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13, l. n.

²¹⁶ Cfr. C. conti, Sez. contr. Lazio, deliberazione n. 2/2015/PRSP, che ha emesso una pronuncia specifica di grave irregolarità ritenendo che il perfezionamento tardivo dei contratti di servizio fosse in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Id., Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 34/2013/COMP, con la quale si invitano gli enti locali a sorvegliare sia la fase di stipulazione dei contratti di servizio e sia quella di esecuzione di tali contratti, nel rispetto della dinamica prestazioni-corrispettivi. Id., Sez. contr. Piemonte, deliberazione n. 276/2013/PARI, che censura l'omessa esplicitazione, nei singoli statuti o nelle leggi regionali, dei poteri di indirizzo, verifica e coordinamento che dovrebbero spettare alla Regione ai sensi dell'art. 2497 c.c., ai fini della soggezione a verifica delle società controllate.

Il sovradimensionamento dei contratti di servizio è talora considerato, in sede giurisdizionale, quale elemento fondante della responsabilità per *mala gestio* da parte di amministratori locali. Cfr. C. conti, Sez. I appelli, sentenza n. 402/2011, ove è stata riconosciuta l'illiceità dei comportamenti degli amministratori locali, in fattispecie connotata dalla violazione dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato, per alterazione della concorrenza, e nella quale si è ritenuto che lo strumento societario fosse stato piegato al conseguimento di altre finalità (occupazione illegittima dei lavoratori socialmente utili).

²¹⁷ L'insufficienza di tale presidio rappresenta una delle maggiori criticità emerse nelle indagini delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulla gestione degli organismi partecipati.

²¹⁸ È infatti previsto che le società e gli enti controllati procedano, entro i successivi novanta giorni, alla rinegoziazione dei contratti aziendali relativi al personale impiegato nell'attività contrattualmente affidata, al fine di pervenire ad una riduzione del salario accessorio e dei relativi costi (art. 3-*bis*, d.l. n. 101/2013).

196/2009 (art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, emendato con l. n. 145/2018)²¹⁹.

Grazie all'attenzione riservata dal legislatore al controllo dei contratti di servizio e ai correlativi fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica, le sezioni regionali di controllo hanno indirizzato la loro attenzione verso gli enti in difficoltà finanziaria, registrando carenze ed illegittimità²²⁰.

²¹⁹ In precedenza, v. art. 1, cc. 111-*bis* e 111-*ter*, l. 13 dicembre 2010, n. 220, aggiunto dall'art. 20, cc. 10 e 12, d.l. n. 98/2011. Le predette disposizioni erano state riprodotte, per le Regioni e le Province autonome, dall'art. 32, co. 26, l. 12 novembre 2011, n. 183, ma la nullità dei contratti non era associata a sanzioni pecuniarie, diversamente da quanto previsto per gli enti locali (art. 31, co. 31, l. n. 183/2011). Al riguardo, la circolare MEF, Ragioneria generale dello Stato, 10 febbraio 2016, n. 5, concernente le regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli enti territoriali (l. 28 dicembre 2015, n. 208), a pag. 56, dopo aver individuato come elusivi del patto di stabilità i «comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica», ha ricordato che «appaiono riconducibili alle forme elusive anche le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue diramazioni societarie e para-societarie».

²²⁰ Cfr. C. conti, Sez. contr. Campania, 19 febbraio 2014, n. 12, ove è descritta la situazione fortemente critica delle società partecipate dal Comune di Napoli, definite come "lo strumento per garantire il finanziamento a debito della maggioranza dei servizi". Dall'esame delle tabelle inserite in deliberazione, risulta che le maggiori società espongono importi per contratti di servizio, in conto competenza, di gran lunga superiori ai rispettivi valori della produzione, talora con scostamenti di oltre il 200% (es. Metronapoli S.p.A. ed ASIA Napoli S.p.A.), oppure di poco inferiori (ANM S.p.A.).

Importanti manchevolezze, sia in sede di stipulazione dei contratti di servizio sia in quella dell'emanazione delle direttive preordinate ad una attenta applicazione delle regole contrattuali pattuite, sono state rilevate da Sez. contr. Lombardia, 7 ottobre 2013, n. 410/2013/PRSP, che ha accertato la violazione dei canoni di sana gestione e di legalità finanziaria nel rapporto tra l'ente locale e Mozzate patrimonio S.r.l.

5 SOCIETÀ PARTECIPATE E CONTROLLATE DAGLI ENTI SANITARI

La platea delle società oggetto della presente indagine comprende n. 101 società²²¹, di cui 60 a controllo pubblico e 41 non soggette a controllo pubblico (Tabella 6/SA), per le quali sono disponibili le informazioni sul bilancio civilistico 2018.

La Tabella 9/SA mostra la modalità di partecipazione per ciascun ente partecipato, sul quale possono esistere uno o più relazioni in quanto lo stesso può essere partecipato direttamente e/o indirettamente da uno o più enti. Dall'analisi svolta, che include, pertanto, tutte le partecipazioni societarie suddivise per Regione, è emerso il numero complessivo di società partecipate in modo diretto, pari a 72 (ossia al 71,28% del totale), concentrate principalmente nella Regione Lombardia, con 11 società, nella Regione Puglia, con 10 società, e nella Regione Campania con 8 società. A queste si aggiungono i casi di coesistenza di partecipazioni, dirette e indirette, per un totale di 24 società (pari al 23,76% del totale, per lo più presenti in Campania) e quelle partecipate solo in modo indiretto²²² (parte residuale per un numero complessivo di 5).

²²¹ Il maggior numero di società è presente in Campania con 17 società, segue la Puglia con 13 società seguita dalla Lombardia con 12 società e l'Emilia-Romagna con 11 società.

²²² Le partecipazioni indirette rappresentano il 4,95% suddivise: una in Emilia-Romagna e due sia in Toscana che in Campania.

Tabella 9/SA - Società partecipate distinte per modalità di partecipazione

Società con sede legale nella Regione	Modalità di partecipazione			
	Diretta	Indiretta	Entrambe	Totale
Valle d' Aosta			1	1
Piemonte	4		2	6
Lombardia	11		1	12
Liguria	2			2
P.A. Bolzano	2			2
P.A. Trento				0
Veneto	5			5
Friuli-Venezia Giulia	1		1	2
Emilia-Romagna	7	1	3	11
Toscana	5	2	2	9
Umbria	2		1	3
Marche	1			1
Lazio	3		2	5
Abruzzo	2			2
Molise				0
Campania	8	2	7	17
Puglia	10		3	13
Basilicata				0
Calabria			1	1
Sicilia	6			6
Sardegna	2			2
Estere	1			1
TOTALE	72	5	24	101
<i>% sul totale</i>	<i>71,28</i>	<i>4,95</i>	<i>23,76</i>	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La Tabella 10/SA espone, su base regionale, le società a controllo pubblico, che rappresentano la maggioranza (vale a dire il 59,40%, n. 60 società), distinguendole da quelle non a controllo pubblico (il 40,59%, n. 41 società). La maggioranza delle società a controllo pubblico è presente in Puglia ed in Emilia-Romagna (rispettivamente con 10 società) mentre la maggior parte delle società partecipate non soggette a controllo pubblico è presente in Lombardia e Campania (anche in questo caso con 10 società per ciascuna Regione).

Tabella 10/SA - Società partecipate a controllo pubblico e non, distinte per Regione

Società con sede legale nella Regione	Società partecipate		
	A controllo pubblico	Non a controllo pubblico	Totale
Valle d' Aosta	1		1
Piemonte	4	2	6
Lombardia	2	10	12
Liguria	2		2
P.A. Bolzano	2		2
P.A. Trento			0
Veneto	5		5
Friuli-Venezia Giulia	1	1	2
Emilia-Romagna	10	1	11
Toscana	5	4	9
Umbria	2	1	3
Marche		1	1
Lazio	3	2	5
Abruzzo	1	1	2
Molise			0
Campania	7	10	17
Puglia	10	3	13
Basilicata			0
Calabria		1	1
Sicilia	4	2	6
Sardegna	1	1	2
Estere		1	1
TOTALE	60	41	101
<i>% sul totale</i>	<i>59,40</i>	<i>40,59</i>	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La Tabella 11/SA, a differenza delle precedenti, riporta il numero delle relazioni tra gli enti partecipati e gli enti partecipanti, sommando le partecipazioni dirette, pari a 238, con quelle indirette, pari a 29, per un totale di 267 relazioni totali.

Le Aziende sanitarie locali sono gli enti in cui si registra il maggior numero di relazioni con enti partecipati, soprattutto nella modalità diretta²²³. A livello regionale la Regione Toscana presenta il maggior numero di partecipazioni dirette, pari a 36, suddivise tra Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliero-Universitarie e Policlinici Universitari, seguita dalla Regione Veneto con 30 partecipazioni, e dalla Regione Piemonte con 29 partecipazioni.

²²³ Un totale di 142 partecipazioni di cui 129 in modalità diretta e 13 in modalità indiretta: emerge il dato del Veneto (21 partecipazioni dirette nelle ASL), del Piemonte (con 18 partecipazioni dirette nelle ASL), della Toscana (18 partecipazioni dirette nelle ASL), della Sicilia (18 partecipazioni dirette nelle ASL) e dell'Emilia-Romagna (17 partecipazioni dirette nelle ASL), seguito dal dato della Puglia (12 partecipazioni dirette nelle ASL).

Tabella 11/SA - Partecipazioni dirette ed indirette al capitale delle società partecipate osservate* per tipologia ente

Descrizione Regione società partecipata	AGENZIE REGIONALI SANITARIE		AZIENDE OSPEDALIERE PUBBLICHE		AZIENDE OSPEDALIERO-UNIVERSITARIE E POLICLINICI UNIVERSITARI		AZIENDE SANITARIE LOCALI		ISTITUTI DI RICOVERO E CURA A CARATTERE SCIENTIFICO		TOTALE	
	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette	Dirette	Indirette
Valle d'Aosta							1	0			1	0
Piemonte			5	0	6	0	18	0			29	0
Lombardia			12	0					4	0	16	0
Liguria							9	0	6	0	15	0
Totale Nord Ovest	0	0	17	0	6	0	28	0	10	0	61	0
P.A. Bolzano							2	0			2	0
P.A. Trento											0	0
Veneto					7	0	21	0	2	0	30	0
Friuli-Venezia Giulia									3	0	3	0
Emilia-Romagna					7	0	17	2	5	0	29	2
Totale Nord Est	0	0	0	0	14	0	40	2	10	0	64	2
Toscana	3	0			15	0	18	0			36	0
Umbria			5	2			5	2			10	4
Marche							2	0			2	0
Lazio					1	0	2	1			3	1
Totale Centro	3	0	5	2	16	0	27	3	0	0	51	5
Abruzzo							1	0			1	0
Molise											0	0
Campania			2	2	1	5	1	0	8	7	12	14
Puglia					1	0	12	8	1	0	14	8
Basilicata											0	0
Calabria											0	0
Totale Sud	0	0	2	2	2	5	14	8	9	7	27	22
Sicilia			8	0	6	0	18	0	1	0	33	0
Sardegna							2	0			2	0
Totale Isole	0	0	8	0	6	0	20	0	1	0	35	0
Totale	3	0	32	4	44	5	129	13	30	7	238	29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

5.1 Risultati economici

La situazione economico-finanziaria delle società partecipate viene esaminata²²⁴ sotto il profilo del valore della produzione, dei costi della produzione, del risultato di esercizio, dei costi del personale.

Vengono analizzati gli aspetti più significativi della gestione economica relativamente agli organismi partecipati osservati (60 di cui per n. 56 enti è presente in banca dati il bilancio d'esercizio redatto secondo il criterio economico-patrimoniale e sulla base degli schemi previsti nel Codice civile).

La Tabella 12/SA riporta i risultati della gestione caratteristica ed i risultati di esercizio delle società partecipate a controllo pubblico (si sono potuti esaminare solo 56 enti rispetto ai 60 presentati nella Tabella 10/SA per mancata comunicazione di tutti i dati di bilancio).

La collocazione territoriale degli organismi è stata presa in considerazione secondo il criterio della sede legale nella Regione.

In generale, in quasi tutte le Regioni il valore della produzione è superiore al costo della produzione ad eccezione delle società della Regione Lombardia che presentano, invece, un costo maggiore rispetto al valore della produzione determinando così un valore maggiore delle perdite rispetto all'utile netto generato²²⁵. In Friuli-Venezia Giulia il costo della produzione è maggiore del valore della produzione e si genera una perdita d'esercizio per circa 336 mila euro.

In molte realtà (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Puglia²²⁶ e Sicilia) il costo del personale rappresenta oltre il 50% del totale costo della produzione.

Per quanto concerne il risultato dell'esercizio (utile/perdita), dalle informazioni riportate nella Tabella 12/SA, emerge che le perdite sono state registrate solamente per alcuni degli enti con sede legale nella Regione: per la Lombardia n. 1 ente su 2 registra una perdita (-38mila euro); per il Veneto n. 1 ente su 5 registra una perdita (-748 mila euro); per il Friuli-Venezia Giulia l'unico ente partecipato presenta una perdita di -336 mila euro; per l'Emilia-Romagna n. 1 ente su 8 registra una perdita di 164 mila euro; per il Lazio n. 2 enti su 3 registrano una perdita (rispettivamente di -47 mila euro e -261 mila euro); per la Campania n. 3 enti su 6 registrano una perdita (-4 mila euro, -85 mila euro, -1,9 milioni di euro); per la Puglia n. 2 enti su 9 registrano una perdita (-17 mila euro, -31 mila euro); in Sardegna emerge che l'unica partecipata presenta solo costi della produzione e relative perdite per 1.744 euro.

²²⁴ A livello generale, le società partecipate sono n. 101, di cui 60 a controllo pubblico e 41 non soggette a controllo pubblico. Al netto delle società che non hanno inviato il bilancio (n. 4 a controllo pubblico e n. 7 non soggette a controllo pubblico), la platea di società è pari a n. 90, di cui n. 56 a controllo pubblico e n. 34 non soggette a controllo pubblico.

²²⁵ In alcuni casi si determina sia un utile d'esercizio e sia una perdita in quanto gli organismi partecipati osservati per quella Regione risultano essere uguali o maggiori di 2 unità, sia anche delle perdite nonostante il valore della produzione sia maggiore rispetto al costo, questo sempre perché sono presenti 2 o più enti vedi per esempio il Veneto, Emilia-Romagna, il Lazio, la Puglia, la Campania.

²²⁶ Si assiste in Puglia al preoccupante fenomeno in cui il costo del personale rappresenta oltre il 93% del costo della produzione.

Tabella 12/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società partecipate con sede legale nella Regione	Valore della produzione	Costo della produzione	Costo del personale	Utile Netto	Perdite	Numero società partecipate
Valle d' Aosta	17.242.946	16.419.761	10.737.170	560.137		1
Piemonte	97.916.512	94.681.561	56.121.958	1.953.410		4
Lombardia	205.231	240.395	40.239	1.697	38.362	2
Liguria	59.957.003	58.699.222	33.046.309	754.842		2
P.A. Bolzano	6.052.265	6.033.637	1.170.950	11.251		2
P.A. Trento						
Veneto	47.179.941	46.320.211	18.889.591	968.006	747.654	5
Friuli-Venezia Giulia	821.982	1.158.141	520.772		336.126	1
Emilia-Romagna	210.827.356	206.419.378	73.701.838	2.759.809	163.637	8
Toscana	35.639.124	34.017.469	17.054.117	949.249		5
Umbria	31.234.716	30.959.255	20.721.101	4.553		2
Marche						
Lazio	13.842.687	11.470.073	1.929.610	1.866.459	310.046	3
Abruzzo	654.659	648.448	21.487	2.843		1
Molise						
Campania	18.728.011	15.310.571	3.500.223	3.619.939	1.991.831	6
Puglia	154.108.379	150.019.947	140.680.464	1.989.881	49.010	9
Basilicata						
Calabria						
Sicilia	307.352.577	305.788.850	200.561.865	488.983		4
Sardegna	0	1.744	0		1.744	1
Totale	1.001.763.389	978.188.663	578.697.694	15.931.059	3.638.410	56

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

A livello di comparto aggregato si registra una netta prevalenza degli utili rispetto alle perdite sia per il complesso degli organismi osservati a controllo pubblico (Tabella 12/SA) sia per quelli non a controllo pubblico (Tabella 14/SA).

Dall'esame dei dati che riguardano i costi e il valore della produzione per unità di personale (Tabella 13/SA), emerge, in generale, che il valore della produzione pro-unità, realizzato mediante l'impiego di tutti i fattori della produzione (con relativo costo), copre di poco il costo della produzione pro-unità, realizzando così un margine operativo lordo (MOL)²²⁷ minimo, sintomatico di una gestione economica poco efficiente.

In alcuni casi, i dati evidenziati dimostrano che il costo unitario della produzione è maggiore del valore unitario della produzione (vedi caso Regione Lombardia). Analizzando i valori nel dettaglio della gestione caratteristica rispetto alle unità di personale impiegate, si rileva un valore medio di incidenza del costo del personale sul costo della produzione pari a 26,52%. Emerge la situazione al limite della

²²⁷ Il MOL è un indicatore essenziale per verificare se l'azienda è in grado di generare ricchezza tramite la gestione operativa (differenza tra valore della produzione e costo della produzione), senza tener conto della gestione non caratteristica, che comprende l'area finanziaria (interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, etc.) e quella straordinaria (plusvalenze, minusvalenze, etc.), oltre alle imposte.

Regione Puglia con una percentuale di incidenza pari al 93,77%, fenomeno che può essere sintomatico della scarsa efficacia delle politiche di contenimento del costo del lavoro perseguite dagli enti nei confronti delle società controllate. In altre Regioni viene superato il 60% di incidenza come accade, ad esempio, nella Valle d'Aosta, in Umbria e nella Sicilia, mentre l'incidenza risulta meno elevata nella Regione Abruzzo, con un peso inferiore al 5%, nella Regione Lombardia (nella quale vengono dichiarati 2 addetti per 2 società) con un'incidenza percentuale pari al 16,74% e nella Regione Lazio con l'incidenza che si attesta al 16,82%.

Tabella 13/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate * a controllo pubblico

Società partecipate con sede legale nella Regione	Numero addetti	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Numero società partecipate
Valle d'Aosta	225	47.721	72.977	76.635	65,39	1
Piemonte	2.009	27.935	47.129	48.739	59,27	4
Lombardia	2	20.120	120.198	102.616	16,74	2
Liguria	570	57.976	102.981	105.188	56,30	2
P.A. Bolzano	29	40.378	208.056	208.699	19,41	2
Veneto	398	47.461	116.382	118.543	40,78	5
Friuli-Venezia Giulia	12	43.398	96.512	68.499	44,97	1
Emilia-Romagna	1.761	41.852	117.217	119.720	35,70	8
Toscana	502	33.972	67.764	70.994	50,13	5
Umbria	424	48.871	73.017	73.667	66,93	2
Lazio	52	37.108	220.578	266.206	16,82	3
Abruzzo	1	21.487	648.448	654.659	3,31	1
Campania	78	44.875	196.289	240.103	22,86	6
Puglia	4.888	28.781	30.691	31.528	93,77	9
Sicilia	6.000	33.427	50.965	51.225	65,59	4
Sardegna						1
Media		38.357	144.614	149.135	26,52	
Totale						56

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

La Tabella 14/SA analizza a livello regionale i risultati della gestione caratteristica ed i risultati di esercizio delle società partecipate osservate non a controllo pubblico (34 enti rispetto ai 41 presentati nella Tabella 10/SA).

In generale, anche in questo secondo gruppo in quasi tutte le Regioni il valore della produzione è superiore al costo della produzione ad eccezione delle società presenti nella Regione Emilia-Romagna, Lazio, Puglia e Sardegna, ove è presente solo il costo della produzione. Le perdite che si generano in totale sono circa 252 mila euro.

Per quanto concerne il risultato dell'esercizio (utile/perdita), dalle informazioni riportate nella Tabella 14/SA emerge che le perdite sono state registrate solamente per alcuni degli enti con sede legale nella

Regione: per la Lombardia n. 1 ente su 10 registra una perdita (pari a 53 mila euro, senza sostenere costi del personale, ma con un costo della produzione maggiore del valore della produzione indice che la perdita si genera già nella gestione caratteristica); per la Toscana n. 1 ente su 3 registra una perdita (pari a 30 mila euro); per il Lazio n. 1 ente registra una perdita (pari a 55 mila euro); per la Campania n. 1 ente su 9 registrano una perdita di modesto valore; per la Puglia n. 2 enti su 3 registrano una perdita (rispettivamente per 59 mila euro e 9 mila euro); in Sardegna emerge che l'unica partecipata presenta perdite per 44 mila euro.

**Tabella 14/SA - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate*
NON a controllo pubblico**

Società partecipate con sede legale nella Regione	Valore della produzione	Costo della produzione	Costo del personale	Utile Netto	Perdite	Numero società partecipate
Piemonte	17.774.402	16.812.638	4.087.536	1.116.676		2
Lombardia	19.852.406	10.176.110	2.374.681	8.407.790	53.794	10
Friuli-Venezia Giulia	361.309	257.256	83.289	76.310		1
Emilia-Romagna	505.533	818.345	483.264	128.425		1
Toscana	111.182	110.701	0	15.728	30.037	3
Umbria	10.299.273	9.357.740	4.349.840	524.204		1
Marche	2.147.327	2.127.861	1.149.527	638		1
Lazio	35.097	66.090	0		55.519	1
Campania	660.256	596.616	186.787	33.312	406	9
Puglia	658.527	771.176	238.800	431	68.442	3
Calabria	661.807	611.795	270.609	41.918		1
Sardegna	0	44.253	0		44.250	1
Totale	53.067.119	41.750.581	13.224.333	10.345.432	252.448	34

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

Dall'esame dei dati relativi ai costi e al valore della produzione per unità di personale per le società partecipate non a controllo pubblico (Tabella 15/SA), in generale, emerge che il secondo è pari a 148 mila euro ed è maggiore, seppur di poco, rispetto ai costi della produzione *pro capite* che risultano essere pari a 105 mila euro.

Analizzando nel dettaglio i valori della gestione caratteristica rispetto alle unità di personale impiegate, si rileva un valore medio di incidenza del costo del personale sul costo della produzione pari a 38,45%. Per poche società l'incidenza è di poco superiore al 50% (Emilia-Romagna e Marche), mentre per tutte le altre i valori percentuali si aggirano intorno alla media generale.

Tabella 15/SA - Analisi della gestione caratteristica delle società partecipate osservate * NON a controllo pubblico

Società partecipate con sede legale nella Regione	Numero addetti	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Numero società partecipate
Piemonte	106	38.562	158.610	167.683	24,31	2
Lombardia	34	69.844	299.297	583.894	23,34	10
Friuli-Venezia Giulia	3	27.763	85.752	120.436	32,38	1
Emilia-Romagna	5	96.653	163.669	101.107	59,05	1
Toscana	0	-	-	-	-	3
Umbria	96	45.311	97.476	107.284	46,48	1
Marche	118	9.742	18.033	18.198	54,02	1
Lazio	0	-	-	-	-	1
Campania	7	26.684	85.231	94.322	31,31	9
Puglia	14	17.057	55.084	47.038	30,97	3
Calabria	7	38.658	87.399	94.544	44,23	1
Sardegna	0	-	-	-	-	1
Media		37.027	105.055	148.278	38,45	
Totale						34

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell’11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

La gestione caratteristica è in parte influenzata dal settore di attività prevalente in cui opera la società. La Tabella 16/SA evidenzia l’attività prevalente – identificata con la descrizione del codice Ateco - per ciascuna società.

In linea generale, le società svolgono principalmente attività relative ai servizi “strumentali”, con n. 34 società su n. 56 totali (60,71% del totale). Tra quelle che producono servizi “strumentali”, le società in perdita (n. 9) sono il 26,47% del totale, riferibili principalmente all’ambito delle “Attività professionali, scientifiche e tecniche”. Nella categoria “servizi strumentali”, l’impiego di maggiori unità lavorative si registra nei settori “Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese”, “Attività artistiche, sportive, di intrattenimento” e “Altre attività di servizi”.

Gli organismi operanti nei Servizi pubblici locali (SPL), seppure meno numerosi (n. 22 società) rispetto a quelli presenti nei servizi “strumentali” (n. 34) impiegano un numero di addetti maggiore (9.141 unità rispetto alle 7.810). Nell’ambito dei Servizi pubblici locali l’attività prevalente che evidenzia il maggior numero di società è la “Sanità e assistenza sociale” con n. 20 società, di cui n. 3 in perdita, e con un numero di addetti pari a 8.981 unità.

Tabella 16/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico per attività prevalente

Attività Prevalente - Società partecipata	Numero società partecipate	di cui a totale partecipazione pubblica	Numero società partecipate in perdita	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore produzione (A)	% sul totale Valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1	0	0	0	1.863.679	0,19	8
Trasporto e magazzinaggio	1	1	0	0	13.861.537	1,38	152
Sanità e assistenza sociale	20	10	3	2	606.502.353	60,54	8.981
TOTALE SPL	22	11	3	2	622.227.569	62,11	9.141
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	1	1	0	0	64.183.254	6,41	1.808
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1	0	0	0	10.442.923	1,04	179
Attività finanziarie e assicurative	1	1	0	0	12.101.397	1,21	101
Attività immobiliari	3	2	1	1	2.908.030	0,29	11
Attività professionali, scientifiche e tecniche	10	5	5	1	28.638.926	2,86	375
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1	0	1	0	4	0,00	0
Istruzione	4	1	2	1	7.325.797	0,73	63
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	4	4	0	0	96.825.249	9,67	2.914
Servizi di informazione e comunicazione	6	5	0	0	109.633.668	10,94	815
Altre attività di servizi	3	2	0	0	47.476.572	4,74	1.544
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	34	21	9	3	379.535.820	37,89	7.810
Totale	56	32	12	5	1.001.763.389	100	16.951

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

5.2 Risultati della gestione finanziaria

I valori della gestione finanziaria delle società oggetto della presente indagine (Tabella 17/SA) mostrano, a livello aggregato, una prevalenza dei debiti sui crediti in tutte le Regioni, ad eccezione di alcune Regioni²²⁸.

Nel complesso, i debiti delle società a controllo pubblico ammontano a 388 milioni di euro. La gran parte di tali debiti è stata contratta dalle partecipate dell'Emilia-Romagna per un valore di circa 138 milioni di euro (pari al 35,56% del totale della massa debitoria), della Regione Sicilia con 66 milioni di euro, e della Regione Piemonte, con 53 milioni di euro.

Al fine di valutare la sostenibilità di tale indebitamento è possibile calcolare il rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), dal quale si evince un quoziente di indebitamento generale di 1,52. In non poche Regioni si registrano valori superiori alla media nazionale come ad esempio in Puglia, dove il quoziente di indebitamento raggiunge la cifra di 4,94, e nella P.A. di Bolzano con un quoziente di 4,82. Di contro, valori inferiori all'unità si osservano nelle società controllate della Valle d'Aosta, del Veneto, della Toscana e della Sardegna.

Tabella 17/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società partecipate con sede legale nella Regione	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente indebitamento	Numero società partecipate
Valle d'Aosta	6.549.330	9.060.023	9.626.249	0,94	1
Piemonte	27.560.541	52.801.026	18.862.075	2,80	4
Lombardia	200.161	224.973	64.961	3,46	2
Liguria	25.144.689	24.883.146	12.894.639	1,93	2
P.A. Bolzano	1.114.721	2.882.411	598.286	4,82	2
Veneto	9.580.848	13.653.097	25.566.834	0,53	5
Friuli-Venezia Giulia	554.536	1.323.745	459.470	2,88	1
Emilia-Romagna	120.579.940	138.094.620	128.197.874	1,08	8
Toscana	14.855.606	11.491.666	12.013.435	0,96	5
Umbria	12.059.087	10.150.152	5.037.047	2,02	2
Lazio	5.712.970	6.318.186	2.257.093	2,80	3
Abruzzo	218.901	170.453	92.190	1,85	1
Campania	17.475.544	15.776.728	7.944.645	1,99	6
Puglia	33.094.133	34.989.104	7.084.005	4,94	9
Sicilia	79.010.831	66.499.421	23.642.615	2,81	4
Sardegna	8	6.078	998.256	0,01	1
Totale	353.711.846	388.324.829	255.339.674	1,52	56

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

²²⁸ Si tratta delle società della Regione Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Campania e Sicilia in cui i crediti risultano essere maggiori rispetto ai debiti.

La Tabella 18/SA analizza le reciproche posizioni debitorie e creditorie tra ente controllante e società controllata²²⁹. Si evidenzia una significativa incidenza percentuale dei crediti verso i partecipanti rispetto al complesso dei crediti vantati dalle controllate, pari al 46,53%, a fronte di una percentuale più modesta dal lato dei debiti, pari al 21,15%.

In alcuni ambiti territoriali, i valori sopra esposti sono largamente superati, riscontrandosi una superiorità dei crediti verso partecipanti sul totale: si evidenziano, infatti, percentuali del 88,86% per gli enti della P.A. di Bolzano, del 70,18% nell'Emilia Romagna, del 69,33% in Puglia e del 64% circa in Piemonte ed in Veneto.

Dal lato dei debiti, emergono talune situazioni di maggiore dipendenza delle società a controllo pubblico dagli enti partecipanti; in particolare, si rileva una forte incidenza dei debiti verso gli enti partecipanti con riferimento alle società controllate aventi sede nelle Regioni Emilia-Romagna (46,56%) e Campania (25,21%). I crediti e i debiti verso gli enti controllanti della Regione Emilia-Romagna si riferiscono principalmente a due aziende sanitarie (Azienda Usl della Romagna e Azienda Usl di Modena) e alle rispettive partecipate (IRST S.r.l. e Ospedale di Sassuolo S.p.A.)²³⁰.

Tabella 18/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* a controllo pubblico

Società partecipate con sede legale nella Regione	Totale Crediti	Crediti verso enti partecipanti	% sul totale dei crediti	Totale Debiti	Debiti verso enti partecipanti	% sul totale dei debiti	Numero società partecipate
Valle d'Aosta	6.549.330	191.842	2,93	9.060.023	-	0,00	1
Piemonte	26.273.077	17.031.097	64,82	51.646.253	956.984	1,85	3
Liguria	25.144.689	2.180.232	8,67	24.883.146	99.938	0,40	2
Veneto	9.580.848	6.157.841	64,27	13.653.097	3.268.545	23,94	5
P.A. Bolzano	351.866	312.667	88,86	511.473	-	0,00	1
Emilia-Romagna	120.576.359	84.625.714	70,18	133.554.637	62.188.753	46,56	7
Toscana	14.855.606	6.268.154	42,19	11.491.666	1.259.993	10,96	5
Umbria	12.059.087	1.506.316	12,49	10.150.152	-	0,00	2
Campania	14.514.693	5.905.996	40,69	11.334.210	2.856.810	25,21	2
Puglia	32.984.586	22.868.812	69,33	34.938.349	4.476.012	12,81	7
Sicilia	77.141.762	11.167.560	14,48	64.115.706	2.159.902	3,37	3
Totale	340.031.903	158.216.231	46,53	365.338.712	77.266.937	21,15	38

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

La Tabella 19/SA analizza nel complesso i debiti delle società non soggette a controllo pubblico che ammontano a 92,8 milioni di euro. La gran parte di tali debiti è stata contratta dalle partecipate della

²²⁹ L'indagine ha riguardato una platea più ristretta di organismi societari), cioè quelli per i quali l'amministrazione ha dichiarato l'esistenza di rapporti creditorie o debitorie nei confronti delle proprie controllate.

²³⁰ Dai bilanci (2018) delle due società, ai sensi dell'art. 2423-ter co. 6, del Codice civile, risultano i rapporti creditorie/debitorie fra ente controllante e società partecipata. Si osserva che l'Azienda Usl della Romagna rappresenta debiti verso organismi partecipati per 44 milioni di euro e crediti per 42,5 mln; l'Azienda Usl di Modena rappresenta debiti verso organismi partecipati per 33 milioni di euro e crediti per 19 mln.

Lombardia, con circa 46 milioni di euro (pari al 49,74% ossia alla metà dell'intero ammontare della massa debitoria) e della Regione Piemonte, con 26,99 milioni di euro (ossia il 29% del totale).

Al fine di valutare la sostenibilità di tale indebitamento è possibile calcolare il rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), dal quale si evince un quoziente di indebitamento generale di inferiore all'unità e pari allo 0,82 (solo in alcune Regioni il quoziente è inferiore all'unità). In alcune Regioni si registrano valori superiori alla media nazionale come ad esempio in Puglia, con un quoziente di indebitamento pari al 16,16, ed in Umbria con un quoziente di 2,63.

**Tabella 19/SA - Risultati e analisi della gestione finanziaria delle società partecipate osservate*
NON a controllo pubblico**

Società partecipate con sede legale nella Regione	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente indebitamento	Numero società partecipate
Piemonte	8.933.838	26.988.590	17.962.767	1,50	2
Lombardia	7.010.804	46.141.765	77.758.406	0,59	10
Friuli-Venezia Giulia	194.383	76.555	848.203	0,09	1
Emilia-Romagna	496.200	5.058.221	4.229.059	1,20	1
Toscana	420.060	1.857.425	2.149.755	0,86	3
Umbria	3.134.422	5.222.117	1.986.190	2,63	1
Marche	736.813	780.093	637.545	1,22	1
Lazio	2.503.558	164.741	4.954.627	0,03	1
Campania	5.393.814	4.473.221	1.983.912	2,25	9
Puglia	1.406.516	1.603.565	99.225	16,16	3
Calabria	820.526	396.910	476.010	0,83	1
Sardegna	0	0	36.897	0,00	1
Totale	31.050.934	92.763.203	113.122.596	0,82	34

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

La Tabella 20/SA analizza le reciproche posizioni debitorie e creditorie tra ente partecipante e società non a controllo pubblico. Si evidenzia una significativa incidenza percentuale dei crediti verso i partecipanti rispetto al complesso dei crediti vantati dalle controllate, pari al 36,66%, a fronte di una percentuale più modesti dal lato dei debiti, pari all'1,15%.

Tabella 20/SA - Crediti e debiti delle società partecipate osservate* NON a controllo pubblico

Società partecipate con sede legale nella Regione	Totale Crediti	Crediti verso enti partecipanti	% sul totale dei crediti	Totale Debiti	Debiti verso enti partecipanti	% sul totale dei debiti	Numero società partecipate
Lombardia	998.825	30.152	3,02	1.365.545	0	0,00	2
Umbria	3.134.422	1.810.232	57,75	5.222.117	40.860	0,78	1
Puglia	886.307		0,00	1.414.539	51.299	3,63	1
Totale	5.019.554	1.840.384	36,66	8.002.201	92.159	1,15	4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

5.3 Società partecipate e controllate in perdita

Nel complesso delle società partecipate dagli enti sanitari nell'anno di analisi n. 12 società presentano dei risultati in perdita per un ammontare totale di 3,6 milioni (v. Tabella 21/SA).

La maggior parte di queste perdite viene generata dalle partecipate detenute dagli enti della Regione Campania, pari a quasi 2 milioni di euro (55% circa del totale). Gli enti sanitari della Regione Veneto presentano una sola azienda in perdita per 748 mila euro con un valore della produzione molto esiguo rispetto al costo, elemento che porta e riflettere sulla natura delle perdite che si generano già nella gestione caratteristica.

Tabella 21/SA - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita

Società partecipate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate	Numero medio dipendenti	Valore Produzione	Costo della Produzione	Perdite
Lombardia	1	1	91.077	129.289	38.362
Veneto	1	0	170.517	918.193	747.654
Friuli-V. G.	1	12	821.982	1.158.141	336.126
Emilia-Romagna	1	0	157.778	303.553	163.637
Campania	3	12	1.982.100	3.490.987	1.991.831
Puglia	2	0	34.467	83.218	49.010
Sardegna	1	0	0	1.744	1.744
Totale	12	35	4.945.494	8.031.766	3.638.410

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

La Tabella 22/SA analizza il valore e la numerosità delle società partecipate dagli enti sanitari non a controllo pubblico, dal quale emergono 7 società in perdita di cui solo la Puglia rileva 2 società tutte le altre sono spalmate su tutto il territorio nazionale con un ammontare totale di perdite d'esercizio pari a 252 mila euro a fronte di un valore della produzione complessivo di 499 mila euro e costi della produzione per 684 mila euro. Si nota come gli enti della Regione Sardegna presentino due società

partecipate (una a controllo pubblico ed una non a controllo pubblico) entrambe in perdita e in assenza di valore della produzione e di dipendenti a carico ma che generano solamente il costo e la relativa perdita.

Nel complesso non si rilevano accantonamenti al fondo perdite partecipate²³¹.

Tabella 22/SA - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita

Società partecipate con sede legale nella Regione	Numero società partecipate	Numero medio dipendenti	Valore Produzione	Costo della Produzione	Perdite
Lombardia	1	0	286.123	307.863	53.794
Toscana	1	0	4.984	28.126	30.037
Lazio	1	0	35.097	66.090	55.519
Campania	1	1	0	28	406
Puglia	2	2	172.414	238.066	68.442
Sardegna	1	0	0	44.253	44.250
Totale	7	3	498.618	684.426	252.448

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate con bilancio 2018 approvato.

5.4 Revisione periodica

In questa sezione si ricostruisce il quadro generale della ricognizione e dei relativi esiti, come comunicati dagli enti nell'applicativo "Partecipazioni".

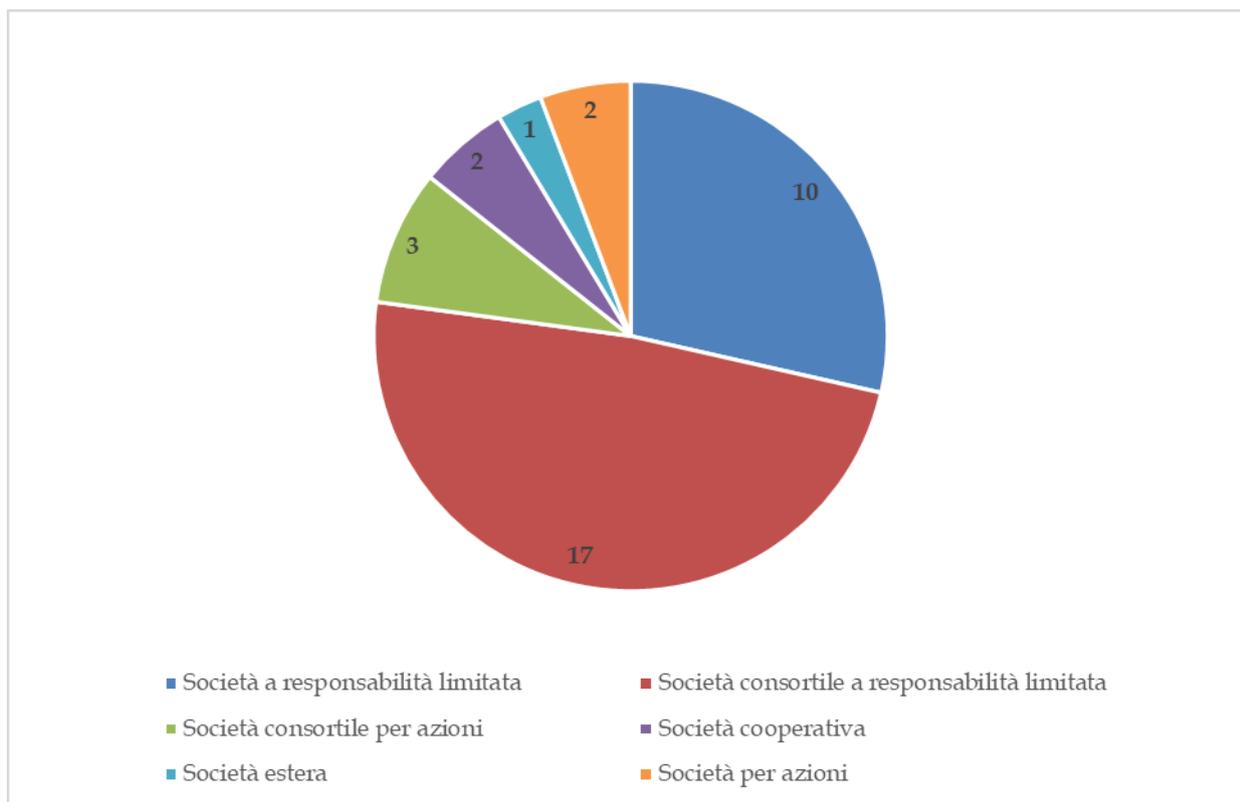
Gli esiti della razionalizzazione periodica (art. 20 del Tusp) sono stati acquisiti nello stesso applicativo (e non in una sezione separata), consentendo agli enti di inserire una sola volta i dati di comune interesse. La revisione periodica, infatti, è incentrata sulle partecipazioni societarie, mentre il censimento annuale riguarda tutti gli organismi partecipati.

5.4.1 I dati relativi alla revisione periodica

L'analisi della revisione periodica è stata eseguita partendo dal numero complessivo delle società considerando soltanto quelle che presentano almeno una situazione di criticità. Il grafico 2/SA illustra le forme giuridiche delle società sottoposte a razionalizzazione. Delle 35 società sottoposte a razionalizzazione 17 sono società consortili a responsabilità limitata, 10 società a responsabilità limitata, 3 società consortili per azioni, 2 società per azioni e società cooperativa e una società estera.

²³¹ Dall'analisi dei dati emerge un accantonamento al fondo perdite per 303 euro effettuato un ente sanitario presente in Regione Toscana a favore di una partecipata a controllo pubblico non in perdita nell'anno 2018.

Grafico 2/SA - Forme giuridiche delle società partecipate attive da razionalizzare



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Quanto alla distribuzione per area regionale delle società oggetto di revisione periodica, n. 11 sono riferite alla Regione Campania.

5.4.2 Le criticità emerse dalla revisione periodica

Nell'ambito dei criteri di razionalizzazione previsti dal Tusp (tra cui spicca il requisito della non inerenza delle partecipazioni societarie al perseguimento delle finalità istituzionali), l'indagine è circoscritta a talune situazioni elencate dall'art. 20, co. 2 del Tusp, oggettivamente calcolabili in base alle risultanze dei bilanci d'esercizio e delle rispettive note integrative.

La Tabella 23/SA riepiloga la situazione delle criticità emerse dalla rilevazione con riferimento ai parametri indicati dall'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) del Tusp (rispettivamente: società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500.00 euro; società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

Al riguardo, risulta che 35 società, pari al 34,7% del totale, versano in almeno una delle già menzionate situazioni di criticità, tali da richiedere un intervento da parte degli enti proprietari. I dipendenti delle società interessate sono complessivamente 72.

A livello territoriale, la percentuale più elevata si registra in Friuli-Venezia Giulia (100%) e Calabria (100%).

Tabella 23/SA - Società che presentano almeno una situazione di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. b), d), e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero complessivo società	Numero società da razionalizzare	% numero società da razionalizzare su numero complessivo società	Numero dipendenti
Valle d'Aosta	1		0	
Piemonte	6		0	
Lombardia	12	9	75	6
Liguria	2		0	
P.A. Bolzano	2		0	
Veneto	5		0	
Friuli-Venezia Giulia	2	2	100	15
Emilia-Romagna	11	1	9	5
Toscana	9	3	33	0
Umbria	3		0	
Marche	1		0	
Lazio	5	2	40	10
Abruzzo	2	1	50	1
Campania	17	11	65	15
Puglia	13	3	23	13
Calabria	1	1	100	7
Sicilia	6		0	
Sardegna	2	1	50	0
Estera	1	1	100	0
Totale	101	35	34,7	72

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Posto che alcune società potrebbero trovarsi in più d'una delle ipotesi in esame, di seguito sono analizzate le fattispecie in cui ricorre una sola delle evidenziate criticità.

