



**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione regionale di controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario (relatore)
Claudio GUERRINI	Primo Referendario

Nella camera di consiglio del 11 gennaio 2018 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la lettera n. 124 del 13 dicembre 2017, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 14 dicembre 2017, con la quale il Presidente della Provincia di Savona ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 1 del 2018 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone;

**PREMESSO IN FATTO**

La Provincia di Savona ha chiesto un parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (nel prosieguo, anche solo TUSP). Premette che il decreto in argomento disciplina le "*società a partecipazione pubblica*", dettando disposizioni specifiche per quelle a "*controllo pubblico*". Tuttavia, a giudizio dell'istante, le definizioni che distinguono le due tipologie di società lasciano, in alcuni casi, dei margini di interpretazione che rischiano di comprometterne la corretta applicazione. In particolare, sottolinea come vi siano casi di società partecipate in misura maggioritaria da (varie) amministrazioni pubbliche, ma senza che si rinvercano i presupposti prescritti per identificare le "*società a controllo pubblico*", definite, alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 2 del TUSP, come "*le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*". A sua volta, la richiamata lettera b) definisce come "*controllo*",

"la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo". Ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile sono considerate società controllate quelle in cui un'altra società (nel caso di specie, un'amministrazione pubblica) dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nella medesima assemblea e le società che sono sotto influenza dominante di un'amministrazione pubblica in virtù di particolari vincoli contrattuali.

Per meglio esplicitare i problemi interpretativi posti dalle norme richiamate, l'istante propone l'esempio della società S.P.E.S. scpa, che viene ritenuta solo a partecipazione pubblica, e quindi non soggetta alle disposizioni più stringenti previste dal testo unico per le società a controllo pubblico (al riguardo, la richiesta di parere ricorda che il presidente della società aveva inviato alla scrivente Sezione regionale di controllo una nota, nuovamente allegata, evidenziante la problematica). La S.P.E.S., nello specifico, è una società consortile senza scopo di lucro che si propone, dal 1992, anno della sua costituzione, la promozione, il coordinamento e la realizzazione di attività didattica e di formazione a favore dell'insediamento universitario sito nel Comune di Savona, gestendo, in accordo con l'Università degli Studi di Genova, le attività del Campus universitario. E' partecipata da vari soggetti pubblici (Provincia di Savona al 25%; Comune di Savona al 25%; Camera di commercio delle Riviere al 25%; Università degli studi di Genova al 20%), oltre all'Unione industriali (5%). I soci pubblici dispongono, pertanto, del 95% del capitale, ma nessuno, singolarmente, ha il controllo della società. Inoltre, non esistono patti parasociali, né norme che permettano, ai soci pubblici, di conseguire l'unanimità nelle decisioni. Le disposizioni dello statuto, a loro volta, richiedono il raggiungimento dell'85% del capitale per assumere alcune deliberazioni e che spettino agli enti pubblici tre consiglieri nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da cinque membri, e quattro nel caso di sette membri. Al consiglio di amministrazione competono, una volta definite le linee generali di indirizzo da parte dell'assemblea dei soci, ampi poteri per la gestione degli affari sociali e, in genere, per l'attuazione dell'oggetto sociale, con facoltà di compiere tutti gli atti che ritenga opportuni, senza limitazione a quelli di amministrazione ordinaria, salvo quanto la legge inderogabilmente riserva alla competenza dell'assemblea. In sostanza, lo statuto non conterrebbe alcuna prescrizione che renda palese il controllo da parte dei soci pubblici, che, al contrario, come indicato in altra nota allegata all'istanza di parere, risultano a volte portatori di opinioni e di interessi divergenti.

Sulla base di quanto esposto, la Provincia di Savona pone il seguente quesito: qualora in una società, sebbene partecipata quasi totalmente da amministrazioni pubbliche, nessun ente socio abbia poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, e non vi siano patti parasociali o norme statutarie che permettano il consenso unanime da parte dei soci pubblici, tale società possa essere considerata solo a "*partecipazione pubblica*", e quindi non assoggettata alle disposizioni

destinate a quelle a "controllo pubblico" (come, ad esempio, quelle previste dall'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016, che disciplinano la composizione degli organi amministrativi e di controllo).

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo i quesiti proposti inerenti alla corretta applicazione di disposizioni in materia di spesa per il personale dettate dal legislatore nazionale, anche, in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr., in particolare, deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr., in particolare, deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014). Va preliminarmente precisato, tuttavia, che il presente parere è limitato a fornire indicazioni interpretative sulle norme del testo unico sulle società pubbliche, d.lgs. n. 175/2016, evidenziate nell'istanza pervenuta, valevoli ad orientare le azioni future dell'amministrazione sociale e della società, salvo controllo successivo in occasione dell'esame dei bilanci e dei rendiconti (art. 148-bis d.lgs. n. 267 del 2000) o dei piani di razionalizzazione delle società (artt. 20 e 24 TUSP).