L'analisi di dettaglio contenuta nelle Tabelle 24/SA e 25/SA espone, per ciascuna fattispecie, un numero di società "non analizzabili". Si tratta di un insieme eterogeneo che comprende le società per le quali non sono disponibili tutti i dati necessari ai fini dell'indagine.

La Tabella 24/SA dà evidenza delle società che presentano, nell'esercizio 2018, un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, o addirittura prive di dipendenti: anche la criticità in esame ricorre in un numero elevato di società (n. 34, pari a circa il 37,36% delle n. 91 analizzabili). Di queste, n. 5 sono già cessate o in liquidazione (o in procedura concorsuale o volontaria) e n. 2 sono inattive, mentre tra quelle che risultano in attività, pari a n. 27, si registrano solo n. 19 dipendenti.

Le società che risultano in attività sono prevalentemente concentrate in Campania (n. 9 su n. 27) e Lombardia (n. 7 su n. 27), rispettivamente con n. 6 e n. 3 dipendenti. In tali casi, il percorso di razionalizzazione avviato dagli enti potrebbe risultare più agevole per il limitato impatto occupazionale delle misure adottate.

Tabella 24/SA - Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori nell'esercizio 2018 - art. 20, co. 2, lett. b) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società prive di dipendenti o con numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f=b-d-e	g	h
Valle d'Aosta	1							
Piemonte	6							
Lombardia	12	8	4	1		7	3	
Liguria	2					0		
P.A. Bolzano	2					0		
Veneto	4					0		1
Friuli-Venezia Giulia	2	1	3			1	3	
Emilia-Romagna	10	2	5	1		1	5	1
Toscana	8	4	0	1		3	0	1
Umbria	3					0		
Marche	1					0		
Lazio	4	1	0			1	0	1
Abruzzo	1	1	1			1	1	1
Campania	16	11	6	1	1	9	6	1
Puglia	11	3	1	1		2	1	2
Calabria	1					0		
Sicilia	5	1	0		1	0		1
Sardegna	1	1	0			1	0	1
Esteri	1	1	0			1	0	
Totale	91	34	20	5	2	27	19	10

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La Tabella 25/SA mostra come il 34% delle società analizzabili (n. 27 su n. 79) presenti un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro.

Tutte le società (n. 27) per le quali ricorre il parametro di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) Tusp, risultano essere in attività. Dette società impiegano n. 63 dipendenti, prevalentemente concentrati in Friuli-Venezia Giulia e Campania (entrambe con n. 15 dipendenti).

Tabella 25/SA - Società con fatturato medio inferiore a 500.000 Euro nel triennio 2016-2018 - art. 20, co. 2, lett. d) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società con fatturato medio triennio 2016-2018 inferiore a 500.000 Euro						Numero società non analizzabili
		Numero società	Numero dipendenti	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale	Società inattive	Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività	
	a	b	c	d	e	f=b-d-e	g	h
Valle d'Aosta	1					0		0
Piemonte	6					0		0
Lombardia	10	7	4			7	4	2
Liguria	2					0		0
P.A. Bolzano	2					0		0
P.A. Trento						0		
Veneto	4					0		1
Friuli-Venezia Giulia	2	2	15			2	15	0
Emilia-Romagna	9					0		2
Toscana	7	2	0			2	0	2
Umbria	3					0		0
Marche	1					0		0
Lazio	3	2	10			2	10	2
Abruzzo	1					0		1
Molise						0		
Campania	14	11	15			11	15	3
Puglia	9	2	12			2	12	4
Basilicata						0		
Calabria	1	1	7			1	7	0
Sicilia	4					0		2
Sardegna						0		2
Estero						0		1
Totale	79	27	63	0	0	27	63	22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

La Tabella 26/SA prende in esame la condizione di cui all'art. 20, co. 2, lett. b) (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti): su n. 12 società che registrano perdite in quattro dei cinque esercizi considerati, solo n. 6 svolgono servizi di interesse generale e tutte si presentano in attività.

Il *trend* dell'importo delle perdite a livello nazionale è altalenante negli anni considerati, con una riduzione delle perdite nell'ultimo anno considerato pari a 827 milioni di euro, con l'eccezione delle società della Valle d'Aosta, della Liguria, dell'Emilia-Romagna, del Molise, della Campania e della Calabria.

Tabella 26/SA - Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5 nel periodo 2014-2018 - art. 20, co. 2, lett. e) Tusp

Società con sede legale nella Regione	Numero società analizzabili	Società in perdita in almeno 4 esercizi su 5										Numero società non analizzabili		
		Numero società	Numero dipendenti	Perdite 2018	Perdite 2017	Perdite 2016	Perdite 2015	Perdite 2014	Società che svolgono servizi di interesse generale (S.I.G.)	Società che NON svolgono servizi di interesse generale				
										Numero società	Società già cessate o in liquidazione o in procedura concorsuale o inattive		Numero società in attività	Numero dipendenti società in attività
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j=b-i	k	l=j-k	m	n	
Valle d'Aosta	1									0		0		
Piemonte	6									0		0		
Lombardia	10	2	2	-38.362	-7.185.027	-40.343.762	-14.763.892	-11.863.571	1	1	0	1	1	2
Liguria	2									0		0		
P.A. Bolzano	1									0		0		1
P.A. Trento										0		0		
Veneto	4									0		0		1
Friuli-Venezia Giulia	2									0		0		
Emilia-Romagna	9	1	0	-582.345		-429.599	-113.846	-1.135.961	1	0	0	0		2
Toscana	7	1	0	-30.037	-24.443	-22.366	-1.807			1		1		2
Umbria	3									0		0		
Marche	1									0		0		
Lazio	4	1	0	-55.519	-8.051	-8.751	-82.366	-111.883		1		1		1
Abruzzo	1									0		0		1
Molise										0		0		
Campania	14	5	3	-89.624	-180.422	-264.732	-81.216	-114.721	2	3		3	1	3
Puglia	9	2	12	-31.648	-210.238	-103.740	-136.500	-195.243	2	0		0		4
Basilicata										0		0		
Calabria	1									0		0		
Sicilia	4									0		0		2
Sardegna										0		0		2
Estero														1
Totale	79	12	17	-827.535	-7.608.181	-41.172.950	-15.179.627	-13.421.379	6	6	0	6	2	22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

5.4.3 Gli esiti della revisione periodica

Nel paragrafo precedente l'analisi ha riguardato la ricorrenza dei presupposti per il riordino delle società partecipate (ai sensi dell'art. 20, co. 2 lett. b), d), e), Tusp), considerando i dati che gli enti hanno desunto dai documenti societari di bilancio.

Diversamente, la presente analisi si fonda sulle determinazioni assunte dagli enti proprietari in merito alle quote di partecipazione detenute e dà conto delle misure che i medesimi hanno comunicato mediante l'applicativo "Partecipazioni".

- **Mantenimento senza interventi.** Avuto riguardo al totale delle partecipazioni degli enti sanitari, su un totale di n. 160 partecipazioni, per n. 118 (Tabella 27/SA) è stato ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche.
- **Cessione della partecipazione a titolo gratuito.** È stata indicata questa modalità di razionalizzazione per n. 2 partecipazioni, di cui n. 1 in Emilia-Romagna e n. 1 nel Lazio.
- **Cessione della partecipazione a titolo oneroso.** La vendita delle quote di partecipazione è stata prevista in n. 10 casi totali, n. 4 in Lombardia, n. 2 in Piemonte e in Veneto, e n. 1 in Puglia e Sicilia.
- **Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società.** In n. 8 casi, il mantenimento prevede l'effettuazione di azioni di razionalizzazione sulla società.
- **Fusione della società per incorporazione in altra società o per unione in altra società.** Secondo la ricognizione effettuata, i piani di riassetto prevedono la fusione per incorporazione (n. 5 casi) o per unione (n. 3 casi) in altra società in n. 8 casi.
- **Messa in liquidazione, recesso, scioglimento.** Nel modello di rilevazione sono previsti i casi specifici di perdita di quote di partecipazione per motivi diversi dalla cessione gratuita o a titolo oneroso. Si tratta delle ipotesi di messa in liquidazione (n. 3), recesso (n. 8) e scioglimento (n. 3).

Con riferimento alle diverse ipotesi di dismissione sopra esaminate (Cessione della partecipazione a titolo gratuito o a titolo oneroso, messa in liquidazione, liquidazione della società, recesso, scioglimento) si fa presente che di queste n. 36 risultano attive, n. 5 inattive e una soltanto soggetta a procedure concorsuali.

Un ulteriore approfondimento riguardante gli esiti della revisione periodica è stato effettuato con riferimento ai settori di attività in cui operano le società partecipate (Tabella 29/SA).

Dall'analisi è emerso, come sia stato deliberato il mantenimento (con o senza interventi di razionalizzazione) per n. 58 partecipazioni in società che svolgono servizi pubblici locali e per n. 102 partecipazioni in società che svolgono servizi strumentali.

Tabella 27/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti sanitari

Società con sede legale nella Regione	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE								Totale
		Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Valle d'Aosta	1									1
Piemonte	7		2			1				10
Lombardia	4		4					1	1	10
Liguria	9									9
P.A. Bolzano	2									2
Veneto	3		2							5
Friuli-Venezia Giulia	3									3
Emilia-Romagna	10	1		5	3	5		1		25
Toscana	15							2		17
Umbria	9									9
Marche	1									1
Lazio	2	1				1				4
Abruzzo	1									1
Campania	10							1		11
Puglia	8		1					3		12
Sicilia	31		1			1	3		2	38
Sardegna	1									1
Estero	1									1
Totale	118	2	10	5	3	8	3	8	3	160

Tabella 28/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica - Totale partecipazioni degli enti sanitari

Stato della società	Mantenimento senza interventi	Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale
<i>Attivo</i>	113	2	10	5	3	8		7	1	149
<i>Inattivo</i>	3						3		2	8
<i>Procedure concorsuali</i>	2							1		3
Totale	118	2	10	5	3	8	3	8	3	160

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Tabella 29/SA - Esiti risultanti dai provvedimenti di revisione periodica per settore di attività

Attività prevalente	Mantenimento senza interventi	INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE								Totale
		Cessione a titolo gratuito	Cessione a titolo oneroso	Fusione per incorporazione in altra società	Fusione per unione con altra società	Mantenimento con azioni di razionalizzazione della società	Messa in liquidazione della società	Recesso dalla società	Scioglimento della società	
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1									1
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	9							1		10
Trasporto e magazzinaggio	1									1
Sanità e assistenza sociale	36		1			3	3	1	2	46
TOTALE SPL	47	0	1	0	0	3	3	2	2	58
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento	11		1							12
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1									1
Attività finanziarie e assicurative	2	1	2							5
Attività immobiliari	1		3							4
Attività manifatturiere	1							1		2
Attività professionali, scientifiche e tecniche	16		2					4		22
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1									1
Costruzioni	1							1		2
Istruzione	1								1	2
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	12									12
Servizi di informazione e comunicazione	21	1	1	5	3	5				36
Altre attività di servizi	3									3
TOTALE SERVIZI STRUMENTALE	71	2	9	5	3	5	0	6	1	102
Totale	118	2	10	5	3	8	3	8	3	160

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

5.4.4 Le partecipazioni non più detenute

A partire dalla rilevazione dell'esercizio 2018, l'applicativo "Partecipazioni" consente di rilevare anche le partecipazioni censite negli esercizi precedenti che risultano, a vario titolo, non più detenute alla chiusura dell'anno al quale il piano si riferisce.

Complessivamente, le partecipazioni non più detenute rilevate con riferimento al 31/12/2018 risultano essere n. 15 in totale, di cui n. 5 relative ad organismi non societari e n. 10 riferite a società (v. Tabelle 30/SA e 31/SA).

Le partecipazioni esposte nella Tabella 30/SA sono venute meno per due ragioni: cessazione dell'organismo partecipato nel corso dell'anno 2018 e dismissione della partecipazione da parte dell'ente partecipante nel corso dell'anno 2018. Deve rilevarsi che oltre il 90% è dovuto alla mancata detenzione alla data di rilevazione mentre una è dovuta alla cessazione dell'organismo.

Tabella 30/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica non societaria

Forme giuridiche non societarie	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione		
	Organismo cessato	Partecipazione dismessa dall'amministrazione	Totale
Consorzio	1		1
Associazione		2	2
Fondazione		2	2
Totale forme giuridiche non societarie	1	4	5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

Quanto alle partecipazioni non più detenute relative a società (Tabella 29/SA), accanto alle motivazioni non riconducibili agli interventi di razionalizzazione, è possibile rilevare il dettaglio delle modalità attraverso le quali sono state dismesse le partecipazioni (n. 10):

- cessione della partecipazione a titolo oneroso (n. 4 società di cui n. 2 a società a responsabilità limitata; n. 1 società consortile a responsabilità limitata; n. 1 società per azioni);
- messa in liquidazione della società (n. 2 società a responsabilità limitata);
- recesso dalla società (n. 2 società consortile a responsabilità limitata);
- scioglimento della società (n. 2 di cui n. 1 a società a responsabilità limitata; n. 1 società consortile a responsabilità limitata).

Nel dettaglio, le risorse incassate che provengono dalle operazioni di cessione a titolo oneroso, ammontano a 33,4 milioni di euro, a fronte di 33,5 milioni previsti.

Tabella 31/SA - Dettaglio delle partecipazioni non più detenute in organismi con forma giuridica societaria

Forma giuridica partecipazione non più detenuta	Motivazione della mancata detenzione della partecipazione					Importo previsto per la dismissione	Importo incassato dalla dismissione
	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	Messa in liquidazione della società	Recesso dalla società	Scioglimento della società	Totale motivazioni riconducibili ad interventi di razionalizzazione		
Società a responsabilità limitata	2	2		1	5	3.291.652	3.292.950
Società consortile a responsabilità limitata	1		2	1	4	31.457	16.148
Società per azioni	1				1	30.209	30.209
Totale	4	2	2	2	10	3.353.318	3.339.307

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

6 FLUSSI FINANZIARI E AFFIDAMENTO DI SERVIZI AGLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI SANITARI

In considerazione del fatto che le Amministrazioni soggette agli obblighi di comunicazione attraverso l'applicativo Partecipazioni adottano la contabilità finanziaria (enti territoriali) o la contabilità economico-patrimoniale, sono state dettate linee guida specifiche ai fini dell'adempimento della comunicazione.

Le Amministrazioni che adottano la contabilità di tipo economico-patrimoniale devono indicare nell'applicativo Partecipazioni le seguenti informazioni:

Le Amministrazioni che adottano la contabilità di tipo economico-patrimoniale devono indicare nell'applicativo Partecipazioni le seguenti informazioni:

A) Con riferimento alle "uscite":

1. per il valore impegnato, il relativo costo iscritto nel Conto Economico 2018;
2. per i pagamenti in conto competenza, il relativo flusso finanziario in uscita (dato di cassa) afferente al costo di competenza iscritto nel Conto Economico 2018;
3. per i pagamenti in conto residui, il relativo flusso finanziario in uscita (dato di cassa) afferente al costo di competenza di esercizi precedenti.

B) Con riferimento alle "entrate":

1. come valore accertato, il relativo ricavo iscritto nel Conto Economico 2018;
2. per le riscossioni in conto competenza, il relativo flusso finanziario in entrata (dato di cassa) afferente al ricavo di competenza iscritto nel conto Economico 2018;
3. per le riscossioni in conto residui, il relativo flusso finanziario in entrata (dato di cassa) afferente al ricavo di competenza di esercizi precedenti.

Ai fini della presente relazione, pertanto, si adopera la terminologia - illustrata in precedenza - utilizzata dall'applicativo "Partecipazioni".

6.1 Flussi finanziari

Allo scopo di fornire una dimensione del fenomeno degli organismi partecipati sotto una angolatura diversa rispetto al precedente capitolo²³², ai fini di una valutazione del grado di autonomia degli stessi, nel presente paragrafo si approfondiscono le dinamiche finanziarie tra gli organismi partecipati e gli

²³² L'indagine viene condotta non solo sulle società, ma su tutti gli organismi partecipati.

enti partecipanti. In tale prospettiva, l'indagine si focalizza sui movimenti finanziari tra l'ente sanitario e gli organismi partecipati da almeno un ente sanitario, sotto il profilo dei crediti e debiti, delle entrate e delle spese.

L'indagine prende in considerazione l'intera platea degli organismi partecipati, anche quelli per i quali non sono presenti i dati di bilancio nell'applicativo "Partecipazioni", senza distinzioni in ordine alla loro forma giuridica o alla sussistenza di una relazione di controllo, con l'obiettivo di intercettare tutti gli organismi partecipati per i quali si siano verificati flussi contabili con gli enti.

6.1.1 Crediti e debiti

Ai fini delle analisi elaborate nel presente paragrafo, il campione esaminato riguarda gli organismi partecipati (non solo società) per i quali sussistono movimenti contabili con gli enti sanitari partecipanti. In particolare, l'estrazione dei dati dall'applicativo "Partecipazioni" evidenzia che n. 93 organismi partecipati, sui n. 149 totali, registrano movimenti di crediti e debiti verso gli enti partecipanti. Le informazioni relative ai "Crediti verso enti partecipanti" e dei "Debiti verso enti partecipanti" sono state fornite dagli enti sanitari mediante compilazione di specifici campi presenti nella stessa banca dati²³³.

Nel caso di organismi partecipati da una pluralità di enti appartenenti a diverse aree geografiche, i relativi importi sono stati attribuiti ad una singola Regione secondo il criterio della sede legale dell'organismo: tale metodologia operativa consente di fornire un dato di sintesi sull'ammontare dei crediti/debiti tra quest'ultimo e l'insieme degli enti partecipanti.

La correttezza delle informazioni contabili resta affidata al positivo esito delle operazioni di riconciliazione delle partite di credito/debito tra gli enti sanitari ed i loro organismi partecipati.

I dati presenti nell'applicativo "Partecipazioni" non consentono di poter distinguere tra la massa creditoria scaduta o in scadenza.

Nel complesso, i crediti degli organismi partecipati ammontano a 165,1 milioni di euro, di cui oltre la metà è registrata dagli organismi partecipati (n. 8 organismi) con sede legale in Emilia-Romagna (86,2 milioni di euro); all'opposto, i debiti verso enti partecipanti ammontano a 77,5 milioni di euro, di cui l'80% si concentra negli organismi partecipati con sede legale in Emilia-Romagna (62,2 milioni di euro).

²³³ La rilevazione dei crediti/debiti verso controllante è presente soltanto nel bilancio civilistico delle società in regime ordinario e non anche in quelle in contabilità semplificata, ragion per cui il dato non è acquisito in automatico da InfoCamere.

Tabella 32/SA - Crediti e debiti degli organismi partecipati verso gli enti partecipanti

OO.PP. con sede legale nella Regione	Crediti verso enti partecipanti		Debiti verso enti partecipanti		Numero organismi partecipati che registrano crediti e/o debiti verso gli enti partecipanti
	N. organismi partecipati	Importo	N. organismi partecipati	Importo	
Valle d'Aosta	1	191.842			1
Piemonte	4	17.269.541	4	957.070	4
Lombardia	2	30.152			2
Liguria	1	2.180.232	2	100.314	3
P.A. Bolzano	1	312.667			1
Veneto	6	7.924.361	5	3.353.018	7
Emilia-Romagna	8	86.241.746	8	62.216.345	9
Toscana	8	7.686.204	7	1.353.747	10
Umbria	3	3.316.548	1	40.860	3
Campania	3	5.917.815	1	2.856.810	3
Puglia	7	22.868.812	6	4.527.311	8
Sicilia	3	11.167.560	3	2.160.608	4
Totale	47	165.107.480	37	77.566.083	55

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

6.1.2 "Spese"

La situazione complessiva dei movimenti finanziari viene osservata dalla prospettiva dei bilanci degli organismi partecipati, con riferimento alla data di chiusura dell'esercizio esaminato (31 dicembre 2018), mediante l'analisi delle somme impegnate ed effettivamente erogate a loro favore.

L'indagine relativa alle erogazioni complessive degli enti partecipanti a beneficio degli organismi partecipati viene condotta sulla base di categorie di spesa che sono individuate dagli enti partecipanti (correlate alla contabilità finanziaria nell'ambito delle voci del piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del d.lgs. n. 118/2011).

Le tabelle che seguono illustrano i valori delle erogazioni complessive verso gli enti partecipanti per le seguenti categorie: oneri per contratti di servizio (A), oneri per copertura perdite (C), oneri per l'acquisizione di quote societarie (E), aumenti del capitale sociale per motivi diversi dal ripiano perdite (D) e, una voce residuale, per le erogazioni diverse dagli oneri afferenti ai trasferimenti, alle garanzie e alle altre spese (B). Dai predetti oneri si distinguono i trasferimenti, maggiormente di parte corrente, ma anche di parte capitale (escluse le spese finalizzate agli investimenti), cui si aggiungono gli oneri per concessione di crediti, quelli per la trasformazione, cessazione e liquidazione di quote societarie, gli oneri per garanzie, nonché le escussioni nei confronti dell'ente delle garanzie concesse. Tali tipologie sono raggruppate nell'unica voce "Trasferimenti, garanzie e altre spese" (B).

L'analisi si concentra sugli organismi partecipati dei quali si dispongono le informazioni sulle spese²³⁴ degli enti partecipanti: va, comunque, precisato che nel novero sono comprese quelle per le quali l'ente ha dichiarato almeno una tipologia di erogazione tra quelle sopra esposte (che può essere solo trasferimenti, oppure oneri per contratti di servizio o per copertura perdite, etc.).

La spesa degli enti sanitari a titolo di oneri per contratti di servizio è rappresentativa della corretta programmazione delle esigenze di funzionamento di entrambi (ente partecipante ed ente partecipato) e, in generale, della gestione attenta degli organismi partecipati, spesso affidatari diretti di servizi pubblici e, pertanto, soggetti ai pregnanti poteri di vigilanza e di controllo spettanti agli enti proprietari. L'indagine coinvolge complessivamente 53 organismi partecipati (rispetto ai complessivi 130) che, dall'applicativo "Partecipazioni", risultano destinatari di erogazioni (impegni) da parte degli enti partecipanti. Con riferimento ai pagamenti effettuati, invece, l'aggregato risulta essere di 48 organismi partecipati.

Non si esclude che l'entità delle erogazioni sia molto più estesa di quella documentabile in questa sede, a causa della incompletezza delle informazioni disponibili.

Nelle tabelle che seguono, la spesa degli enti sanitari verso gli organismi oggetto dell'indagine viene rappresentata sotto il profilo degli importi erogati dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi. Tale impostazione metodologica implica, quindi, che la numerosità degli organismi partecipati esposti nelle tabelle²³⁵ che seguono risulta essere differente dal dato sopra indicato, in quanto un certo numero di organismi partecipati viene considerato più volte, in virtù del fatto che esistono situazioni in cui più enti sanitari (anche di Regioni diverse) partecipano allo stesso organismo partecipato.

La tabella che segue (Tabella 33/SA) evidenzia le erogazioni sostenute dagli enti partecipanti per gli organismi partecipati ammontano complessivamente a 642,9 milioni di euro. Le maggiori risorse assegnate agli organismi partecipati risultano erogate dagli enti sanitari appartenenti alla Regione Puglia, con 174 milioni di euro (27,07% del totale), alla Regione Emilia-Romagna, con 173,9 milioni di euro (27,05% del totale) e alla Regione Piemonte, con 112 milioni di euro (17,42% del totale).

La voce di maggior peso, a livello aggregato nazionale, è rappresentata dagli oneri per contratti di servizio (A) pari a 617,7 milioni di euro (96,1% del totale). In tale macro aggregato spicca la Puglia con 174 milioni di euro, seguita dall'Emilia-Romagna (162,5 milioni di euro) e il Piemonte (99,6 milioni di euro). Le altre voci ("Trasferimenti garanzie ed altre spese" e "Oneri per acquisizione di quote societarie") rappresentano un residuale del totale, rispettivamente pari a 3,8% e 0,1% del totale.

²³⁴ Si utilizza la terminologia adoperata dall'applicativo "Partecipazioni". A tal fine si rimanda al par. 6.1.

²³⁵ Non è stato inserito il totale di colonna relativo al numero di organismi partecipati beneficiari di erogazioni da parte degli enti partecipanti in quanto poco significativo.

Non si riscontrano, dai dati comunicati, movimenti contabili tra ente partecipante e organismo partecipato per finalità di copertura perdite o per aumento di capitale se pure, nella Tabella 34/SA, si evidenziano pagamenti per oneri per copertura perdite negli enti sanitari della Regione Veneto per un ammontare di 396 mila di euro²³⁶.

Di seguito sono esposti i valori delle erogazioni complessive degli enti.

Tabella 33/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti agli organismi partecipati ⁽¹⁾ ("Impegni")

Enti sanitari con sede nella Regione	Oneri per contratti di servizio (A)	Trasferimenti garanzie ed altre spese (B)	Oneri per copertura perdite (C)	Aumento di capitale non per ripiano perdite (D)	Oneri per acquisizione di quote societarie (E)	Totale Erogazione (A+B+C+D+E)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Valle d' Aosta	5.050.513	0				5.050.513	1
Piemonte	99.638.948	12.366.836	0	0	12.000	112.017.784	5
Lombardia	112.658	0	0	0	0	112.658	3
Liguria	37.226.219	0	0	0	0	37.226.219	3
Veneto	38.110.463	472.639	0	0	490.000	39.073.102	5
P.A. Bolzano	3.337.590	0				3.337.590	1
Friuli-Venezia Giulia	84.744	0	0	0	0	84.744	1
Emilia-Romagna	162.554.117	11.349.777	0	0	0	173.903.894	10
Toscana	39.018.864	523.046	0	0	0	39.541.910	12
Umbria	27.247.632	10.345	0	0	0	27.257.977	4
Marche	87.596	0				87.596	1
Abruzzo	213.866	0	0	0	0	213.866	1
Campania	3.954.040	0	0	0	0	3.954.040	2
Puglia	174.069.490	0	0	0	0	174.069.490	7
Sicilia	27.003.401	0	0	0	0	27.003.401	4
Totale	617.710.141	24.722.643	0	0	502.000	642.934.784	
<i>% sul totale erogazione</i>	<i>96,1</i>	<i>3,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>100,0</i>	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di n. 53.

La situazione dei pagamenti è sostanzialmente coerente con gli "impegni". I pagamenti effettuati dagli enti sanitari agli organismi partecipati ammontano a 675 milioni di euro: la parte più cospicua è rappresentata dagli oneri per contratti di servizio, pari a 652,8 milioni di euro (96,7% del totale).

²³⁶ Dalla banca dati risulta che l'azienda ULSS n.1 Dolomiti ha effettuato nel corso del 2018 un pagamento per oneri per copertura perdite di 396.261 euro per l'Istituto Codivilla Putti di Cortina S.p.A. (in liquidazione).

Tabella 34/SA - Importi erogati dagli enti partecipanti agli organismi partecipati ⁽¹⁾ ("Pagamenti")

Enti sanitari con sede nella Regione	Oneri per contratti di servizio (A)	Trasferimenti garanzie ed altre spese (B)	Oneri per copertura perdite (C)	Aumento di capitale non per ripiano perdite (D)	Oneri per acquisizione di quote societarie (E)	Totale Erogazione (A+B+C+D+E)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Valle d'Aosta	5.287.525	0				5.287.525	1
Piemonte	89.913.447	9.996.882	0	0	12.000	99.922.329	4
Lombardia	107.888	5.655	0	0	0	113.543	4
Liguria	37.129.909	95.000	0	0	264	37.225.173	3
Veneto	58.807.495	171.570	396.261	0	490.000	59.865.326	5
Friuli-Venezia Giulia	53.634	0	0	0	0	53.634	1
Emilia-Romagna	192.449.551	9.513.901	0	0	0	201.963.452	10
Toscana	42.943.166	506.772	0	0	0	43.449.938	10
Umbria	26.456.137	10.345	0	0	0	26.466.482	4
Marche	87.596	0				87.596	1
Lazio		44.627	0	0	0	44.627	1
Campania	3.954.040	0	0	0	0	3.954.040	2
Puglia	174.233.438	0	0	0	0	174.233.438	7
Sicilia	21.424.128	957.999	0	0	0	22.382.127	2
Totale	652.847.954	21.302.751	396.261	0	502.264	675.049.230	
<i>% sul totale erogazione</i>	<i>96,7</i>	<i>3,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>100,0</i>	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni erogate dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di n. 48.

6.1.3 "Entrate"

Al fine di esaminare le entrate degli enti sanitari correlate a movimenti contabili con i propri organismi partecipati, sono presi in considerazione i dividendi, i proventi per cessione di quote e le altre entrate. L'analisi si concentra su tutti gli organismi partecipati (in via diretta e indiretta) che, nell'esercizio 2018, hanno erogato somme, a qualunque titolo, a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dalla presenza o meno della presenza dei bilanci degli organismi in banca dati.

Gli organismi partecipati per i quali l'ente sanitario ha dichiarato almeno una tipologia di entrata²³⁷ (che può essere solo dividendi, cessione di quote o altre entrate) sono n. 24, per la parte relativa agli accertamenti, e n. 19, per la parte relativa agli incassi.

Nelle tabelle che seguono, le entrate degli enti sanitari provenienti dagli enti partecipati oggetto dell'indagine viene rappresentata sotto il profilo degli importi ricevuti dagli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati riceventi. Tale impostazione metodologica implica, quindi, che la numerosità degli organismi partecipati esposti nelle tabelle che seguono²³⁸ risulta essere differente dal dato sopra indicato, in quanto un certo numero di organismi partecipati viene considerato più volte, in virtù del fatto che

²³⁷ Si utilizza la terminologia adoperata dall'applicativo "Partecipazioni". A tal fine si rimanda al par. 6.1.

²³⁸ Non è stato inserito il totale di organismi partecipati beneficiari di erogazioni da parte degli enti partecipanti in quanto poco significativo.

esistono situazioni in cui più enti sanitari (anche di Regioni diverse) partecipano allo stesso organismo partecipato.

A livello complessivo le entrate registrate dagli enti sanitari per erogazioni ricevute dagli organismi partecipati ammontano a 46,8 milioni di euro, dei quali 6,8% risulta provenire dai dividendi e il 93,2% risulta provenire da "altre entrate". Quest'ultima categoria, di carattere residuale, risulta essere preminente in tutte le Regioni esaminate, tra le quali viene in rilievo il dato dell'Emilia-Romagna che, con 31,6 milioni di euro, rappresenta oltre i 2/3 del totale della voce a livello nazionale; per gli enti sanitari appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano, alla Regione Veneto e alla Regione Campania, la voce "altre entrate" rappresenta la unica componente di accertamento. Gli enti sanitari della Regione Piemonte presentano accertamenti sia dal lato dividendi (2 milioni di euro), sia, in misura maggiore, dal lato "altre entrate", che rappresentano, con 5,4 milioni di euro, oltre il 72% del totale degli accertamenti dell'area regionale. Con riferimento alle entrate derivanti da cessioni di quote, si registra il dato relativo agli enti sanitari della Regione Emilia-Romagna (459 euro).

Tabella 35/SA - Entrate provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ verso gli enti partecipanti (Accertamenti)

Descrizione Regione ente sanitario	Dividendi (A)	Cessioni quote (B)	Altre entrate (C)	Totale accertamenti (A+B+C)	Numero organismi partecipati ⁽¹⁾
Piemonte	2.040.000	0	5.461.121	7.501.121	3
Lombardia	5.043	0	15.634	20.677	3
Liguria	60	0	0	60	1
P.A. Bolzano	0	0	13.173	13.173	1
Veneto	0	0	4.727.948	4.727.948	5
Emilia-Romagna	0	459	31.635.751	31.636.210	3
Toscana	293.006	0	1.412.603	1.705.609	4
Umbria	121.934	0	126.782	248.716	2
Campania	0	0	300.004	300.004	1
Puglia	716.893	0	0	716.893	2
Totale	3.176.936	459	43.693.016	46.870.411	
<i>% sul totale riscossioni</i>	<i>6,8</i>	<i>0,0</i>	<i>93,2</i>	<i>100,0</i>	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L'indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un'area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di n. 25.

Per quanto riguarda i flussi di cassa, a livello complessivo gli enti sanitari hanno incassato dagli organismi partecipati 42,7 milioni di euro. La maggior parte delle riscossioni scaturisce dalla voce "altre entrate", pari a circa 39,2 milioni di euro, mentre i dividendi, pari a 3,5 milioni di euro, rappresentano l'8,3% del totale. Come per gli accertamenti, gli enti sanitari che hanno registrato i maggiori incassi sono ubicati in Emilia-Romagna (28,7 milioni di euro), in Piemonte (6,3 milioni di euro) e in Veneto (4,6 milioni di euro).

Tabella 36/SA - Incassi provenienti dagli organismi partecipati ⁽¹⁾ verso gli enti partecipanti

Descrizione Regione ente sanitario	Dividendi (A)	Cessioni quote (B)	Altre entrate (C)	Totale riscossioni (A+B+C)	Numero società partecipate ⁽¹⁾
Piemonte	2.040.000	0	4.325.495	6.365.495	3
Lombardia	5.043	0	5.182	10.225	2
Veneto	11.730	0	4.592.060	4.603.790	4
Emilia-Romagna	0	0	28.756.493	28.756.493	3
Toscana	171.636	0	1.437.047	1.608.683	4
Umbria	121.934	0	85.922	207.856	2
Lazio	516.460	0	0	516.460	1
Puglia	700.000	0	0	700.000	1
Totale	3.566.803	0	39.202.199	42.769.002	
% sul totale riscossioni	8,3	0,0	91,7	100,0	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell’11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

⁽¹⁾ L’indagine prende in considerazione le movimentazioni a beneficio degli enti partecipanti, a prescindere dal territorio regionale di appartenenza degli stessi e dei relativi organismi partecipati; pertanto, un certo numero di organismi partecipati viene ripetuto in corrispondenza di più di un’area regionale. Il numero degli organismi partecipati esaminati, al netto di quelli considerati più di una volta, è di n. 20.

6.2 Affidamenti

In tema di affidamenti la disciplina generale, illustrata nel par. 4.2, si applica anche alle relazioni tra ente sanitario partecipante e organismo partecipato da questo ultimo.

L’individuazione delle attività svolte dagli organismi partecipati è un tema di rilievo centrale sia ai fini della valutazione della loro inerenza allo scopo istituzionale dell’ente territoriale sia per analizzare i rapporti che intercorrono tra gli enti e gli organismi; rapporti che si concretizzano nell’affidamento di un servizio, con le diverse modalità consentite dalla legge, e quindi, esitano in un regolamento negoziale: il contratto di servizio.

L’individuazione, nell’ambito del perimetro d’azione della società, dell’attività prevalente²³⁹ risulta, pertanto, dirimente per separare gli organismi che gestiscono servizi pubblici da quelli strumentali²⁴⁰.

6.2.1 Le modalità di affidamento dei servizi agli organismi partecipati

Il *focus* dell’indagine si sposta sulle modalità di affidamento dei servizi da parte degli enti sanitari agli organismi partecipati, indipendentemente dalla loro forma giuridica²⁴¹, dalla tipologia di contabilità adottata²⁴² e dall’approvazione o meno del bilancio 2018, purché sussista un affidamento da parte dell’ente partecipante.

²³⁹ L’attività prevalente coincide con il primo livello dei codici ATECO.

²⁴⁰ In questa indagine, l’acquisizione delle informazioni sull’oggetto sociale è stata effettuata direttamente da InfoCamere, per gli organismi tenuti a depositare il bilancio nel Registro delle imprese, mentre, per tutti gli altri, i dati sono stati forniti dagli enti proprietari attraverso l’applicativo “Partecipazioni” del Portale Tesoro.

²⁴¹ Società e non società.

²⁴² Contabilità economico-patrimoniale (codice civile, IAS, bancario e assicurativo, ecc.) e contabilità finanziaria.

L'osservazione dei servizi, classificati per settore di attività, è stata svolta con riguardo sia alla tipologia degli enti affidanti (v. Tabella 37/SA), sia alle modalità di affidamento (v. Tabella 39/SA), mentre, sempre sotto il profilo dell'ente affidante si è dato conto dell'aggregazione su base regionale (v. Tabella 38/SA).

Gli enti sanitari che hanno comunicato sull'applicativo "Partecipazioni" affidamenti ai loro organismi partecipati sono n. 88 (76,5% del totale), su una totale di n. 115 enti sanitari²⁴³ (v. par. 2.2.2) ed hanno riguardato n. 58 organismi partecipati, su una platea di n. 149 (v. Tabella 1/SA, par. 2.2.2).

Come emerge dalla Tabella 37/SA, la tipologia di ente affidante è rappresentata prevalentemente dall'amministrazione dichiarante, con 170 affidamenti (87,2% del totale), seguito dalla voce residuale Altro²⁴⁴ (con n. 17 affidamenti, 8,7% del totale) e dal Consorzio di enti pubblici (con n. 8 affidamenti, 4,1% del totale).

Il totale degli affidamenti è pari a n. 195 per un totale di impegni annuali pari a 611,4 milioni di euro. La maggior parte degli affidamenti si concentra nella categoria "Servizi strumentali": si rilevano n. 149 affidamenti (76,4% del totale affidamenti) per un ammontare complessivo - a livello di impegni - pari a 285 milioni di euro (46,7% del totale impegni).

A livello di impegni, la maggior parte degli affidamenti si concentra nell'attività legata alla "Sanità e assistenza sociale", con n. 35 affidamenti per un totale impegni pari a 320 milioni di euro (52,4% del totale impegni), e al "Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese", con n. 31 affidamenti per un totale di 149 milioni di euro (24,4% del totale impegni).

A livello regionale gli enti sanitari che maggiormente fanno ricorso all'affidamento sono ubicati in Puglia (v. Tabella 38/SA), con n. 17 affidamenti per un totale di 168,9 milioni di euro (27,6% del totale), in Emilia-Romagna, con n. 44 affidamenti per un totale di 161,7 milioni di euro (26,5% del totale), e in Piemonte, con n. 27 affidamenti per un totale di 99,6 milioni di euro.

In quasi tutte le Regioni gli affidamenti vengono effettuati dall'Amministrazione dichiarante, ad eccezione di n. 7 Regioni, in cui l'affidamento avviene anche da Consorzi di enti pubblici e da Altro (categoria residuale che rappresenta altre tipologie di enti).

In Veneto²⁴⁵ e in Friuli-Venezia Giulia²⁴⁶ risultano alcuni enti sanitari che hanno erogato affidamenti per i quali dichiarano un "impegno" annuale pari a zero.

²⁴³ Sono gli enti sanitari che hanno dichiarato di detenere organismi partecipati (v. par. 2.2.2).

²⁴⁴ È una voce residuale che ricomprende tutto ciò che non rientra nelle seguenti categorie: Amministrazione dichiarante, Consorzio di enti pubblici, AATO ed EGA.

²⁴⁵ L'azienda ospedaliera universitaria integrata di Verona ha dichiarato nell'applicativo "Partecipazioni" di avere n. 2 affidamenti con impegno annuale pari a 0 erogato come amministrazione dichiarante; inoltre, l'azienda Ulss n. 7 Pedemontana ha dichiarato nell'applicativo "Partecipazioni" di avere n. 2 affidamenti con impegno annuale pari a 0 erogato attraverso un Consorzio di enti pubblici.

²⁴⁶ Il C.R.O. Centro di riferimento oncologico ha dichiarato nell'applicativo "Partecipazioni" di avere n. 1 affidamento con impegno annuale pari a 0 erogato come amministrazione dichiarante e n. 1 affidamento con impegno annuale pari a 0 erogato attraverso un Consorzio di enti pubblici.

Le società a totale partecipazione pubblica, di norma, sono annoverabili tra i destinatari degli affidamenti senza gara (*in house providing*), qualora sussistano le ulteriori condizioni della prevalenza dell'attività per l'ente socio e del "controllo analogo" esercitato dallo stesso ente²⁴⁷.

Il ricorso generalizzato a tale modalità di affidamento è illustrato nella Tabella 39/SA, ove si rinvencono i dati relativi agli affidamenti totali comunicati da 88 enti sanitari, con riferimento a n. 58 organismi partecipati. In tale ambito, il numero di affidamenti diretti risulta pari a 185 su un totale di 195, con un'incidenza percentuale del 94,8%, a fronte di impegni di poco più di 575 milioni di euro (94% dell'impegnato totale).

Le gare con impresa terza risultano essere, invece, soltanto 9, con un'incidenza percentuale in termini di spesa per gli enti sanitari di circa il 5,4% del totale; quelli a società mista, con gara a doppio oggetto, sono limitati a 1 solo caso, pari ad un'incidenza percentuale di 0,5% sugli impegni totali.

Sul totale degli affidamenti con gara²⁴⁸, pari a 10 casi sui 195 affidamenti totali (5,1% del totale), si registra che la metà degli stessi (5 casi) si riferiscono ad affidamenti per servizi pubblici locali.

In linea generale, quindi, si riscontra la grande rilevanza del fenomeno degli affidamenti diretti.

²⁴⁷ Per approfondimenti v. par. 4.2.

²⁴⁸ Riferimento agli affidamenti tramite gara (9 casi) e gara a doppio oggetto (1 caso).

Tabella 37/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e servizio affidato

Servizio affidato	Tipologia ente affidante							
	Amministrazione dichiarante		Consorzio di Enti pubblici		Altro		Totale	
	Affidamenti							
	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	2	104.523					2	104.523
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	4	3.093.842	2	856.000			6	3.949.842
Trasporto e Magazzinaggio	3	1.641.361					3	1.641.361
Sanità e assistenza sociale	29	317.059.680			6	3.342.102	35	320.401.782
TOTALE SPL	38	321.899.406	2	856.000	6	3.342.102	46	326.097.508
Attività artistiche, sportive di intrattenimento e divertimento	3	7.529.963			1	177.139	4	7.707.102
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	1	6.367.968					1	6.367.968
Attività Immobiliari	2	398.266					2	398.266
Attività professionali, scientifiche e tecniche	12	4.390.894	2	⁽¹⁾ 0			14	4.390.894
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli			1	63			1	63
Costruzioni	1	485.490					1	485.490
Istruzione	8	325.112					8	325.112
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	28	144.541.305			3	4.504.176	31	149.045.481
Servizi di informazione e comunicazione	71	80.962.413	3	68.704	6	5.826.004	80	86.857.121
Altre attività di servizi	6	29.739.515			1	⁽¹⁾ 0	7	29.739.515
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	132	274.740.926	6	68.767	11	10.507.319	149	285.317.012
Totale	170	596.640.332	8	924.767	17	13.849.421	195	611.414.520
% sul totale	87,2	97,6	4,1	0,2	8,7	2,3	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da 88 enti sanitari con riferimento a n. 58 organismi partecipati

⁽¹⁾ L'ente partecipante ha comunicato un affidamento con un impegno annuale pari a 0.

Tabella 38/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per tipologia ente affidante e per Regione

Regione	Tipologia ente affidante							
	Amministrazione dichiarante		Consorzio di Enti pubblici		Altro		Totale	
	Affidamenti							
	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali	Numero	Impegni annuali
Valle d'Aosta	1	5.050.513					1	5.050.513
Piemonte	27	99.638.948					27	99.638.948
Lombardia	3	112.658					3	112.658
Liguria	14	36.185.111	1	63	1	1.041.045	16	37.226.219
P.A. Bolzano	1	3.337.590					1	3.337.590
Veneto	14	37.904.981	3	⁽¹⁾ 0	1	⁽¹⁾ 0	18	37.904.981
Friuli-Venezia Giulia	3	84.744	1	⁽¹⁾ 0			4	84.744
Emilia-Romagna	42	160.679.131			2	1.058.058	44	161.737.189
Toscana	22	36.635.790	2	856.000	2	1.527.074	26	39.018.864
Umbria	9	20.415.791			4	6.704.003	13	27.119.794
Marche	1	87.596					1	87.596
Abruzzo	1	213.866					1	213.866
Campania	2	3.954.040					2	3.954.040
Puglia	17	168.924.148					17	168.924.148
Sicilia	13	23.415.425	1	68.704	7	3.519.241	21	27.003.370
Totale	170	596.640.332	8	924.767	17	13.849.421	195	611.414.520

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da 88 enti sanitari con riferimento a n. 58 organismi partecipati

⁽¹⁾ L'ente partecipante ha comunicato un affidamento con un impegno annuale pari a 0.

Tabella 39/SA - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi

Servizio Affidato	Modalità di affidamento							
	Diretto		Tramite gara a doppio oggetto		Tramite gara		Totale	
	N. affidamenti	Impegno annuale	N. affidamenti	Impegno annuale	N. affidamenti	Impegno annuale	N. affidamenti	Impegno annuale
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	2	104.523					2	104.523
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	4	3.093.842			2	856.000	6	3.949.842
Trasporto e Magazzinaggio	3	1.641.361					3	1.641.361
Sanità e assistenza sociale	32	296.425.340			3	23.976.442	35	320.401.782
TOTALE SPL	41	301.265.066			5	24.832.442	46	326.097.508
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	4	7.707.102					4	7.707.102
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione					1	6.367.968	1	6.367.968
Attività Immobiliari	2	398.266					2	398.266
Attività professionali, scientifiche e tecniche	13	4.307.080			1	83.814	14	4.390.894
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1	63					1	63
Costruzioni	1	485.490					1	485.490
Istruzione	8	325.112					8	325.112
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	31	149.045.481					31	149.045.481
Servizi di informazione e comunicazione	79	85.178.511			1	1.678.610	80	86.857.121
Altre attività di servizi	5	26.400.995	1	3.337.590	1	930	7	29.739.515
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	144	273.848.100	1	3.337.590	4	8.131.322	149	285.317.012
Totale	185	575.113.166	1	3.337.590	9	32.963.764	195	611.414.520

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da 88 enti sanitari con riferimento a n. 58 organismi partecipati

SEZIONE TERZA

Le analisi delle Sezioni regionali di controllo

7 LE VALUTAZIONI DELLA CORTE SUL TERRITORIO

7.1 I controlli sugli organismi partecipati

In continuità con l'impostazione dei precedenti referti – ed a completamento dei dati esposti – vengono riportati gli esiti dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, in materia di organismi partecipati, e le deliberazioni rese che restituiscono un significativo quadro di insieme in ordine allo stato di attuazione delle novità recate dal d.lgs. n. 175/2016, evidenziandone eventuali profili critici. Inoltre, viene seguito il procedere dei percorsi di razionalizzazione del sistema delle partecipazioni societarie cui gli enti territoriali hanno dato corso. Importanti elementi informativi sono offerti, a detti fini, dalle pronunce adottate nell'ambito delle verifiche svolte sulle gestioni finanziarie delle Regioni, in special modo quelle relative ai giudizi di parificazione dei rendiconti generali, e degli enti locali, nonché le deliberazioni adottate con riferimento a più mirati controlli volti ad attenzionare specifici profili applicativi della vigente normativa.

In primo luogo, di interesse appaiono gli elementi conoscitivi offerti dalle Sezioni regionali di controllo in ordine ai processi di revisione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie che continuano a rivestire particolare rilievo. Si tratta, come noto, di un controllo che si inserisce in un quadro ordinamentale particolarmente complesso, e in continua evoluzione, che prevedeva una prima fase di censimento e avvio dei programmi operativi, seguita da una fase di concreta realizzazione degli obiettivi previsti dal piano.

In tale contesto le Sezioni, da un lato, hanno posto l'attenzione sul rispetto degli obblighi comunicativi imposti dalla legge, d'altro lato hanno avuto riguardo ai contenuti degli atti di ricognizione delle partecipazioni, con particolare riferimento alle scelte operative/gestionali adottate dagli enti soci al fine di dare compiuta realizzazione agli obiettivi previsti negli stessi atti di razionalizzazione.

Le risultanze di dette verifiche hanno evidenziato plurimi profili critici soprattutto con riguardo alla compiuta esposizione delle motivazioni del mantenimento di alcune partecipazioni societarie e della strategicità delle partecipazioni.

In ogni caso continua a rilevarsi una applicazione della normativa secondo una impostazione meramente adempimentale e l'assenza di una effettiva prospettiva programmatica rispetto alle misure di razionalizzazione/revisione da realizzare.

Per ciò che attiene a profili più strettamente contabili, oggetto di particolare approfondimento è stato il fondo perdite societarie di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, soprattutto, sotto il profilo del corretto e adeguato dimensionamento: in tal senso è stata sottolineata l'esigenza di un'esposizione dei dati

esaustiva e maggiormente trasparente da cui si evinca con certezza la metodologia adottata per la quantificazione del fondo.

Riscontri e controlli sono stati, inoltre, svolti in relazione alla c.d. circolarizzazione dei debiti e dei crediti reciproci che ha evidenziato disallineamenti ed incongruenze oltre che un rispetto, non sempre puntuale, delle previsioni normative con riferimento alla c.d. doppia asseverazione.

Nell'ambito dei controlli sui rendiconti degli enti locali *ex art. 148-bis* del Tuel e in sede di monitoraggio dei piani di riequilibrio finanziari pluriennali è stata riservata particolare attenzione alle gestioni esternalizzate ed alle potenziali ripercussioni sui bilanci degli enti partecipanti.

Oggetto di specifico approfondimento sono state, inoltre, le erogazioni in favore degli organismi partecipati in perdita al fine di verificare il rispetto del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 6, co. 19, del d.l. n. 78/2020 (convertito dalla l. n. 122/2010, successivamente ripreso e confermato dall'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 175/2016): sul punto è stata in maniera costante ed univoca richiamata la consolidata giurisprudenza contabile secondo cui, non solo non sussiste alcun obbligo di salvataggio a carico dell'ente pubblico socio, ma anzi l'ente deve astenersi dal coprire il fabbisogno finanziario della società in difficoltà qualora non siano chiari ed evidenti i vantaggi per l'ente derivanti dall'operazione di salvataggio.

Nello stesso senso sono state analizzate situazioni particolarmente critiche di società partecipate da enti locali che, seppure in liquidazione da diversi anni, fanno registrare perdite reiterate, con risvolti negativi sui bilanci degli enti soci che continuano a ripianarle con esborsi annuali significativi.

Sotto tale profilo è stata rilevata la relazione diretta che si instaura tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari, e come sia da perseguire una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel preservare la sana gestione degli organismi partecipati.

Da ultimo giova sottolineare la particolare attenzione riservata dalle Sezioni regionali anche nell'ambito delle verifiche sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni.

7.1.1 Valle d'Aosta

Nel corso del 2020 la Sezione di controllo ha proseguito le verifiche sul percorso di razionalizzazione in relazione alle partecipazioni societarie.

La deliberazione n. 11/2020 e la deliberazione n. 12/2020 hanno avuto riguardo al controllo dei piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie redatti nel 2018 e nel 2019, rispettivamente, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dagli enti locali del medesimo ambito territoriale.

Sotto il primo profilo, a partire dagli esiti delle verifiche svolte in ordine alla revisione straordinaria *ex art. 24 Tusp*, l'analisi si è appuntata sulla razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dall'Amministrazione regionale al 31 dicembre 2018²⁴⁹.

Le motivazioni del mantenimento di alcune delle partecipazioni societarie sono risultate adeguate, in particolare per quelle partecipazioni in società che, pur non avendo un evidente carattere strategico, non presentano criticità riconducibili alle fattispecie comprese nell'art. 20, co. 2, del Tusp. Dal seguito dato alle osservazioni formulate dalla Sezione, è emerso che la Regione ha posto in essere azioni correttive e di adeguamento alla maggior parte dei rilievi mossi in sede di analisi della revisione straordinaria effettuata nel 2017.

Nondimeno sono emerse carenze motivazionali, sia pur contenute, mentre è stato richiesto all'Amministrazione regionale di dare evidenza ai risultati concretamente realizzati in materia di costi di funzionamento nelle future revisioni ordinarie.

Specifiche criticità sono state contestate in merito al numero di amministratori in relazione al numero di dipendenti e con riferimento ai tempi di definizione delle programmate dismissioni.

I controlli effettuati nei confronti degli enti locali (74 Comuni, 8 Unités e il Consorzio BIM, Bacino Imbrifero Montano, dei Comuni della Valle d'Aosta) hanno riguardato la revisione ordinaria di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 per gli anni 2018 e 2019.

Dall'esame della documentazione acquisita e delle informazioni rese disponibili è emerso che gli enti, alla data del 31 dicembre 2018, hanno complessivamente adottato le seguenti decisioni:

- dismissione di n. 6 partecipazioni societarie (dismissioni, alienazioni e recessi);
- mantenimento senza azioni di razionalizzazione per n. 233 partecipazioni (82 INVA + 83 CELVA+68);
- mantenimento di n. 1 partecipazione con azioni di razionalizzazione.

Nel dettaglio le partecipazioni dirette detenute dagli enti locali alla data del 31 dicembre 2018 sono complessivamente 240 (agli esiti della revisione straordinaria esse ammontavano a 257), con una riduzione di 17 partecipazioni.

Nella generalità delle revisioni esaminate, le amministrazioni locali hanno esposto in termini adeguati le motivazioni del mantenimento di molte delle partecipazioni societarie.

Le valutazioni della compatibilità di tali decisioni con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa sono risultate in generale sufficientemente esplicitate; analoghe conclusioni sono state tratte, nel caso di motivazioni legate alle attività inerenti ai servizi pubblici, per le ragioni di convenienza economica dell'organizzazione del servizio mediante la forma societaria, in particolare

²⁴⁹ Nell'occasione è stato attestato che, al 31 dicembre 2019, la Regione detiene n. 58 partecipazioni dirette e indirette in 48 organismi partecipati per le quali il Consiglio regionale ha formulato le proprie determinazioni, disponendo il mantenimento senza azioni di razionalizzazione per 45 di esse, la dismissione per 8 e il mantenimento, con azioni di razionalizzazione, per 5 partecipazioni.

quella *in house*, rispetto alle ulteriori possibili forme o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione.

La Sezione ha rilevato la necessità di specifici adempimenti in vista della prossima revisione periodica delle partecipazioni, da effettuarsi, ai sensi degli artt. 20 e 26, co. 11, del Tusp, entro il 31 dicembre 2020 (nuova valutazione delle partecipazioni possedute in grado di assicurarne la piena conformità alle prescrizioni del Testo unico e non il mero riepilogo di decisioni adottate in passato/ una puntuale esplicitazione delle motivazioni, soprattutto laddove l'ente rilevi la criticità di cui all'art. 20, co. 2, del Tusp/ l'acquisizione del parere dell'organo di revisione prima dell'adozione dell'atto deliberativo di ricognizione/ una maggiore attenzione nella compilazione delle schede predisposte dalla Sezione delle autonomie, come peraltro già segnalato nel parere n. 9/2019 di questa Sezione).

Nell'ambito dei controlli svolti dalla Sezione di controllo per la Regione autonoma Valle d'Aosta, particolare rilievo assumono le verifiche circa il compiuto rispetto della previsione di cui art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, a mente del quale le amministrazioni, nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, sono tenute a verificare la corrispondenza degli importi dei crediti e dei debiti reciproci con i propri enti strumentali e le proprie società partecipate e ad illustrarne esiti e motivazioni, in vista dell'adozione dei provvedimenti finalizzati alla riconciliazione delle partite contabili.

Come noto, trattasi di un adempimento subordinato all'osservanza di specifici requisiti formali quali, in particolare, la c.d. doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione.

In questa prospettiva con deliberazione n. 2 del 20 febbraio 2020, in occasione delle verifiche sul rendiconto generale della Regione, è stato accertato che per tre società partecipate (Casinò S.p.A., Finaosta S.p.A. e Iseco S.p.A.), alla data di redazione della relazione sulla gestione, non risultava presentata l'asseverazione degli organi di revisione. Successivamente tale inadempimento è rimasto circoscritto alla sola società Casinò S.p.A. È stato, inoltre, appurato per tre società (Avda S.p.A., Air Vallée S.p.A. e Regional airport S.p.A.) il mancato invio del prospetto di riconciliazione e l'impossibilità di procedersi alla prescritta verifica.

In esito alla predetta ricognizione, sono emersi disallineamenti complessivi pari a euro -8.436.688,48 di debiti e euro -149.057,94 di crediti, che la Regione ha giustificato facendo riferimento, in primo luogo alle fisiologiche discrasie correlate ai diversi sistemi contabili (finanziario/economico-patrimoniale), nonché alle modalità di regolazione contabile di alcune poste (*split payment* per il pagamento dell'IVA) oltre che allo sfasamento temporale verificatosi rispetto ad alcune registrazioni contabili. Di particolare rilievo sono le argomentazioni svolte circa il mantenimento di residui passivi negli esercizi precedenti che in sede di riaccertamento ordinario 2018 avrebbero dovuto essere ulteriormente differiti al 2019.

A fronte di tali discrepanze, complessivamente ritenute significative dalla Sezione, l'unico caso riconosciuto dall'Amministrazione come "disallineamento sostanziale" è riferibile all'importo di euro

-723.229,36 relativi a “crediti vantati dalla società (Valeco S.p.A.) cui non corrispondono impegni nella contabilità regionale: a tal riguardo la Sezione si è riservata di valutarne la fondatezza e l’attivazione per gli stessi delle procedure di riconoscimento del debito fuori bilancio, ai sensi dell’articolo 73 del d.lgs. 118/2011.

Per quanto concerne i provvedimenti di riconciliazione la Sezione ha rilevato che le differenze di contabilizzazione evidenziate dalla Regione sono dovute ad un’applicazione non puntuale della normativa che prevede l’esposizione nella relazione sulla gestione, tra gli altri, degli *“esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate”*. La Regione è stata richiamata ad una corretta applicazione dei concetti di debito e credito (contabilità economico-patrimoniale) indicati dalla norma e ad una perimetrazione dei medesimi concetti rispetto all’istituto dei residui attivi e passivi (contabilità finanziaria)²⁵⁰.

Di particolare interesse risulta altresì, l’analisi svolta dalla Sezione, anche alla luce delle linee guida sul bilancio consolidato rese dalla Sezione delle autonomie. Dette verifiche hanno avuto ad oggetto: l’individuazione del GAP (Gruppo Amministrazione Pubblica) e del perimetro di consolidamento, le misure organizzative adottate per l’elaborazione del documento contabile in parola (nella specie idonee comunicazioni e direttive di indirizzo), le rettifiche di pre-consolidamento e le elisioni delle operazioni infragruppo, i saldi reciproci tra i componenti del Gruppo, nonché i metodi di consolidamento e i contenuti della nota integrativa. Nel fare rinvio alla relazione e alle osservazioni svolte con riguardo agli specifici profili, in tale sede giova richiamare, sia pur sinteticamente, i seguenti aspetti:

- 1) definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica e mancato aggiornamento dello stesso avuto riguardo alla previsione di cui al principio contabile 4/4 del d.lgs. n. 118/2011, in forza del quale *“il Bilancio consolidato del Gruppo di un’amministrazione pubblica è predisposto facendo riferimento all’area di consolidamento, individuata dall’Ente capogruppo alla data del 31 dicembre dell’esercizio a cui si riferisce”*. In tal senso è stato rimarcato che la Regione per l’esercizio 2018 avrebbe dovuto procedere all’aggiornamento degli elenchi, assunti quale parametro per l’enucleazione del perimetro di consolidamento;
- 2) calcolo delle soglie di irrilevanza ai fini dell’esclusione di taluni organismi partecipati dall’area di consolidamento e rispetto dei principi contabili dell’unitarietà formale, temporale e sostanziale dei bilanci di raffronto di cui non si è dato conto nei documenti contabili forniti in sede istruttoria;

²⁵⁰ È stato al riguardo precisato che se *“le due nozioni trovano coincidenza nel caso di obbligazioni di durata annuale, non risultano altrettanto corrispondenti laddove l’obbligazione sia di tipo pluriennale”*, atteso che in tale circostanza, *“il residuo risulta essere la quota di costo impegnata o di ricavo accertata nell’anno, ma non pagata o riscossa al termine dell’esercizio (con riferimento alla singola annualità), mentre il debito o il credito risultano essere la quota di costo non erogata o di ricavo non incassata relativamente all’obbligazione nella sua totalità (con riferimento a tutte le annualità residue)”*.

- 3) applicazione di criteri non uniformi rispetto alle società Finaosta S.p.A. e C.V.A. S.p.A. alle quali, in sede di direttive di indirizzi è stato consentito di continuare ad applicare specifici criteri in vista di una rappresentazione veritiera e corretta. Sul punto è stato rilevato come detta deroga, sia pure ammissibile, non possa prescindere dalla *ratio* del principio di uniformità sostanziale, per la quale l'applicazione di criteri di valutazione uniformi consente di rendere intellegibile e veritiero il bilancio consolidato della capogruppo. Ha rilevato, invero, la Sezione, che *“la mancanza di uniformità dei criteri di valutazione applicati da parte di due Gruppi societari rilevanti nel perimetro di consolidamento, a cui aggiungere, la parziale difformità nell'esercizio della deroga, che comporta una discrasia sulla quantificazione delle voci contabili, alcune contabilizzate con certi criteri, altre contabilizzate con altri criteri, peraltro difformi dalle Direttive, suggeriscono una più attenta valutazione e controllo da parte della Regione sui dati forniti dai due Gruppi societari e sulla loro corrispondenza a quelli della Regione, in particolare al fine di consentire, poi, la corretta procedura di elisione e rettifica e, nel complesso, a garantire l'attendibilità, correttezza e comprensibilità della rappresentazione del Bilancio consolidato”*;
- 4) procedure di consolidamento e adempimenti per le rettifiche di pre-consolidamento, elisioni delle operazioni infragruppo e verifiche dei saldi reciproci, rispetto alle quali è stato rimarcato che *“il processo metodologico utilizzato dalla Regione ed illustrato nella Relazione risulta complesso, articolato e non del tutto lineare e coerente con i principi contabili, in particolare con riferimento alla fase di inserimento della “gestione speciale” Finaosta nel pre-consolidato della Società finanziaria, la sua elisione dal bilancio RAVA e le conseguenti rettifiche di consolidamento”*;
- 5) la nota integrativa risulta sufficientemente esaustiva e completa, in quanto individua i componenti essenziali richiesti dal principio contabile all. 4/4, d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5, vale a dire: i criteri di valutazione applicati, la composizione dei “Ratei e Risconti” e “Altri Accantonamenti”, il *Fair Value* degli strumenti finanziari, le variazioni delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente, i debiti e i crediti di durata residua superiore a 5 anni, la suddivisione degli interessi e altri oneri finanziari, la composizione dei proventi e oneri straordinari e le informazioni su società ed enti che compongono il perimetro di consolidamento.

7.1.2 Piemonte

Le verifiche effettuate dalla Sezione regionale si appuntano sulla tematica delle gestioni esternalizzate. La Regione ha approvato il 30 dicembre 2019 il piano di razionalizzazione, quale momento di effettiva verifica degli interventi in vista dell'adozione di idonee misure correttive, che nel complesso, ha comportato una riduzione quantitativa delle partecipazioni di circa il 40%, passando dalle 76 del 2012,

alle 55 del 2017, 52 del 2018 e 48 del 2019. La Sezione ritiene che permangano diverse criticità emerse dall'analisi del complessivo assetto organizzativo.

Sono emersi aspetti critici per alcune posizioni dell'Area finanza nel cui ambito operano Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. Con riguardo a Finpiemonte S.p.A., tra l'altro, la gestione del rischio di credito e la gestione della liquidità²⁵¹ ha suscitato perplessità sotto l'aspetto della gestione e dei controlli da parte della Regione. Sono state, inoltre, ribadite le perplessità già manifestate in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'anno 2018 in ordine alla necessità di rafforzare le modalità di esercizio del controllo analogo al fine di renderlo maggiormente pervasivo in considerazione del particolare impatto che le scelte della società partecipata riflettono sull'assetto economico patrimoniale dell'Amministrazione regionale²⁵².

Con riguardo a Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., tra le problematiche rilevate, di particolare rilievo appare la decisione della Regione di interrompere il processo di razionalizzazione avviato con la revisione straordinaria approvata ai sensi dell'art. 24 del Tusp che prevedeva, nella sostanza, un'integrazione della società in Finpiemonte S.p.A. Al riguardo è stato rilevato come tale decisione non sia coerente con i richiamati principi e criteri di razionalizzazione contenuti nel d.lgs. n. 175/2016, evidenziandosi come la prospettata riorganizzazione non debba risolversi nel mero conseguimento di risparmi di spesa ma debba porre le condizioni per l'esercizio di un'attività di monitoraggio e controllo piena, priva di affievolimenti riconducibili a dinamiche societarie che dovrebbero rimanere estranee ad un ambito caratterizzato dall'impiego di ingenti risorse pubbliche per lo svolgimento di funzioni che potrebbero essere gestite direttamente da parte della Regione. In ordine alle restanti partecipazioni, pur prendendo atto della complessiva opera di razionalizzazione compiuta nel tempo dalla Regione, è stata rilevata la permanenza di una serie di posizioni riguardanti società in liquidazione per le quali la relativa procedura si protrae da troppo tempo. È emersa l'esigenza di un'attività di continuo monitoraggio da parte della Regione al fine di seguirne l'evoluzione e di assumere ogni iniziativa utile onde evitare di rallentare il processo di cessazione di società che non hanno più ragione di esistere. Per

²⁵¹ In ordine al primo aspetto, è stato rilevato un meccanismo gestionale poco lineare nella misura in cui vi è una commistione nella gestione di risorse finanziarie che sembra sfuggire ad una loro corretta e trasparente rappresentazione nei bilanci dei soggetti giuridici coinvolti, dal momento che i crediti derivanti dall'erogazione delle agevolazioni sembrano essere gestiti per flussi, senza emergere nel bilancio della Regione al momento del loro sorgere, sebbene l'ente rimanga proprietario delle risorse finanziarie fino all'erogazione del beneficio e ne sopporti ogni rischio connesso alla mancata restituzione: sul punto, pur non ravvisandosi rischi per gli equilibri del bilancio, *sub specie* di impropri ampliamenti della capacità di spesa, è stato evidenziato come tale modalità possa incidere sulla trasparenza delle operazioni poste in essere che, dal punto di vista contabile, appaiono sfuggire ad una puntuale ed analitica rendicontazione, rimessa verosimilmente alla documentazione extracontabile intercorrente fra diverse articolazioni della Regione e Finpiemonte S.p.A. con ogni conseguenza circa la riconciliazione e tracciabilità di ingenti risorse di cui la Regione è creditrice.

²⁵² A titolo esemplificativo, è stata rimarcata l'esigenza di dare attuazione ad efficienti sistemi di controllo sull'impiego dei fondi trasferiti a Finpiemonte S.p.A. in ordine ai quali si è rilevata una carenza di effettivo esercizio di poteri anche di natura ispettiva, seppure previsti nella convenzione, da parte delle diverse Direzioni deputate alla vigilanza sulla gestione dei fondi relativi ai bandi di propria competenza, ivi incluse forme di controllo più incisive, con la previsione, fra l'altro, di verifiche dirette dei conti correnti gestiti da Finpiemonte S.p.A. ove vengono depositate ingenti risorse che, peraltro, rimangono di proprietà della Regione. In ordine a tali misure, nonostante le gravi vicende giudiziarie che hanno interessato Finpiemonte S.p.A. in ordine ai fondi trasferiti alla Bank Vontobel AG di Zurigo, è stato rilevato che, allo stato, la Regione non ha effettuato interventi volti a rafforzare i controlli anche mediante la previsione di clausole statutarie in grado di realizzare un controllo maggiormente pervasivo sull'organismo *in house*.

altro verso, considerate le diverse criticità emerse nel corso di tali procedure liquidatorie, in parte condizionate dall'esecuzione di complesse dismissioni immobiliari notoriamente critiche nell'attuale momento storico, con riguardo a crediti a rischio di inesigibilità (Tecnoparco del Lago Maggiore S.p.A. in liquidazione; Nordind S.p.A. in fallimento), è stata sollecitata l'adozione di misure a tutela dei crediti tenendo conto delle norme che disciplinano le ipotesi di "soccorso finanziario" delle società a partecipazione pubblica che versano in uno stato di crisi (vgs. art. 14 del d.lgs. n. 175/2016). Sul punto si richiamano le osservazioni già svolte con la relazione approvata con la deliberazione n. 58/2019/SRCPIE/PARI in ordine all'esigenza di evitare che la contribuzione del socio pubblico finisca per essere uno strumento di copertura delle perdite *tout court*, configurandosi come potenziale elusione del divieto di finanziamento di società in crisi economica, previsto dall'art. 14, cc 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 175/2016.

Sotto il profilo adempimentale e con riferimento al bilancio consolidato, conclusioni positive sono state tratte in ordine al progressivo affinamento del perimetro di consolidamento anche in considerazione delle osservazioni svolte dall'Organo di revisione.

Con riferimento alla riconciliazione dei rapporti debitori e creditori con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, previsto dall'art. 11, co. 6, lettera j), del d.lgs. n. 118/2011, si è preso atto di come la Giunta regionale abbia approvato un emendamento al disegno di legge n. 102 del 26 giugno 2020 (divenuta legge regionale n. 25 del 2020), avente per oggetto "*Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019*", con il quale ha recepito l'osservazione con cui l'Organo di revisione, in sede di esame del bilancio consolidato, aveva eccepito un parziale adempimento avendo l'ente provveduto inizialmente ad effettuare la riconciliazione dei rapporti con i soli soggetti ricompresi nel perimetro di consolidamento²⁵³.

Specifici approfondimenti sono stati svolti in tema di controllo e di esercizio dei poteri del socio.

In sede di giudizio di parifica, la Sezione ha soffermato l'attenzione sulla modalità attraverso cui il Comitato interno di controllo analogo eserciti alcune funzioni demandategli dalle linee guida (D.G.R. n. 2-6001 del 1° dicembre 2017) (articoli 5 e 8) e sulle modalità attraverso cui l'Amministrazione regionale attui concretamente il controllo strategico e di gestione su società, organismi ed enti partecipati, chiedendo di relazionare in merito agli obiettivi effettivamente individuati.

²⁵³ Sul punto, tuttavia, è stato rilevato come l'elenco contenuto nel citato emendamento non contenga la riconciliazione dei rapporti con le società partecipate indirettamente dalla Regione (ivi comprese le società in liquidazione) sebbene, anche sulla base della giurisprudenza di questa Corte, sia stato chiarito come la riconciliazione debba essere effettuata anche con riguardo a tali soggetti. Viene quindi ravvisata l'esigenza che la Regione migliori il processo di acquisizione delle asseverazioni ed ampli ulteriormente il novero dei soggetti partecipati per i quali procedere alla riconciliazione prevista dall'art. 11, co. 6, lettera j), del d.lgs. n. 118/2011, adeguandosi ai richiamati orientamenti della Corte dei conti anche in considerazione del fatto che l'ente detiene un considerevole numero di partecipazioni avvalendosi di società *holding*, per cui la mancata rilevazione dei rapporti con tali società detenute indirettamente costituisce un serio *vulnus* alla corretta applicazione del richiamato obbligo riconciliativo, volto a garantire il principio di veridicità dei bilanci degli enti pubblici e delle società partecipate.

La Sezione ha raccomandato un aggiornamento delle linee guida al fine di prevedere la trasmissione alla Giunta regionale di un documento, avente cadenza annuale, sull'attività svolta, la costituzione di un Tavolo di lavoro di coordinamento nei casi di controllo analogo congiunto, nonché opportuni interventi volti ad individuare modalità di coinvolgimento idonee a recepire la posizione della totalità degli "stakeholders".

Ulteriori riscontri sono stati effettuati sul tema della costituzione degli ambiti territoriali ottimali nei confronti dall'amministrazione regionale sulla base dei questionari sui controlli interni²⁵⁴.

In sede di controllo sui rendiconti degli enti locali per gli anni 2019 e 2020 la Sezione ha rilevato la violazione delle norme sul divieto del soccorso finanziario, la presenza di gravi irregolarità in ordine alla contabilizzazione debiti-crediti, fra Comune e società, per altro in liquidazione, e ha sollevato alcune questioni relative alle perdite reiterate delle società e sui programmi di valutazione del rischio. È stata censurata un'operazione di soccorso finanziario per una società di capitali dotata di autonomia patrimoniale nel presupposto che la stessa avrebbe dovuto far fronte con il proprio patrimonio alle proprie obbligazioni, in quanto la possibilità di ricevere ausilio dai soci pubblici trova limiti nell'art. 14 del d.lgs. n. 175/2016 e una volta deliberata la liquidazione, non vi è più prospettiva di prosecuzione dell'attività aziendale e la liquidazione della società può avvenire solo mediante l'impiego del patrimonio sociale, limitando i rischi di perdita dei soci alle quote di capitale versate da ciascuno di essi²⁵⁵.

Altre questioni hanno riguardato la conciliazione dei rapporti debito-credito tra ente e società²⁵⁶.

In relazione all'operazione di costituzione dell'associazione partecipata da un Comune sono state mosse osservazioni riguardanti la qualificazione data all'organismo partecipato - nei fatti una sorta di "società finanziaria" del Comune, utilizzata sia per eludere il rispetto del limite di indebitamento di cui

²⁵⁴ La Sezione ha ritenuto opportuno chiedere all'ente regionale di precisare, se e in quale misura siano stati costituiti degli ATO e, relativamente all'esercizio 2019, di fornire un elenco ove, per ciascun ATO, siano indicate le tipologie di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica di cui all'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011 dagli stessi gestiti e lo stato delle relative procedure di affidamento (avviate, in corso di svolgimento e ultimate). Particolare rilievo è stato dato alla precisazione dell'ente regionale circa la natura degli ATO ed il ruolo della Regione nei loro confronti.

²⁵⁵ Con la deliberazione n. 81/2019/SRCPIE/PRSE la Sezione ha accertato la violazione del divieto del soccorso finanziario di cui all'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 175/2016 in relazione ad un finanziamento erogato in favore "Villa Melano S.p.A.", in stato di liquidazione, e definito dal Comune quale "trasferimento infruttifero" da parte dei soci (con conseguente successiva applicazione degli artt. 2467 e 2497-*quinquies* c.c.) e non "versamento in conto capitale a fondo perduto" in contrasto con quanto previsto dall'art. 14 co. 5 del TU in materia di società partecipate.

²⁵⁶ Con la deliberazione 134/2019/SRCPIE/PRSE sono state accertate gravi irregolarità contabili nella contabilizzazione dei rapporti di debito e di credito tra il Comune Vico Canavese (ora Valchiusa) e la società Vico Energia S.r.l. in liquidazione e, inoltre, è stata accertata la violazione dell'art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 per la persistente mancata riconciliazione delle predette partite debitorie e creditorie. La Vico Energia S.r.l. (partecipata al 60% dal Comune) è stata costituita nel 2005 per l'erogazione del servizio di fornitura del calore e per la realizzazione delle opere necessarie allo svolgimento del servizio e, attualmente, si trova in stato di liquidazione.

Nonostante inizialmente fosse stato previsto che il Comune non avrebbe dovuto sostenere alcun onere per la realizzazione dell'impianto e dell'annessa rete di teleriscaldamento, nel 2008 l'ente ha sottoscritto un prestito per finanziare una parte dei lavori di completamento della centrale e della rete di teleriscaldamento.

Peraltro, in relazione a tali opere, è stato rilevato un sensibile aumento dei costi (pari a circa l'85%) in discordanza con le attestazioni con cui il Responsabile del Settore tecnico aveva attestato il saldo finale dei lavori. È emerso, dunque, come la realizzazione dell'impianto e della rete di teleriscaldamento sia sfuggita al controllo dell'ente che, ancora oggi, ha difficoltà nella ricostruzione dei costi di realizzazione della stessa. Per questi motivi la Sezione, oltre ad accertare la persistente mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, ha accertato anche gravi irregolarità contabili nella contabilizzazione dei rapporti di debito e di credito tra il Comune e la Società.

all'art. 204 del Tuel sia per accedere al finanziamento bancario – nonché il rilascio della garanzia non correttamente contabilizzata e la mancata trasparenza dei pagamenti effettuati dal Consorzio²⁵⁷.

Il tema dell'eccessiva durata della liquidazione è stato oggetto delle deliberazioni n. 70 e 128 del 23 giugno 2020 relative alla Società AVIM S.r.l., partecipata al 100% dal Comune di Acqui Terme (AL), che si trovava in stato di liquidazione e che era caratterizzata dalla presenza di gravi perdite.

Una società di cui l'ente detiene il 36,59% del pacchetto azionario ha fatto registrare perdite reiterate sin dal 2015²⁵⁸, già intaccando il capitale netto della società con conseguenze rilevanti per il bilancio dell'ente locale socio. La Sezione ha fatto rilevare come lo stesso ente socio, a mente dell'art. 21 Tusp, sia tenuto ad accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, l'importo corrispondente in apposito fondo vincolato del bilancio di previsione dell'anno successivo senza che ciò, peraltro, comporti automatismi nel ripiano di dette perdite o l'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato.

L'ente locale che assorbe a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato, pur in presenza degli accantonamenti prudenziali di cui all'art. 21, è comunque tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico in relazione ai propri scopi istituzionali e le ragioni economico-giuridiche dell'operazione, che, devono necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale sostenibile.

7.1.3 Lombardia

Le deliberazioni rese dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia in materia di partecipazioni pubbliche restituiscono un significativo quadro di sintesi circa le azioni intraprese e i risultati conseguiti in merito alle gestioni c.d. esternalizzate. Articolate e diversificate risultano le criticità riscontrate dalla Sezione con riferimento, in particolare, al fatturato al di sotto del limite minimo previsto dalla legge, ai compensi agli amministratori non conformi alla legge, al mancato rispetto delle regole sulla trasparenza, alla violazione dei principi in tema di soccorso finanziario, nonché, in via generale, al mancato rispetto delle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 175/2016.

In occasione delle precedenti verifiche si è già dato conto delle caratteristiche salienti del sistema regionale (SIREG), istituito con la legge regionale n. 30/2006, costituito da enti dipendenti, enti Sanitari, enti pubblici, società a partecipazione regionale e del rilevante ruolo assegnato alle esternalizzazioni nell'attuazione delle politiche regionali e nell'esercizio delle funzioni amministrative riservate alla

²⁵⁷ Aspetti critici sono stati evidenziati con la deliberazione n. 138/2019/SRCPIE/PRSP in relazione all'operazione di costituzione dell'associazione partecipata del Comune di Aramengo denominata "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo ONLUS" per l'affidamento al medesimo della realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico.

²⁵⁸ Con la deliberazione n. 63/2020/SRCPIE/PRSE è stata affrontata la problematica delle perdite reiterate delle società partecipate e dei consequenziali necessari accantonamenti da parte degli enti soci, dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, dei piani di ristrutturazione aziendale e del divieto del soccorso finanziario, così come regolati dall'art. 6, co. 2, dall'art. 14 e dall'art. 21 del d.lgs. 175/2016.

Regione medesima, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, del contenimento e della razionalizzazione della spesa, nonché della valorizzazione degli investimenti (art. 1, co. 2, lett. a), della l.r. n. 30/2006).

In occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2019, la Sezione, pur esprimendo un giudizio complessivamente positivo sull'apporto che gli enti del sistema regionale (SIREG) recano al conseguimento di obiettivi strategici, si è riservata l'analisi sull'efficacia ed efficienza della gestione, in relazione alla dotazione organizzativa ed economico-finanziaria ad essi fornita, ad avvenuta approvazione dei relativi bilanci, tenuto conto del differimento al 30 settembre 2020 dei termini di approvazione dei bilanci di esercizio a causa dell'emergenza COVID-19 (art. 107, co. 1, del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020).

Nell'analisi dei piani di razionalizzazione previsti dal Testo Unico delle società partecipate (d.lgs. n. 175/2016), è stata riscontrata una carenza di visione programmata e coordinata del rapporto tra le direzioni regionali e gli enti, evidenziata anche dal Collegio dei revisori regionali e che era emersa nella Relazione sui controlli interni per l'anno 2018.

In sostanziale continuità con le precedenti verifiche, in merito al controllo analogo, è stato rilevato che la Regione Lombardia risulta priva di una struttura specificamente dedicata al controllo sugli organismi partecipati, affidato, invece, alle diverse Direzioni, ovvero ad alcuni organismi collegiali partecipati da soggetti esterni.

Considerata la necessità di un maggiore coordinamento, peraltro riconosciuta dalla stessa Regione, l'Amministrazione è stata chiamata a rendere disponibile ai propri organi di controllo interno un'importante base informativa sulle modalità di gestione e sulla verifica degli equilibri economico-finanziari e patrimoniali degli enti del sistema regionale, non solo singolarmente considerati, ma anche complessivamente, come sistema dinamico in evoluzione.

La Sezione ha evidenziato, pertanto, la necessità che la Regione ridefinisca la propria organizzazione dotandosi di un ufficio di coordinamento e controllo degli enti partecipati, in modo da potenziare le strutture preposte. Ciò consentirebbe di costituire un valido supporto alla Cabina di regia per le sue decisioni strategiche, permettendo di superare i limiti di una gestione decentrata dei rapporti tra enti partecipati e direzioni regionali, assolvendo, inoltre, alla funzione di effettiva azione di controllo sul sistema con superamento dell'attuale configurazione parcellizzata e non unitaria. La presenza di una struttura unitaria, inoltre, potrebbe meglio sopperire anche alla mancata o parziale trasmissione degli atti di competenza dei collegi sindacali dei vari enti al Collegio dei revisori della Regione. Sul punto è stata condivisa la valutazione del Collegio dei revisori circa l'opportunità che la Regione individui standard minimi di controllo, uniformi per categorie omogenee di enti; ciò allo scopo di colmare la

distanza, in alcuni casi notevole, tra l'operato dei collegi degli enti e il dettato normativo cui i collegi sindacali devono uniformarsi.

Scendendo in alcune delle singole specificità, nell'esercizio 2019 la maggiore novità è stata l'avvio dell'attività di ARIA S.p.A., nata dalla fusione di alcune società partecipate in modo totalitario²⁵⁹.

Pur apprezzando lo sforzo finalizzato alla riduzione dei costi di struttura, resta da approfondire la forma di *governance* adottata dopo la fusione, valutando se gli obiettivi di razionalizzazione alla base della stessa siano stati perseguiti e se siano presenti duplicazioni di funzioni. Questo anche al fine di valutare le misure previste in tema di contrasto alle frodi e alla corruzione e quanto efficace sia il modello organizzativo prescelto per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse in qualità di stazione appaltante.

Gli esiti di tali verifiche hanno trovato evidenza nella recente deliberazione n. 61/2021/GEST con la quale la Sezione ha preso atto della riunione delle funzioni di gestione e valorizzazione del patrimonio informativo, tramite le competenze informatiche e di centralizzazione dei fabbisogni, tramite le competenze di centrale regionale degli acquisti. Tuttavia, ha rilevato che la realtà attuale di Aria S.p.A., sotto il profilo del suo contributo alla programmazione e alla gestione degli acquisti di beni e servizi in ambito sanitario, non corrisponde pienamente alle finalità che hanno informato l'anzidetto disegno²⁶⁰. Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa per gli enti dipendenti (Arpa, Ersaf e Polis Lombardia), la Regione, con l'adozione della DGR 2019 sugli obiettivi di *performance*, ha individuato la riduzione della spesa di funzionamento pari al 5% rispetto alla spesa del 2018.

²⁵⁹ Azienda regionale centrale acquisti S.p.A. (Arca), Lombardia informatica S.p.A. (Lispa) e Infrastrutture Lombarde S.p.A. (Ilspa) (legge regionale 3 aprile 2019, n. 6).

²⁶⁰ Nel fare rinvio alla specifica relazione si richiamano, di seguito, gli aspetti salienti delle verifiche come evidenziati nell'articolato comunicato stampa che ha accompagnato l'adozione della deliberazione: "La Sezione si è concentrata su due aree principali, l'assetto societario (*governance, bilancio e personale*) e la gestione degli acquisti di beni e servizi sanitari in Lombardia, su un periodo di riferimento che copre il 2019 e il primo semestre del 2020. Un fattore critico trasversale riguarda l'inadeguatezza di un sistema informativo di Aria S.p.a. in relazione agli obiettivi strategici ad essa assegnati di supporto al governo integrato della spesa guidato dall'analisi dei dati. Lo Statuto trasferisce ad Aria S.p.a. le funzioni delle società di origine, ma le integra con nuove funzioni incentrate sulla gestione dell'informazione come asset per lo sviluppo di politiche regionali. Nel concreto, l'istruttoria ha mostrato uno scarto significativo tra il modello organizzativo adottato da Aria e le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, rilevando altresì criticità relative ad una molteplicità di discipline contrattuali, all'incremento del personale attribuito agli uffici di staff, al mancato rispetto del principio di onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale, all'affidamento di incarichi esterni per servizi legali, e al ricorso eccessivo alle consulenze. La Regione, in veste di principale committente di Aria S.p.a., dovrebbe acquisire dalla società, all'atto di ogni affidamento, la curva del carico di lavoro in corso e la dimostrazione dell'impatto che il nuovo lavoro può avere sulle unità operative, al fine di accertare la reale capacità della società di svolgere la commessa, senza creare danni o ritardi ai progetti avviati. Nell'ambito delle funzioni di centrale di committenza regionale di Aria S.p.a., l'obiettivo di incremento della quota della spesa centralizzata, nelle intenzioni della Regione, è affidato all'attività di programmazione, coordinamento e controllo delle diverse fasi del procedimento d'acquisto. Nella loro concreta attuazione, tuttavia, tutti gli strumenti si rivelano caratterizzati dalla strutturale mancanza di processi, strumenti e metodologie adeguati allo scopo. Così, da una parte la rilevazione "ordinaria" dei fabbisogni è negativamente condizionata dal ruolo di mero "collettore" di Aria S.p.a. e da un'insufficiente attività di coordinamento del Tavolo tecnico degli appalti, dall'altra la raccolta dei fabbisogni "straordinari" e le connesse autorizzazioni all'approvvigionamento extra convenzione avvengono senza l'uso di una piattaforma informatica e senza conoscenza dei relativi volumi acquistati dagli enti. Neanche il monitoraggio degli acquisti sanitari risulta sufficientemente presidiato dal sistema di raccolta attualmente in uso, strutturalmente inadeguato a fornire dati di buona qualità. A fronte di una media degli acquisti programmati tramite Aria S.p.a. prossima al 70% del totale, l'istruttoria sui dati di bilancio ha rivelato che gli acquisti effettivi tramite il canale centralizzato non superano il 36%, con una documentata significativa differenziazione di comportamento tra enti; la quota residuale degli acquisti è gestita in maniera frammentaria ed autonoma, con possibili diseconomicità ed inefficienze. La debolezza dell'attività di programmazione da parte del sistema Regione-Aria-enti del servizio sanitario regionale è confermata anche nel campo degli investimenti, a cui è dedicato solo l'1% del fondo sanitario, con un'attività di aggregazione degli acquisti limitata allo 0,2% di tutte le procedure di appalto bandite nel periodo in esame. L'istruttoria ha inoltre mostrato un'elevata incidenza degli acquisti non soggetti a gara per circa un miliardo di euro."

Sull'utilizzo del Fondo rotativo da parte di Arpa Lombardia per le realizzazioni dei laboratori di Milano e Brescia, la Sezione ha ribadito quanto²⁶¹ già evidenziato nella deliberazione n. 26/2020/GEST, ossia che la mancata efficienza organizzativa ha determinato la sottoutilizzazione delle somme del Fondo rotativo per l'edilizia sanitaria (*ex* legge regionale n. 11/2011), somme, queste, incassate negli esercizi 2013 e 2014, e ancora appostate nel bilancio dell'Agenzia. A fine 2019 è stata riscritta a bilancio, per gli esercizi successivi, la somma di oltre 22 milioni di euro come somma non utilizzata.