**I.** Il d.lgs. n. 175 del 2016, individua le "società a controllo pubblico", aggregato soggettivo a cui si riferiscono varie disposizioni precettive del testo unico (prime fra tutte, quelle dettate dagli artt. 11 e 19 in punto di disciplina di amministratori e dipendenti) in virtù del combinato disposto delle definizioni contenute alle lettere b) ed m) dell'art. 2.

In particolare, la citata lettera m) precisa che, ai fini dell'applicazione delle norme del TUSP (secondo la tecnica delle definizioni "funzionali" o "ambulatoriali" degli istituti giuridici, ormai propria della recente legislazione), sono considerate "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più amministrazioni pubbliche" esercitano poteri di controllo ai sensi della precedente lettera b).

La citata lett. b), a sua volta, riconduce il "controllo" alla situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile, vale a dire quando: 1) si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) si dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) una società è sotto influenza dominante di un'altra (o, va aggiunto, di un ente pubblico o altro soggetto giuridico) in virtù di particolari vincoli contrattuali. La medesima lett. b) del comma 1 dell'art. 2 in esame precisa, inoltre, che "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".

Quest'ultima ipotesi (come reso evidente dalla locuzione "anche quando") integra quelle elencate in precedenza, che, come esaminato, al fine di individuare le società a controllo pubblico, reputano sufficiente il possesso della maggioranza del capitale sociale da parte di "una o più" amministrazioni

pubbliche, anche se nessuna, autonomamente, è in grado di esercitare poteri di controllo ex art. 2359 cod. civ.

Le norme del testo unico, nel definire, mediante il combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. b) ed m), le società a controllo pubblico accentuano, rispetto all'ordinaria definizione contenuta nell'art. 2359 del codice civile, lo spostamento della prospettiva dell'esame della sussistenza dei requisiti dal socio controllante alla società controllata. Mentre l'art. 2359 cod. civ., infatti, considera "*società controllate*" quelle in cui "*un'altra*" società dispone dei voti o dei poteri (anche aventi fonte contrattuale) indicati ai numeri 1), 2) e 3) della ridetta disposizione, in virtù del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSP vengono qualificate come "*società a controllo pubblico*" quelle in cui "*una o più*" amministrazioni dispongono dei voti o dei poteri indicati nel codice civile (a cui si aggiunge la fattispecie ulteriore e autonoma, indicata al secondo periodo della lett. b) dell'art. 2 del testo unico, del controllo avente fonte in norme di legge, statutarie o di patti parasociali che, per le decisioni sociali strategiche, richiedono il consenso unanime di tutti i soci).

Tale lettura, fondata sul dato letterale dell'art. 2 del TUSP, appare anche funzionale all'obiettivo del legislatore, emergente da una lettura sistematica del decreto, di assoggettare le società a controllo pubblico a disposizioni più stringenti (cfr., per esempio, oltre ai citati artt. 11 e 19, anche gli artt. 6, 14, comma 2, e 25 TUSP) rispetto a quelle rivolte agli organismi a mera partecipazione (e meno rigorose, a loro volta, di quelle valevoli per le, sole, società c.d. "in house", cfr., per esempio, artt. 12 e 16, comma 7, TUSP). L'interpretazione sopra esposta, in conformità alla *ratio* normativa, evita che le società a capitale pubblico frazionato (ricorrenti nell'ambito dell'espletamento dei servizi pubblici locali) possano strumentalmente sottrarsi all'applicazione delle disposizioni dettate, per esempio, in materia di amministratori e dipendenti (artt. 11, 19 e 25 TUSP) nei confronti delle (sole) "*società a controllo pubblico*" (eccependo l'assenza di norme di legge, statutarie o di patti di sindacato fra i soci pubblici esplicitanti e delimitanti le modalità di esercizio del controllo).

Le esposte conclusioni sembrano fatte proprie anche dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 27/2017/FRG, che, incidentalmente, dopo aver ricordato che le "*società a controllo pubblico*" sono quelle in relazione alle quali una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo, sottolinea come si tratti di definizione particolarmente rilevante, in quanto la maggior parte delle deroghe alla disciplina di diritto comune presenti nel d.lgs. n. 175 del 2016 riguardano tale tipologia di società (subito dopo evidenza come anche le norme di cui sono destinatarie le "*partecipazioni indirette*" sono condizionate, in virtù dell'art. 2, comma 1, lett. g), TUSP, dall'individuazione delle società a controllo pubblico). Analoghe argomentazioni possono trarsi dalla deliberazione ANAC n. 1134/2017, che, nell'aggiornare le linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni, precisa 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.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo, in relazione ai dubbi interpretativi prospettati dalla Provincia di Savona, ritiene che, in virtù del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, devono essere qualificate come "*società a controllo pubblico*" quelle in cui "*una o più*" amministrazioni dispongono dei voti o dei poteri indicati nell'art. 2359, numeri 1), 2) e 3) del codice civile. A queste, si aggiunge la fattispecie, ulteriore e autonoma, indicata al secondo periodo della lett. b) dell'art. 2 del TUSP.

Copia della presente deliberazione viene trasmessa al Presidente della Provincia di Savona.

Il magistrato relatore  
(Donato Centrone)

Il Presidente  
(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 24.01.2018

Il Funzionario preposto  
Antonella Sfettina