In particolare, a seguito della deliberazione n. 84/2019/INPR del 28 febbraio 2019, con la quale la Sezione ha previsto, nel quadro della verifica dell'impiego di risorse regionali e del correlato grado di realizzazione delle politiche regionali delegate, un'indagine nei confronti dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente (Arpa), con la deliberazione n. 26/2020/GEST, la Sezione ha approvato la Relazione concernente "La gestione dell'Agenzia regionale della protezione ambiente - Arpa Lombardia".

Specifici approfondimenti hanno riguardato l'Aler (Azienda lombarda edilizia residenziale) istituita con la legge regionale n. 30/2006, ed inserita nel sistema regionale per l'attuazione delle politiche relative all'edilizia residenziale pubblica attraverso il Piano regionale per l'edilizia residenziale pubblica (PRERP)²⁶².

In particolare, con riferimento ad Aler PV-LO, la Sezione ha segnalato che l'assegnazione di un ulteriore finanziamento pluriennale per gli esercizi 2019-2021 è avvenuta senza completare la valutazione del piano di risanamento 2016-2018. Analogamente, con riguardo al piano di risanamento di Aler Milano, che sul fronte dell'indebitamento e della gestione della morosità non ha dato risultati rilevanti, la Sezione è tornata ad esprimere l'opportunità di un'azione concertata tra la Regione Lombardia, il Comune di Milano e i Comuni coinvolti per riportare l'azienda su un percorso di equilibrio economico-finanziario realizzabile²⁶³.

Nell'esame delle misure conseguenziali, è stato rilevato che l'area dell'edilizia residenziale pubblica è caratterizzata da elevata complessità; in essa, le esigenze di monitorare, mantenere o ristabilire gli equilibri finanziari si intersecano con le politiche assistenziali da parte della Regione ma anche degli enti locali nella sfera delle rispettive competenze, nello sforzo di dare risposta ad un quadro esogeno

²⁶¹ Sotto il profilo organizzativo, l'Arpa Lombardia ha subito, ad opera della legge regionale n. 15/2017, un riordino che ne ha modificato la *governance*, sostituendo il Consiglio di amministrazione con un Presidente, amministratore unico. Il nuovo Presidente è stato nominato con DGR n. 476 del 2 agosto 2018, alla scadenza del mandato dell'ultimo C.d.A. dell'Agenzia, come previsto dall'art. 23 della legge regionale n. 15/2017. La medesima legge regionale ha previsto, inoltre, anche un nuovo organo consultivo, il Comitato d'indirizzo, competente in materia di programmazione e di verifica dei risultati dell'attività dell'Arpa.

²⁶² Con la deliberazione n. 437/2019/GEST, la Sezione ha approvato la relazione riguardante le "Misure conseguenziali alla deliberazione n. 370/2018/GEST", concernente la gestione dell'Azienda lombarda per l'edilizia residenziale di Milano.

²⁶³ Nel sistema delle Aler, Aler Milano è una delle due aziende su cinque sottoposta a piano di risanamento regionale che riguardava inizialmente il triennio 2015-2017, che prevedeva un contributo straordinario regionale di 66 milioni di euro a fondo perduto, poi esteso, così come già previsto dalla legge regionale n. 24/2014, per l'ulteriore biennio 2018-2019, prevedendo una rimodulazione degli obiettivi. Tale piano di risanamento era in fase di conclusione alla data di adozione della deliberazione n. 437/GEST/2019. La Corte ha constatato l'impossibilità di Aler Milano di poter godere di risorse finanziarie adeguate, a causa di un disequilibrio strutturale derivante dal disallineamento perdurante tra costi e ricavi, sottolineando che la Regione Lombardia, a conclusione del piano di risanamento, avrebbe dovuto decidere come proseguire nella gestione di una situazione finanziaria di "dipendenza" per la più grande azienda regionale per l'edilizia residenziale.

dinamico, connesso al ciclo economico e all'evoluzione del disagio sociale. Pertanto, è stata sottolineata la necessità di una *governance* coordinata, anche attraverso l'adozione di eventuali correttivi normativi. Articolato risulta anche il quadro delle criticità emerse in sede di esame dei rendiconti degli enti locali. Con la deliberazione n. 43/2020/PRSE, la Sezione ha appurato che, in occasione della revisione straordinaria delle partecipazioni, approvata con delibera n. 68 del 29 settembre 2017, il Comune di Abbiategrasso è intervenuto con azioni di razionalizzazione finalizzate prevalentemente al contenimento dei costi di funzionamento delle due partecipate Amaga S.p.A., partecipata direttamente in via quasi totalitaria (99,95%), e Navigli Ambiente S.r.l., partecipata indirettamente per il tramite della società Amaga S.p.A., che ne detiene l'80%²⁶⁴. Per Amaga S.p.A. la Sezione ha accertato il raggiungimento solo parziale, al 31 dicembre 2018, degli obiettivi esecutivi discendenti dal piano straordinario del 2017, risultando non raggiunto l'obiettivo relativo alla *"Mappatura e verifica qualità/congruità delle condizioni di appalto/acquisto di beni e servizi e riallineamento ove necessario"* e risultando parzialmente raggiunto anche l'obiettivo connesso al miglioramento della produttività aziendale. Analoghe problematiche sono state rilevate per la società Navigli Ambiente S.r.l.

Anche con riferimento a tale società, sono emerse le citate difficoltà in ordine alla traduzione in scelte operative concrete degli indirizzi provenienti dall'amministrazione socia, difficoltà che, in quest'ultimo caso, sono risultate amplificate dal fatto che il Comune detiene una partecipazione indiretta.

Il Comune è stato richiamato, pertanto, al monitoraggio della situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle proprie partecipate in via maggioritaria, anche indiretta, adottando tutte le iniziative ritenute necessarie per l'effettivo esercizio del controllo analogo sulle stesse.

Con la deliberazione n. 391/2019/VSG, la Sezione, a fronte del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, con riferimento alla società Castegnato Servizi S.r.l., partecipata al 100% dal Comune di Castegnato (BS), ha accertato la violazione del disposto dell'art. 11, co. 3, del Tusp sotto il duplice profilo della mancata adozione della delibera motivata da parte dell'assemblea della società e del mancato invio della stessa alla Sezione, in relazione ai presupposti riguardanti la composizione del Consiglio di Amministrazione ed una serie di ulteriori aspetti critici²⁶⁵.

²⁶⁴ Per quanto riguarda la società Amaga S.p.A., la relazione dell'organo di revisione ha evidenziato, tuttavia, che se da una parte il Comune, nell'effettuare la scelta strategica di mantenere la propria partecipazione, ha dettato all'ente una serie di indirizzi volti a ridurre i costi, innalzare la qualità dei servizi resi a parità di costo, razionalizzare investimenti e risorse, dall'altra gli organi societari hanno manifestato "una scarsa sensibilità" nel recepire ed attuare gli indirizzi del socio, *"soprattutto per quanto attiene gli aspetti pertinenti alla gestione ordinaria e, quindi, necessari a garantire una maggior efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni affidate"*.

²⁶⁵ Sono state accertate, inoltre, criticità in merito ai compensi degli amministratori, richiamando l'ente a adottare ogni valutazione utile a garantire il rispetto delle previsioni di cui all'art. 11, co. 7, del Tusp. La Sezione ha, inoltre, rilevato il mancato rispetto del disposto dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, sull'iscrizione della società nell'apposito albo previsto dalla norma, evidenziando, in relazione al contratto di servizio con la stessa società, la specifica finalità della norma *"di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici"*. Al contempo, la Sezione ha sottolineato che il Comune, con il rinvio dell'iscrizione nell'elenco istituito presso l'ANAC a quando *"procederà alla modifica dell'affidamento in essere o ad un nuovo affidamento"*, ha disatteso in toto le finalità di trasparenza e pubblicità perseguite dal Legislatore, specie a fronte di una durata considerevole del contratto in questione (dieci anni).

Con la deliberazione n. 422/2019/VSG, a fronte delle delibere di revisione straordinaria e ordinaria delle partecipazioni del Comune di Dorno, la Sezione - dopo aver evidenziato che con la previsione dell'*in house providing* l'ordinamento comunitario ha introdotto, in via pretoria, la possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare direttamente funzioni e/o servizi determinati a società dotate di personalità giuridica e da essa interamente controllate, in deroga alle regole generali del diritto comunitario imperniate sul modello della procedura competitiva e che, in linea con le corrispondenti previsioni delle direttive europee, l'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016, ha delineato il modello dell'*in house* come uno dei casi di mancata applicazione delle regole di evidenza pubblica poste del codice in presenza di specifiche condizioni²⁶⁶ - ha accertato la non regolare articolazione degli organi di amministrazione della società Clir S.p.A. alla luce dei parametri indicati dall'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 e ha invitato il Comune ad adottare, in chiave prospettica e in relazione al processo di razionalizzazione ex artt. 24 e 20 del d.lgs. n. 175/2016, le opportune azioni correttive, e a valutare la sussistenza dei presupposti prescritti dagli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016 e dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. n. 175/2016 in fase di affidamento diretto di eventuali contratti (c.d. affidamento "*in house*").

Analoghe osservazioni sono state formulate, con la deliberazione n. 423/2019/VSG, nei confronti del Comune di Mortara (PV) e in relazione alla stessa Società Clir S.p.A. A fronte del provvedimento di approvazione del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni ex art. 20 Tusp è stata segnalata, inoltre, la mancanza del parere del Collegio dei revisori, sottolineando che il supporto tecnico dell'organo di revisione in un'attività di notevole rilevanza per la gestione finanziaria dell'ente quale quella di riordino delle proprie partecipazioni, nel lasciare impregiudicate le valutazioni di merito di competenza degli organi comunali, appare coerente con la generale funzione di collaborazione dei revisori con l'organo consiliare dell'ente locale, desumibile dall'art. 239 Tuel e con gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte che hanno richiamato l'opportunità di acquisire dette valutazioni anche in casi in cui, a rigore, il parere non sarebbe obbligatorio.

Con la deliberazione n. 435/2019/VSG la Sezione, nell'esame del piano di revisione annuale e di revisione straordinaria delle società partecipate di una Comunità montana²⁶⁷, si è soffermata sulla decisione di porre in liquidazione la società Pescegallo 2000 S.r.l., di cui la Comunità montana detiene una quota di partecipazione maggioritaria del 71%. La Sezione ha avuto modo di rilevare diverse criticità in capo alla partecipazione in argomento in quanto la società Pescegallo 2000 S.r.l. ha un numero dei dipendenti pari a zero quindi non risulta rispettato il primo criterio indicato dalla lettera b) dell'art. 20, secondo comma Tusp; la media del fatturato degli esercizi 2013-2015 pari a euro 39.481,

²⁶⁶ La Sezione ha rilevato che il Comune, al fine di legittimare, in prospettiva, un eventuale affidamento diretto di appalti o concessioni, avrebbe dovuto tenere conto di quanto previsto dall'art. 26, co. 1, Tusp a mente del quale le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore dello stesso decreto erano tenute ad adeguare i propri statuti alle disposizioni del decreto stesso entro il 31 luglio 2017.

²⁶⁷ La Comunità montana Valtellina di Morbegno è formata da 25 Comuni, tra cui sono ricompresi 8 Comuni che detengono partecipazioni nella società Pescegallo 2000 S.r.l.

è risultata inferiore al limite previsto dal comma 2, lettera d), dell'art. 20 del Tusp; il numero degli esercizi negativi negli anni 2011-2017 è pari a 6, ed è superiore al limite massimo previsto dal comma 2, lettera e), dell'art. 20 del Tusp. Il valore della produzione nel 2017 è stato di 39 mila euro.

Con la deliberazione n. 6/2020/VSG, a fronte del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie del Comune di Carpenedolo, la Sezione si è soffermata sulle Società Carpenedolo Servizi S.r.l. (partecipata al 60%), sulla società Cbbo S.r.l. (partecipata al 9,09%) e sulle società Leno Servizi S.r.l., La Castella S.r.l., Gal Gardavalsabbia S.c. a r.l. e Castella S.r.l. (tutte partecipazioni indirette).

Per la Cbbo S.r.l. il Collegio ha accertato la violazione del disposto dell'art. 11, co. 3, del Tusp sotto il duplice profilo della mancata adozione della delibera motivata da parte dell'assemblea della società e del mancato invio della stessa alla Corte. Ha richiamato l'ente al rispetto della congruità dei compensi ai componenti del Consiglio di amministrazione e all'iscrizione della Società, in quanto ente *in house*, nell'elenco di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, in attuazione delle finalità di trasparenza e pubblicità perseguite dal Legislatore.

Anche per la Carpenedolo Servizi S.r.l., società cd. "a controllo pubblico", in relazione alla composizione dell'organo amministrativo, la Sezione ha ravvisato la violazione del disposto di cui all'art. 11 del Tusp, commi 2 e 3. Con riferimento al rispetto delle previsioni di cui all'art. 11, co. 7, del Tusp, in tema di compensi dei componenti del Consiglio di amministrazione, la Sezione ha sottolineato, contrariamente a quanto ritenuto dall'ente, che detta norma riguarda tutte le società a controllo pubblico e non solo quelle che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90%.

La Sezione ha riscontrato alcune criticità nel Comune di Quinzano d'Oglio (deliberazione n. 138/2020/VSG) a fronte del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, detenute al 31 dicembre 2017, e del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, detenute al 31 dicembre 2018. Per la società Quinzano servizi S.r.l.²⁶⁸, è stato evidenziato il mancato raggiungimento del fatturato minimo previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016. Circa il rispetto della previsione di cui all'articolo 11, co. 7, del Tusp, in merito ai compensi degli amministratori e, in particolare, al rispetto del parametro secondo cui il compenso non può superare l'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, è risultato che negli anni 2016-2019, non vi è stato adeguamento a quanto previsto dalla norma e soltanto con decreto del 22 maggio 2019 si è proceduto all'adeguamento in questione. La società presenta anche criticità finanziarie legate all'insufficienza di risorse per far fronte alla gestione di competenza con una rilevante esposizione debitoria pari a euro 447.516,31 al 31 dicembre 2019 e di euro 433.500,00 alla data del 18 agosto 2020, di cui euro 200.000,00 nei confronti del Comune.

²⁶⁸ La società opera nell'ambito delle previsioni di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000, per l'espletamento di attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune, socio unico della società stessa.

Con la deliberazione n. 348/2019/PRSE, la Sezione ha richiamato l'attenzione sul rispetto delle disposizioni in merito alla doppia asseverazione degli organi di revisione, così come affermato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, per i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati.

Parimenti, con la deliberazione n. 59/2020/PRSE, è stato sollecitato il riscontro circa l'allegazione al rendiconto della nota informativa sui crediti/debiti con le partecipate e dell'avvenuta doppia asseverazione da parte degli organi di controllo dell'ente e degli stessi organismi partecipati.

Con la deliberazione n. 69/2020/PRSE, la Sezione ha esaminato una fattispecie riguardante le criticità nei rapporti patrimoniali e finanziari instauratisi tra un ente e i suoi organismi partecipati in merito alla gestione della farmacia comunale²⁶⁹. La Sezione ha valutato la vicenda alla luce del c.d. "*divieto di soccorso finanziario*" da parte degli enti pubblici in favore degli organismi partecipati. In sintesi, ha rilevato che le scelte gestionali poste in essere dall'Amministrazione e la tardiva attuazione delle necessarie misure di razionalizzazione non sono state improntate a criteri di economicità, efficienza e trasparenza nell'utilizzo di strumenti privatistici, con la conseguente penalizzazione delle stesse ragioni di credito vantate dall'ente, comportando, in ultima istanza, non solo lo stralcio dei crediti cui pure l'ente aveva in precedenza dichiarato l'indisponibilità alla rinuncia, ma anche l'accollo dei debiti della disciolta società. È stato sottolineato l'utilizzo improprio dello strumento societario rispetto al quale risultava già da tempo evidente l'assenza di alcuna prospettiva di efficiente ripresa dell'attività sociale di pertinenza. In conclusione, è stato chiesto al Comune di improntare i rapporti con gli organismi partecipati a canoni di efficienza, trasparenza ed economicità nel rispetto delle previsioni normative recate dal d.lgs. n. 175/2016.

Con la deliberazione n. 70/2020/PRSP avente ad oggetto l'erogazione di una somma da parte del Comune ad una società in liquidazione ed al conseguente contrasto con il divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 6, co. 19, del d.l. n. 78/2020 (convertito dalla legge n. 122/2010, successivamente ripreso e confermato dall'art. 14, co. 5, del d. lgs. n. 175/2016), la Sezione ha avuto modo di richiamare la consolidata giurisprudenza contabile secondo cui, non solo non sussiste alcun obbligo di salvataggio a carico dell'ente pubblico socio, ma anzi l'ente deve astenersi dal coprire il fabbisogno finanziario della società in difficoltà qualora non siano chiari ed evidenti i vantaggi che, dall'operazione di salvataggio, possano derivare all'ente. In linea con tali principi è la deliberazione n. 108/2020/PRSE.

²⁶⁹ La situazione - che vedeva il Comune detenere una farmacia gestita da una partecipata di secondo livello per il tramite di una società in liquidazione, a dispetto dei principi di razionalità e trasparenza che devono governare le relazioni tra enti pubblici e organismi partecipati - si è protratta nel tempo e solo da ultimo l'ente ha riferito di aver adottato le misure di razionalizzazione tramite la liquidazione definitiva e lo scioglimento della società partecipata.

Con la deliberazione n. 146/2020/PRSE, è stata attenzionata, tra l'altro, una lettera di *patronage* in favore di una società partecipata, richiamandosi l'ente al pieno rispetto dei presupposti di cui agli artt. 204 e 207 Tuel, nonché alla necessità che la garanzia prestata sia conteggiata ai fini della determinazione del limite di indebitamento, a meno che l'ente non provveda ad accantonare un importo pari all'ammontare del debito garantito.

7.1.4 Liguria

La Sezione ha dedicato un capitolo alle società partecipate regionali nell'ambito delle verifiche preordinate alla decisione di parifica (deliberazione n. 64/2020/PARI).

Con riferimento al piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni societarie approvato con DGR n. 1186 del 27 dicembre 2019 si è rilevato che le osservazioni formulate dalla Sezione in occasione delle precedenti verifiche sono state recepite limitatamente alla possibilità di incorporazione di Liguria Patrimonio S.r.l. in Filse S.p.A., che ha presentato aspetti critici. Il mantenimento senza interventi, tra l'altro, di Liguria Digitale S.p.A., Liguria Ricerche S.p.A. e Liguria International S.c.p.a. conferma le criticità già evidenziate su Parco Tecnologico della Val Bormida S.r.l., società in costante perdita di esercizio, per la cui sopravvivenza si rende necessario un intervento finanziario di Filse S.p.A. e, per il tramite di questa, della Regione.

Sul piano del contenimento dei costi trova conferma la scarsa efficacia del percorso razionalizzatore, inoltre risulta elevato il volume di spesa per consulenze per l'espletamento degli incarichi affidati *in house* dalla Regione.

Oggetto di specifica analisi è stata un'operazione di aggregazione e ricapitalizzazione di una società indirettamente partecipata, ritenuta strumentale ad una mera operazione di copertura di perdite d'esercizio, per la quale è stato chiesto il parere della Commissione dell'Unione europea se la fattispecie sia suscettibile di integrare un "aiuto di Stato"²⁷⁰.

Sono state esaminate le varie fasi relative all'operazione di aggregazione: aumento di capitale di IRE S.p.A., finanziato, tramite Filse S.p.A., da un mutuo regionale; cessione di ramo di azienda di IPS S.c.p.a. ad IRE S.p.A.; nuovo aumento di capitale di IRE S.p.A., liberato mediante il conferimento in natura di azioni da parte dei soci IPS S.c.p.a. L'operazione ha consentito la sopravvivenza di un operatore economico (IPS S.c.p.a., società in costante perdita di esercizio) attraverso il ricorso a risorse pubbliche finanziate da debito e, per tale ragione, presenta profili di criticità alla luce dell'art. 119 Cost., oltre che degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

²⁷⁰ Con riguardo al finanziamento dell'operazione di aggregazione tra IRE S.p.A. e IPS S.c.p.a., è stata rilevata la eventuale sussistenza di una coeva violazione degli artt. 107 e 108 del TFUE.

La Regione, a seguito delle osservazioni già contenute nella delibera n. 67/2019/PARI, ha costituito prudenzialmente, nel risultato di amministrazione 2019, un accantonamento di 1,1 milioni. Inoltre, è stata chiesta a Filse S.p.A. la restituzione della somma erogata nel 2018, che, in sede di assestamento del bilancio 2020-2022, troverà nuova copertura nel fondo in parola.

È stato verificato il rispetto, anche da parte degli organismi partecipati, degli adempimenti previsti in materia di trasparenza (applicabile alle società elencate dall'art. 2-bis d.lgs. n. 33/2013): dall'analisi a campione dei siti *web* è emersa una parziale attuazione della disciplina in parola. Nella maggior parte dei casi, infatti, non risultano pubblicati i criteri per il reclutamento per il personale, mentre i tempi medi di pagamento sono stati pubblicati solo da Liguria Digitale S.p.A. Per contro, tutte le società hanno pubblicato i dati afferenti alle consulenze.

È stata verificata l'operazione di vendita da parte di Area 24 S.p.A. ad Amaie Energia e servizi S.p.A. della pista ciclopedonale di Sanremo-San Lorenzo al Mare e la cessione del ramo di azienda della Fiera di Genova S.p.A. a Porto Antico S.p.A.²⁷¹. La Sezione ha rilevato l'assenza di un piano economico finanziario o di un progetto di fattibilità, circostanza che desta perplessità, in quanto non sono chiari i parametri di valutazione della sostenibilità a lungo termine della gestione.

La seconda operazione si colloca, invece, nell'ambito delle operazioni di razionalizzazione concluse nel 2019²⁷².

In sede consultiva, è stata esaminata la possibilità, per un'azienda sociosanitaria locale, di costituire una società *in house* a cui affidare la produzione di servizi volti a soddisfare i bisogni primari della persona. Con deliberazione SRCLIG/14/2020/PAR del 31 gennaio 2020²⁷³, la Sezione ha ritenuto che l'attività della società *in house* sottende la fornitura di servizi ad alta intensità di manodopera (c.d. *labour intensive*): in tal senso è stato richiamato quanto già affermato nella "Relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2017" (allegato alla deliberazione n. 106/2018/PARI) con riferimento alla distinzione tra contratto di appalto e somministrazione di manodopera.

²⁷¹ Quanto alla prima, nel 2019, è stato avviato il progetto di rilancio della ciclovie turistica della riviera ligure, mediante il passaggio della proprietà e della gestione da Area 24 S.p.A. ad Amaie Energia e Servizi S.r.l. A tal fine, la legge regionale n. 19 del 2019 ha autorizzato la partecipazione di FILSE S.p.A. al capitale di una società a controllo pubblico, mediante sottoscrizione di aumento di capitale, sino al limite massimo di 1 milione di euro. In attuazione, è stato previsto l'ingresso di Filse S.p.A. in Amaie Energia e Servizi S.r.l., società controllata dal Comune di Sanremo, per il tramite di Amaie S.p.A. Quest'ultima ha presentato un accordo di ristrutturazione dei debiti, poi omologato dal Tribunale, che prevede la cessione ad Amaie Energia e Servizi S.r.l. della pista ciclopedonale e delle relative aree strategiche. Il prezzo complessivo della cessione è stato di 2,2 milioni di euro (di cui 1,6 a carico di Amaie Energia e Servizi S.r.l.). Le disponibilità liquide necessarie sono derivate, per 1 milione di euro, dall'aumento di capitale in corso di sottoscrizione da parte di Filse S.p.A.

²⁷² Tra queste il trasferimento del ramo fieristico della società Fiera di Genova S.p.A. in liquidazione alla società Porto Antico S.p.A., con conseguente ingresso di Filse S.p.A. nel capitale sociale. L'assemblea straordinaria dei soci di Porto Antico ha deliberato un aumento di capitale da 5,616 a 7,301 milioni di euro, da liberarsi mediante conferimento, da parte di Fiera di Genova, del ramo aziendale fieristico e congressuale (avente un valore, asseverato, di euro 3,382 milioni di euro). A seguito del suddetto conferimento, Filse S.p.A. è entrata nel capitale sociale di Porto Antico S.p.A. per una quota pari a 6,01%. Successivamente, la Giunta regionale ha autorizzato Filse S.p.A. alla sottoscrizione dell'aumento di capitale di Porto Antico S.p.A. fino a 1 milione di euro, elevando la quota di partecipazione al 14,7%. In conseguenza dell'operazione indicata, la società Fiera di Genova S.p.A. è stata poi cancellata dal registro delle imprese.

²⁷³ Il parere è stato ritenuto inammissibile, tenuto conto che la Regione, con l'art. 31 della legge regionale del 27 dicembre 2019 n. 31, ha concretamente disciplinato la questione oggetto della richiesta di parere.

In merito all'assunzione del personale da parte di società a partecipazione pubblica, ha ribadito che *"in un'ottica di progressivo ampliamento agli organismi partecipati delle regole vigenti per le pubbliche amministrazioni in materia di gestione del personale e di contenimento delle relative spese, il legislatore ha introdotto, come principio generale, l'evidenza pubblica nel reclutamento da parte delle società pubbliche"* (deliberazione n. 48/2015/PAR).

Con deliberazione SRCLIG/63/2020/PAR del 6 luglio 2020 in sede consultiva, la Sezione ha esaminato la questione relativa all'assimilazione di una delegazione di pagamento ad una garanzia personale, ai fini del rispetto delle norme di finanza pubbliche imposte agli enti territoriali (fra cui, i limiti quantitativi all'indebitamento delle Regioni, prescritti dall'art. 162, co. 6, del d.lgs. n. 118/2011) precisando che detta verifica debba effettuarsi sulla base del contenuto negoziale delle clausole presenti nei contratti o negli atti negoziali intercorrenti fra le parti (delegante, delegato e delegatario), avuto riguardo ai criteri fissati dagli artt. 1268 e 1269 del Codice civile.

In sede di controllo sui piani di revisione societaria la delibera SRCLIG/25/2019/VSG del 12 marzo 2019 ha accertato, sulla base dell'esame del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, approvato dal Comune di Savona, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, la situazione di squilibrio economico-patrimoniale e finanziario delle società IPS S.r.l. e ATA S.p.A.²⁷⁴.

Con la delibera SRCLIG/26/2019/VSG del 12 marzo 2019, è stata accertata, sulla base dell'esame del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, approvato dalla Provincia di Savona ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, la situazione di squilibrio economico-patrimoniale e finanziario della società IPS S.r.l.; la mancata programmata alienazione delle partecipazioni detenute nelle società TPL Linea S.r.l. e SPES S.c.p.a., in ragione delle nuove e diverse valutazioni effettuate in occasione dell'approvazione, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, del primo piano di revisione periodica. La Provincia è stata invitata a proseguire nel processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, in particolare alla programmata fusione della società IPS S.r.l. nella società IRE S.p.A. In sede di esame del primo piano di revisione periodica²⁷⁵ è stata rinviata la valutazione, alla luce del mutato quadro normativo, nazionale e regionale, della legittima detenzione della partecipazione nelle società TPL Linea S.r.l. e SPES S.c.p.a.

²⁷⁴ Ha invitato il Comune a proseguire nel processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, in particolare alla programmata fusione della società IPS S.r.l. nella società IRE S.p.A., nonché alle azioni di risanamento economico-patrimoniale e finanziario della società ATA S.p.A. Ha, altresì, rinviato la valutazione della legittima detenzione della partecipazione nelle società TPL Linea S.r.l. e della prospettata costituzione di una nuova società gerente il servizio di smaltimento dei rifiuti in sede di esame del primo piano di revisione periodica, da approvare ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

²⁷⁵ Con delibera SRCLIG/76/2019/VSG del 11/9/2019, si è preso atto, nei termini di cui in motivazione, delle determinazioni assunte dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura Riviera di Liguria - Imperia, La Spezia, Savona, in ordine alla revisione straordinaria e alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute, riservandosi, al contempo, di monitorare, in particolare, gli sviluppi gestionali riguardanti talune specifiche situazioni evidenziate nel contesto della presente deliberazione, al fine di garantirne anche per il futuro l'aderenza ai principi legislativi vigenti in materia.

Con la deliberazione SRCLIG/23/2020/PRSP del 16 marzo 2020 la Sezione ha accertato il ritardo nella procedura di alienazione di quota di partecipazione posseduta dal Comune di Arcola, per l'1,5%, nel Sistema Golfo Turistico dei Poeti Val di Magra, richiamando i principi di diritto enunciati in narrativa. In linea si collocano le più recenti deliberazioni rese dalla Sezione in sede di esame dei piani di revisione periodica con particolare riferimento alla Città metropolitana²⁷⁶ e al Comune di Genova²⁷⁷, al Comune²⁷⁸ e alla Provincia di Savona²⁷⁹ con le quali sono state rilevate:

- la carente esplicitazione nelle delibere assembleari dei motivi per l'opzione per l'organo di amministrazione collegiale;
- la perdurante protrazione della procedura di liquidazione;
- l'omesso tempestivo invio della delibera di opzione per l'organo di amministrazione assembleare;
- l'esigenza di una puntuale valutazione sulla gestione di una partecipazione tramite una c.d. *holding*;
- la necessità di esplicitare in maniera puntuale la decisione di mantenimento della partecipazione;
- L'esigenza di richiamare i rappresentanti dell'ente negli organi societari ad attestare il rispetto delle norme di finanza pubblica.

²⁷⁶ La delibera SRCLIG/22/2021/VSG ha rilevato, per la Città metropolitana di Genova, la carente esplicitazione delle specifiche motivazioni richieste dall'art. 11, co. 3, del d.lgs. n. 175/2016, nelle delibere assembleari di opzione per l'organo di amministrazione collegiale, riguardanti le società a controllo pubblico Agenzia per lo sviluppo Gruppo di azione locale genovese S.r.l. e ATP Esercizio S.r.l.; la perdurante protrazione della procedura di liquidazione della società, controllata indirettamente, Centro Malerba formazione e lavoro S.c. a r.l., nonché l'assenza di informazioni in merito all'interno del piano di revisione. La Città metropolitana di Genova è stata invitata ad attivarsi, unitamente agli altri soci, anche nei confronti del liquidatore, al fine di concludere la procedura di liquidazione della società Centro Malerba formazione e lavoro S.c. a r.l.

²⁷⁷ Dall'analisi del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2019, approvato dal Comune di Genova, nonché della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2018 con la delibera SRCLIG/23/2021/VSG sono state rilevate carenze motivazionali nell'opzione per l'organo di amministrazione assembleare. Il Comune è stato invitato, in occasione del prossimo piano di revisione periodica, a valutare la necessità di gestire una partecipazione tramite *holding*, a proseguire le azioni di riequilibrio economico e finanziario e a richiamare i propri rappresentanti negli organi societari ad attestare il rispetto delle norme di finanza pubblica.

Nelle delibere assembleari delle società, direttamente controllate, ASTER S.p.A. e SPIM S.p.A., risultano carenti le motivazioni, prescritte dall'art. 11, co. 3, del d.lgs. n. 175/2016, per l'opzione della nomina di un organo di amministrazione collegiale. La partecipazione in IREN S.p.A. è gestita tramite una c.d. *holding* la società FSU S.r.l. La società Bagni Marina Genovese S.r.l. ha in corso un piano di riequilibrio. L'ente è stato invitato a regolamentare, nell'esercizio dei poteri di controllo interno sulle società partecipate, ai sensi dell'art. 147 e 147-*quater* del d.lgs. n. 267/2000, l'onere, in capo ai propri rappresentanti nelle assemblee di società controllate (Sindaco o suo delegato, ex artt. 50, co. 8, Tuel e art. 9, co. 3, del d.lgs. n. 175/2016), di attestare, nel verbale di nomina o rinnovo degli organi di amministrazione, il rispetto delle regole dettate dall'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016, o da altre norme di finanza pubblica, in materia di emolumenti economici, incompatibilità.

²⁷⁸ Con la delibera SRCLIG/112/2020/VSG è stata rilevata una carenza motivazionale per il mantenimento di una partecipazione e il tardivo invio della delibera di opzione per l'organo assembleare. La decisione di mantenimento della partecipazione nella società Ecosavona S.r.l., in particolare sotto il profilo della stretta inerenza alla missione istituzionale del Comune; l'omesso tempestivo invio, da parte delle società Consorzio per la depurazione delle acque del Savonese S.c.p.a., TPL Linea S.r.l. e SPES S.c.p.a, della delibera assembleare di opzione per l'organo di amministrazione collegiale, nonché la necessità di adottare motivazioni aderenti ai prescritti parametri normativi.

In generale, è stata ribadita l'esigenza di evitare che eventuali ulteriori squilibri economici e finanziari si riverberino, impropriamente, sul bilancio del Comune per il quale è in corso una procedura di riequilibrio finanziario. L'ente è tenuto ad accantonare un fondo di importo pari alle perdite registrate dalle società partecipate (art. 21 Tusp) che va a gravare su una situazione già precaria. In caso di successivo ripiano da parte della società (situazione verificatasi, grazie allo stralcio concordatario dei debiti, per la società ATA S.p.A.) il fondo può essere liberato. Il fondo perdite può essere mantenuto (ove necessario), in misura totale o parziale, anche a fronte del ripiano operato dalla società e, dall'altro, che sia costituito altro apposito fondo (ex art. 167, co. 3, Tuel) nel caso in cui, comunque, l'ente socio stimi l'esistenza di passività potenziali che, nel rispetto delle regole dettate dall'art. 15, cc. 4 e 5, del Tusp, rendano necessario un intervento finanziario.

²⁷⁹ Per la Provincia di Savona è stata rilevata la necessità di esplicitare in maniera maggiormente puntuale la decisione di mantenimento della partecipazione nella società SPES S.c.p.a., in particolare sotto il profilo della stretta inerenza alla missione istituzionale della Provincia; sono stati altresì rilevati l'omesso tempestivo invio, da parte delle società TPL Linea S.r.l. e SPES S.c.p.a., della delibera assembleare di opzione per l'organo di amministrazione collegiale, nonché la necessità di adottare motivazioni aderenti ai prescritti parametri normativi.

Con la deliberazione SRCLIG/97/2020/PRSE del 12 novembre 2020 la Sezione, sulla base dell'esame delle relazioni inviate dall'Organo di revisione dei conti del Comune di Alassio (SV) sui rendiconti consuntivi 2017 e 2018 e dei piani di revisione delle partecipazioni societarie, nonché della successiva attività istruttoria, ha accertato, fra gli altri, il mancato adeguamento, nell'articolazione della compagine sociale della società Marina di Alassio S.p.A., alla prescrizione contenuta nell'art. 17, co. 1, del d.lgs. n. 175/2016, il cui termine, ai sensi dell'art. 26, comma 1, del decreto, è scaduto il 31 dicembre 2017; la carente o omessa esplicitazione, nelle delibere assembleari adottate dalle società GE.S.CO. S.r.l., Servizi comunali associati S.r.l. e Marina di Alassio S.p.A., delle motivazioni a supporto della scelta dell'organo di amministrazione collegiale, in luogo dell'amministratore unico, come prescritto dall'art. 11, cc. 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016.

In sede di controllo su bilanci e rendiconti degli enti locali si segnalano le decisioni in tema di piano di risanamento (deliberazione SRCLIG/60/2019/PRSP), di circolarizzazione debiti/crediti (deliberazione SRCLIG/6/2020/PRSP²⁸⁰, deliberazione SRCLIG/47/2020/PRSP), di mancata riconciliazione delle partite reciproche (deliberazione SRCLIG/48/2020/PRSP), di controllo analogo sulle società *in house* (deliberazione SRCLIG/92/2020/PRSP).

Parimenti, in tema di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, con deliberazione SRCLIG/127/2020/PRSE del 29/12/2020, relativa al Comune di Genova, la Sezione ha sollecitato l'ente a perseguire, in qualità di socio di maggioranza, ed usando i poteri attribuiti dal codice civile, nonché quelli spettanti in virtù degli art. 147 e ss. del Tuel o che hanno fonte nelle clausole statutarie o nei patti parasociali fondanti il c.d. "controllo analogo" legittimante l'affidamento diretto, l'equilibrio economico-patrimoniale della società AMIU S.p.A., strutturando il sistema tariffario anche al fine di incentivarne una gestione efficiente²⁸¹.

La Sezione con deliberazione SRCLIG/19/2020/PAR del 14 febbraio 2020 ha esaminato la richiesta di parere di un ente locale²⁸² in relazione al passaggio del personale in servizio presso il ramo d'azienda ceduto da un ente locale a soggetto esterno, rilevando che in applicazione dell'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001, riferibile anche alle esternalizzazioni, il passaggio del personale non è automatico, ma consegue alla preventiva ponderazione dell'ente pubblico, che individui, di volta in volta, le misure da attivare tra le diverse opzioni disponibili e le unità di personale interessate alla cessione. Il medesimo

²⁸⁰ La Sezione, accertata la mancata asseverazione da parte dell'organo di revisione di un organismo partecipato in ordine ai prospetti dimostrativi di cui all'art. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, ha invitato l'amministrazione comunale a adottare, nel termine di sessanta giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità.

²⁸¹ Tale sollecitazione nasce dal previo accertamento di una rilevante mole di crediti (residui attivi) non riscossi, in particolare a titolo di entrate tributarie ed extra-tributarie, derivante da esercizi risalenti nel tempo e dello squilibrio economico-patrimoniale e finanziario della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti fino a tutto l'esercizio 2018, in ragione dell'impatto dei costi pregressi derivanti dalla chiusura della discarica di Monte Scarpino e degli oneri conseguenti e connessi (anticipati dal soggetto gestore, AMIU S.p.A., e in corso di refusione, da parte del Comune, sulla base di un piano decennale di rientro).

²⁸² L'ente ha, inoltre, formulato una richiesta di parere in merito alla disciplina dei compensi degli amministratori di società a totale partecipazione pubblica diverse da quelle contemplate all'art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012: Al riguardo è stata ribadita la cogenza dei tetti posti, transitoriamente, dall'art. 11, co. 7, del d.lgs. n. 175/2016 (deliberazione SRCLIG/29/2020/PAR).

art. 31 del d.lgs. n. 165/2001, non si applica all'inverso caso della re-internalizzazione, ossia alla cessione di funzioni di soggetti privati in favore di soggetti pubblici, in considerazione dei vincoli e dei principi imposti dall'ordinamento per l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione, ex art. 97, co. 3, Cost.

7.1.5 Trentino-Alto Adige/Südtirol

Le verifiche per l'Amministrazione regionale sono state svolte con riguardo al provvedimento di revisione annuale degli organismi partecipati che, nel complesso, ha confermato il precedente assetto, anche in considerazione delle difficoltà riscontrate nel dar corso alle programmate dismissioni²⁸³. Le Sezioni Riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in sede di parifica del rendiconto 2020, hanno preso atto che non sono intervenute novità per le dismissioni ed hanno sollecitato l'ente a realizzare quanto programmato. Nell'analisi dei bilanci 2019 degli enti strumentali e delle società partecipate è emerso che la controllata Pensplan Centrum S.p.A., dopo la perdita registrata nel 2018 e il risultato positivo di 1,48 mln del 2019, ha conseguito un'ulteriore perdita anche nell'anno 2020 (-1,6 mln). La Regione è stata sollecitata ad attivare strumenti di indirizzo e controllo per assicurare la corretta gestione dei fondi investiti in Pensplan Centrum S.p.A., al fine di salvaguardare il bilancio regionale²⁸⁴. Per la società Autobrennero S.p.A., soggetto che gestisce in proroga la tratta autostradale Brennero-Modena, è stata sottolineata la necessità di una valutazione della sostenibilità del Piano economico finanziario concordato con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da parte del nuovo concessionario alla luce dei notevoli oneri correlati alla gestione dell'infrastruttura, dei vincoli tariffari e delle possibili fluttuazioni dei volumi di traffico. Sono state, inoltre, confermate le perplessità già espresse nella precedente relazione di parifica in ordine alla modifica normativa adottata con la l. reg. n. 1/2019, che ha previsto di mantenere, nelle more della riorganizzazione societaria di Autobrennero

²⁸³ Con la deliberazione della Regione n. 198/2020 è stata adottata la revisione. Oggetto di mantenimento sono state le partecipazioni nelle società Pensplan Centrum S.p.A., Autostrada del Brennero S.p.A., Trentino School of Management S.c. a r.l., Trentino Digitale S.p.A., Informatica Alto Adige S.p.A. Ha, inoltre, ribadito la decisione di dismettere le quote delle società Mediocredito Trentino Alto S.p.A., Interbrennero S.p.A. e Air Alps Aviation S.r.l. Rispetto al piano di dismissione di Air Alps Aviations S.r.l. sono state confermate le difficoltà a perfezionare l'operazione per l'inattività della società e per l'irreperibilità dei soci di riferimento. Per la dismissione di Interbrennero S.p.A., con previsione di consolidamento della società in Autostrada del Brennero, nessuna novità è intervenuta nel corso dell'anno 2020 in quanto l'ente ha collegato l'operazione al rinnovo della concessione autostradale in favore di Autobrennero. Con riferimento, invece, alla prevista cessione gratuita della partecipazione regionale nella società Mediocredito Trentino-Alto Adige in favore delle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'operazione è rimasta sospesa anche nell'esercizio 2020, in attesa delle necessarie autorizzazioni della Vigilanza bancaria. Infine, anche il previsto progetto di riorganizzazione della società Euregio Plus SGR S.p.A. (partecipata indirettamente tramite la controllata Pensplan Centrum S.p.A.) in società *in house* partecipata dalle Province autonome di Trento e Bolzano, a fine esercizio 2020, risulta attuato soltanto per quanto riguarda la totalizzazione delle quote in mano pubblica, mentre è rimasto da completare il riassetto proprietario delle quote da trasferire da parte di Pensplan Centrum S.p.A. in favore della Provincia autonoma di Trento.

²⁸⁴ A seguito dei rilievi sollevati dalle SS.RR. T.A.A./S. in occasione della parifica del rendiconto regionale 2019, l'Amministrazione ha accantonato nello schema di consuntivo 2020, nello specifico fondo rischi, l'intera quota di competenza delle perdite non immediatamente ripianate da Pensplan Centrum S.p.A. e da Euregio Plus SGR S.p.A. per un importo totale di 17,1 ml.

S.p.A., il numero di componenti e dei compensi del consiglio di amministrazione alle disposizioni precedentemente vigenti all'applicazione dell'art. 10, cc. 2 e 5, della l. reg. n. 16/2016²⁸⁵.

7.1.6 Provincia autonoma di Trento

La Provincia autonoma di Trento ha adottato numerosi provvedimenti di riordino²⁸⁶ con riguardo agli specifici ambiti di interesse. Per il "Polo della liquidità", la Giunta provinciale non ha dato seguito al progetto di concentrare in capo ad un'unica società la gestione²⁸⁷ e la riscossione delle entrate degli enti locali e della Provincia data la complessità realizzativa e i costi stimati superiori agli attesi vantaggi economici e operativi. Per il "Polo dell'informatica e delle telecomunicazioni", il "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali - 2016" intendeva costituire un polo di alta specializzazione, tramite l'aggregazione di Informatica Trentina S.p.A. e Trentino Network S.r.l., formando un'unica società di sistema, Trentino Digitale S.p.A., che è divenuta operativa dal 1° dicembre 2018²⁸⁸. Anche per "lo sviluppo territoriale e del patrimonio immobiliare", era prevista la costituzione di un polo unico²⁸⁹. Oggetto di significativa riconsiderazione è stato il settore del credito ed il relativo "Programma attuativo di riordino delle partecipazioni nel settore del credito nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali - 2017" per il quale era stato stipulato un protocollo

²⁸⁵ Tale norma, in coerenza all'art. 11, cc. 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016, ha disposto che l'organo amministrativo delle società controllate dalla Regione è costituito da un amministratore unico o da un organo collegiale di amministrazione composto da 3 a 5 membri).

²⁸⁶ Con la deliberazione n. 514 del 12 aprile 2019, la Giunta provinciale ha approvato il "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 18 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1". Tale documento prevedeva anche la nomina di una Commissione tecnica incaricata di valutare l'assetto delle partecipazioni provinciali realizzato in esito alle azioni già intraprese e la possibilità di definire ulteriori interventi di riordino. Detta Commissione presentava le "Sintesi delle evidenze emerse" il 5 dicembre 2019 di cui prendeva atto la Giunta provinciale con la deliberazione n. 249 del 21 febbraio 2020, riservandosi di decidere in ordine alle proposte formulate. Successivamente, con deliberazione n. 927 di data 3 luglio 2020, la Giunta ha approvato le nuove "Disposizioni in materia di gestione coordinata delle partecipazioni societarie della Provincia e di gestione ed organizzazione delle società controllate dalla Provincia" e con deliberazione n. 1009 del 17 luglio 2020, ha adottato la "Prima relazione sullo stato di attuazione del Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2018-2020", nella quale sono riportate le azioni svolte nel 2019, in attuazione del programma approvato con deliberazione n. 514/2019. In data 4 dicembre 2020, la Giunta provinciale, con deliberazione n. 2019, ha approvato il "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2020-2022", con il quale ha confermato, in linea generale, i contenuti del Programma approvato con la deliberazione giuntale n. 514 del 19 aprile 2019, nonché l'esigenza di proseguire nel monitoraggio relativo allo stato di attuazione delle misure programmate per la razionalizzazione societaria, da attuarsi entro il 31 marzo di ogni anno. Con deliberazione n. 564 del 9 aprile 2021 la Giunta ha adottato la "Prima relazione sullo stato di attuazione del Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2020-2022".

²⁸⁷ Mediante l'aggregazione di Cassa del Trentino S.p.A. e di Trentino Riscossioni S.p.A.

²⁸⁸ Trentino Digitale S.p.A. è chiamata a svolgere il ruolo di motore della trasformazione della pubblica amministrazione trentina, per lo sviluppo, in chiave digitale, del territorio trentino.

²⁸⁹ Tale iniziativa era già considerata nella Relazione tecnica al "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020", adottata con deliberazione giuntale n. 514 del 12 aprile 2019, ed è stata giudicata positivamente dalla Commissione tecnica. Il settore del patrimonio immobiliare della Provincia risulta attualmente gestito attraverso tre diverse società pubbliche, le prime due afferenti all'area della gestione immobiliare e dello sviluppo economico, la terza afferente all'area delle politiche sociali e di welfare: Patrimonio del Trentino S.p.A. (controllata al 100%); Trentino Sviluppo S.p.A. (controllata al 100%); ITEA S.p.A. (controllata al 100%). L'aggregazione per realtà che operano con finalità complementari è stata ritenuta fattibile dalla Relazione tecnica al "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020", adottata con deliberazione giuntale n. 514 del 12 aprile 2019, che ha prospettato l'ipotesi della fusione di Patrimonio del Trentino S.p.A. in Trentino Sviluppo S.p.A., con la precisazione che, nel patrimonio immobiliare interessato da questa operazione, non debba essere ricompreso quello destinato a soddisfare il bisogno primario dell'abitazione, attenendo, l'operazione in questione, alla gestione immobiliare di tipo economico-produttivo, connessa allo sviluppo del sistema trentino. Il Programma per il 2020-2022 ha confermato gli indirizzi esposti.

d'intesa²⁹⁰, con l'obiettivo di rafforzare la società Mediocredito Trentino-Alto Adige S.p.A., al fine di favorire la solidità della banca e la vocazione territoriale²⁹¹. Con riferimento al "settore dell'energia", la Provincia, per il tramite di Trentino Sviluppo S.p.A., partecipa a FinDolomiti S.r.l., la quale, a sua volta, è socia direttamente di Dolomiti Energia Holding S.p.A.²⁹².

Di particolare interesse sono gli esiti del percorso di razionalizzazione avviato relativamente al "Polo dei trasporti". L'obiettivo iniziale era quello di razionalizzare il sistema delle società pubbliche, attraverso la riduzione del numero degli enti societari operanti nel settore e di creare una *governance* unitaria in materia di trasporti²⁹³.

Per quanto attiene al polo dei trasporti provinciali, il "Programma attuativo per il polo dei trasporti nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali – 2017" è stato pienamente realizzato e ha portato all'accentramento in un unico soggetto, Trentino Trasporti S.p.A., delle funzioni e delle competenze specifiche attinenti alle attività di trasporto ferroviario, stradale, aereo e funiviario.

Il Programma per il 2020-2022 ha, poi, anche ribadito l'obiettivo relativo alla fusione per incorporazione di Interporto Servizi S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A., al fine di ottimizzare il patrimonio immobiliare degli enti del sistema territoriale provinciale integrato.

²⁹⁰ Sottoscritto in data 30 giugno 2017, per la definizione di un percorso di valorizzazione condiviso tra Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano delle rispettive partecipazioni paritetiche (17,49%) in Mediocredito Trentino-Alto Adige S.p.A.

²⁹¹ Con la l.p. n. 16 del 28 dicembre 2020, recante "Disposizioni relative alla partecipazione nella società Mediocredito Trentino - Alto Adige", è stata prevista l'autorizzazione ad effettuare l'acquisto di quote di partecipazione della suddetta società da altre pubbliche amministrazioni, nonché la possibilità di cedere parte della propria quota di partecipazione a imprese specializzate in gestione bancaria e finanziaria. Sono state manifestate perplessità rispetto alla variazione del programma della Provincia, che prevedeva la alienazione delle quote in Mediocredito Trentino-Alto Adige S.p.A., nel senso del mantenimento o della acquisizione di ulteriori quote di partecipazione del capitale sociale detenute da altre pubbliche amministrazioni, anche per raggiungerne il controllo. Nella Relazione sul rendiconto della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2020, le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige hanno, pertanto, rappresentato come sia indispensabile, in ogni caso, che l'operazione sia supportata da robuste, espresse motivazioni, con riguardo proprio alla necessità della partecipazione per il raggiungimento delle finalità istituzionali a sostegno dello sviluppo locale.

²⁹² Il Programma per il 2020-2022 ha ribadito la sussistenza degli elementi di fatto e di diritto che giustificano il mantenimento della suddetta quota sociale e ha evidenziato che la riduzione della frammentazione delle gestioni nel settore dell'energia, pur essendo da tempo uno degli obiettivi della Provincia, è stato implementato finora a ritmi assai modesti. Il Programma per il 2020-2022 ha, quindi, evidenziato la validità delle ragioni che conducono le società pubbliche verso un nuovo paradigma industriale, per coniugare qualità del servizio, attenzione al sociale e sostenibilità ambientale con l'efficienza. Di conseguenza, le società minori, nel rispetto dell'autonomia dei loro soci di riferimento, potranno scegliere tra propri modelli di mercato o di autoproduzione oppure aggregarsi a Dolomiti Energia Holding S.p.A.; opzione che, facendo salvo un certo grado di autonomia, dovrebbe rafforzare il territorio, ricondurre ad unità il disegno industriale, conseguire economie di scala e ridurre gli oneri organizzativi ed amministrativi. Per quanto concerne la distribuzione dell'energia elettrica, la Provincia ha confermato la propria diretta partecipazione in SET Distribuzione S.p.A., controllata da Dolomiti Energia Holding S.p.A. ed affidataria del servizio in parola.

²⁹³ Era previsto che l'obiettivo si realizzasse attraverso due interventi:

- a livello provinciale, consistente nel consolidamento di Aeroporto Gianni Caproni S.p.A. in Trentino Trasporti S.p.A. e Trentino Trasporti Esercizio S.p.A. e nella possibile riunificazione di Trentino Trasporti S.p.A. e Trentino Trasporti Esercizio S.p.A.;
- a livello extra-provinciale, per la creazione di un polo della mobilità di persone (infrastruttura aeroportuale del Garda) e per la valorizzazione dello scalo intermodale come infrastruttura di preminente interesse pubblico, mediante il consolidamento di Interbrennero S.p.A. in Autostrada del Brennero S.p.A.

Per quanto riguarda la mobilità sovra-provinciale di persone e merci, l'obiettivo posto dal Programma si muove lungo due direttrici: il Corridoio del Brennero²⁹⁴ e l'infrastruttura aeroportuale del Garda²⁹⁵.

7.1.7 Provincia autonoma di Bolzano

Nella ricognizione straordinaria delle partecipazioni²⁹⁶ la Provincia di Bolzano ha attestato di essersi astenuta dall'effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie a favore di 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 (art. 14, co. 5, Tusp), ad esclusione del trasferimento straordinario per investimenti disposto con deliberazione della Giunta provinciale n. 892 del 29/10/2019 a favore della società Areale Bolzano - ABZ S.p.A. con contestuale definizione del piano di risanamento per euro 700 mila.

I controlli sulle società partecipate si correlano con l'obbligo di annuale presentazione, da parte dell'agente contabile consegnatario delle azioni di ogni ente, del conto giudiziale della gestione dei titoli azionari presso la Sezione giurisdizionale della Corte. La Sezione di controllo ha verificato che il conto riferito alla gestione 2019 della Provincia autonoma di Bolzano sia stato depositato in data 24 giugno 2020 presso la Sezione giurisdizionale di Bolzano.

Nell'esercizio 2019 l'Ufficio vigilanza finanziaria della Ripartizione finanze ha trasmesso provvedimenti relativi alla gestione delle partecipazioni della società Tunnel Ferroviario del Brennero e società Mediocredito Trentino-Alto Adige S.p.A.²⁹⁷.

Le verifiche hanno avuto riguardo ai criteri legali di acquisizione e gestione di partecipazioni pubbliche da parte di enti costituiti dalla stretta inerenza della società alle finalità istituzionali dell'ente e dalla

²⁹⁴ Per il primo nodo, determinante è il rinnovo dell'affidamento ad una società governata dagli enti pubblici rappresentativi dei territori attraversati dall'arteria autostradale A22 (Modena-Brennero), cui è stata collegata la mobilità ferroviaria, sia attraverso il finanziamento trasversale, garantito dai pedaggi autostradali, del tunnel ferroviario del Brennero, sia attraverso l'integrazione con l'intermodalità, assolta oggi dall'Interporto di Trento. La definitiva sottoscrizione dell'accordo di cooperazione interistituzionale per la gestione di A22 porterà con sé l'aggregazione di Interbrennero S.p.A. in Autostrada del Brennero S.p.A. e l'alienazione della quota detenuta da Cassa del Trentino S.p.A. e Trentino Sviluppo S.p.A. in Infrastrutture C.I.S. S.r.l. Il Programma triennale 2018-2020, confermato, sul punto, dal Programma per il 2020-2022, ha evidenziato che l'intervento potrà essere attuato, e, se del caso, rivalutato, solo a conclusione del rilascio della concessione per la gestione autostradale per la tratta Modena-Brennero.

²⁹⁵ Con riguardo alla seconda infrastruttura, per la gestione dell'aeroporto Valerio Catullo di Verona, attualmente partecipato indirettamente dalla Provincia, tramite la Aerogest S.r.l., con la deliberazione n. 2019/2020, è stata effettuata una valutazione aggiornata, in base alla quale, in carenza di disponibilità finanziarie pubbliche, è stato ritenuto prioritario attrarre nuove e fondamentali risorse private per finanziare gli interventi di ammodernamento e sviluppo dell'Aeroporto Valerio Catullo S.p.A. Con deliberazione della Giunta Provinciale n. 569 del 9 aprile 2021, è stato autorizzato lo scioglimento della Aerogest S.r.l., considerato funzionale alla successiva adesione dei soci pubblici all'aumento di capitale sociale dell'Aeroporto Valerio Catullo S.p.A. Contestualmente, con la delibera, è stato anche approvato il contenuto del patto parasociale, che sarà sottoscritto dagli attuali soci di Aerogest S.r.l., finalizzato a coordinare la gestione delle partecipazioni in Aeroporto Catullo S.p.A., così da garantire l'efficiente perseguimento delle finalità istituzionali dei soci pubblici.

²⁹⁶ Approvata con deliberazione della Giunta n. 1460, in data 28 dicembre 2017.

²⁹⁷ Si tratta dei seguenti provvedimenti: decreto assessorile n. 5544/2019 avente ad oggetto l'aumento di capitale sociale della società Tunnel Ferroviario del Brennero - Società di partecipazioni S.p.A. per un importo di 7,7 ml; deliberazione della Giunta provinciale n. 959/2019 riguardante l'acquisizione a titolo gratuito di azioni della società Mediocredito Trentino-Alto Adige S.p.A. dalla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol; deliberazione della Giunta provinciale n. 1112/2019 che autorizza la partecipazione della Provincia all'aumento di capitale in denaro, scindibile, della società Tunnel Ferroviario del Brennero - Società di Partecipazioni S.p.A. per un importo massimo di 11 mln.

riconducibilità dell'attività esercitata a quelle ammesse dalla legge. In sede di esame sono stati richiesti elementi informativi in merito ad alcuni aspetti finanziari e di gestione²⁹⁸.

In sede delle verifiche effettuate sul sistema dei controlli interni, è stato svolto un approfondimento con riguardo a quelli in essere sugli organismi partecipati. Nella relazione annuale 2018, il Presidente della Provincia ha fatto presente che:

- la Provincia non dispone di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati;
- il controllo sulle società *in house* e sulle società a controllo pubblico è svolto dalle strutture competenti per materia con definizione, negli statuti e nei contratti di servizio, delle modalità di controllo che comprendono, tra l'altro, l'approvazione preventiva da parte della Provincia del programma annuale della spesa e delle attività della società, nonché l'invio delle delibere e dei relativi verbali alla medesima;
- il controllo sulle società meramente partecipate avviene nelle forme e secondo le modalità previste dal codice civile e dalle norme generali di diritto privato;
- nel corso dell'esercizio 2018 sono state avviate le procedure per la dismissione del pacchetto azionario detenuto dalla Provincia nella società ABD Airport S.p.A. e per la realizzazione dell'operazione di fusione con incorporazione di AA Finance S.p.A. in NOI S.p.A., entrambe portate a termine nell'esercizio 2019;
- è stata monitorata l'attuazione delle disposizioni in materia di gestione del personale ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 175/2016;

²⁹⁸ Gli elementi informativi richiesti sono stati:

- con riguardo agli interventi finanziari oggetto di comunicazione alla Corte dei conti ai sensi degli art. 5, co. 3, e art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i., (cfr. elencazione di cui sopra), precisazioni in ordine alla compatibilità di detti interventi con le norme dei Trattati europei e con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese (cfr. art. 5, co. 2, d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i.);
- contratti di servizio in essere al 31 dicembre 2019;
- contributi in conto esercizio corrisposti agli organismi partecipati e oggetto di inserimento nella banca dati degli organismi partecipati del MEF;
- andamento gestionale delle seguenti società partecipate che registrano perdite reiterate: Areale Bolzano S.p.A. (partecipata al 50%), Interbrennero S.p.A. (partecipata al 10,56%) ed Euregio Plus SGR S.p.A. (in precedenza Pensplan Invest SGR S.p.A.), partecipata al 45%;
- importi corrisposti nel 2019 a favore degli enti di diritto privato in controllo dell'Amministrazione e dei pubblici istituti, vigilati e finanziati dalla Provincia che registrano perdite reiterate, indicando le relative motivazioni;
- notizie aggiornate in merito alla dismissione di ABD Airport S.p.A., illustrandone anche i riflessi finanziari sul bilancio provinciale;
- entità e natura degli investimenti che la società Areale Bolzano S.p.A. ha rappresentato nella nota prot. n. 411716/2019, citata in delibera di Giunta n. 892/2019, a fronte di trasferimenti straordinari nel 2019 per euro 700.000,00 da parte della Provincia ed euro 700.000,00 da parte del Comune di Bolzano (la società registra perdite da cinque anni consecutivi e l'attuazione della dismissione è prevista entro il prossimo triennio);
- chiarimenti circa le modalità con le quali si prevede il raggiungimento dell'equilibrio finanziario della Areale Bolzano S.p.A. nel prossimo triennio asserendo il piano di risanamento trasmesso alla Corte dei conti che "la copertura finanziaria potrà essere garantita con il patrimonio sociale assicurando in futuro un sostanziale equilibrio finanziario..." e che l'investimento delle spese di progettazione potrà assumere valore "...sia come vendita dell'investimento o, in alternativa, in caso di dismissione delle quote sociali"; la concretizzazione di tale progetto rileva, fra l'altro, anche ai fini della procedura di dismissione dell'ente autonomo magazzini generali per il deposito di derrate in Bolzano, come specificato in deliberazione n. 1460/2017 della Giunta provinciale.

- il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali ed anche la scomposizione degli stessi nelle loro componenti elementari;
- è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo;
- la Provincia ha adottato, con riferimento all'esercizio 2017, il bilancio consolidato;
- sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti.

Nell'ambito del dialogo interistituzionale in essere con la specifica struttura del Dipartimento del Tesoro del Mef sono state segnalate alla Sezione "comunicazioni non effettuate" per l'anno 2019 relative al 2017 per diversi enti/società riferiti alla Provincia di Bolzano²⁹⁹.

7.1.8 Veneto

Le verifiche svolte dalla Sezione di controllo, in continuità con quelle svolte negli esercizi precedenti, hanno avuto, principalmente, riguardo a profili ordinamentali e ad assetti organizzativi delle gestioni esternalizzate.

Così, nell'ambito delle verifiche relative al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019, con riferimento al conto consolidato ed alle partecipate regionali, la Sezione ha dato atto del progressivo miglioramento della *governance* societaria, attraverso un processo organizzativo iniziato già dal 2018 e proseguito nel 2019, che ha consentito di registrare ulteriori ampliamenti nel perimetro soggetto al controllo ed al coordinamento regionale.

²⁹⁹ Le segnalazioni di "comunicazioni non effettuate" sono state le seguenti:

- Fondazione orchestra sinfonica J. Haydn di Bolzano e Trento, Biblioteca provinciale italiana Claudia Augusta, Radiotelevisione azienda speciale Bolzano - RAS, Istituto di cultura ladino Micura de Ru - Istitut ladin Micura de Ru.;
- SASA S.p.A., Strutture Trasporto Alto Adige S.p.A., Areale Bolzano ABZ S.p.A., Selfin S.r.l.; Organizzazione export Alto Adige - EOS, Alto Adige Riscossioni S.p.A.;
- Comunità comprensoriale di Salto-Sciliar, Azienda di soggiorno e turismo di Bolzano, Azienda di cura soggiorno e turismo di Merano;
- Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano società cooperativa a r.l., Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano BIM Adige, Consorzio Comuni Laives - Bolzano, Consorzio smaltimento delle acque di scarico media Pusteria, Consorzio-azienda Naturno - Senales - Plaus, Consorzio azienda Lasa/Sluderno;
- Azienda pubblica di servizi alla persona fondazione San Nicolò, Josefsheim Villandro, Griesfeld, Pensionato e centro di degenza San Paolo;
- Consiglio notarile di Bolzano, Ordine degli avvocati di Bolzano, Ordine dei farmacisti della Provincia di Bolzano, Ordine degli psicologi della Provincia di Bolzano, Ordine dei dottori agronomi e dei dottori forestali della Provincia di Bolzano, Ordine dei consulenti del lavoro di Bolzano, Ordine dei medici veterinari della Provincia di Bolzano, Ordine degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori della Provincia di Bolzano, Ordine degli ingegneri della Provincia di Bolzano, Collegio dei periti industriali e dei periti industriali laureati della Provincia di Bolzano, Collegio dei periti agrari e dei periti agrari laureati della Provincia di Bolzano, Collegio provinciale delle guide alpine, Collegio dei geometri e geometri laureati della Provincia di Bolzano; Consiglio territoriale degli spedizionieri doganali di Bolzano e Trento.

È proseguito il percorso volto ad ottimizzare la gestione delle registrazioni contabili con riferimento ai soggetti partecipati al fine di una più compiuta conoscenza da parte della Regione dei bilanci e degli esiti delle gestioni esternalizzate, pur a fronte dei dichiarati rallentamenti registrati nel 2020 a causa dell'epidemia pandemica.

Il piano di razionalizzazione periodica per il 2019 sconta una generale difficoltà nel completamento dei processi di dismissione, entro termini certi e definiti, delle società direttamente ed indirettamente partecipate, che la Regione ha valutato non soddisfacessero i requisiti di legge per il mantenimento.

La Regione Veneto detiene, alla data del 31 dicembre 2019, n. 13 partecipazioni dirette e n. 12 partecipate indirette. Di queste, sono ancora in corso le procedure di dismissione per n. 2 società a partecipazione dirette e per n. 11 società a partecipazione indiretta. Nel corso del 2019 si è registrata la dismissione di una società partecipata diretta e di n. 2 partecipate indirette. Quindi cumulativamente, a partire dal 2017, anno di avvio del processo di razionalizzazione di cui al Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, risultano complessivamente dismesse n. 4 società partecipate dirette e n. 11 società partecipate indirette.

Per quanto riguarda le società detenute dalla Finanziaria regionale Veneto Sviluppo S.p.A., la Regione del Veneto ha fornito, nel proprio Piano di razionalizzazione periodica, una rappresentazione aggiornata del portafoglio d'investimento della stessa Finanziaria regionale. Nel dettaglio, alla data del 31 dicembre 2019 il portafoglio partecipativo di Veneto Sviluppo S.p.A. risulta composto da n. 28 partecipazioni, di cui n. 3 partecipazioni in società assoggettate a procedure di liquidazione e n. 7 partecipazioni in società dichiarate fallite (al 31 dicembre 2017 erano n. 34 partecipazioni e al 31 dicembre 2018 erano n. 31 partecipazioni). Anche nel caso delle società partecipate da Veneto Sviluppo S.p.A., si registrano tempi lunghi nelle procedure di dismissione e la permanenza nel portafoglio di società fallite da numerosi anni (in un caso dal 2011 ed in tre dal 2013).

In tale contesto si collocano le articolate verifiche svolte dalla Sezione regionale.

Circa il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza da parte delle società partecipate dirette, è stata rilevata, anche per il 2019, una limitata applicazione, soprattutto con riferimento alle partecipate dirette Veronafiore S.p.A. e Veneto Nanotech S.c. a r.l. in liquidazione, entrambe in corso di dismissione da parte della Regione. In particolare, Veronafiore S.p.A., a partecipazione maggioritaria pubblica, non ha dato corso agli obblighi previsti dalla normativa sulla trasparenza e non ha attivato un sito "Amministrazione Trasparente"; Veneto Nanotech S.c. a r.l., in liquidazione, non ha attivato un proprio sito *web*, né la Regione ha pubblicato nel proprio sito "Amministrazione trasparente", le informazioni previste.

In merito alla verifica dei risultati d'esercizio delle partecipate regionali rientranti nel "perimetro di consolidamento 2019" la Sezione, pur nell'incompletezza dei dati trasmessi, motivata con l'emergenza

sanitaria, ha evidenziato che tutte le società partecipate regionali esaminate (ad eccezione della società Veneto Innovazione S.p.A., di cui non erano ancora disponibili, in sede di parifica, i dati definitivi dell'esercizio 2019, in quanto il bilancio non risultava ancora approvato) hanno fatto registrare al 31 dicembre 2019 un utile, confermando i risultati positivi dello scorso esercizio.

Anche i risultati d'esercizio 2019 degli enti strumentali regionali, rientranti nel perimetro di consolidamento, trasmessi nelle more dell'approvazione dei relativi bilanci, hanno registrato per la quasi totalità risultati positivi³⁰⁰.

La Sezione ha analizzato le attività preliminari, necessarie all'approvazione del bilancio consolidato 2019, considerato che lo stesso doveva essere approvato entro il 30 settembre 2021³⁰¹.

È emerso che, rispetto all'esercizio precedente, in recepimento ai rilievi della Sezione, l'elenco 1 "*Gruppo Amministrazione Pubblica - G.A.P.*" è stato ampliato di ulteriori n. 12 enti, valutati come organismi strumentali della Regione a seguito di un'istruttoria condotta dalla Direzione Partecipazioni Societarie ed Enti regionali, nel corso dell'esercizio 2019.

Per quanto riguarda le verifiche delle partite creditorie e debitorie fra la Regione e le proprie partecipate, anche per il 2019 in sede di asseverazione sono emerse discordanze, seppur motivate, che non sono state ancora sanate.

Il Collegio dei Revisori della Regione non ha asseverato le risultanze contabili degli enti Fondazione La Biennale di Venezia ed ARPAV, mentre è stato sollecitato il monitoraggio della società Veneto Strade S.p.A. in vista della doverosa tempestiva riconciliazione delle posizioni creditorie e debitorie disallineate.

La Sezione, pur valutando favorevolmente l'ampliamento del Gruppo Amministrazione Pubblica, ha rappresentato la necessità che lo stesso G.A.P. ed il perimetro di consolidamento possano comprendere, per i prossimi esercizi, il maggior numero di partecipate regionali per rendere le risultanze del Bilancio consolidato sempre più complete e rappresentative dell'intero "*Gruppo Regione*". La Sezione ha raccomandato, inoltre, un costante ed incisivo monitoraggio dei processi di razionalizzazione delle partecipate regionali, dirette ed indirette, al fine di accelerare le procedure di dismissione programmate

³⁰⁰ Dall'analisi dei flussi finanziari al 31 dicembre 2019, inerenti alle partecipate regionali, risulta confermata, come negli esercizi precedenti, la presenza di una rilevante differenza tra impegni ed accertamenti e conseguentemente tra pagamenti e riscossioni. Nel dettaglio, gli accertamenti (euro 31.180.812,28) risultano pari all'8,49% degli impegni (euro 367.240.940,77), mentre le riscossioni (euro 23.732.622,67) risultano pari al 6,64% dei pagamenti (euro 357.203.951,92). Dall'esame delle principali risultanze del Rendiconto consolidato 2019, è emerso che il risultato di amministrazione consolidato, al 31 dicembre 2019, risulta positivo per oltre euro 900 milioni, in miglioramento rispetto all'esercizio precedente (nel 2018 era pari a circa euro 600 milioni), anche se permane un rilevante disavanzo al 31 dicembre 2019: al netto della parte accantonata (circa 2,1 miliardi) e della parte vincolata (circa 700 milioni) il risultato diviene negativo, con un disavanzo pari a circa 1,9 miliardi, in leggero miglioramento rispetto all'esercizio precedente. Inoltre, il saldo degli equilibri di bilancio relativi al Rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 risulta positivo per oltre 300 milioni, in considerevole miglioramento rispetto al precedente esercizio 2018 (quando ammontava a circa - 473 milioni).

³⁰¹ A tale proposito, la Regione ha trasmesso la DGR n. 1715 del 29 novembre 2019, relativa all'individuazione dei componenti del "*Gruppo Regionale del Veneto*" (elenco 1) e del "*Perimetro di Consolidamento 2019*" (elenco 2) ai sensi del d. lgs. n. 118/2011.

ed ampliare la vigilanza sulle partecipate da far permanere nel perimetro di consolidamento della Regione.

Nell'ambito del controllo sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali, la Sezione vigila ed effettua il costante monitoraggio sull'andamento gestionale degli organismi partecipati dai singoli Comuni, nonché dalle Province e dalla Città metropolitana di Venezia le problematiche maggiormente ricorrenti, emerse dalle deliberazioni della Sezione, sono riconducibili essenzialmente alle seguenti fattispecie:

- concessione di finanziamento da parte dell'ente alla propria società partecipata, con possibilità di mancata restituzione e nessun accantonamento prudenziale nell'esercizio di riferimento (del. n. 54/2020/PRSP);
- omesso accantonamento al fondo per le perdite degli organismi partecipati, pur in presenza di partecipazioni dirette e a fronte di situazioni evidenti di rischio per l'ente (del. n. 357/2019/PRSP; n. 361/2019/PRSP; n. 58/2020/PRSP; n. 73/2020/PRSP);
- carenza di *governance* esercitata dall'ente sugli organismi partecipati (del. n. 340/2019/PRSP; n. 6/2020/PRSP; n. 84/2020/PRSP; n. 92/2020/PRSP; n. 93/2020/PRSP; n. 105/2020/PRSP; n. 115/2020/PRSP; n. 116/2020/PRSP);
- mancata asseverazione dei rapporti debito/credito con le proprie partecipate, prevista dall'art. 11, co. 6, lett. J) del d. lgs n. 118/2011 (del. n. 340/2019/PRSP; n. 54/2020/PRSP; n. 73/2020/PRSP; n. 87/2020/PRSP; n. 112/2020/PRSP);
- presenza di società partecipate in perdita (del. n. 357/2019/PRSP; n. 361/2019/PRSP; n. 6/2020/PRSP; n. 33/2020/PRSP; n. 58/2020/PRSP; n. 112/2020/PRSP).

Per completezza di informazione, si richiamano gli esiti dell'indagine - compendiate nello specifico referto adottato con deliberazione n. 42/2021/GEST - e le conclusioni rese dalla Sezione laddove con specifico riguardo ai risultati economico-finanziari delle 93 società partecipate oggetto di osservazione, è stato evidenziato che *“uno degli elementi principali per una governance efficace ed efficiente è costituito dal rafforzamento del monitoraggio periodico sull'andamento delle società e degli altri organismi partecipati, nonché da un più accurato esame degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, al fine di attuare le opportune azioni correttive, anche in relazione a possibili squilibri economico-finanziari, rilevanti per il bilancio dell'ente territoriale. Infatti, anche se nell'utilizzo degli strumenti privatistici da parte di soggetti pubblici il perseguimento delle finalità di interesse generale è prioritario rispetto alla logica del profitto, risulta comunque essenziale il canone gestionale minimo caratterizzante l'iniziativa d'impresa, rappresentato dall'economicità, la quale esige che l'attività avviata generi, in tempi ragionevoli, flussi in entrata tali quantomeno da coprire quelli in uscita, così da*

escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La realizzazione dell'equilibrio economico-finanziario diviene determinante per il perseguimento delle finalità istituzionali da parte dell'ente territoriale, per cui detto equilibrio deve costituire, a sua volta, un obiettivo fondamentale, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente. Sotto tale ultimo profilo, la Sezione richiama infine l'attenzione degli enti territoriali sulla presenza di perdite significative nella gestione operativa di alcune società partecipate".

7.1.9 Friuli-Venezia Giulia

Nel "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale" approvato con deliberazione n. 12 del 26 febbraio 2020, specifica attenzione è riservata al fenomeno delle partecipazioni societarie, scrutinato tanto in un'ottica gestionale quanto sotto il profilo adempimentale.

Oggetto di esame sono stati i provvedimenti di razionalizzazione adottati negli esercizi 2018 e 2019, riferiti rispettivamente alla situazione esistente al 31/12/2017 e al 31/12/2018, scrutinati avendo riguardo alla composizione ed al valore delle singole partecipazioni incluse tra le immobilizzazioni finanziarie, nonché all'evoluzione nel biennio 2017-2018.

Sono stati, altresì, analizzati i flussi di risorse, impegnate ed accertate, in quanto rappresentativi, rispettivamente, dei trasferimenti realizzati a vario titolo dalla Regione, a sostegno delle attività svolte dalle società controllate e partecipate, nonché dei proventi dalla stessa percepiti, in relazione dalle quote di capitale detenute; le garanzie prestate dalla Regione a favore delle società partecipate e controllate.

È stato analizzato lo stato di attuazione al 15/12/2018 del piano di revisione straordinaria approvato con dgr. n. 1817/2017, le misure stabilite nel piano regionale di revisione periodica delle partecipazioni approvato con deliberazione n. 2488/2018, riferito alla situazione al 31/12/2017, lo stato di attuazione di quest'ultimo approvato con dgr. n. 2242/2019, nonché le misure del piano regionale di revisione periodica delle partecipazioni della deliberazione n. 2242/2019, riferito alle partecipazioni al 31 dicembre 2018.

Sotto diverso profilo, approfondimenti sono stati effettuati sull'attività originata dalla deliberazione n. 2117/2019, successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 1067/2020, con la quale la Giunta regionale ha approvato l'elenco degli enti e organismi strumentali, aziende e società che compongono il Gruppo amministrazione pubblica (GAP) della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, escludendo le società partecipate indirettamente nelle quali sono presenti soci privati e la quota di voti, esercitabili in assemblea dalla Regione, è inferiore al 20%, nonché le società partecipate indirettamente dichiarate fallite o ammesse a concordato preventivo.

Per quanto concerne, invece, l'individuazione dei soggetti, diversi dagli organismi strumentali o dalle società, è emerso che sono stati esclusi dal GAP della Regione gli enti e le associazioni cui

l'Amministrazione regionale aderisce in qualità di socio ordinario attraverso il mero versamento della quota associativa annuale, allorquando su tali enti ed associazioni non viene esercitata nessuna forma di controllo, né influenza dominante (ad esempio: nel caso in cui la Regione non abbia poteri di nominare o rimuovere componenti degli organi decisionali, non abbia l'obbligo di ripianare i disavanzi; oppure, nel caso di fondazioni alle quali la Regione aderisce solo quale mero socio sostenitore e per i consorzi rispetto ai quali l'Amministrazione dispone esclusivamente di poteri di vigilanza).

La Sezione si è soffermata sui criteri cui deve informarsi il ricorso ad una gestione esternalizzata. In merito alle problematiche applicative relative alla disciplina vincolistica recata in tema di compensi degli organi amministrativi dalla disposizione di cui al secondo periodo del comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012, la Sezione ha proceduto ad una preliminare ricostruzione del contesto normativo e funzionale nel quale avviene il processo di trasformazione che riguarderà la società Friuli Innovazione e della correlata problematica circa il funzionamento degli organi amministrativi attualmente in esame. La Sezione circa il complessivo riordino dei parchi tecnologici della Regione e di potenziamento delle funzioni di supporto alla ricerca in campo industriale (che vede coinvolti una molteplicità di soggetti pubblici e privati), ha evidenziato che lo strumento societario può essere considerato quale modalità operativa di svolgimento delle pubbliche funzioni, anche avendo evidenziato in molti casi criticità sotto il profilo dell'aumento dei costi di gestione. In tal senso è stato sottolineato come il fenomeno delle partecipazioni pubbliche vada ricondotto ad un ambito ammissibile di modello operativo, a condizione che le scelte alla base dell'individuazione e dell'attuazione dello stesso, siano fondate su presupposti oggettivi e improntate alle regole di sana gestione stabilite dalla disciplina del testo unico.

Con riguardo al tema delle gestioni esternalizzate degli enti locali nel corso del 2020 la Sezione ha aggiornato la verifica sugli adempimenti (Comuni e Unioni Territoriali intercomunali, di cui è peraltro prevista la definitiva soppressione con decorrenza 01/01/2021) alla data del 31/12/2018. L'istruttoria ha evidenziato che l'attività di razionalizzazione periodica delle società partecipate dagli enti locali al 31/12/2018 ha interessato 215 Comuni e 18 Uti, per un totale di 233 enti benché non tutti gli enti abbiano adempiuto alla trasmissione degli atti di interesse alla Sezione.

Le verifiche effettuate hanno evidenziato che 74 enti (66 Comuni e 8 Uti) su 233 non avevano ancora fatto pervenire alla Sezione il provvedimento di razionalizzazione. Successivamente al completamento dell'acquisizione dei dati mancanti la Sezione ha potuto definire, nell'ambito del programma di controllo per l'anno 2021, i contenuti e i profili da esaminare, andando in particolare ad approfondire la casistica delle partecipazioni indirette, di cui alcuni enti non hanno fornito indicazioni.

Alla luce dei primi riscontri è emerso che alcuni enti, nonostante l'entrata a regime della normativa di riferimento, non sono stati in grado di produrre un provvedimento completo dei requisiti richiesti dal

testo unico, in quanto carente di un adeguato supporto motivazionale a fondamento delle determinazioni assunte.

In tal senso la Sezione ha ritenuto di indirizzare i controlli verso i casi di partecipazioni per le quali il mantenimento non è supportato da adeguata motivazione e soprattutto verso quelle situazioni che presentano difficoltà nell'attuazione delle procedure di dismissione già deliberate e nella compiuta definizione di quelle liquidatorie.

7.1.10 Emilia-Romagna

Le verifiche hanno riguardato lo stato di attuazione del percorso di razionalizzazione avviato dalla Regione e dagli enti locali.

La Regione Emilia-Romagna detiene partecipazioni dirette in 20 società, di cui cinque *in house* e tre con titoli quotati (queste ultime pertanto escluse dall'applicazione delle norme del Tusp).

Nel corso nel 2019, per effetto del perfezionarsi delle operazioni di aggregazione avviate dalla Regione nell'ambito della razionalizzazione complessiva delle proprie partecipazioni, le società *in house* si sono ridotte da sette a cinque, di cui una (Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.A.), è in liquidazione, quindi a regime le società *in house* sono destinate ad essere ridotte a quattro, operanti nei settori di trasporto ferroviario locale (Ferrovie Emilia Romagna S.r.l., l'unica società a totale partecipazione della Regione), tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Lepida S.c.p.a), crescita sostenibile (Art-ER S.c.p.a.) e promozione turistica (Apt Servizi S.r.l.).

Per quanto riguarda, invece, le società quotate ai sensi del Tusp, nel 2019 la categoria diventa più ampia, con l'aggiunta di una terza società in precedenza classificata tra le società non quotate a capitale pubblico maggioritario. In particolare, si tratta di Italian Exhibition Group S.p.A. (già Rimini Fiera S.p.A.) che dal 19 giugno 2019 è quotata al Mercato Telematico Azionario di Milano (MTA) gestito da Borsa Italiana S.p.A.

Al 31 dicembre 2019 la Regione deteneva 118 partecipazioni indirette di primo livello, di cui 45 rilevanti ai fini dell'art. 2, co. 1, lett. g) del Tusp. Come nell'anno 2018, anche nel corso del 2019, le variazioni principali nelle partecipazioni indirette soggette alla disciplina del Tusp hanno riguardato le società operanti nel settore fieristico, in particolare BolognaFiere S.p.A. e Fiere di Parma S.p.A. (mentre a seguito della quotazione di Italian Exhibition Group S.p.A. non sono più considerate nell'analisi le relative partecipazioni indirette). In particolare, nel corso del 2019 è stato avviato il processo di razionalizzazione delle partecipazioni dirette di BolognaFiere S.p.A. nelle società operanti negli USA. Per quanto riguarda la definizione di società a controllo pubblico rilevante ai fini dei piani di razionalizzazione, anche in sede di parifica del rendiconto 2019, la Sezione ha confermato il proprio orientamento – già ampiamente motivato in occasione della parifica del rendiconto della Regione per

l'anno 2018 e condiviso dalla Regione medesima in sede dell'adozione dei provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipate – secondo il quale il controllo congiunto può essere ravvisato anche in assenza di strumenti formali di coordinamento tra le pubbliche amministrazioni, mentre la necessità di adottare specifici accordi rappresenta la conseguenza giuridica derivante da tale situazione di controllo (con l'espresso richiamo alla delibera n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo). A tale riguardo, la Sezione ha valutato positivamente l'azione della Regione intesa a promuovere il perfezionamento di patti parasociali, a prescindere dalla loro eventuale rilevanza ai fini della definizione del controllo ai sensi del Tusp, in quanto comunque funzionale all'esercizio coordinato dei poteri da parte di tutti i soci pubblici.

Con riferimento specifico agli obiettivi della razionalizzazione periodica delle partecipazioni (deliberazione di Giunta regionale n. 2209 del 22 novembre 2019 recante "Documento di analisi - Piano di riassetto delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"), la Sezione ha valutato positivamente la realizzazione nel corso del 2019 del principale obiettivo prefigurato nei piani di razionalizzazione delle partecipazioni sin dalla prima revisione straordinaria: la fusione per incorporazione di Cup2000 S.p.A. in Lepida S.c.p.a. (con effetto dal 1 gennaio 2019) e la fusione delle società Aster ed Ervet con la creazione di Art-ER S.c.p.a. (dal 1 maggio 2019). Come già evidenziato sopra, per effetto di tali due fusioni il numero delle società *in house* della Regione passa da sette a cinque.

Nello stesso tempo, la Sezione ha rilevato che le procedure di dismissione delle società poste in liquidazione procedono lentamente, così come quelle di liquidazione delle quote di partecipazione nelle società in seguito all'esercizio del diritto di recesso ai sensi dell'art. 20, co. 5, del Tusp, invitando la Regione a adottare tutte le misure necessarie per portare a termine tali attività.

Sono state, inoltre, evidenziate alcune incoerenze nel perseguimento dell'obiettivo dichiarato dell'integrazione delle tre società partecipate operanti nel settore fieristico, con particolare riferimento alla mancata opposizione da parte della Regione ai progetti di cessione delle partecipazioni di altri soci pubblici nella società Fiere di Parma S.p.A.

La Regione ha promosso l'aggregazione e le sinergie tra le tre società partecipate operanti nel settore di Centri Agro Alimentari (Centro Agro Alimentare di Bologna S.p.A., Centro Agro Alimentare Riminese S.p.A., Centro Agro Alimentare e Logistica S.r.l. Consortile)³⁰².

³⁰² È stato firmato, con i rispettivi soci pubblici di riferimento (Comune di Bologna, Comune di Rimini e Comune di Parma), il protocollo d'intenti finalizzato all'obiettivo concreto di predisporre, entro il 31 dicembre 2020, il "piano industriale congiunto dei Centri agroalimentari regionali di medio e lungo termine", previa "valutazione delle caratteristiche tecniche di una possibile integrazione anche societaria tra i Centri stessi".

Ritardi sono stati accertati con riguardo al perfezionamento delle procedure di alienazioni previste dai precedenti piani di razionalizzazione ed al completamento di quelle di liquidazione³⁰³.

Tra le 20 società partecipate dalla Regione, 15 conseguono un risultato economico positivo, mentre per le 5 società in perdita sono in corso le procedure di dismissione: in ogni caso non sono stati registrati interventi di “soccorso finanziario” in favore delle società partecipate dalla Regione.

Specifico *alert* è stato di contro formulato relativamente alle partecipazioni in Aeroporto Marconi di Bologna, Tper S.p.A., Italian Exhibition Group S.p.A. (ex Fiera di Rimini S.p.A.), Porto Intermodale Ravenna S.p.A. S.A.P.I.R. e BolognaFiere S.p.A. in ragione degli effetti negativi indotti dalla pandemia e dalla conseguente crisi economica che si sta riflettendo, in particolare, sul settore fieristico e su quello dei trasporti, in cui operano le principali partecipate della Regione.

Specifico rilievo nell’ambito dei controlli svolti dalla Sezione in tema di gestioni esternalizzate rivestono gli approfondimenti in tema di *governance* delle società *in house*, che nella Regione Emilia-Romagna trova specifica regolamentazione nella legge regionale n. 1 del 2018 e segnatamente nell’articolo 2, rubricato “linee di indirizzo”³⁰⁴. Inoltre, nel DEFR sono stati impartiti indirizzi per le società *in house*³⁰⁵.

³⁰³ L’unica operazione portata a termine nell’anno 2019 riguarda la quota di partecipazione della Regione nella società Reggio Children S.r.l. Le altre tre procedure ad evidenza pubblica relative alla cessione delle partecipazioni destinate alla dismissione, di cui due avviate nel corso del 2018 e una a fine del 2019, si sono concluse senza che sia pervenuta alcuna offerta, pertanto, la Regione ha richiesto alle società interessate di procedere alla liquidazione delle quote ai sensi dell’art. 24, co. 5, del Tusp (all’esito delle due procedure del 2018, mentre per la terza procedura, relativa alla partecipazione del 4,75% nella società Terme di Castrocaro S.p.A. e conclusasi il 19 febbraio 2020, alla data del giudizio di parifica la Regione non aveva ancora preso determinazioni ulteriori). In particolare, con riferimento al recesso da Infrastrutture Fluviali S.r.l. (quota regionale pari al 15,26%), comunicato alla società nel mese di giugno 2019, in data 18 giugno 2020 la Regione comunicato di aver inviato una diffida con l’avvertimento circa l’intenzione di adire le vie legali in caso del protrarsi dell’inerzia (in quanto la questione relativa all’avvio della procedura di liquidazione della quota non è stata posta all’ordine del giorno dell’assemblea dei soci per l’approvazione del bilancio al 31 dicembre 2019, convocata per il giorno 19 giugno 2020). A tale riguardo, la Sezione ha evidenziato come in caso del protrarsi dell’inerzia da parte degli amministratori della società Infrastrutture Fluviali S.r.l. siano ravvisabili i presupposti per la denuncia di gravi irregolarità al tribunale ai sensi del combinato disposto dell’art. 13 Tusp e art. 2409 c.c. Per quanto riguarda, invece, la liquidazione della quota di partecipazione in Piacenza Expo S.p.A., la Regione aveva raggiunto l’accordo per l’acquisto delle quote da parte della stessa società, con il rogito fissato in data 20 marzo 2020, al prezzo di euro 58.075, pari al valore della perizia di stima posto a base d’asta nella gara esperita con esito negativo. Tuttavia, a causa della sopraggiunta emergenza sanitaria e delle conseguenti limitazioni alla possibilità di svolgere l’attività fieristica, la società ha chiesto il differimento della data del rogito – accordato dalla Regione – in relazione alle forti difficoltà di cassa della società.

³⁰⁴ Tale disposizione prevede che “nell’ambito degli strumenti di programmazione strategica economica e finanziaria, l’Assemblea legislativa approva, su proposta della Giunta, linee di indirizzo relative agli ambiti di attività delle società *in house*, con cui definisce gli indirizzi strategici da imprimere alle società *in house*, anche ai fini del loro posizionamento nel settore di riferimento, da proporre per la condivisione con gli eventuali altri soci, nell’esercizio del controllo analogo [...] nell’ambito del documento di economia e finanza regionale (DEFR) [...] una specifica sezione è destinata alla definizione degli indirizzi strategici [...] attraverso la definizione degli indirizzi [...] l’Assemblea legislativa può stabilire, in particolare, gli obiettivi su cui ritiene prioritario l’impegno delle società *in house*, può indicare gli orientamenti strategici, anche in relazione al posizionamento nel settore di riferimento, e di indirizzo gestionale in coerenza con gli obiettivi della Regione, volti a garantire l’adesione a standard di riferimento e ai principi d’azione pubblica fissati a livello regionale, nonché ad assicurare le sinergie a tutti i livelli fra le amministrazioni del territorio regionale e le stesse società *in house*, nel massimo rispetto della missione specifica delle società e dei principi di efficienza, economicità, buona amministrazione e trasparenza [...] la Regione vigila sull’attuazione delle linee di indirizzo attraverso gli strumenti del controllo analogo [...] nonché nell’ambito della rendicontazione degli strumenti di programmazione strategica economica e finanziaria. In particolare, l’Assemblea legislativa, anche in occasione della rendicontazione del DEFR, verifica la realizzazione degli orientamenti strategici e di indirizzo gestionale [...]”. Tali indirizzi individuati nel DEFR tengono conto anche dell’adempimento del disposto di cui all’art. 19, comma 5, a mente del quale “Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all’articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera”.

³⁰⁵ Nel DEFR – Documento di economia e finanza regionale 2019, approvato con deliberazione di Assemblea legislativa n. 177 del 26 settembre 2018, a seguito proposta di Giunta Regionale adottata con deliberazione n. 990 del 25 giugno 2018, si evince che “Per ciascuna società *in house* vengono illustrati, dopo una breve presentazione, gli indirizzi strategici, i risultati attesi, il posizionamento rispetto al settore di riferimento nonché il collegamento con gli obiettivi strategici che la Giunta assume come propri e che sono descritti nella Parte II. Relativamente all’applicazione dell’art. 19 del d.lgs. n. 175/2016, con successivo atto, la Giunta provvederà ad assegnare “obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento” a ciascuna società *in house*, in coerenza con gli indirizzi strategici di seguito definiti. Tali obiettivi potranno essere declinati anche in forma differenziata, tenuto conto delle specificità e dell’ambito di attività di ciascuna società”.

Con riferimento alle procedure interne adottate dalla Regione per la gestione del processo di controllo, la Giunta regionale ha adottato (DGR n. 1779/2019) un nuovo modello di controllo analogo sulle società *in house*, orientato ad un ulteriore ampliamento degli ambiti di verifica rispetto a quelli presi in considerazione nei modelli precedenti. In particolare, tale documento contiene la disciplina dei controlli successivi di regolarità amministrativa la cui applicazione in concreto è demandata alla determinazione del dirigente responsabile della competente Struttura di vigilanza istituita presso la Regione. Il modello definisce sia il processo di controllo e le relative responsabilità dirigenziali, sia i contenuti oggetto del controllo. È richiesto alle società *in house* di fornire indicazioni alle proprie controllate circa l'applicazione alle loro attività dei medesimi principi posti a base della citata deliberazione e gli esiti dell'attività di vigilanza confluiscono in un report annuale che tiene conto delle verifiche svolte *ex ante* (atti di programmazione), in corso di esercizio (*budget*) ed *ex post* (adempimenti)³⁰⁶.

Specifico rilievo è stato, altresì, dato alle attività della Regione per definire e rafforzare gli strumenti diretti alla definizione degli indirizzi strategici e alla verifica degli indirizzi stessi. In particolare, in applicazione dell'art. 2 della l.r. n. 1/2018, è stata sviluppata nel DEFR, per il 2019, un'apposita sezione dedicata alle società *in house*. La realizzazione degli indirizzi può essere verificata dall'Assemblea legislativa in occasione della rendicontazione al DEFR.

Tale disegno trova significativo completamento nell'approvazione da parte della Giunta regionale (con DGR n. 955 del 18 giugno 2019) delle linee guida per la partecipazione alle assemblee ordinarie e straordinarie di enti ed organismi partecipati, ivi comprese le società partecipate, con specifico riferimento alle assemblee aventi all'ordine del giorno oggetti, deliberazioni e argomenti di rilievo strategico e di maggior importanza.

Conclusivamente la Sezione ha rilevato una maggiore integrazione dei profili di indirizzo strategico e di controllo, supportata dallo sviluppo di sistemi informativi che permettono l'estrazione diretta da parte della Regione dei dati forniti dalle proprie partecipate. A tale riguardo, è stata sottolineata l'importanza di mantenere un costante monitoraggio delle società partecipate ai fini della piena e tempestiva attuazione dei poteri di indirizzo strategico, sia in considerazione del rilevante impatto delle recenti operazioni di fusione che hanno interessato due (delle quattro attualmente attive) società *in house* sia in relazione al periodo di difficile congiuntura economica generale e alle conseguenze che ne potranno derivare sulla gestione finanziaria delle società ed altri organismi partecipati.

³⁰⁶ Nello specifico, i controlli di tipo preventivo implicano la verifica e l'approvazione della Regione rispetto alle modifiche dell'organigramma societario (qualora comportino un incremento delle posizioni dirigenziali o una diversa strutturazione delle macro-divisioni aziendali), ai piani di investimenti finanziari e ai piani di alienazione/acquisizione di beni immobili patrimoniali, i controlli sui programmi di acquisizione dei beni, servizi e lavori e i controlli sui programmi di reclutamento del personale. I controlli in corso di esercizio vengono svolti tramite analisi trimestrali sul *budget* economico e sulle principali grandezze patrimoniali con evidenziazione delle eventuali criticità. I controlli successivi di primo e di secondo livello si svolgono sui seguenti ambiti: - aderenza degli statuti al dettato normativo; - obblighi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità; - vincoli in materia di reclutamento del personale e conferimento di incarichi; - indirizzi sulle politiche retributive; - affidamento di contratti pubblici per l'acquisizione di forniture e servizi per l'affidamento di lavori; - obblighi in materia di nomine e compensi degli organi amministrativi; - profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari.

Nel corso dell'istruttoria sul rendiconto generale della Regione sono stati acquisiti elementi in merito agli esiti della verifica relativa ai rapporti creditori e debitori intercorrenti con gli organismi partecipati. In base alla proposta di Rendiconto generale esercizio 2019 approvata dalla Giunta regionale, per i 42 organismi da sottoporre ad asseverazione, è risultata una situazione alquanto articolata in ragione della quale il Collegio dei revisori ha sollecitato la Regione a provvedere senza indugio alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie ai fini del rendiconto e a rinnovare la richiesta di compilazione della nota informativa. In tale prospettiva la Sezione, valorizzando la natura della Fondazione Collegio Europeo di Parma e della Fondazione Marco Biagi, quali organismi partecipati soggetti all'adempimento di cui trattasi, ha invitato l'amministrazione regionale ad estendere le attività in corso anche a tali fondazioni.

Da ultimo, giova dar conto delle risultanze relative alle verifiche in materia di garanzie prestate dalla Regione in favore dei propri organismi partecipati. A partire dai dati attestati nello stato patrimoniale, segnatamente nei conti d'ordine alla voce "garanzie prestate a altre imprese", sono stati acquisiti elementi in merito alla *"lettera di patronage, su operazione di locazione finanziaria immobiliare sottoscritta in data 20 novembre 2009 dalla Regione Emilia-Romagna in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e l'Amministrazione provinciale di Parma, a favore di un pool di società di Leasing (Calit srl, ABF Leasing spa, MPS Commerciale Leasing spa, Banca Carige spa) a garanzia delle obbligazioni della Società "Compagnia delle Terme srl", società fusa per incorporazione nella Società Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.A.* Specifici approfondimenti sono stati, inoltre, svolti in merito alle misure prudenziali adottate relativamente agli oneri correlati all'anzidetta garanzia: sul punto la Sezione, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti, ha riservato ulteriori riscontri in occasione delle verifiche sul rendiconto 2020.

Quanto al percorso di razionalizzazione delle partecipazioni negli enti locali, specifico rilievo ha rivestito la questione relativa alla qualificazione come società a controllo pubblico, con l'applicazione del conseguente regime giuridico³⁰⁷, delle società a totale partecipazione pubblica per le quali dall'ente interessato non è stato ritenuto sussistente e formalizzato il controllo pubblico.

Al riguardo, la Sezione ha fatto rinvio agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte con la deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2019 e dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG. Di conseguenza, la natura omogenea degli enti partecipanti alla società - costituiti da enti locali o da *holding* controllate da enti locali (con la partecipazione, in un caso, di un'altra società comunque anch'essa a totale partecipazione pubblica) - configura di per sé l'esistenza dei presupposti dell'assoggettabilità della società, in quanto interamente

³⁰⁷ In particolare, per quanto riguarda l'inserimento nei piani di razionalizzazione delle relative partecipate indirette, ovvero di secondo livello per l'ente locale.

pubblica, al regime configurato dal Tusp (deliberazione n. 106/2020/VSGO relativa al Comune di Forlì)³⁰⁸.

Un'altra criticità riscontrata in modo diffuso ha riguardato la mancata analisi dei costi di funzionamento delle società partecipate prescritta dall'art. 20, co. 2, lett. f), del Tusp, con la conseguente impossibilità di verificare la fondatezza o meno della conclusione – inserita in modo apodittico nelle schede delle singole società considerate nei piani di razionalizzazione – circa l'asserita non necessità di adottare le misure di contenimento dei costi. A tale riguardo, la Sezione ha sottolineato l'importanza dell'esame di tutti i requisiti previsti dall'art. 20, co. 2, del Tusp ai fini dell'adozione delle determinazioni finali del piano di razionalizzazione, evidenziando inoltre la presenza dell'apposita sanzione di cui all'art. 20, co. 7, del Tusp (deliberazioni n. 17/2020/VSGO relativa al Comune di Argenta, n. 28/2020/VSGO relativa al Comune di Fidenza, n. 106/2020/VSGO relativa al Comune di Forlì).

7.1.11 Toscana

Nell'ambito dei controlli sulla gestione degli organismi partecipati sono emerse problematiche per le quali sono state avviate istruttorie:

- 1) la mancata costituzione, nel risultato di amministrazione 2017 e 2018, del fondo perdite società partecipate, visto l'obbligo previsto dall'art. 21 del d.lgs. 175/2016 (Testo Unico Partecipate) in caso di perdite non immediatamente ripianate³⁰⁹;
- 2) le operazioni di ricostituzione del capitale di dotazione e/o la ricapitalizzazione per perdite di società³¹⁰.

³⁰⁸ La contestazione circa la mancata formalizzazione del controllo pubblico congiunto in società a totale partecipazione pubblica, nonostante i rilievi già formulati al riguardo nelle precedenti delibere della Sezione, è stata accompagnata dal richiamo formale dell'Ente "ad assumere tempestivamente le iniziative necessarie per la formalizzazione del controllo pubblico congiunto nei casi rilevati, nonché per l'adeguamento degli statuti societari e per assicurare il rispetto dell'obbligo di comunicazione alla Sezione delle delibere assembleari che derogano al principio di amministratore unico"; inoltre, la Sezione ha contestato "il mantenimento di partecipazioni minoritarie in società pur a prevalente partecipazione pubblica per le quali non si ritengono sussistenti le condizioni per il controllo pubblico congiunto, che non risultano quindi in concreto strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, comma 1, del Tusp)" (deliberazione n. 106/2020/VSGO relativa al Comune di Forlì).

³⁰⁹ Tale richiesta è stata rivolta agli enti per la quale la Sezione ha rilevato, mediante estrazione dati dalla banca dati del Portale Tesoro, il possesso di partecipazioni in società in perdita negli esercizi 2016 (ai fini del controllo del rendiconto 2017) e 2017 (ai fini del controllo del rendiconto 2018). La Sezione ha ricostruito, in via preliminare, per ciascun Comune/Provincia della Toscana, la situazione delle partecipazioni societarie dirette detenute alla fine degli esercizi 2017 e 2018. Sono state considerate, ai fini della richiesta di chiarimenti, solo le società con perdite non immediatamente ripianate (ad esempio mediante riserve di bilancio) e le società non in liquidazione, per le quali il Testo Unico non reca l'obbligo, per l'ente socio, di accantonare risorse nei propri bilanci e rendiconti. La verifica delle modalità di copertura delle perdite societarie è stata effettuata mediante acquisizione, tramite il portale Telemaco o direttamente dai siti dei Comuni, dei bilanci societari delle società partecipate in perdita. In tal modo sono stati individuati gli enti tenuti a disporre l'accantonamento per perdite societarie sul risultato di amministrazione 2017 e 2018 nonché l'importo congruo di ogni tale specifico fondo, sulla base della modalità di calcolo individuata sempre dall'art. 21 del Testo Unico Partecipate.

³¹⁰ Tali operazioni, vietate per le società in perdita da tre anni ai sensi dell'art. 6, comma 19 del d.l. n. 78/2010, sono state esaminate anche in relazione a società con perdite non triennali in quanto suscettibili di incidere sugli equilibri di bilancio degli enti i quali, per lo più se in disavanzo di amministrazione, aggravano la loro situazione con un onere ulteriore che necessita di specifica copertura. È stato chiesto agli enti di specificare i nominativi delle società interessate dalle operazioni in oggetto nonché: a) di motivare la scelta operata dall'ente in ordine alla ricapitalizzazione ed al ripiano delle perdite societarie specificando se tale operazione, non costituendo un comportamento obbligato per la pubblica amministrazione, abbia risposto ad uno specifico interesse pubblico in relazione agli scopi istituzionali dell'ente; b) di attestare se

- 3) mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra gli enti ed i propri organismi partecipati³¹¹.

Per le partecipazioni regionali, nella relazione di parificazione del Rendiconto generale della Regione 2019, le partecipazioni societarie sono state oggetto di analisi sotto molteplici profili. È stato ricostruito il portafoglio³¹² e la tipologia delle partecipazioni regionali rilevando l'operatività nei settori finanziario-creditizio, fieristico-espositivo e congressuale, infrastrutture-trasporti comunicazioni, termale, ricerca-innovazione e tecnologia, sviluppo economico. L'estensione dei poteri di *governance* consente alla Regione, in sette società, di esprimere in sede assembleare la maggioranza assoluta dei diritti di voto, mentre in cinque ha la maggioranza relativa.

La Sezione ha effettuato verifiche sulla contabilizzazione delle partecipazioni nel conto economico e nello stato patrimoniale, sulla riconciliazione dei crediti e dei debiti reciproci tra Regione e società, sulle garanzie prestate a favore delle società, sulla composizione e quantificazione del fondo perdite. La Sezione ha preso atto del parziale recepimento da parte dell'Amministrazione dei rilievi svolti lo scorso anno in merito alle carenze contenutistiche rilevate nella Nota integrativa.

Per la verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate e controllate, le società interessate all'adempimento hanno inviato l'asseverazione; sono emerse comunque criticità con riguardo alle modalità seguite per l'asseverazione che, nella maggior parte dei casi, non garantisce appieno la trasparenza e la veridicità delle scritture contabili (anche nell'ottica del bilancio consolidato)³¹³.

tale operazione è stata effettuata ai sensi dell'art. 2447 e 2482-ter del codice civile (riduzione del capitale al di sotto del limite legale) evidenziando, in tal caso, le ragioni economico-giuridiche per le quali, anziché prendere atto dello scioglimento della società, si è deciso di ricapitalizzarla; c) di attestare se la scelta dell'ente si è fondata sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale; d) di indicare se la società in questione, in relazione alla sua crisi d'impresa, ha adottato "un piano di ristrutturazione aziendale dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte"; e) di specificare l'entità economica dell'operazione, le modalità di contabilizzazione della spesa e la sua fonte di finanziamento, gli oneri risultanti a carico dell'ente (o gli eventuali valori dei beni conferiti a titolo di aumento del capitale), specificando se sono state a tal fine utilizzate le risorse accantonate nel fondo perdite partecipate dell'ente.

³¹¹ Oltre alle verifiche circa il compiuto rispetto degli adempimenti di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, con specifico riferimento alle voci che costituiscono debito, si è chiesto agli enti di indicare se sia stato provveduto alla copertura della eventuale maggiore spesa con apposito accantonamento nel risultato di amministrazione degli esercizi 2017/2018.

³¹² Il valore nominale del portafoglio azionario regionale si definisce in 161,8milioni di euro, in diminuzione rispetto a quello del 2018 (pari a 164,8 milioni) a seguito della riduzione di capitale sociale della società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. deliberata nel 2019.

³¹³ All'esito delle verifiche è stato rilevato che la situazione creditoria delle società nei confronti della Regione è caratterizzata dalle posizioni delle due società Sviluppo Toscana S.p.A. e Fidi Toscana S.p.A. La prima vede una somma non riconciliata pari ad euro 31.729.626,67 che si riferisce per la quasi totalità ad importi presenti tra gli impegni residui della Regione che non sono presenti tra i crediti comunicati dalla società (quali, ad esempio, quelli per l'IVA applicata con il regime di *split payment* su fatture emesse e da emettere nell'anno 2020 relative all'esercizio 2019 oppure per impegni in corso di liquidazione relativi a fondi gestiti dalla società quale organismo intermedio e, pertanto, contabilizzate dalla stessa solo a seguito di incasso). Più complessa la situazione di Fidi Toscana S.p.A., rispetto alla quale assumono particolare interesse le somme non riconciliate relative ai fondi trasferiti in gestione alla società (per euro 11.260.000,00) ed agli interessi ancora da maturare fino alla scadenza dei finanziamenti per il prestito soci (per euro 1.791.078,93), per un totale pari a circa 13 milioni di euro non riconciliati. Per quanto concerne, invece, la situazione debitoria delle società nei confronti della Regione, si evidenziano le posizioni delle seguenti società: per Sviluppo Toscana S.p.A. la somma non riconciliata è pari a euro 77.732.078,67 e si riferisce alla consistenza al 31/12/2019 di fondi costituiti dalla Regione presso la società, non ancora erogati ai beneficiari finali e per i quali non sussiste un accertamento nel bilancio regionale in quanto trattasi di somme destinate ad essere distribuite a terzi; per Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.A. la somma non riconciliata è pari a 18 milioni ed è imputabile alla contabilizzazione da parte della Regione dell'avvio del procedimento di escussione della garanzia fidejussoria di pari importo.

Anche per il fondo per la copertura perdite delle società partecipate, è stata evidenziata la mancata allocazione nel risultato di amministrazione del fondo perdite società partecipate. È emerso che la Regione, in base al monitoraggio relativo ai bilanci di esercizio delle società partecipate, non ha ritenuto necessario reintegrare lo stanziamento del fondo perdite societarie 2020 attraverso la reiscrizione dell'avanzo del fondo perdite societarie 2019³¹⁴. Tale impostazione non si conforma alla normativa vigente (artt. 14 e 21 del d.lgs. n. 175/2016), che impone l'obbligo di accantonare nel risultato di amministrazione un fondo perdite per le società partecipate pari all'ammontare delle perdite registrate negli anni precedenti, incrementando il fondo di esercizio in esercizio, per le perdite registrate e non ripianate³¹⁵

I trasferimenti della Regione erogati nel corso del 2019 a favore delle proprie società partecipate e controllate sono aumentati rispetto al 2018, confermando così il *trend* già registrato negli scorsi anni. I trasferimenti, tanto in conto capitale quanto in conto esercizio, sono notevolmente incrementati, con una "impennata" dal 2018³¹⁶.

Sul punto la Sezione ha rilevato come se la complessità delle attività svolte può giustificare tale ingente quantità di trasferimenti, per altro verso apre interrogativi in merito al trasferimento di importi considerevoli a favore di soggetti esterni all'Amministrazione, anche se in qualità di gestori e non di destinatari ultimi.

La deliberazione n. 52/2020/VSGO dà conto delle risultanze dei controlli sui percorsi di razionalizzazione e delle procedure di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie da parte degli enti locali.

Le partecipazioni censite sono state n. 2.426 (di cui 2.115 dirette e 311 indirette), pari a quasi il decuplo degli enti di riferimento che hanno trasmesso il piano di revisione straordinaria alla Sezione (270). Il referto ha evidenziato che gli obiettivi perseguiti dal legislatore - consistenti essenzialmente nella riduzione della platea delle partecipazioni societarie alle sole ipotesi realmente indispensabili per il perseguimento degli interessi e delle esigenze delle comunità amministrate - non sono stati raggiunti: soltanto un quarto circa del totale delle partecipazioni dirette è stato ritenuto meritevole di dismissione; le razionalizzazioni operate sulle partecipazioni dirette che gli enti hanno deciso di mantenere sono pari soltanto all'8% del totale; poco più di una decina (a fronte delle 468 prese in considerazione) le

³¹⁴ Tale scelta è stata adottata anche perché il riporto dello stanziamento 2019 sul bilancio previsione 2020 avrebbe assorbito parte del margine disponibile ai sensi dell'art 1, co. 898 della l. n. 145/2018.

³¹⁵ La Sezione, infatti, ha parificato il rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, ad eccezione del risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate (deliberazione n. 65/2020/PARI).

³¹⁶ Fidi Toscana S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. si confermano i principali destinatari dei trasferimenti regionali, in ragione del fatto che le due società gestiscono i fondi legati all'attuazione di politiche regionali e europee ed alla gestione di fondi di terzi per conto della Regione. Tale spiegazione pare coerente quantomeno con i dati quantitativi acquisiti in sede istruttoria, in cui risulta di tutta evidenza come i trasferimenti effettuati a favore delle due società rappresentino una quota assolutamente preponderante dei trasferimenti totali, soprattutto di quelli in conto capitale.

società destinate ad esser liquidate, in conseguenza di decisioni degli enti che detengono la totalità o la maggioranza delle quote (al netto di quelle già in liquidazione all'entrata in vigore del Tusp).

7.1.12 Umbria

La Sezione nell'ambito delle verifiche preordinate alla parificazione del rendiconto regionale 2019 ha rilevato la mancata riconciliazione di numerosi rapporti di debito/credito in essere con le società partecipate e la mancata adozione, o comunque l'inadeguatezza, delle attività poste in essere dalla Regione in attuazione delle prescrizioni del Tusp per la salvaguardia degli equilibri attuali e prospettici del proprio bilancio.

Sotto tale profilo è stato rilevato come il consolidamento del bilancio dell'ente con quello degli organismi partecipati, ricompresi nel perimetro tracciato all'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 118/201, risenta della incompleta rilevazione delle partite infragruppo non tenendo adeguatamente conto delle poste di debito e/o credito per le quali le operazioni di riconciliazione dei rapporti reciproci hanno evidenziato delle difformità³¹⁷.

Anche per l'esercizio 2019 si è riproposta la criticità del sistema di riconciliazione dei debiti e crediti reciproci con gli enti partecipati di cui l'ente partecipante deve farsi carico, assicurando la valutazione comparativa delle asseverazioni effettuate dai rispettivi organi di revisione per addivenire a conclusioni condivise o, quanto meno, motivate in relazione alle asimmetrie contabili riscontrate.

L'articolato sistema di controlli recentemente definito dall'ente richiede una messa a punto nei moduli di chiusura degli interventi, in modo che le criticità dell'assetto organizzativo e funzionale delle partecipate, unitamente alle difficoltà di gestione dei reciproci rapporti finanziari, possano trovare immediata e oggettiva rappresentazione e soluzione.

La Sezione ha manifestato perplessità circa l'effettività dei controlli anche alla luce dei numerosi profili di inadeguatezza rinvenibili nei piani di razionalizzazione approvati in sede di revisione ordinaria *ex art. 20* del Tusp.

La revisione, che riguarda la totalità delle società partecipate dall'ente, evidenzia ancora aspetti meritevoli di approfondimento. Inoltre, il percorso di razionalizzazione, avviato con la revisione straordinaria, non può considerarsi completato. La Regione non ha dato seguito alle sollecitazioni formulate nel referto sulla revisione straordinaria approvato dalla Sezione con deliberazione n. 5/2019/VSGO, nel quale è stata ribadita la necessità di:

³¹⁷ Tali difformità - che in termini generali potrebbero essere ricondotte alla diversità dei sistemi contabili adottati dalla Regione (nel rendiconto finanziario) e dagli organismi consolidati (secondo regole civilistiche ispirate al criterio della competenza economica) - determinano disallineamenti temporali e metodologici nella registrazione degli accadimenti economici che impediscono la riconciliazione delle relative poste contabili e si riflettono conseguentemente sulla congruità delle operazioni di consolidamento e delle relative poste di debito e credito.

- a) razionalizzare i costi di funzionamento nei confronti di tutte le società partecipate, in via diretta o indiretta, onde evitare oneri anche prospettici per il bilancio dell'ente;
- b) assumere iniziative utili per assicurare l'adeguamento degli statuti e l'operato delle partecipate alle prescrizioni del Tusp³¹⁸;
- c) estendere la revisione alla generalità delle società da considerare a "controllo pubblico" secondo le indicazioni fornite dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2019 nonché nella sentenza n. 17/2019/EL;
- d) vigilare sui procedimenti di liquidazione in atto delle partecipate, avviati da più anni, con l'obiettivo di favorirne il completamento e porre termine al sostenimento di ulteriori costi che con cadenza annuale incidono anche indirettamente sul bilancio dell'ente, con particolare riferimento alle partecipate che abbiano conseguito perdite oppure omesso di presentare i bilanci.

Oggetto di analisi sono stati alcuni profili della disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016.

In merito alla prescrizione dell'art. 19, co. 5, concernente l'emanazione, da parte degli enti pubblici partecipanti, del provvedimento di fissazione degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento della società partecipata, in tanti casi l'ente non ne ha confermato l'attuazione³¹⁹.

Con riferimento alla clausola di cui all'art. 16, co. 3 (obbligo di prevedere nello statuto della società *in house* che oltre l'80% del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente partecipante), la Regione non ha confermato l'effettivo rispetto di tale clausola e la funzionalità della eventuale "produzione ulteriore", realizzata dalla società in aggiunta a quella resa nei confronti della stessa Regione, in senso conforme al successivo comma *3-bis* del citato art. 16.

In via generale, è stata rappresentata la necessità che le iniziative assunte dall'ente al fine di orientare in termini corretti e proficui l'operato delle partecipate siano compendiate in apposite determinazioni formali unitariamente assunte dagli enti partecipanti nelle competenti sedi societarie; per converso, appaiono non direttamente rispondenti alle esigenze funzionali sottostanti alle richiamate previsioni del Tusp, tanto le analisi di bilancio quanto le altre iniziative autonome che non siano portate a conoscenza degli altri enti partecipanti né si traducano in atti o proposte idonei a coinvolgere l'organo deliberante delle partecipate.

³¹⁸ Non sono state considerate rispondenti alle esigenze sottese alle richiamate previsioni del Tusp, tanto le analisi di bilancio quanto le altre iniziative autonome che non siano portate a conoscenza degli altri enti partecipanti né si siano tradotte in proposte idonee a coinvolgere l'organo amministrativo della società partecipata.

³¹⁹ Non sono state fornite notizie circa l'emanazione del formale provvedimento di ricognizione del personale ai sensi dell'art. 25 del Tusp (obbligo della società partecipata a controllo pubblico di effettuare una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze, entro il 30 settembre 2017).

7.1.13 Marche

A seguito delle verifiche effettuate nel corso del 2020 sul processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie³²⁰, è stata rilevata la mancanza della specifica relazione tecnica allegata al piano di razionalizzazione, espressamente richiesta dall'art. 20, co. 2, del medesimo decreto. In particolare, l'analisi posta a fondamento delle determinazioni assunte risulti, talora, carente di un adeguato supporto motivazionale, in conformità ai principi recati dalla disciplina normativa in materia e ai chiarimenti forniti dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazioni n. 19/2017 e n. 22/2018. Tale carenza motivazionale è stata ritenuta ancora più significativa in considerazione della circostanza che, con riguardo ad alcune società (Cosmob S.p.A. e Meccano S.p.A.), le originarie determinazioni assunte dalla Regione, circa la loro dismissione, erano state successivamente rivisitate. Con riguardo agli esiti del percorso di razionalizzazione e, in particolare, alla conclusione dei processi di dismissione delle partecipazioni societarie ritenute non conformi ai principi recati dalla disciplina in materia, si è rilevata la mancata conclusione delle procedure, oltre che la carenza di un adeguato monitoraggio e stimolo delle iniziative assunte, o da assumere, da parte degli organi societari per pervenire ad una sollecita conclusione delle procedure stesse.

Le deduzioni svolte dall'amministrazione regionale sia con riguardo alla quota ridotta della partecipazione societaria in talune società che all'impossibilità di incidere sul governo societario, non sono risultate pertinenti, anche alla luce dei principi affermati dalla già ricordata pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 11/2019.

La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e la ricognizione *ex art. 20 del Tusp* si è risolta nella compilazione delle schede previste dalle linee guida del MEF³²¹ e della Corte dei conti³²².

La Sezione ha raccomandato³²³ un attento monitoraggio del grado di attuazione delle iniziative intraprese, o di quelle da assumere, da parte degli organi societari per pervenire ad una sollecita conclusione delle procedure.

³²⁰ Il sistema delle partecipazioni pubbliche regionali è stato interessato da una profonda attività di revisione a partire dall'adozione del piano operativo di cui all'art. 1, co. 611, della l. n. 190/2014 in cui si dava atto che la Regione possedeva partecipazioni dirette in 25 società ed indirette in 16 società. Il suddetto piano prevedeva la dismissione di tutte le società ad eccezione di SVIM S.p.A., Aerdorica S.p.A., Quadrilatero Marche Umbria S.p.A., Centralia S.p.A. ed Interporto S.p.A.

Con DGR n. 1101 del 25 settembre 2017, la Giunta regionale approvava l'aggiornamento al piano di razionalizzazione *ex art. 24, del d.lgs. n. 175/2016* che ha avuto ad oggetto tutte le società partecipate dall'ente, sia direttamente che indirettamente. Il piano è stato successivamente rivisto con DGR n. 1699 del 17 dicembre 2019, con cui la Regione Marche adottava la prima ricognizione periodica ai sensi dell'art. 20 del Tusp.

³²¹ Per quanto di interesse, si evidenzia che le schede predisposte dal MEF comprendono una serie di dati attinenti a: informazioni riguardanti la partecipata, attività svolta, dati di bilancio e informazioni relative agli organi di controllo, quota di possesso e tipologia di controllo, informazioni relative alla razionalizzazione.

³²² Per alcune società si è trattato della mera riproposizione delle medesime valutazioni poste a presupposto delle misure di riordino già prospettate dall'amministrazione nei precedenti piani, indicando ed inglobando le modifiche nel frattempo intervenute nell'ambito delle partecipate.

³²³ Quanto all'aspetto contenutistico, in sede istruttoria, la Sezione ha confermato come, talvolta, gli adempimenti alle disposizioni recate dai cc. 2 e 4 dell'art. 20, appaiano rivestire una funzione meramente formale confermando, di fatto, quanto già osservato dalla Sezione delle autonomie secondo cui "le valutazioni degli enti soci sono informate ad un burocratico ossequio delle prestazioni normative" (cfr. del.

Alle verifiche sullo stato di attuazione del percorso di razionalizzazione si è accompagnata un'analisi dei rapporti economico-finanziari tra Regione Marche e società partecipate, che fornisce un quadro di sintesi circa l'incidenza finanziaria del fenomeno delle partecipazioni sul bilancio regionale.

Sono stati esaminati profili adempimentali, con specifico riguardo agli adeguamenti richiesti ai sensi degli artt. 11 e 26 del d.lgs. n. 175/2016. Pur prendendo atto delle osservazioni formulate circa la ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 24 del Tusp che non permettono l'esercizio delle qualità di socio da parte di Regione Marche nei confronti di determinati organismi societari, la Sezione ha rimarcato la mancata adozione dei provvedimenti necessari per l'adeguamento degli statuti alle prescrizioni sulla composizione dell'organo di amministrazione rilevandosi, peraltro, come non fossero pervenute alla Sezione, né risultasse comunque l'adozione, le deliberazioni degli organismi partecipati, idonee a giustificare la deroga, ai sensi dell'art. 11, co. 3, alla citata disposizione.

Si è registrato il progressivo superamento delle criticità rilevate della riconciliazione tra debiti e crediti prevista dall'art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 e sono state ribadite le considerazioni già formulate con riguardo alle poste in attesa di riconciliazione al 31 dicembre 2018 ed i rilievi critici formulati in relazione alla mancata attivazione della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per la regolazione contabile degli oneri, a carico della Regione, conseguenti alle anzidette operazioni di riconciliazione.

In tal senso sono state richiamate le raccomandazioni dell'Organo di revisione secondo cui l'applicazione delle quote, opportunamente accantonate nel risultato di amministrazione a fronte di specifiche passività che si possono verificare, soprattutto a fronte delle posizioni debitorie emergenti a seguito della riconciliazione dei debiti e dei crediti con gli enti e le società partecipate, non esenta l'ente dall'attivare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio.

La Regione è stata richiamata ad un effettivo esercizio dei poteri di *governance* in vista del superamento di una logica meramente adempimentale nel rapporto con gli organismi in cui detiene partecipazione e con gli altri enti soci.

In tale contesto alcuni organismi partecipati sono stati oggetto di specifica segnalazione. Il percorso di risanamento intrapreso da Interporto Marche S.p.A. prevede, da un lato, la sottoscrizione dell'aumento

29/SEZAUT/2019/FRG). A tale riguardo, la Regione Marche, ha opportunamente argomentato le motivazioni sottese al mantenimento delle partecipazioni nelle proprie società fondate sul requisito della stretta necessità al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Quanto alle osservazioni avanzate dalla Sezione in merito alla mancata quantificazione dei costi e dei risparmi attesi dalle azioni delineate nonché con riguardo alla tempistica – asseritamente non quantificabile e, quindi, dagli esiti incerti – prospettata per la conclusione del processo di razionalizzazione con riguardo a talune società, l'amministrazione regionale ha, di fatto, ribadito argomentazioni già poste in passato all'attenzione del Collegio per cui *"Il processo di dismissione è monitorato e sollecitato nei limiti delle competenze e delle potestà che le norme di diritto civile e statutarie attribuiscono al socio, in molti casi di minoranza, nell'ambito del processo di dismissione delle proprie partecipazioni. Il socio di minoranza non può incidere sulle decisioni in maniera determinante [...] Inoltre spesso le tempistiche sono condizionate da fattori esterni non governabili né presidabili dall'ente"*. Pur prendendo atto di quanto asserito dall'ente, la Sezione ha richiamato le osservazioni mosse in occasione di precedenti referti secondo cui, laddove il processo dimissivo sia stato delineato nell'originario piano operativo, la rinnovata conferma operata anche in sede di revisione ordinaria, di fatto, posticipa ulteriormente la conclusione della sopra richiamata procedura *sine die*. Parimenti, non condivisibile – a parere della Sezione – è apparsa la addotta impossibilità per l'ente di incidere sulle relative scelte societarie.

di capitale per un importo minimo di 8 milioni di euro (condizionato all'approvazione da parte della Commissione Europea) e, dall'altro, la cessione di *assets*, allo scopo di reperire ulteriori risorse necessarie per soddisfare i creditori oltre che per realizzare gli investimenti finalizzati alla manutenzione della infrastruttura e l'ampliamento dei servizi interportuali. L'organo di revisione legale ha manifestato dubbi sulla sostenibilità di detto programma di ristrutturazione nella relazione resa ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39/2010, rappresentando l'impossibilità di esprimere un giudizio sul bilancio di esercizio al 31 dicembre 2019. Il Collegio sindacale ha, parimenti, rilevato il carattere ancora aleatorio della complessiva operazione di risanamento. Alla luce di tale quadro fattuale la Sezione, anche in considerazione delle determinazioni assunte dalla amministrazione regionale circa il carattere indispensabile della partecipazione in Interporto S.p.A. per il perseguimento delle finalità istituzionali, ha raccomandato un attento monitoraggio avuto riguardo alla circostanza che l'anzidetta società, all'esito dell'esercizio 2019 ha fatto registrare una perdita di esercizio (pari a 625.886,00 euro) ed un ulteriore significativo incremento dell'esposizione debitoria attestata al 31 dicembre in 11.887.539,00 euro. Analogo monitoraggio è stato riferito alla gestione del Centro Agroalimentare Piceno S.p.A. relativamente al quale la Regione si è determinata alla dismissione della quota di partecipazione, ancorché non perfezionata, e per il quale sono emersi profili critici con riguardo al bilancio d'esercizio 2019³²⁴. All'esito dell'esercizio 2019, la società ha fatto registrare un irrisorio utile cui si correla un significativo incremento del volume dei debiti; risulta che sia stato adottato un piano di risanamento. Pur considerando l'impossibilità di incidere sul governo societario, la Sezione ha segnalato che il suddetto piano non è stato oggetto di trasmissione, non ottemperando alla previsione di cui all'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 175/2016. Le vicende della società Aerdorica S.p.A., nonostante l'intervenuta sostanziale privatizzazione e la significativa rivisitazione della partecipazione (ormai attestata all'8,46%), continuano a rivestire interesse in considerazione dello specifico ruolo svolto dalla Regione nell'ambito della procedura.

7.1.14 Lazio

Gli esiti delle verifiche svolte in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio (deliberazione n. 54/2020/PARI), hanno confermato la tendenza alla riduzione del numero di partecipazioni detenute, dirette e indirette, anche se con alcuni ritardi rispetto alle previsioni del piano di riassetto, per lo più dovuti alla non facile attività di alienazione delle quote.

Un controllo mirato è stato svolto sulle cinque società *in house providing* della Regione Lazio, in riferimento ai compensi e composizione dell'organo amministrativo (in due casi eccedenti il limite

³²⁴ Approvato con il parere negativo del Collegio sindacale che ha rimarcato una serie di violazioni in ragione delle quali si è ritenuto che il documento contabile in parola non fornisca una rappresentazione veritiera ed attendibile della situazione patrimoniale al 31 dicembre 2019.

previsto dall'art. 11, co. 7, del Tusp) e agli incarichi esterni dalle stesse affidati, riscontrando in proposito talune criticità in merito all'affidamento dei servizi avvenuti in via diretta per importi per i quali era necessario selezionare il contraente con procedura comparativa (appalto sotto soglia poi rinnovato di un anno). In proposito la Regione ha manifestato l'intenzione di adottare un atto di coordinamento diretto alle proprie controllate, al fine di meglio regolare gli aspetti degli incarichi esterni da queste ultime affidate, come peraltro puntualmente raccomandato nella richiamata decisione di parifica.

È stata inoltre controllata la spesa del personale dei soggetti *in house*, il suo andamento su base triennale, anche al fine di verificare la conformità delle modalità di reclutamento alle previsioni dell'art. 19 Tusp. Criticità sono talvolta emerse per i compensi riconosciuti in favore degli organi di revisione delle Società regionali *in house*, attesa l'emersione della "prassi" di riconoscere loro un emolumento aggiuntivo per lo svolgimento dell'attività di asseverazione prevista dall'art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011.

In proposito, la Sezione ha invitato il socio pubblico al rispetto del principio della onnicomprensività, ricevendo immediata rassicurazione, da parte della Regione, della cessazione di tale prassi.

Alquanto articolato il quadro dei controlli effettuati dalla Sezione nei confronti degli enti locali relativamente alle partecipazioni possedute.

In tale contesto è stata rilevata la mancata adozione di delibere di revisione ordinaria delle partecipazioni *ex artt.* 20, co. 3 e 26, co. 11, del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp). Una prima attività di verifica ha riguardato l'assolvimento, da parte degli enti locali, agli obblighi di revisione ordinaria delle partecipazioni *ex artt.* 20, co. 3 e 26, co. 11, del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), avendo riscontrato, in numerosi casi, la mancata trasmissione della deliberazione consiliare da adottare entro il 31/12/2018, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31/12/2017 che avrebbe dovuto essere trasmessa entro il 31/3/2019, secondo quanto previsto dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22 del 21 dicembre 2018.

All'esito dell'attività istruttoria svolta è stato accertato l'inadempimento di alcuni enti agli obblighi di adottare la citata deliberazione consiliare relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31/12/2017, con richiamo alla scrupolosa osservanza dei pertinenti obblighi normativi³²⁵.

Per i Comuni di Borbona e di Cantalice è stato accertato, inoltre, l'inadempimento per la suddetta ricognizione al 31/12/2018.

³²⁵ Sono state emesse le deliberazioni n. 25/ 2020/VSG (Comune di Strangolagalli), n. 26/ 2020/ VSG (Comune di Torrice) n. 34/2020/VSG (Comune di Monte San Giovanni Campano), n. 56/2020/VSG (Comune di Magliano Romano), n. 57/ 2020/VSG (Comune di Montelanico), n. 61/ 2020/VSG (Comune di Borbona), n. 62/ 2020/ VSG (Comune di Cantalice) n. 63/ 2020/VSG (Comune di Colle di Tora), n. 64/ 2020/ VSG (Comune di Concerviano), n. 65/ 2020/VSG (Comune di Marcetelli), n. 66/ 2020/ VSG (Comune di Poggio Bustone), n. 67/2020/VSG (Comune di Poggio Nativo), n. 68/2020/VSG (Comune di Rivodutri), n. 69/ 2020/VSG (Comune di Stimigliano).

Specifiche istruttorie sono state svolte con riferimento alle previsioni di cui all'art. 11, co. 7, del Tusp, ed al rispetto dei limiti ivi previsti, anche mediante eventuali verifiche e azioni congiunte con gli altri soci: nell'ambito di dette verifiche è stata acclarata l'attivazione da parte di un ente socio delle procedure per il recupero dei compensi indebitamente corrisposti in favore dell'amministratore unico. In merito al tema dei compensi, con deliberazione n. 77/2020/VSG, la Sezione ha rammentato che, secondo recente giurisprudenza contabile, nelle ipotesi in cui il parametro di riferimento dell'art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012 non sia utilizzabile, l'Amministrazione ha comunque l'onere di dimensionare e contenere i compensi entro limiti riconducibili ai parametri di sana gestione *"determinando, in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa, dei valori di compenso che, anche considerando altre realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, possano considerarsi adeguati alla luce di un'ottica di contenimento"*³²⁶.

Criticità in merito ai disallineamenti delle partite debiti/crediti sono emerse, altresì, in merito alla società Acqualatina S.p.A., quale gestore del servizio idrico integrato.

Di particolare interesse, per la fattispecie esaminata si appalesa la deliberazione n. 114/2020/VSG relativa alla partecipazione di un Comune ad un Gruppo di azione locale (GAL), istituito per la gestione di fondi comunitari Fears aventi, nel caso specifico, lo scopo di valorizzare le risorse ambientali e lo sviluppo e l'innovazione dei sistemi produttivi locali: dette verifiche hanno evidenziato alcune criticità nella gestione di fondi comunitari riguardanti il Comune (mancato controllo e impulso dell'attività della sua partecipata GAL), il GAL stesso (ritardi e inefficienze di gestione) e mancati controlli da parte degli organi a ciò deputati.

La Sezione ha proceduto, altresì, ad approfondire i rapporti debito/credito con gli organismi partecipati, nell'ambito del controllo finanziario, esercitato ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e ss. della l. n. 266/2005. Tra le principali deliberazioni adottate, si segnalano:

- con la deliberazione n. 74/2020/PRSE, tenuto conto della rilevanza delle discordanze, la Sezione ha raccomandato il rispetto delle previsioni di cui all'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, provvedendo, pertanto, ad acquisire i prospetti dimostrativi con la doppia asseverazione degli organi di revisione, così come precisato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG. Data la situazione di forte squilibrio di cassa, di contenziosi pendenti e di disavanzo in cui versa l'ente, è necessario evitare l'insorgenza di nuove e potenziali posizioni debitorie/creditorie, tali da pregiudicare ulteriormente il delicato equilibrio di bilancio che l'ente deve ricostituire nei prossimi esercizi finanziari;

³²⁶ Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, n. 15/2020/PAR.

- la deliberazione n. 86/2020/PRSE sollecita l'attivazione di interventi al fine di scongiurare l'emersione di posizioni debitorie/creditorie pregiudizievoli per gli equilibri finanziari, assumendo, pertanto, i provvedimenti necessari per la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie e valutando eventuali accantonamenti nel risultato di amministrazione, nel rispetto del principio di prudenza.

Nell'ambito dei controlli effettuati ai sensi dell'art. 148-bis del Tuel sugli esercizi 2015-2018, è stato effettuato un approfondimento anche sulle partecipazioni societarie detenute e, in particolare, su una Società consortile per azioni, a partecipazione pubblica totalitaria, cui diversi Comuni dell'Area metropolitana di Roma avevano affidato il servizio di accertamento e riscossione delle entrate. L'attenzione della Sezione è stata richiamata dal recente dissesto di uno dei Comuni della medesima area geografica che aveva affidato alla menzionata Società consortile il proprio servizio di accertamento e riscossione delle entrate³²⁷. L'attività di controllo ha fatto emergere criticità sull'efficienza del servizio di riscossione.

La partecipazione detenuta in "Acqua Pubblica Sabina S.p.A." (APS), dal Comune di Magliano Sabina (deliberazione n. 81/2020/PRSE) è stata oggetto di analisi per via di una complessa procedura di cessione della gestione degli impianti.

7.1.15 Abruzzo

Nel percorso di razionalizzazione intrapreso dalla amministrazione regionale, si registra una contrazione numerica delle partecipazioni, dirette ed indirette (passate da 103 a 91); tuttavia nella valutazione complessiva dei diversi piani adottati e delle misure programmate emerge una criticità strutturale di fondo, che ne mina l'efficacia e la rispondenza alla *ratio* dell'intervento recato dal Tusp. In particolare, con riguardo al più recente provvedimento, approvato con d.g.r. n. 833 del 2020, volto alla dismissione di un significativo numero di partecipazioni in società non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, è stata evidenziata l'assenza di una complessiva valutazione della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni, nonché di una complessiva motivazione sugli esiti della ricognizione effettuata, che tenga conto dell'attività svolta dagli organismi partecipati a beneficio della comunità.

Sotto tale profilo sono state evidenziate carenze in ordine a misure tese al contenimento e alla razionalizzazione dei costi di struttura delle società regionali *in house*, che non appaiono poter prescindere da una comparazione e contestuale valutazione di tutte le società interessate, nonché da analisi anche di *benchmark* con società che svolgono funzioni analoghe.

³²⁷ Deliberazione n. 14/2020/PRSE; deliberazione n. 30/2020/PRSE.

Tali criticità, verosimilmente ricollegabili all'assenza di strutture regionali dedicate al monitoraggio coordinato delle gestioni degli organismi partecipati, comportano ricadute anche sulle previsioni elaborate autonomamente dalle singole strutture regionali inerenti alcuni organismi partecipati.

Approfonditi controlli sono stati, inoltre, condotti in relazione alla gestione delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo, in modo da verificarne gli andamenti, l'impiego delle risorse regionali, il grado di realizzazione delle politiche regionali delegate a tali organismi e il livello di direzione e controllo sugli stessi operato dalla Regione, ivi compresi i piani di razionalizzazione da quest'ultima adottati³²⁸.

Particolare rilievo è stato dato alle risultanze gestionali degli organismi inseriti nel Gruppo amministrazione pubblica e, tra questi, di quelli inseriti nel perimetro del consolidamento. I principali dati di bilancio, di carattere complessivo, pur non essendo stati comunicati alcuni dei dati dei bilanci 2019, evidenziano che su 52 enti considerati, hanno chiuso con un risultato di amministrazione negativo: nel 2017, n. 23 enti; nel 2018, n. 14 enti; nel 2019, n. 15 enti.

A livello aggregato, l'ammontare più rilevante di risorse regionali trasferite nell'ultimo triennio viene destinato alle società *in house*, che ricevono circa il 57% di quanto erogato.

Dall'analisi condotta sui trasferimenti regionali effettuati nel triennio si conferma la discrasia tra pagamenti totali e pagamenti di competenza degli esercizi considerati, con il conseguente formarsi di rilevanti posizioni creditorie vantate dagli enti regionali nei confronti della Regione, con conseguenti possibili ricadute sulla gestione della liquidità da parte degli stessi.

Si evidenziano criticità relative alle società regionali *in house*, verso le quali avvengono i trasferimenti più significativi di risorse. In quest'ottica si riscontra, a livello aggregato, la tensione relativa alla strettissima dipendenza del mantenimento degli equilibri dal riconoscimento da parte della Regione di un'adeguata mole di incarichi e della regolarità dei relativi flussi finanziari, nonché quella concernente il significativo ricorso ad esternalizzazione e affidamenti d'incarichi.

In particolare, in riferimento alla Fi.R.A S.p.A. (Finanziaria regionale abruzzese), emerge la costante riduzione dei ricavi della gestione caratteristica dovuta al graduale esaurimento delle convenzioni precedentemente affidate alla società, derivando l'utile d'esercizio conseguito in maniera determinante da una sopravvenienza attiva³²⁹.

³²⁸ Inoltre, nella Relazione è stato fornito un quadro aggiornato sulla gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), in quanto i due profili risultano strettamente connessi, poiché la gestione della maggior parte dei fondi europei viene attuata mediante gli organismi partecipati regionali.

³²⁹ Nella Relazione sulla gestione sono chiaramente espressi i "timori" sul verificarsi di fattori esogeni da cui dipenderà il verificarsi dei risultati attesi della nuova programmazione delle attività. Nel corso dell'esercizio 2019 la Regione, nell'ottica del perseguimento della razionalizzazione delle proprie società *in house providing*, ha espresso la volontà di procedere alla fusione delle società Fi.R.A. e Abruzzo Sviluppo. In tal senso la Giunta regionale ha approvato la deliberazione n. 228 del 28 aprile 2020 recante "Fusione per incorporazione semplificata ex art. 2505 del codice civile di Fi.R.A. S.p.A. unipersonale e Abruzzo Sviluppo S.p.A. Indirizzi Operativi".

Per Abruzzo Sviluppo S.p.A. l'esercizio 2019 conferma le criticità già segnalate in ordine al triennio precedente, ovvero che la società sia ben lontana dal raggiungere uno stabile equilibrio finanziario, come dimostrato dall'operazione di ricapitalizzazione avvenuta proprio nel 2019³³⁰.

Considerazioni positive sono state svolte in merito ad Abruzzo engineering S.p.A. ed all'esercizio da parte della Regione, rispetto alle altre società *in house*, delle prerogative proprie del controllo analogo, alla luce anche di quanto, da ultimo, contenuto nelle delibere di giunta regionale n. 435 del 29 giugno 2019 e n. 1035 del 28 dicembre 2018, in ordine all'implementazione delle necessarie misure di contenimento dei costi di struttura della società.

7.1.16 Molise

La Sezione, in sede di parifica del rendiconto 2018 dell'ente Regione (deliberazione n.121/PARI del 27 novembre 2019), ha rilevato, non solo la cronicizzazione di situazioni critiche rilevate negli anni, ma ha anche l'insorgere di nuove criticità.

Particolare evidenza è stata data alle seguenti situazioni critiche:

- a) perdurante mancato completamento delle procedure dismissorie dichiarate, (anche quelle non legate a procedure liquidatorie e/o concordatarie) atteso che, alla fine del 2018, nessuna delle operazioni di attuazione delle misure previste per la razionalizzazione - sia nell'originario Piano di razionalizzazione (del 2015), sia in sede di revisione straordinaria (DGR n.360/2017) - era stata posta in essere. Anche per le partecipazioni indirette, le società interessate non hanno comunicato l'attivazione di azioni dismissorie;
- b) incompletezza dell'atto giuntale di revisione periodica che non presenta una relazione tecnica a supporto delle strategie indicate, trattandosi di una schematizzazione meramente descrittiva;
- c) disallineamenti tra le partecipazioni indicate nella D.G.R. di revisione periodica e le partecipazioni presenti nella banca dati del MEF ed in quella della Corte dei conti, così come

³³⁰ Relativamente all'anzidetta operazione, pur rilevando più di un profilo di distonia con i principi ispiratori del Tusp e, in particolare, con la necessità di abbandonare la logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di crisi strutturale (*ex plurimis* tra le pronunce più recenti cfr. Sez. contr. Marche deliberazione n. 123/2019/PAR; nonché deliberazione di questa Sezione n. 157/2020/PAR), la Sezione si è riservata di verificare se unitamente all'operazione di fusione di questa società con Fi.R.A. S.p.A.: quando anche tale operazione sarà conclusa, la ricapitalizzazione in esame possa o meno costituire un "tassello" di un più complessivo programma industriale, volta a realizzare l'economicità o l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo. Nelle more sono state rilevate criticità che attengono alla gestione propria della società, quali: - mancato completo adeguamento al disposto del Tusp in ordine alla composizione degli organi sociali; - non completa adeguatezza dell'organico in servizio per lo svolgimento degli incarichi conferiti, con significativo ricorso a personale esterno, i cui oneri vengono a gravare sui fondi gestiti; - mantenimento di partecipazioni in società connotate da criticità; - gestione finanziaria in sostanziale disequilibrio, con aumento dell'indebitamento e il conseguimento di valori fortemente negativi dello stesso patrimonio netto, con necessità di ricorrere ad operazione di ricapitalizzazione; - non chiara rappresentazione in bilancio delle risorse gestite per conto della Regione; - giacenza di risorse regionali per un tempo prolungato prima di essere erogate ai beneficiari; - complessità dei rapporti concessori intercorrenti con la Regione, con sistemi di remunerazioni differenti degli incarichi attribuiti, a cui si affianca con rischi di non ammissibile duplicazione, il riconoscimento a partire dal 2018 di un contributo per la copertura delle spese generali della società; la non completa implementazione di strumenti di controllo analogo da parte della Regione.

- diverse azioni adottate nei confronti di più società partecipate stridono con le previsioni dismissorie e con le criticità emerse e cristallizzate nella banca dati della Corte dei conti;
- d) mancata fissazione da parte della Regione di obiettivi specifici sui costi di funzionamento delle società ed alla previsione di una modalità standard di razionalizzazione, sintetizzata nell'espressione "*mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società*", non accompagnata (criticità grave vista l'assenza di relazione tecnica) dalla precisa indicazione delle azioni da intraprendersi;
- e) fusione per incorporazione tra le società Korai S.r.l. (in liquidazione), Campitello Matese S.c.p.a. (in liquidazione) e Funivie del Molise S.p.A. (concordato preventivo), alla stregua - tra l'altro - delle analisi condotte sui dati di bilancio 2018, compresa la Sviluppo Montagna Molisana S.p.A. (che controlla al 100% la Funivie Molise);
- f) sistema dei controlli, essendo ritenuta non soddisfacente la rappresentazione dei flussi informativi, mancando *reports* inerenti agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, non risultano approvati i *budgets* delle società partecipate *in house*. La Regione non ha fornito dimostrazione della puntuale applicazione delle previsioni della Direttiva sul controllo analogo, emergendo, dalle dichiarazioni rese, che l'attività non è condotta secondo lo schema di controllo deliberato;
- g) attività di conciliazione dei rapporti debito/credito con le proprie partecipate: ancora nel 2018 era solamente "*avviata*" la verifica della situazione debitoria e creditoria dell'ente rispetto ad enti strumentali e partecipate, mentre nel gennaio 2019 sono state inviate direttive agli organismi partecipati per porre in essere un'attività di riconciliazione³³¹;
- h) irregolare costituzione del Fondo Perdite³³²;
- i) presenza di debiti fuori bilancio non regolarmente contabilizzati (Sviluppo Italia Molise);
- j) inottemperanza, totale o parziale, agli obblighi normativi in materia di trasparenza e pubblicità, da parte di numerose società partecipate (salvo Finmolise S.p.A.), nonostante l'attestazione, nella Relazione del Presidente della Regione, della rispondenza dei siti *web* di ciascuna alle prescrizioni normative in tema;
- k) duplicazione di servizi informatici/informativi (e conseguente moltiplicazione di costi) già affidati dalla Regione alla Molise Dati S.p.A., organismo *in house*, ad altre società private;
- l) mancata adozione del bilancio consolidato (*ex artt.11-bis e 68 del d.lgs. n.118/2011*), ancorché, *medio tempore*, divenuto obbligatorio.

³³¹ Le informazioni riguardo alla situazione debiti/crediti sono state estrapolate dalle scritture contabili dei singoli enti, non essendo pervenute ricognizioni con la relativa asseverazione attestata dai rispettivi organi di revisione.

³³² Il fondo è dimensionato, nella maggioranza dei casi, prendendo in considerazione valori non riferiti all'esercizio 2018, ma al precedente esercizio, vanificando la *ratio* della previsione normativa dedicata al fondo, tesa a stabilire una relazione diretta tra le dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati e quelle dei soci affidanti, anche per consentire controlli sugli aspetti gestionali.

Nell'esercizio 2020 non sono intervenuti sostanziali mutamenti rispetto alla situazione fotografata alla fine dell'esercizio precedente. Permane il ritardo nell'attivazione delle procedure di dismissione o di efficientamento dichiarate, sia per le partecipazioni dirette che per quelle indirette oltre che la carenza, a sostegno dell'atto giuntale di revisione periodica, di una specifica relazione tecnica che corrobori le strategie indicate, analizzi e valuti i singoli atti procedurali da adottare e, parallelamente, consenta in trasparenza di valutare competenze ed eventuali responsabilità.

Non sono stati fissati obiettivi specifici per i costi di funzionamento delle società, né ha previsto una modalità di razionalizzazione societaria "su misura", appiattendosi sulla laconica formula standard di "mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società".

Anche in tema di controlli, permangono lacune e carenze nella continuità e reciprocità dei flussi, che permettano la produzione aggiornata di rapporti inerenti profili organizzativi e gestionali di adempimenti previsti dal Testo Unico, dalla normativa tutta applicabile alle partecipate, dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, di cui si attesta l'esistenza, allegato alla deliberazione n.79/2020/PARI. Non risulta stabilito il *budget* da assegnare ad ogni singola partecipata *in house*. Anche per il 2019, è sostanzialmente disapplicata la direttiva sul controllo analogo; il permanere delle partecipazioni, seppur nello stadio finale della liquidazione, non esime l'ente dal necessario esercizio del controllo sulle proprie società partecipate. La ricognizione delle situazioni debitorie-creditorie presenta ancora lacune nelle attività di conciliazione dei rapporti con le partecipate. Restano da definire i rapporti in essere con le società partecipate e gli enti strumentali e da ricostruire una efficiente relazione diretta tra le dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati e quelle dei soci affidanti, ciò che rappresenta il fondamento razionale della normativa. La costituzione del Fondo perdite risente del mancato aggiornamento dei dati e prende ancora in considerazione valori riferiti ad esercizi precedenti il 2019. Numerose società partecipate (salvo FinMolise S.p.A.) non hanno ottemperato agli obblighi normativi in materia di trasparenza e pubblicità. Pur in presenza di elementi di miglioramento, limitati a valutazioni formali e dichiarazioni di intenti, perdura un insieme di criticità, ricorrenti e diffuse, frutto di una mancata programmazione tecnica, comunicativa, analitica e giustificativa, che impatta sugli aspetti gestionali delle società e rischia di produrre conseguenze deleterie per il bilancio regionale.

7.1.17 Campania

In continuità con le verifiche svolte in sede di parifica del rendiconto regionale 2017-2018 (cfr. 217/2019/PARI), è proseguita l'analisi sul processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute

Avuto riguardo alla circostanza che il Tusp non individua la natura, i parametri e l'esito del controllo intestato alla Corte dei conti, il controllo effettuato dalla Sezione regionale ha investito l'attività della Regione Campania sia con riferimento alla gestione degli organismi partecipati sia con riguardo agli effetti sul conto economico delle gestioni esternalizzate.

Nel dettaglio, a partire dalla precedente deliberazione n. 120 del 27 maggio 2019, con la quale la Sezione campana ha approvato il *"Referto sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate della Regione Campania"*, si è proceduto alla verifica della relazione sull'attuazione delle misure previste nel Piano adottato nel 2018, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 1 del 2/1/2020. Detta relazione, adottata in ossequio al documento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei conti recante gli *"Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche"* che (al paragrafo 7), reca informazioni differenziate per le partecipazioni che sono ancora detenute dall'amministrazione pubblica ovvero sono state dismesse in attuazione del piano di revisione periodica dell'anno precedente³³³.

Sulla base di tali indicazioni, ai fini di una verifica dal punto di vista gestionale, con l'istruttoria effettuata, sono stati richiesti alla Regione Campania, per ciascuna società partecipata, informazioni circa i risultati conseguiti in attuazione delle misure adottate nel piano di razionalizzazione approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 204 del 31/12/2018, di cui la Giunta regionale ha preso atto con deliberazione n. 7 del 15/1/2019.

Nella prospettiva, invece, del controllo circa gli effetti economico-finanziari sono stati richiesti i dati di sintesi di conto economico delle singole società partecipate con riferimento al valore e ai costi della produzione, al margine operativo ed ai risultati d'esercizio, relativi al triennio 2017-2019, che di seguito si riportano per opportuni confronti con i successivi esercizi al fine di valutarne redditività ed opportunità circa il mantenimento delle quote, nonché per verificare la correttezza e congruità del Fondo Perdite Societarie.

Per economia espositiva non è possibile richiamare gli esiti degli approfondimenti svolti con specifico riferimento a ciascuno dei settori di interesse (polo ambientale/programmazione e sviluppo economico/ politiche territoriali/istruzione/polo sanitario).

Appare, tuttavia, di interesse richiamare le considerazioni svolte dalla Sezione circa l'applicabilità al Consorzio Aeroporto di Salerno e Pontecagnano S.c. a r.l. del divieto di c.d. soccorso finanziario.

³³³ Per queste ultime, poi, viene richiesto di specificare le caratteristiche delle operazioni di dismissione, quali il tipo di procedura messa in atto, l'ammontare degli introiti finanziari, l'identificazione delle eventuali controparti. Per le partecipazioni ancora detenute si chiede di chiarire lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione programmate nell'anno precedente, descrivendo le differenti azioni operate rispetto a quelle previste. Devono essere inoltre descritte le situazioni di mancato avvio della procedura di razionalizzazione programmata, nonché quelle caratterizzate dalla mancata conclusione della medesima e, infine, motivate le situazioni per le quali siano venute meno le criticità che avevano determinato l'adozione di una misura di razionalizzazione.

In questa prospettiva è stato evidenziato che è, oramai, pacifico il riconoscimento del perimetro di applicazione soggettiva dell'art. 14 anche ai Consorzi, in quanto "sebbene [la norma] non contempli direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipati aventi struttura societaria, dal suo tenore emerge un principio generale di "divieto di soccorso finanziario", fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi, quali realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale. Tale interpretazione, infatti, appare conforme ai principi espressi dalla legislazione ordinaria, volti al rispetto dei criteri di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche". Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo (cfr. Corte dei conti, sez. reg. contr. Abruzzo 157/20/PAR, che richiama Corte dei conti sez. reg. contr. Lombardia, n. 296/2019/PAR).

In questa prospettiva la Sezione ha, dunque, proceduto alla verifica circa la sussistenza cui è subordinata la legittimità delle operazioni di ricapitalizzazione ravvisandole nella fattispecie all'esame ma qualificando detto intervento come un'ultima possibilità" per la stessa di dimostrare l'adeguatezza delle misure adottate, per risanare la crisi e la redditività della scelta strategica.

7.1.18 Puglia

In coerenza con le verifiche svolte negli esercizi precedenti i controlli della Sezione in esame si sono appuntati sulle partecipazioni regionali e su quelle degli enti territoriali.

Per ciò che attiene alle prime specifico rilievo è stato dato alla deliberazione n. 2389 del 19 dicembre 2019 con la quale la Giunta ha, contestualmente, approvato la «Relazione sull'attuazione del Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia al 31.12.2017 ex art. 20 d.lgs. n. 175/2016» nonché il «Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia ex art. 20 decreto legislativo n.175/2016», confermando peraltro, nella sostanza, i contenuti della deliberazione di Giunta regionale n. 1473 del 25/09/2017.

Mirati approfondimenti sono stati inoltre svolti con riferimento ai risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione - rispetto ai quali il disegno di legge recante lo schema di rendiconto dell'esercizio 2019 non contiene tra gli allegati alcun bilancio degli organismi in parola acquisiti dalla Sezione sui siti internet degli stessi - ed alla verifica dei crediti e dei debiti reciproci di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011.

I controlli sono stati, inoltre, effettuati in relazione al bilancio consolidato ed al compiuto svolgimento degli adempimenti correlati quali, tra tutti, la corretta perimetrazione dell'area di consolidamento cui la Regione Puglia ha provveduto con deliberazione di Giunta regionale n. 406 del 30/03/2019 con la

quale sono state, altresì, fornite indicazioni agli enti ed alle società affinché uniformino il loro sistema amministrativo contabile ai principi di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Dall'esame degli allegati è emerso che, a fronte di 29 enti e società regionali riconducibili alla definizione di «gruppo amministrazione pubblica», risultano effettivamente inquadrabili nell'ambito del perimetro del bilancio consolidato 20 enti, di cui 5 società partecipate.

Di interesse si appalesano, altresì, le risultanze istruttorie circa le modalità di esercizio da parte della Regione dei poteri di vigilanza e controllo.

In particolare, con specifico riferimento alla previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016 a mente del quale le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di reclutamento del personale, giova richiamare la deliberazione n. 1416 del 30/07/2019 con la quale «la Giunta regionale, ha esteso detti obblighi a due specifiche partecipazioni ed ha provveduto ad una più specifica qualificazione di «spesa per il personale».

Da ultimo, ed in continuità con i controlli precedenti, si segnalano gli esiti delle verifiche in materia di bonifica ed alle vicende connesse all'impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri della l.r. n. 1/2017 che ha previsto la soppressione dei consorzi di bonifica commissariati Arneo, Ugento Li Foggi, Stornara e Tara e Terre d'Apulia e la gestione dei comprensori di bonifica ricadenti nei rispettivi perimetri da parte di un unico consorzio di bonifica denominato «Consorzio di bonifica centro-sud Puglia» che assume le funzioni dei consorzi soppressi e nel cui ambito sono istituiti quattro ambiti funzionali idraulicamente omogenei, denominati «distretti»³³⁴.

³³⁴ Il Consorzio di bonifica centro-sud Puglia è articolato in due Sezioni operative aziendali, ognuna organizzata con un autonomo sistema di gestione, contabilità e controllo per centri di costo: la Sezione irrigazione e acquedotti rurali che si avvale, senza oneri aggiuntivi a carico del Consorzio, della direzione tecnica dell'Acquedotto pugliese S.p.A. e la Sezione bonifica. Il commissario straordinario unico del predetto consorzio deve provvedere alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici esistenti e di tutte le posizioni economico-finanziarie ed a rendere noto con mezzi idonei e comunque con un avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia, indicando un termine a partire dal quale è possibile inoltrare le relative istanze, l'avvio del procedimento di definizione concordata dell'esposizione debitoria dei consorzi soppressi con riferimento ai crediti certi e liquidi, dei quali sia stata preventivamente verificata la regolarità amministrativa e contabile. I creditori interessati devono presentare apposita istanza di pagamento accettando tutte le seguenti condizioni: a) rinuncia totale di qualsiasi tipo di interessi, ivi compresi quelli di mora e/o interessi legali maturati e maturandi, nonché di ogni eventuale onere o spesa accessoria; b) in relazione ai crediti oggetto della procedura, rinuncia a dare impulso a qualsivoglia procedimento giurisdizionale ed a quelli eventualmente in corso, con compensazione delle spese legali e accessorie; c) espressa remissione di almeno il cinquanta per cento del credito. La Giunta regionale, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Commissario straordinario unico, deve provvedere ad approvare le istanze dei creditori. Per il ripiano della predetta massa debitoria pregressa, l'art. 3, comma 1, prevede l'istituzione di un apposito fondo destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino apposita istanza di definizione della propria posizione.

La successiva legge regionale n. 38/2017 che ha integrato e modificato la legge regionale n. 1/2017, ha chiarito che la mancata adesione alla procedura o il mancato perfezionamento non pregiudicano alcun diritto degli altri creditori che resteranno liberi di azionare i propri crediti secondo le regole dell'ordinamento civile. L'art. 5 della legge regionale n. 1/2017 prevede, inoltre, il trasferimento del personale dipendente a tempo indeterminato dei consorzi soppressi al Consorzio di bonifica centro-sud Puglia, conservando il medesimo inquadramento contrattuale e trattamento economico nonché la predisposizione, ad opera del commissario straordinario, sentite le organizzazioni sindacali, di un piano di organizzazione variabile volto ad individuare l'eventuale personale in esubero per il quale la Regione, nei limiti delle risorse stanziata a valere sul proprio bilancio, può erogare un contributo per favorire l'esodo incentivato. Ai sensi dell'art. 6, il commissario straordinario deve avviare la procedura ad evidenza pubblica per dotare il consorzio di un idoneo sistema di contabilità economico finanziaria per centri di costo che garantisca efficienza ed economicità della gestione dei lavori e delle attività in relazione ai tributi consortili, trasparenza e controllo di gestione e programmare le attività finalizzate al raggiungimento del riequilibrio della gestione corrente per il quale l'art. 11

7.1.19 Basilicata

I controlli svolti dalla Sezione sulle gestioni esternalizzate hanno evidenziato plurime criticità.

Per ciò che attiene alle partecipazioni regionali la Sezione ha sottolineato l'incertezza circa la corretta perimetrazione degli enti e degli organismi facenti parte del Gruppo Basilicata e dei relativi dati di bilancio, stante la prassi della Regione Basilicata di fornire dati non sempre del tutto attendibili e stabilizzati.

Dal punto di vista gestionale all'esito dei riscontri effettuati, è emerso che le società Osservatorio Banche Imprese di economia e finanza S.c. a r.l., Consorzio Aeroporto Pontecagnano S.c. a r.l. e Lucandocks S.p.A. hanno registrato perdite per tre esercizi consecutivi.

Con specifico riferimento alla società Consorzio Aeroporto Pontecagnano S.c. a r.l., la partecipazione nella società oltre ad essersi fortemente diluita - passando dal 16,50% del 2015 (primo anno di adesione), al 29,75% del 2016, per scendere al 6,79% del 2019 - continua a comportare oneri di ripiano e di accantonamento a carico delle finanze regionali, in ragione delle continue perdite registrate.

Quanto, poi, alle società partecipate indirette, si è rilevato che quattro delle nove partecipate indirette sono attualmente in liquidazione. Cinque su nove hanno approvato i bilanci e di queste tutte con perdite d'esercizio anche nel 2019.

Conclusioni negative sono state tratte con riguardo al mancato rispetto, da parte della Regione, degli obblighi di vigilanza in materia rilevandosi come si tratti di una criticità di natura strutturale che connota anche la gestione della spesa di personale della Regione che si pone in stridente difformità rispetto ai vincoli ed alle prescrizioni previste in materia dal legislatore nazionale.

Sono state, poi, confermate serie inefficienze nell'attuazione concreta dei controlli sul sistema di gestione degli enti e degli organismi parte del Gruppo Basilicata, con conseguente mancata effettiva razionalizzazione dei costi gravanti sul bilancio regionale.

Di rilievo la circostanza che i controlli effettuati dall'ente si siano appalesati - nei fatti - privi di conseguenze concrete sotto il profilo delle consequenziali misure correttive visti i ritardi registrati, reiteratamente, da enti e/o organismi del Gruppo nell'approvazione dei documenti di bilancio, entro i termini fissati dalla legge, anche regionale, vigente.

Carenze informative sono emerse in relazione alla situazione economico-finanziaria degli enti ed organismi con la conseguenza di cospicui trasferimenti di risorse trasferite agli enti vigilati (oltre che

imponesse la predisposizione di un apposito piano biennale di riequilibrio finalizzato al raggiungimento tendenziale del pareggio di bilancio, al netto dei contributi regionali, attraverso la riduzione dei costi di gestione e l'adeguamento di tariffe e tributi consorziali. Con la già richiamata l.r. n. 38/2017, si è precisato, inoltre, che il ripiano della debitoria pregressa deve avvenire senza pregiudizio alcuno per le ordinarie procedure liquidatorie e nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento statale; che il Consorzio di bonifica centro-sud Puglia utilizza i beni strumentali materiali e immateriali di proprietà dei consorzi soppressi e subentra nella titolarità dei beni medesimi e dei rapporti giuridici che dovessero residuare all'esito della loro liquidazione e che il commissario straordinario unico, senza ulteriori compensi, deve procedere anche a completare le attività necessarie alla soppressione dei consorzi.

alle società controllate), non sostenuti da particolari esigenze di funzionamento, se non quelle correlate all'incremento dei costi per spese di personale.

Di specifica significatività è stata ritenuta, nelle valutazioni della Regione, la carenza di controllo, anche tramite EGRIB, su Acquedotto Lucano S.p.A. e sulle modalità con cui vengono gestite le risorse pubbliche conferite dagli enti soci, tra cui in primo luogo la Regione.

Criticità sono emerse alla luce delle verifiche in tema di organismi partecipati degli enti locali della Regione.

Gravi ritardi ed omissioni sono stati registrati, in particolare, in relazione agli adempimenti connessi alla razionalizzazione delle partecipazioni ed all'esaustivo adempimento degli obblighi di legge, in termini di adozione, trasmissione e pubblicazione dei prescritti atti deliberativi anche in riferimento all'avvenuta trasmissione o meno, alla struttura di cui all'articolo 15 del medesimo d.lgs. n. 175/16, istituita presso il Ministero della Economia e delle Finanze.

7.1.20 Calabria

È proseguito il monitoraggio della Sezione circa lo stato di attuazione dei percorsi di razionalizzazione del sistema delle partecipazioni avviato dalla Regione e dagli enti locali.

Quanto a questi ultimi, nel 2020, sono pervenuti alla Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 112 provvedimenti con cui altrettanti Enti locali hanno effettuato l'analisi annuale dell'assetto delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, in attuazione del disposto di cui all'art. 20 del d.lgs. 175/2016.

Per ciò che attiene alle partecipazioni regionali, il relativo portafoglio è stato definito con la deliberazione di Giunta Regionale n. 424 del 29 settembre 2017 con la quale è stata effettuata la c.d. revisione straordinaria delle partecipazioni presenti alla data del 23 settembre 2016 (data di entrata in vigore del Tusp) disponendosi la cessione della pressoché totalità delle quote - detenute a mezzo delle controllate "Fincalabra" e "Ferrovie della Calabria S.r.l." - ad eccezione delle interessenze in "Immemoryhealth S.p.A." (ritenuta coerente con l'art. 4, co. 8 e l'art. 26 co. 12-ter del T.U. partecipate) e in "Lamezia Europa S.p.A." (ritenuta coerente con art. 26, co. 7 del citato T.U.), entrambe le società sono controllate al 100% da "Fincalabra".

Tale assetto ha, peraltro, trovato conferma in sede di razionalizzazione periodica posto che la D.G.R. n. 657 del 31/12/2018 adottata ai fini dell'art. 20 del Tusp non ha apportato sostanziali variazioni al perimetro già tracciato: sul punto la Sezione ha peraltro rimarcato come le determinazioni assunte in

sede di revisione periodica risultino, anche alla luce delle criticità rilevate dalla stessa, sorrette da un più adeguato supporto motivazionale³³⁵.

Ciò nondimeno per quanto riguarda le partecipazioni in società in stato di liquidazione o fallimento³³⁶, è stato rilevato un atteggiamento “attendista” degli esiti delle procedure e come nessuna specifica valutazione, sul punto, sia contenuta nella D.G.R. n. 657 del 2018 e nella correlata relazione tecnica.

La Sezione, prendendo le mosse dalle considerazioni contenute nella relazione tecnica (allegata alla D.G.R. 657/2018) e confrontando i dati di bilancio delle società direttamente partecipate per le quali si è deciso il mantenimento, ha effettuato una analisi alla luce dei criteri di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria. A tal riguardo, si è tenuto conto: delle voci più significative del bilancio delle società considerate; di alcune voci riclassificate a Valore aggiunto del conto economico; di alcuni indicatori sulla redditività aziendale, quali il ROE e il ROI (che esprimono, rispettivamente, l'indice di redditività del capitale proprio e il valore della redditività del capitale investito) e il ROS (indice di redditività delle vendite); di alcuni margini che misurano la situazione patrimoniale; di alcuni indici che misurano la liquidità.

In tal senso la Sezione ha evidenziato come, impregiudicati gli ambiti di discrezionalità e l'autonomia di ciascun ente pubblico nell'effettuare il proprio percorso di razionalizzazione, una seria e sostanziale opera di revisione delle partecipazioni non possa prescindere dalla valutazione sulla convenienza economica del mantenimento delle partecipazioni ovvero dalla giusta valorizzazione di quelle scelte che, pur non corrispondenti a logiche di efficienza, efficacia ed economicità, sono indispensabili per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Nella propria analisi la Sezione ha dedicato particolare attenzione all'individuazione dei costi sostenuti dalla Regione Calabria *sub specie* di trasferimenti erogate a tali società, nonché alle politiche adottate dalla Regione per il contenimento dei costi degli enti regionali.

La Sezione, chiedendo alla Regione di quantificare i contributi versati alle proprie partecipate e agli enti sub-regionali nell'anno 2018, ha riscontrato un sostanziale incremento per i contributi in conto esercizio e per quelli in conto capitale³³⁷.

³³⁵ La Regione ha confermato le proprie valutazioni in ordine al mantenimento delle partecipazioni in cinque società attive (Banca Popolare Etica, Ferrovie della Calabria, Fincalabra, SACAL, Terme Sibarite) e, fra quelle poste in liquidazione, in Sorical. Nella relazione tecnica alla citata D.G.R. vengono individuate le ragioni di tale mantenimento.

³³⁶ Delle diciotto società partecipate dall'ente, nel 2018 risultano attive n. 5 società, in stato di liquidazione n. 6 società (di cui Sorical S.p.A. in attesa di tornare *in bonis*), n. 5 società sono in stato di fallimento e n. 2 società (Cerere S.r.l. e Consorzio per la promozione della cultura e degli studi universitari di Crotona S.r.l.) sono state cancellate dal registro delle imprese nell'anno 2017.

³³⁷ In particolare, tranne la Sogas S.p.A. che non riceve contributi nel 2018 e la Sorical S.p.A. che ottiene un minor trasferimento di risorse, rispetto al 2017, del 75,52%, tutte le altre società partecipate incrementano il valore della contribuzione. I più significativi incrementi di contributi si sono avuti per Fincalabra S.p.A. (+331,56% rispetto al 2017), collegati a maggiori contributi in conto capitale, a Ferrovie della Calabria S.r.l. (+61,96% rispetto al 2017), dovuti per lo più per corrispettivi per servizi svolti e per contributi in conto capitale, e a Sacal S.p.A. (+293,67% rispetto al 2017), il cui incremento è relativo ai corrispettivi per servizi svolti.

Quanto al contenimento delle spese sostenute dagli enti partecipati e, più in generale, dai propri organismi, avuto riguardo agli interventi posti in essere con la l.r. n. 11/2015³³⁸ (per le società partecipate) e con la l.r. n. 43/2016 (per gli enti sub-regionali), la Sezione ha richiesto alla Regione di compilare, per ogni società partecipata, un prospetto relativo a varie voci di costi, da raffrontare con i dati di spesa del 2014, che rappresentano il parametro di riferimento previsto come “tetto di spesa” dalla citata l.r. n. 11/2015: la risposta fornita (cfr. nota della Regione prot. Siar n. 61698 del 14/02/2019) è stata incompleta, in quanto riportante i dati relativi solo ad alcune società e, comunque, i dati offerti hanno evidenziato sforamenti non episodici dei limiti di spesa imposti.

Interessanti sono, inoltre, gli approfondimenti svolti in relazione agli enti strumentali ed alle fondazioni³³⁹.

Nell'analisi dei costi degli enti strumentali e delle fondazioni la Sezione ha valutato due profili:

- 1) il grado di dipendenza finanziaria dalla Regione;
- 2) le politiche di contenimento dei costi adottate dalla Regione.

Trattasi di profili avvinti da nesso di stretta dipendenza per gli enti sub-regionali dal momento che i trasferimenti a carico del bilancio regionale sono parametrati ai costi sostenuti dall'ente ed è prevista una loro riduzione in caso di aumento delle spese del soggetto beneficiario.

Verifiche mirate sono state svolte a partire dalla Relazione sulla Gestione al rendiconto 2018, redatta dalla Regione, nella quale si dà conto delle difficoltà incontrate nell'adempire, come richiesto dall'art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, alla conciliazione dei debiti e crediti con i propri enti strumentali partecipati e società controllate.

I risultati dell'attività svolta sono stati sintetizzati in un documento nella quale l'ente ha evidenziato come, anche per l'esercizio 2018, a causa della mancata trasmissione dei dati da parte dei dipartimenti regionali coinvolti, non si è riusciti a definire compiutamente la procedura prevista dalla norma con riferimento alle posizioni di debito/credito dei soggetti interessati.

³³⁸ La legge regionale n. 11/2015 prevede che, a partire dall'esercizio 2017, la spesa per il personale delle società partecipate, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, non può essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2014; è imposta inoltre una riduzione di varie voci di costo sostenute dagli enti partecipati, controllati o strumentali di almeno il 10% rispetto alle risultanze dell'esercizio 2014. L'art. 1 della legge elenca inoltre una serie di poteri-doveri (es. revoca nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati dalla Regione nelle società; obbligo, qualora il risultato di esercizio dell'ente strumentale, della società o della fondazione sia negativo, che i rappresentanti regionali presso gli Organi di amministrazione presentino alla Regione un dettagliato piano di sostenibilità economica che miri a verificare i tempi e le modalità del raggiungimento dell'equilibrio economico) a cui la Regione, in quanto socio, deve dare corso per garantire il contenimento dei costi e la sana gestione finanziaria degli enti partecipati.

³³⁹ La gestione delle fondazioni costituisce un aspetto problematico per la Regione Calabria; le verifiche dei dati relativi a questi enti, inoltre, risultano difficili o impossibili a causa di scarsa trasparenza e divulgazione delle informazioni. Le fondazioni “Calabresi nel Mondo” e “Calabria etica”, finite al centro di più inchieste giudiziarie, sono state poste in liquidazione, e l'ultimo bilancio approvato e trasmesso dalla Regione è quello relativo all'anno 2013 per la fondazione Calabresi nel mondo e il 2017 per Calabria etica. La fondazione “FIELD” è stata accorpata a “Calabria Lavoro” e l'ultimo bilancio approvato e trasmesso dalla Regione è quello relativo all'anno 2014.

Per quanto riguarda le fondazioni a tutela delle minoranze linguistiche e culturali (Arberesh, Occitana e Greca), si tratta di enti privi di personale, a cui in passato la Regione Calabria ha concesso finanziamenti di modesto importo utilizzati per la valorizzazione delle minoranze presenti nel territorio.

Dal quadro complessivo emerge che, all'atto della predisposizione del progetto di rendiconto, la Regione non è stata in grado di esporre, per molti enti, dati verificabili – e quindi certi – per assenza di comunicazioni da parte degli organismi, mancato rilascio delle “asseverazioni” richieste dall'ordinamento e mancata disponibilità dei rendiconti aggiornati delle società partecipate.

Ciò è sintomo di gravi criticità gestionali, che si traducono nell'inattendibilità dei dati esposti dalla Regione per buona parte delle “riconciliazioni” effettuate; ciò, a sua volta, inficia la veridicità delle risultanze del bilancio consolidato, fra i presupposti del quale vi è la corretta stima delle operazioni infragruppo: queste ultime, infatti, non vanno incluse nel consolidamento.

Oggetto di analisi sono state, inoltre, le gestioni esternalizzate degli enti locali e, in particolare, quelle relative agli enti interessati da percorsi di risanamento.

In sede di monitoraggio sul Piano di riequilibrio finanziario pluriennale sono emerse criticità in merito alla costituzione del fondo perdite società partecipate ed alla conseguente inattendibilità della quantificazione della massa passiva, alle operazioni di riconciliazione debiti/crediti ed all'emersione di debiti fuori bilancio.

7.1.21 Sicilia

I controlli svolti dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana si sono sviluppati secondo le direttrici desumibili dalle disposizioni del Tusp e nel quadro dei principi sottesi alle stesse avendo riguardo a tre finalità: la tutela della concorrenza, il contenimento della spesa pubblica e la sana gestione finanziaria della partecipante e della partecipata, visti i riflessi dell'azione finanziaria di quest'ultima sugli equilibri di bilancio della prima.

Le verifiche svolte hanno evidenza ad un sistema delle “partecipate” regionali non improntato, per alcuni aspetti, alla disciplina di settore.

Criticità sono emerse, in particolare, con riferimento agli esiti della verifica dei crediti/debiti reciproci tra l'ente e ogni singola partecipata ed alla mancanza di tempestiva approvazione del consolidato, esattamente conformato come da “GAP”. Alcune partecipate, inoltre, non hanno depositato i bilanci di esercizio.

Nel merito sono emerse serie diseconomicità di alcune gestioni che hanno trovato rispondenza contabile nell'aumento quantitativo dell'accantonamento totale a fondo perdite ritenuto indicativo di una *governance* sulle partecipate insoddisfacente atteso che, laddove la gestione delle partecipazioni avviene nel rispetto delle pertinenti norme di legge che disciplinano la *governance* sulle partecipate, minore sarà la consistenza complessiva del “fondo”.

Sotto tale profilo è stata, peraltro, rilevata un'azione contabile-finanziaria improntata a eccessiva prudenza, considerato che il postulato del d.lgs. n. 118/2011, di cui l'art. 21 Tusp costituisce concreta applicazione, chiarisce che gli eccessi di prudenza “[...] devono essere evitati perché sono pregiudizievoli al

rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile” rimanendo invece necessario che la prudenza esprima giudizi basati su *“un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto [...] nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell’amministrazione”*.

In tal senso l’imponente aumento di volume dell’accantonamento in relazione a talune partecipazioni è stato ritenuto inesatto nella misura in cui è volto ad incrementare il fondo senza osservare la tassatività ricavabile dai commi 1 e 2 dell’art. 21 Tusp.

7.1.22 Sardegna

Le verifiche svolte dalla Sezione, nell’ambito delle attività propedeutiche al giudizio di parificazione, in tema di gestioni esternalizzate hanno confermato la criticità, più volte evidenziata dalla Sezione, circa un approccio meramente burocratico alle regole di *governance* delle partecipazioni societarie³⁴⁰.

Nel senso di una concezione della normativa in materia societaria, tale da svuotare completamente la finalità perseguita dal Legislatore nazionale di razionalizzazione delle risorse pubbliche connesse al sistema delle esternalizzazioni, si è espressa la Sezione di controllo sin dall’adozione del Piano straordinario risultato carente, sotto il profilo della quantificazione dei risparmi attesi (per numerose società, l’apposita scheda di valutazione riporta la dicitura *“allo stato non sono quantificabili i risparmi conseguenti alla cessione”*) e, dunque, frutto di scelte di razionalizzazione sprovviste della richiesta ponderazione delle condizioni di convenienza e di sostenibilità dell’esternalizzazione oltre che di una verificabile finalizzazione al conseguimento degli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità, elementi, che, come è noto, devono sovrintendere qualunque decisione avente a oggetto l'utilizzo di pubbliche risorse.

Tale criticità del piano di razionalizzazione straordinaria ha, secondo le prospettazioni della Sezione, ipotettato e condizionato le successive revisioni ordinarie annuali.

In questa prospettiva la Sezione ha focalizzato la propria attenzione sulle azioni intraprese dalla Regione a fronte di fattispecie normative che impongono azioni positive o divieti agli enti soci quali:

- 1) l’art. 14, co. 5, Tusp, che pone un divieto di aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, salvo quanto previsto dagli artt. 2447 e 2482-ter del codice civile (e con eccezione sia dei trasferimenti straordinari a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla

³⁴⁰ cfr. deliberazione n. 69/2017 VSGF e deliberazione n. 84/2019/PARI.

realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti, che preveda il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni, sia degli interventi volti alla salvaguardia della continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità);

- 2) l'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012, che stabilisce che il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società a partecipazione pubblica, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80% del costo complessivamente sostenuto per l'anno 2013, mentre il successivo comma 12 del medesimo articolo dispone che *"le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti (che, a loro volta, pongono molteplici disposizioni in materia di contenimento dei costi e riorganizzazione, alcune delle quali abrogate, n.d.r.); in caso di violazione dei suddetti vincoli gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati"*. A detti fini è stato chiesto all'Amministrazione regionale di fornire un riepilogo, per l'ultimo triennio, per le società direttamente partecipate dalla Regione:

- *dei risultati di esercizio;*
- *dei valori del patrimonio netto;*
- *dei compensi corrisposti agli amministratori.*

In tale contesto è stato, altresì, verificato il rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22, co. 2, d.lgs. n. 33/2013 (*"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"*), che non risultano presenti nella Sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito istituzionale della Regione.

La Sezione ha rilevato l'incompletezza dei dati atteso che non per tutte le società sono presenti gli elementi richiesti dalla citata normativa e i dati forniti non sono omogenei e confrontabili. Per alcuni soggetti manca il numero dei rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo e/o il trattamento complessivo a loro spettante e/o non sono specificati i nominativi, e/o non è indicato il valore del risultato di esercizio (senza che possa evincersi se trattasi di assenza del documento di bilancio o di computo del valore della gestione di fine anno con modalità differenti rispetto alla contabilità economico-patrimoniale) o viene segnalato che trattasi, semplicemente, di un bilancio *"in pareggio"*.

APPENDICE

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni inadempienti

Regione	Ente	Fascia
Valle d'Aosta	Lillianes (AO)	1
	Oglianico (TO)	2
Piemonte	Reano (TO)	2
	Villafranca Piemonte (TO)	2
	Alzano Scrivia (AL)	1
	Argentera (CN)	1
	Arola (VB)	1
	Aurano (VB)	1
	Bee (VB)	1
	Camo (CN)	1
	Casalvolone (NO)	1
	Cervatto (VC)	1
	Craveggia (VB)	1
	Frassinetto (TO)	1
	Gorzegno (CN)	1
	Guazzora (AL)	1
	Odalengo Piccolo (AL)	1
	Piea (AT)	1
	Pontechianale (CN)	1
	Rassa (VC)	1
	Vaprio d'Agogna (NO)	1
	Lombardia	Cambiago (MI)
Corte Franca (BS)		3
Ghisalba (BG)		3
Landriano (PV)		3
Lesmo (MB)		3
Prevalle (BS)		3
Sirmione (BS)		3
Beregardo (PV)		2
Berzo Demo (BS)		2
Besate (MI)		2
Buscate (MI)		2
Camparada (MB)		2
Castello d'Agogna (PV)		2
Cornegliano Laudense (LO)		2
Ferrera Erbognone (PV)		2
Gandosso (BG)		2
Grumello Cremonese e Uniti (CR)		2
Monasterolo del Castello (BG)		2
Moniga del Garda (BS)		2
Paderno Ponchielli (CR)		2
Pagazzano (BG)		2
Pianello del Lario (CO)		2
Pinarolo Po (PV)		2
Pumenengo (BG)		2
San Giovanni in Croce (CR)		2
San Paolo (BS)		2
Soiano del Lago (BS)		2
Solza (BG)		2
Torre d'Isola (PV)		2
Trescore Cremasco (CR)		2
Turano Lodigiano (LO)		2
Brione (BS)		1
Ca' d'Andrea (CR)		1
Castelvisconti (CR)		1
Corna Imagna (BG)		1
Cusino (CO)		1
Dizzasco (CO)		1
Foppolo (BG)		1
Garzeno (CO)		1
Losine (BS)		1

Regione	Ente	Fascia
Lombardia	Montecalvo Versiggia (PV)	1
	Nicorvo (PV)	1
	Olevano di Lomellina (PV)	1
	Olmo al Brembo (BG)	1
	Rea (PV)	1
	Rognano (PV)	1
	San Martino del Lago (CR)	1
	Sant'Angelo Lomellina (PV)	1
	Solarolo Rainerio (CR)	1
	Voltido (CR)	1
Liguria	Borghetto Santo Spirito (SV)	2
	San Biagio della Cima (IM)	2
	Vallebona (IM)	2
	Armo (IM)	1
	Aurigo (IM)	1
	Caravonica (IM)	1
	Coreglia Ligure (GE)	1
	Isolabona (IM)	1
	Montebruno (GE)	1
	Rocchetta Nervina (IM)	1
	Rondanina (GE)	1
Valbrevenna (GE)	1	
Provincia autonoma di Bolzano	Andriano (BZ)	2
	Santa Cristina Val Gardena (BZ)	2
	Tesimo (BZ)	2
Provincia autonoma di Trento	Albiano (TN)	2
	Cavedago (TN)	1
	Lona-Lases (TN)	1
	Sover (TN)	1
Veneto	Nervesa della Battaglia (TV)	3
	Pianiga (VE)	3
	Bressanvido (VI)	2
	Granze (PD)	2
	Lusiana (VI)	2
	Pontecchio Polesine (RO)	2
	Rivoli Veronese (VR)	2
	Salcedo (VI)	2
Gambugliano (VI)	1	
Friuli-Venezia Giulia	San Vito Al Torre (UD)	2
	Sequals (PN)	2
	Venzona (UD)	2
	Lauco (UD)	1
	Lusevera (UD)	1
Emilia-Romagna	Savogna (UD)	1
	Bobbio (PC)	2
	Pellegrino Parmense (PR)	2
	Vezzano sul Crostolo (RE)	2
Toscana	Ottone (PC)	1
	Valmozzola (PR)	1
	Castelfiorentino (FI)	3
	Cavriglia (AR)	3
	Badia Tedalda (AR)	2
	Capoliveri (LI)	2
	Isola del Giglio (GR)	2
	Marciana Marina (LI)	2
	Marciano della Chiana (AR)	2
	Minucciano (LU)	2
	Porto Azzurro (LI)	2
	Radicofani (SI)	2
	Rio (LI)	2
Stazzema (LU)	2	
Comano (MS)	1	

➔ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Toscana	Sassetta (LI)	1
Umbria	Bevagna (PG)	3
	Deruta (PG)	3
	Gualdo Cattaneo (PG)	3
	Tuoro sul Trasimeno (PG)	2
	Valtopina (PG)	2
	Polino (TR)	1
Marche	Cantiano (PU)	2
	Morro d'Alba (AN)	2
	Belforte all'Isauro (PU)	1
	Monsampietro Morico (FM)	1
Lazio	Alatri (FR)	3
	Anguillara Sabazia (RM)	3
	Castel Gandolfo (RM)	3
	Castelnuovo di Porto (RM)	3
	Ceprano (FR)	3
	Galliciano nel Lazio (RM)	3
	Grottaferrata (RM)	3
	Isola del Liri (FR)	3
	Labico (RM)	3
	Manziana (RM)	3
	Olevano Romano (RM)	3
	Priverno (LT)	3
	Riano (RM)	3
	Roccasecca (FR)	3
	Ronciglione (VT)	3
	Sora (FR)	3
	Soriano nel Cimino (VT)	3
	Tarquinia (VT)	3
	Agosta (RM)	2
	Arnara (FR)	2
	Bagnoregio (VT)	2
	Bassano in Teverina (VT)	2
	Bassano Romano (VT)	2
	Bellegra (RM)	2
	Campoli Appennino (FR)	2
	Cantalice (RI)	2
	Castro dei Volsci (FR)	2
	Ciciliano (RM)	2
	Esperia (FR)	2
	Fiamignano (RI)	2
	Fumone (FR)	2
	Graffignano (VT)	2
	Magliano Romano (RM)	2
	Monteleone Sabino (RI)	2
	Nazzano (RM)	2
	Nemi (RM)	2
	Nerola (RM)	2
	Pescorocchiano (RI)	2
	Pico (FR)	2
	Pignataro Interamna (FR)	2
	Poggio Bustone (RI)	2
	Poggio Catino (RI)	2
	Poggio Moiano (RI)	2
	Ponzano Romano (RM)	2
	Posta Fibreno (FR)	2
	Rivodutri (RI)	2
	Roccasecca dei Volsci (LT)	2
	San Vito Romano (RM)	2
	San Vittore del Lazio (FR)	2
	Sant'Apollinare (FR)	2
	Santopadre (FR)	2

Regione	Ente	Fascia
Lazio	Scandriglia (RI)	2
	Spigno Saturnia (LT)	2
	Tarano (RI)	2
	Torre Cajetani (FR)	2
	Torri in Sabina (RI)	2
	Torricella in Sabina (RI)	2
	Vallecorsa (FR)	2
	Vallerotonda (FR)	2
	Veiano (VT)	2
	Vico nel Lazio (FR)	2
	Villa Latina (FR)	2
	Villa Santo Stefano (FR)	2
	Anticoli Corrado (RM)	1
	Arlena di Castro (VT)	1
	Ascrea (RI)	1
	Belmonte in Sabina (RI)	1
	Borbona (RI)	1
	Camerata Nuova (RM)	1
	Canterano (RM)	1
	Capranica Prenestina (RM)	1
	Casape (RM)	1
	Casaprota (RI)	1
	Castel di Tora (RI)	1
	Colle di Tora (RI)	1
	Concerviano (RI)	1
	Filacciano (RM)	1
	Filettino (FR)	1
	Jenne (RM)	1
	Labro (RI)	1
	Latera (VT)	1
	Longone Sabino (RI)	1
	Mandela (RM)	1
	Mompeo (RI)	1
	Montebuono (RI)	1
	Montenero Sabino (RI)	1
	Nespolo (RI)	1
	Orvinio (RI)	1
	Paganico Sabino (RI)	1
	Percile (RM)	1
	Pozzaglia Sabina (RI)	1
	Proceno (VT)	1
	Rocca Canterano (RM)	1
	Rocca d'Arce (FR)	1
	Rocca di Cave (RM)	1
	Rocca Sinibalda (RI)	1
	San Biagio Saracinisco (FR)	1
	Tessennano (VT)	1
Turania (RI)	1	
Vallemaio (FR)	1	
Vallepiastra (RM)	1	
Abruzzo	Casalbordino (CH)	3
	Manoppello (PE)	3
	Roseto degli Abruzzi (TE)	3
	San Salvo (CH)	3
	Sant'Omero (TE)	3
	Sant'Egidio alla Vibrata (TE)	3
	Ancarano (TE)	2
	Ari (CH)	2
	Balsorano (AQ)	2
	Bolognano (PE)	2
	Civitella Casanova (PE)	2
	Collelongo (AQ)	2
	Crognaleto (TE)	2
Cupello (CH)	2	

➔ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Abruzzo	Frissa (CH)	2
	Introdacqua (AQ)	2
	Isola del Gran Sasso d'Italia (TE)	2
	Lettomanoppello (PE)	2
	Sante Marie (AQ)	2
	Scafa (PE)	2
	Scurcola Marsicana (AQ)	2
	Tornareccio (CH)	2
	Torricella Sicura (TE)	2
	Bisegna (AQ)	1
	Campo di Giove (AQ)	1
	Campotosto (AQ)	1
	Cappadocia (AQ)	1
	Carpineto della Nora (PE)	1
	Casalanguida (CH)	1
	Civitella Alfedena (AQ)	1
	Fallo (CH)	1
	Pescosansonesco (PE)	1
	Rocca di Cambio (AQ)	1
	Rosello (CH)	1
	Secinaro (AQ)	1
	Serramonacesca (PE)	1
	Tuffillo (CH)	1
Vicoli (PE)	1	
Vittorito (AQ)	1	
Molise	Bojano (CB)	3
	Matrice (CB)	2
	Monteroduni (IS)	2
	Portocannone (CB)	2
	Bagnoli del Trigno (IS)	1
	Conca Casale (IS)	1
	Filignano (IS)	1
	Forlì Del Sannio (IS)	1
	Molise (CB)	1
	Morrone del Sannio (CB)	1
	Pettoranello del Molise (IS)	1
	Pietrabbondante (IS)	1
	Pizzone (IS)	1
	Salcito (CB)	1
Vastogirardi (IS)	1	
Campania	Marano di Napoli (NA)	4
	Pagani (SA)	4
	Altavilla Silentina (SA)	3
	Arienzo (CE)	3
	Boscotrecase (NA)	3
	Centola (SA)	3
	Marigliano (NA)	3
	Montemiletto (AV)	3
	Polla (SA)	3
	Qualiano (NA)	3
	Roccadaspide (SA)	3
	Roccarainola (NA)	3
	San Gennaro Vesuviano (NA)	3
	San Giorgio del Sannio (BN)	3
	Sessa Aurunca (CE)	3
	Siano (SA)	3
	Trecase (NA)	3
	Vairano Patenora (CE)	3
	Villa Literno (CE)	3
	Volla (NA)	3
	Acerno (SA)	2
	Aquilonia (AV)	2

Regione	Ente	Fascia
Campania	Baia e Latina (CE)	2
	Calvi (BN)	2
	Castello del Matese (CE)	2
	Castelnuovo Cilento (SA)	2
	Comiziano (NA)	2
	Domicella (AV)	2
	Novi Velia (SA)	2
	Nusco (AV)	2
	Orria (SA)	2
	Paternopoli (AV)	2
	Piana di Monte Verna (CE)	2
	Pratella (CE)	2
	Reino (BN)	2
	Salento (SA)	2
	San Giorgio la Molara (BN)	2
	San Paolo Bel Sito (NA)	2
	San Pietro al Tanagro (SA)	2
	Sant'Arsenio (SA)	2
	Sassano (SA)	2
	Cairano (AV)	1
	Controne (SA)	1
	Monteverde (AV)	1
	Morigerati (SA)	1
Ottati (SA)	1	
Romagnano al Monte (SA)	1	
Valle dell'Angelo (SA)	1	
Puglia	Cellamare (BA)	3
	Galatone (LE)	3
	Novoli (LE)	3
	Poggiardo (LE)	3
	Soletto (LE)	3
	Taviano (LE)	3
	Terlizzi (BA)	3
	Accadia (FG)	2
	Celenza Valfortore (FG)	2
	Monteleone di Puglia (FG)	2
	Ortona (FG)	2
	Peschici (FG)	2
	Seclì (LE)	2
	Zapponeta (FG)	2
Volturara Appula (FG)	1	
Basilicata	Matera (MT)	4
	Ferrandina (MT)	3
	Montescaglioso (MT)	3
	Nova Siri (MT)	3
	Pignola (PZ)	3
	Rionero in Vulture (PZ)	3
	Albano di Lucania (PZ)	2
	Colobraro (MT)	2
	Corleto Perticara (PZ)	2
	Garaguso (MT)	2
	Pescopagano (PZ)	2
	Rotonda (PZ)	2
	Salandra (MT)	2
	San Chirico Raparo (PZ)	2
	Valsinni (MT)	2
	Armento (PZ)	1
	Calciano (MT)	1
	Gallicchio (PZ)	1
	Gorgoglione (MT)	1
Missanello (PZ)	1	
Calabria	Ardore (RC)	3
	Cariati (CS)	3
	Cirò Marina (KR)	3

→ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Calabria	Diamante (CS)	3
	Motta San Giovanni (RC)	3
	Roccella Ionica (RC)	3
	Scalea (CS)	3
	Soverato (CZ)	3
	Acquappesa (CS)	2
	Antonimina (RC)	2
	Arena (VV)	2
	Badolato (CZ)	2
	Bagaladi (RC)	2
	Belmonte Calabro (CS)	2
	Buonvicino (CS)	2
	Caloveto (CS)	2
	Capistrano (VV)	2
	Careri (RC)	2
	Carlopoli (CZ)	2
	Cerzeto (CS)	2
	Cirò (KR)	2
	Colosimi (CS)	2
	Decollatura (CZ)	2
	Fabrizia (VV)	2
	Falconara Albanese (CS)	2
	Frascineto (CS)	2
	Galatro (RC)	2
	Giffone (RC)	2
	Gimigliano (CZ)	2
	Grimaldi (CS)	2
	Grisolia (CS)	2
	Magisano (CZ)	2
	Maierà (CS)	2
	Marano Marchesato (CS)	2
	Melissa (KR)	2
	Nardodipace (VV)	2
	Orsomarso (CS)	2
	Palermiti (CZ)	2
	Pallagorio (KR)	2
	Pietrafitta (CS)	2
	Placanica (RC)	2
	Plati (RC)	2
	Portigliola (RC)	2
	Roccabernarda (KR)	2
	San Ferdinando (RC)	2
	San Giorgio Morgeto (RC)	2
	San Lorenzo (RC)	2
	San Luca (RC)	2
	San Mango d'Aquino (CZ)	2
	Santa Caterina dello Ionio (CZ)	2
	Santa Domenica Talao (CS)	2
	Sant'Andrea Apostolo dello Ionio (CZ)	2
	Sant'Eufemia d'Aspromonte (RC)	2
Santo Stefano in Aspromonte (RC)	2	
Sant'Onofrio (VV)	2	
Scilla (RC)	2	
Spezzano della Sila (CS)	2	
Staletti (CZ)	2	
Stignano (RC)	2	
Aieta (CS)	1	
Albi (CZ)	1	
Andali (CZ)	1	
Centrache (CZ)	1	
Marcedusa (CZ)	1	
Miglierina (CZ)	1	
Mongiana (VV)	1	

Regione	Ente	Fascia
Calabria	Plataci (CS)	1
	Sellia (CZ)	1
	Sorbo San Basile (CZ)	1
	Terranova Sappo Minulio (RC)	1
	Zaccanopoli (VV)	1
Sicilia	Licata (AG)	4
	Calatafimi Segesta (TP)	3
	Campobello di Mazara (TP)	3
	Campofelice di Roccella (PA)	3
	Capaci (PA)	3
	Capo d'Orlando (ME)	3
	Centuripe (EN)	3
	Chiaromonte Gulfi (RG)	3
	Francofonte (SR)	3
	Giardini-Naxos (ME)	3
	Gammichele (CT)	3
	Leonforte (EN)	3
	Lipari (ME)	3
	Marineo (PA)	3
	Mazzerino (CL)	3
	Montelepre (PA)	3
	Naro (AG)	3
	Niscemi (CL)	3
	Petrosino (TP)	3
	Piana degli Albanesi (PA)	3
	Salemi (TP)	3
	Santa Caterina Villarmosa (CL)	3
	Santa Croce Camerina (RG)	3
	Santa Flavia (PA)	3
	Sant'Agata di Militello (ME)	3
	Sant'Agata li Battiati (CT)	3
	Bolognetta (PA)	2
	Catenanuova (EN)	2
	Ciminna (PA)	2
	FrancaVilla di Sicilia (ME)	2
	Gualtieri Sicaminò (ME)	2
	Itala (ME)	2
	Joppolo Giancaxio (AG)	2
	Maniace (CT)	2
	Montagnareale (ME)	2
	Nissoria (EN)	2
	Pagliara (ME)	2
	Raddusa (CT)	2
	Realmonte (AG)	2
	Salaparuta (TP)	2
	San Fratello (ME)	2
	Santa Cristina Gela (PA)	2
	Sant'Alfio (CT)	2
Savoca (ME)	2	
Torretta (PA)	2	
Condò (ME)	1	
Gratteri (PA)	1	
Malvagna (ME)	1	
Motta Camastra (ME)	1	
Santa Domenica Vittoria (ME)	1	
Santa Marina Salina (ME)	1	
Sardegna	Bosa (OR)	3
	La Maddalena (SS)	3
	Oliena (NU)	3
	Abbasanta (OR)	2
	Aglientu (SS)	2
	Alà dei Sardi (SS)	2
	Ales (OR)	2
	Aritzo (NU)	2
Barrali (SU)	2	

➔ segue

Tavola 1a/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni inadempienti (segue)

Regione	Ente	Fascia
Sardegna	Benetutti (SS)	2
	Bolotana (NU)	2
	Bonarcado (OR)	2
	Borore (NU)	2
	Buggerru (SU)	2
	Fonni (NU)	2
	Furtei (SU)	2
	Gairo (NU)	2
	Golfo Aranci (SS)	2
	Irgoli (NU)	2
	Jerzu (NU)	2
	Masainas (SU)	2
	Mores (SS)	2
	Norbello (OR)	2
	Ollolai (NU)	2
	Orune (NU)	2
	Pattada (SS)	2
	Riola Sardo (OR)	2
	Santa Maria Coghinas (SS)	2
	Santadi (SU)	2
	Sant'Anna Arresi (SU)	2
	Santu Lussurgiu (OR)	2
	Sarule (NU)	2
	Scano di Montiferro (OR)	2
	Senorbi (SU)	2
	Silanus (NU)	2
	Siliqua (SU)	2
	Silius (SU)	2
	Simaxis (OR)	2
	Torpè (NU)	2
	Tratalias (SU)	2
	Trinità d'Agultu e Vignola (SS)	2
	Viddalba (SS)	2
	Villagrande Strisaili (NU)	2
	Villanova Tulo (SU)	2
	Albagiara (OR)	1
	Anela (SS)	1
	Ardauli (OR)	1
	Assolo (OR)	1
	Asuni (OR)	1
	Belvì (NU)	1
	Boroneddu (OR)	1
	Bottidda (SS)	1
	Bultei (SS)	1
	Burgos (SS)	1
	Fordongianus (OR)	1
	Gadoni (NU)	1
	Gonnostramatza (OR)	1
	Lei (NU)	1
	Magomadas (OR)	1
	Mogorella (OR)	1
	Neoneli (OR)	1
	Nughedu San Nicolò (SS)	1
	Olzai (NU)	1
	Onifai (NU)	1
	Pau (OR)	1
Senis (OR)	1	
Sennariolo (OR)	1	
Serri (SU)	1	
Simala (OR)	1	
Tadasuni (OR)	1	
Teti (NU)	1	
Ulà Tirso (OR)	1	

Regione	Ente	Fascia
Sardegna	Villa Sant'Antonio (OR)	1
	Villanova Truschedu (OR)	1
Totale Comuni:		568

Fonte: Corte dei conti, banca dati DT-MEF- estrazione dell'11 maggio 2021

* Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2018

Nota:

Fascia 1 = 0 - 1.000 abitanti; Fascia 2= 1.001 - 5.000 abitanti; Fascia 3= 5.001 - 30.000 abitanti; Fascia 4= oltre 30.000 abitanti. Tra le Amministrazioni provinciali, solo Crotone è da considerare completamente inadempiente all'obbligo di comunicazione dei dati all'applicativo "Partecipazioni".

Tavola 1b/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni che non hanno concluso la procedura di validazione dei dati

Regione	Ente	Fascia
Piemonte	Villadossola (VB)	3
	Caramagna Piemonte (CN)	2
	Carbonara Scrivia (AL)	2
	Montemagno (AT)	2
	Camerana (CN)	1
	Campertogno (VC)	1
	Capriglio (AT)	1
	Carrosio (AL)	1
	Chialamberto (TO)	1
	Pertengo (VC)	1
	Roure (TO)	1
	Rueglio (TO)	1
	Sala Monferrato (AL)	1
	Lombardia	Lazzone (MB)
Rudiano (BS)		3
Villa di Serio (BG)		3
Caronno Varesino (VA)		2
Casale Ceredano (CR)		2
Castiraga Vidardo (LO)		2
Civo (SO)		2
Comerio (VA)		2
Grandate (CO)		2
Malegno (BS)		2
Ospedaletto Lodigiano (LO)		2
Cercino (SO)		1
Golferenzo (PV)		1
Romagnese (PV)		1
Volpara (PV)		1
Liguria		Ceriana (IM)
	Davagna (GE)	2
	Garlenda (SV)	2
	Rezzo (IM)	1
Provincia autonoma di Bolzano	Aldino (BZ)	2
	Corvara in Badia (BZ)	2
	Terlano (BZ)	2
Veneto	Brugine (PD)	3
	Povegliano (TV)	3
	San Zenone degli Ezzelini (TV)	3
	Cona (VE)	2
	Guarda Veneta (RO)	2
	Pettorazza Grimani (RO)	2
	Polverara (PD)	2
	Laghi (VI)	1
Friuli-Venezia Giulia	Pasian di Prato (UD)	3
	Faedis (UD)	2
	Osoppo (UD)	2
	Zuglio (UD)	1
Emilia-Romagna	Agazzano (PC)	2
	Calestano (PR)	2
	Rocchianca (PR)	2
	Sant'Agata Feltria (RN)	2
	Talamello (RN)	2
	Toano (RE)	2
	Castel delci (RN)	1
	Tornolo (PR)	1
Toscana	Rapolano Terme (SI)	3
Umbria	Attigliano (TR)	2
Marche	Rapagnano (FM)	2
	Ortezzano (FM)	1
Lazio	Sant'Elia Fiumerapido (FR)	3
	Atina (FR)	2

Regione	Ente	Fascia	
Lazio	Giuliano di Roma (FR)	2	
	Guarcino (FR)	2	
	Pastena (FR)	2	
	Picinisco (FR)	2	
	Ponza (LT)	2	
	Prossedi (LT)	2	
	Sant'Andrea del Garigliano (FR)	2	
	Trivigliano (FR)	2	
	Vallerano (VT)	2	
	Collalto Sabino (RI)	1	
	Colleparado (FR)	1	
	Colli sul Velino (RI)	1	
	Lubriano (VT)	1	
	Onano (VT)	1	
	Abruzzo	Collecervino (PE)	3
		Cagnano Amiterno (AQ)	2
Pacentro (AQ)		2	
Caporciano (AQ)		1	
Castel del Monte (AQ)		1	
Navelli (AQ)		1	
Molise	Rocca Pia (AQ)	1	
	Miranda (IS)	2	
Campania	Ripalimosani (CB)	2	
	Toro (CB)	2	
	Longano (IS)	1	
	Lupara (CB)	1	
	Angri (SA)	4	
	Bracigliano (SA)	3	
	Camerota (SA)	3	
	Capodrise (CE)	3	
	Maiori (SA)	3	
	Caselle in Pittari (SA)	2	
	Castel Morrone (CE)	2	
	Melito Irpino (AV)	2	
	Praiano (SA)	2	
	Quindici (AV)	2	
	San Giovanni a Piro (SA)	2	
	Sanza (SA)	2	
Puglia	Sicignano degli Alburni (SA)	2	
	Taurano (AV)	2	
	Torchiaro (SA)	2	
	Visciano (NA)	2	
	Conca dei Marini (SA)	1	
	Salza Irpina (AV)	1	
	Avetrana (TA)	3	
	Turi (BA)	3	
	Basilicata	Castelluccio Inferiore (PZ)	2
		San Mauro Forte (MT)	2
		Spinoso (PZ)	2
		Tursi (MT)	2
		Fardella (PZ)	1
		Ginestra (PZ)	1
	Calabria	Bagnara Calabria (RC)	3
		Rizziconi (RC)	3
Acquaro (VV)		2	
Caraffa di Catanzaro (CZ)		2	
Carolei (CS)		2	
San Fili (CS)		2	
San Pietro in Guarano (CS)		2	
San Roberto (RC)		2	
Savelli (KR)		2	
Seminara (RC)		2	

→ segue

**Tavola 1b/APP/EETT - Estrazione dell'11
maggio 2021 - Comuni che non hanno
concluso la procedura di validazione dei dati
(segue)**

Regione	Ente	Fascia
Calabria	Stilo (RC)	2
	Vallefiorita (CZ)	2
	Verbicaro (CS)	2
	Zungri (VV)	2
	Casignana (RC)	1
	Ferruzzano (RC)	1
	Fiumara (RC)	1
	Martone (RC)	1
	Serra d'Aiello (CS)	1
	Serrata (RC)	1
Sicilia	Augusta (SR)	4
	Carlentini (SR)	3
	Casteldaccia (PA)	3
	Piazza Armerina (EN)	3
	San Pietro Clarenza (CT)	3
	Aliminusa (PA)	2
	Contessa Entellina (PA)	2
	Fondachelli-Fantina (ME)	2
	Furnari (ME)	2
	Licodia Eubea (CT)	2
	Mazzarrà Sant'Andrea (ME)	2
	Monterosso Almo (RG)	2
	Resuttano (CL)	2
	Roccalumera (ME)	2
	Spadafora (ME)	2
	Leni (ME)	1
Sardegna	Budoni (SS)	3
	Desulo (NU)	2
	Lula (NU)	2
	Sorgono (NU)	2
	Stintino (SS)	2
	Tonara (NU)	2
	Zeddiani (OR)	2
	Esporlatu (SS)	1
	Tramatza (OR)	1
Totale Comuni:	158	

Fonte: Corte dei conti, banca dati DT-MEF- estrazione dell'11 maggio 2021

* Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2018

Nota:
Fascia 1 = 0 - 1.000 abitanti; Fascia 2= 1.001 - 5.000 abitanti;
Fascia 3= 5.001 - 30.000 abitanti; Fascia 4= oltre 30.000 abitanti.

Tavola 1c/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni

Regione	Ente	Fascia	
Piemonte	Corsione (AT)	1	
	Lisio (CN)	1	
	Monasterolo Casotto (CN)	1	
	Torre Bormida (CN)	1	
Lombardia	Gerenzago (PV)	2	
	Montebello della Battaglia (PV)	2	
	Taino (VA)	2	
	Travedona-Monate (VA)	2	
	Zavattarello (PV)	2	
	Cassiglio (BG)	1	
	Cusio (BG)	1	
	Filighera (PV)	1	
	Isola di Fondra (BG)	1	
	Montemezzo (CO)	1	
	Piazzatorre (BG)	1	
	Piazzolo (BG)	1	
	Roncobello (BG)	1	
	Rota d'Imagna (BG)	1	
Torre de' Negri (PV)	1		
Liguria	Busalla (GE)	3	
	Avegno (GE)	2	
	Bogliasco (GE)	2	
	Ceranesi (GE)	2	
	Moneglia (GE)	2	
	Pieve di Teco (IM)	2	
	Pieve Ligure (GE)	2	
	Sori (GE)	2	
	Uscio (GE)	2	
	Airole (IM)	1	
	Aquila di Arroscia (IM)	1	
	Borgomaro (IM)	1	
	Castel Vittorio (IM)	1	
	Cesio (IM)	1	
	Chiusanico (IM)	1	
	Chiusavecchia (IM)	1	
	Civezza (IM)	1	
	Cosio di Arroscia (IM)	1	
	Lucinasco (IM)	1	
	Massimino (SV)	1	
	Mendatica (IM)	1	
	Montegrosso Pian Latte (IM)	1	
	Pietrabruna (IM)	1	
	Pigna (IM)	1	
	Prelà (IM)	1	
	Tiglieto (GE)	1	
	Tribogna (GE)	1	
	Vasia (IM)	1	
	Vessalico (IM)	1	
	Veneto	Correzzola (PD)	3
		Arsiè (BL)	2
		Mezzane di Sotto (VR)	2
	Umbria	Costacciaro (PG)	2
Marche	Serra Sant'Abbondio (PU)	2	
Lazio	Ardea (RM)	4	
	Fonte Nuova (RM)	4	
	Ariccia (RM)	3	
	Capena (RM)	3	
	Sacrofano (RM)	3	
	Affile (RM)	2	
	Amatrice (RI)	2	
	Arcinazzo Romano (RM)	2	

Regione	Ente	Fascia	
Lazio	Castelnuovo di Farfa (RI)	2	
	Civitella San Paolo (RM)	2	
	Collevecchio (RI)	2	
	Mazzano Romano (RM)	2	
	Sant'Angelo Romano (RM)	2	
	Toffia (RI)	2	
	Torrita Tiberina (RM)	2	
	Marcellino (RI)	1	
	Micigliano (RI)	1	
	Poggio San Lorenzo (RI)	1	
	Posta (RI)	1	
	Vallinfreda (RM)	1	
	Varco Sabino (RI)	1	
	Vivaro Romano (RM)	1	
	Abruzzo	Pescasseroli (AQ)	2
		Rapino (CH)	2
Castelguidone (CH)		1	
Molise	Larino (CB)	3	
	Casacalenda (CB)	2	
	Ferrazzano (CB)	2	
	Rotello (CB)	2	
	San Giacomo degli Schiavoni (CB)	2	
	San Giuliano di Puglia (CB)	2	
	San Martino in Pensilis (CB)	2	
	Santa Croce di Magliano (CB)	2	
	Spinete (CB)	2	
	Ururi (CB)	2	
	Ripabottoni (CB)	1	
	San Polo Matese (CB)	1	
	Campania	Giugliano in Campania (NA)	4
		Pozzuoli (NA)	4
Villaricca (NA)		4	
Airola (BN)		3	
Casagiove (CE)		3	
Casavatore (NA)		3	
Grazzanise (CE)		3	
Monte di Procida (NA)		3	
Trentola Ducenta (CE)		3	
Baiano (AV)		2	
Bucciano (BN)		2	
Campoli del Monte Taburno (BN)		2	
Castelpoto (BN)		2	
Cerreto Sannita (BN)		2	
Circello (BN)		2	
Dugenta (BN)		2	
Foglianise (BN)		2	
Moiano (BN)		2	
Pastorano (CE)		2	
Paupisi (BN)		2	
Pontelatone (CE)		2	
Ruviano (CE)		2	
San Salvatore Telesino (BN)		2	
Tocco Caudio (BN)	2		
Torrecofredda (BN)	2		
Valle di Maddaloni (CE)	2		
Vitulano (BN)	2		
Sant'Arcangelo Trimonte (BN)	1		
Puglia	Apricena (FG)	3	
	Carapelle (FG)	3	
	Cellino San Marco (BR)	3	
	Mesagne (BR)	3	
	San Donaci (BR)	3	

→ segue

Tavola 1c/APP/EETT - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Comuni che hanno attestato di non possedere partecipazioni (segue)

Regione	Ente	Fascia
Puglia	San Giovanni Rotondo (FG)	3
	Stornarella (FG)	3
	Torchiarolo (BR)	3
	Torre Santa Susanna (BR)	3
	Valenzano (BA)	3
	Villa Castelli (BR)	3
	Rodi Garganico (FG)	2
Calabria	Vibo Valentia (VV)	4
	Mendicino (CS)	3
	Spezzano Albanese (CS)	3
	Brancaleone (RC)	2
	Caccuri (KR)	2
	Cerchiara di Calabria (CS)	2
	Dinami (VV)	2
	Firmo (CS)	2
	Pizzoni (VV)	2
	San Nicola da Crissa (VV)	2
	Scandale (KR)	2
	Agnana Calabra (RC)	1
	Brognaturo (VV)	1
	Ciminà (RC)	1
	Spadola (VV)	1
	Staiti (RC)	1
	Vallelonga (VV)	1
Sicilia	San Teodoro (ME)	2
Sardegna	Girasole (NU)	2
	Lodè (NU)	2
	Lotzorai (NU)	2
	Ollastra (OR)	2
	Oschiri (SS)	2
	Seui (SU)	2
	Bessude (SS)	1
	Siamanna (OR)	1
Totale Comuni:	156	

Fonte: Corte dei conti, banca dati DT-MEF- estrazione dell'11 maggio 2021

* Fonte: Istat - Popolazione residente al 1° gennaio 2018

Nota:
 Fascia 1 = 0 - 1.000 abitanti; Fascia 2= 1.001 - 5.000 abitanti;
 Fascia 3= 5.001 - 30.000 abitanti; Fascia 4= oltre 30.000 abitanti.

Tavola 1a/APP/SA - Estrazione dell'11 maggio 2021 - Enti sanitari inadempienti

Regione	Ente
Piemonte	ARESS Agenzia regionale per i servizi sanitari
Lombardia	Azienda sociosanitaria territoriale di Mantova
Friuli-Venezia Giulia	Azienda sanitaria universitaria integrata di Trieste
Veneto	Arsena'.it - Centro veneto ricerca e innovazione per la sanità digitale
Lazio	ASL Roma 4
Abruzzo	Agenzia sanitaria regionale – Abruzzo ⁽¹⁾
Campania	ARSAN - Agenzia regionale di sanità - Regione Campania
Calabria	Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro
	Azienda sanitaria provinciale di Cosenza
	Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria
	Azienda sanitaria provinciale di Vibo Valentia
Sicilia	Azienda sanitaria provinciale di Caltanissetta
Sardegna	Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna

Fonte: Corte dei conti, banca dati DT-MEF- estrazione dell'11 maggio 2021

⁽¹⁾ Ente che non ha completato la rilevazione.

**1b/APP/SA - Estrazione dell'11 maggio 2021 -
Enti sanitari che hanno attestato di non
possedere partecipazioni**

Regione	Ente
Piemonte	Azienda sanitaria locale VC
Lombardia	Agenzia di controllo del sistema socio sanitario lombardo
	Agenzia di tutela della salute dell'Insubria
	Agenzia di tutela della salute della Brianza
	Agenzia di tutela della salute della Città metropolitana di Milano
	Agenzia di tutela della salute della Montagna
	Agenzia di tutela della salute della Val Padana
	Agenzia di tutela della salute di Bergamo
	Agenzia di tutela della salute di Brescia
	Agenzia di tutela della salute di Pavia
	Azienda regionale emergenza urgenza -AREU 118 Lombardia
	Azienda socio sanitaria territoriale (ASST) di Vimercate
	Azienda socio sanitaria territoriale centro specialistico ortopedico traumatologico Gaetano Pini/CTO
	Azienda socio sanitaria territoriale dei Sette Laghi
	Azienda socio sanitaria territoriale del Garda
	Azienda socio sanitaria territoriale della Valcamonica
	Azienda socio sanitaria territoriale della Valle Olona
	Azienda socio sanitaria territoriale della Valtellina e dell'Alto Lario
	Azienda socio sanitaria territoriale di Bergamo Est
	Azienda socio sanitaria territoriale di Bergamo Ovest
	Azienda socio sanitaria territoriale di Crema
	Azienda socio sanitaria territoriale di Cremona
	Azienda socio sanitaria territoriale di Lodi
	Azienda socio sanitaria territoriale di Pavia
	Azienda socio sanitaria territoriale Fatebenefratelli Sacco
	Azienda socio sanitaria territoriale Grande Ospedale Metropolitano Niguarda
	Azienda socio sanitaria territoriale Melegnano e della Martesana
	Azienda socio sanitaria territoriale Nord Milano
	Azienda socio sanitaria territoriale Ovest Milanese
	Azienda socio sanitaria territoriale Rhodense
	Azienda socio sanitaria territoriale Santi Paolo e Carlo
	Azienda socio-sanitaria territoriale della Franciacorta
	Fondazione IRCCS Istituto Nazionale Neurologico Carlo Besta
	Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo
Provincia Autonoma di Trento	Azienda provinciale per i servizi sanitari Provincia autonoma di Trento
Friuli-Venezia Giulia	Azienda per l'assistenza sanitaria n. 2 Bassa Friulana Isontina
	Azienda per l'assistenza sanitaria n.3 Alto Friuli-Collinare-Medio Friuli
	Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 Friuli Occidentale
	Azienda sanitaria universitaria integrata di Udine
	Ente per la gestione accentrata dei servizi condivisi Friuli-Venezia Giulia

Regione	Ente
Toscana	Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO)
Marche	Agenzia regionale sanitaria Marche
	Azienda ospedaliera Ospedali Riuniti Marche Nord
	Azienda ospedaliera universitaria Ospedali Riuniti - Ancona
Lazio	IRCCS - Istituto nazionale di riposo e cura per anziani
	ARES 118 Azienda regionale emergenza sanitaria
	ASL di Viterbo
	ASL Frosinone
	ASL Latina
	ASL Roma 2
	ASL Roma 3
	ASL Roma 6
	Azienda ospedaliera complesso ospedaliero San Giovanni Addolorata
	Azienda ospedaliera San Camillo - Forlanini
	Azienda ospedaliera universitaria Sant'Andrea
	Azienda Policlinico Umberto 1
	Fondazione PTV - Policlinico Tor Vergata
	IRCCS Lazzaro Spallanzani
Abruzzo	Azienda sanitaria locale 3 Pescara
	Azienda sanitaria locale 4 Teramo
Molise	ASREM - Azienda sanitaria regionale Molise
Campania	Azienda Ospedaliera - Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
	Azienda Ospedaliera dei Colli Monaldi Cotugno CTO - Napoli
	Azienda ospedaliera G. Rummo
	Azienda ospedaliera S.G. Moscati
	Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta
	Azienda ospedaliera universitaria San Giovanni di Dio e Ruggi D'Aragona - Scuola medica salernitana
	Azienda sanitaria locale Avellino
	Azienda sanitaria locale Benevento
	Azienda sanitaria locale Caserta
	Azienda sanitaria locale Napoli 1 - Centro
Azienda sanitaria locale Napoli 2 Nord	
Azienda sanitaria locale Napoli 3 Sud	
Società Regionale per la Sanità S.p.A.	
Puglia	Agenzia regionale sanitaria pugliese - Regione Puglia - ARES
	Azienda ospedaliera universitaria Ospedali Riuniti di Foggia
	IRCCS De Bellis
Basilicata	Azienda ospedaliera regionale San Carlo di Potenza
	Azienda sanitaria locale di Matera A.S.M.
	Azienda sanitaria locale di Potenza A.S.P.
Calabria	IRCCS CROB
	Azienda ospedaliera Bianchi - Melacrino - Morelli
	Azienda ospedaliera di Cosenza
Sardegna	Azienda ospedaliera Mater Domini
	Azienda ospedaliera Pugliese - Ciaccio
Sardegna	Azienda sanitaria provinciale Crotone
	Azienda ospedaliera G. Brotzu
Sardegna	Azienda ospedaliera universitaria di Cagliari

Fonte: Corte dei conti, banca dati DT-MEF- estrazione dell'11 maggio 2021

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

