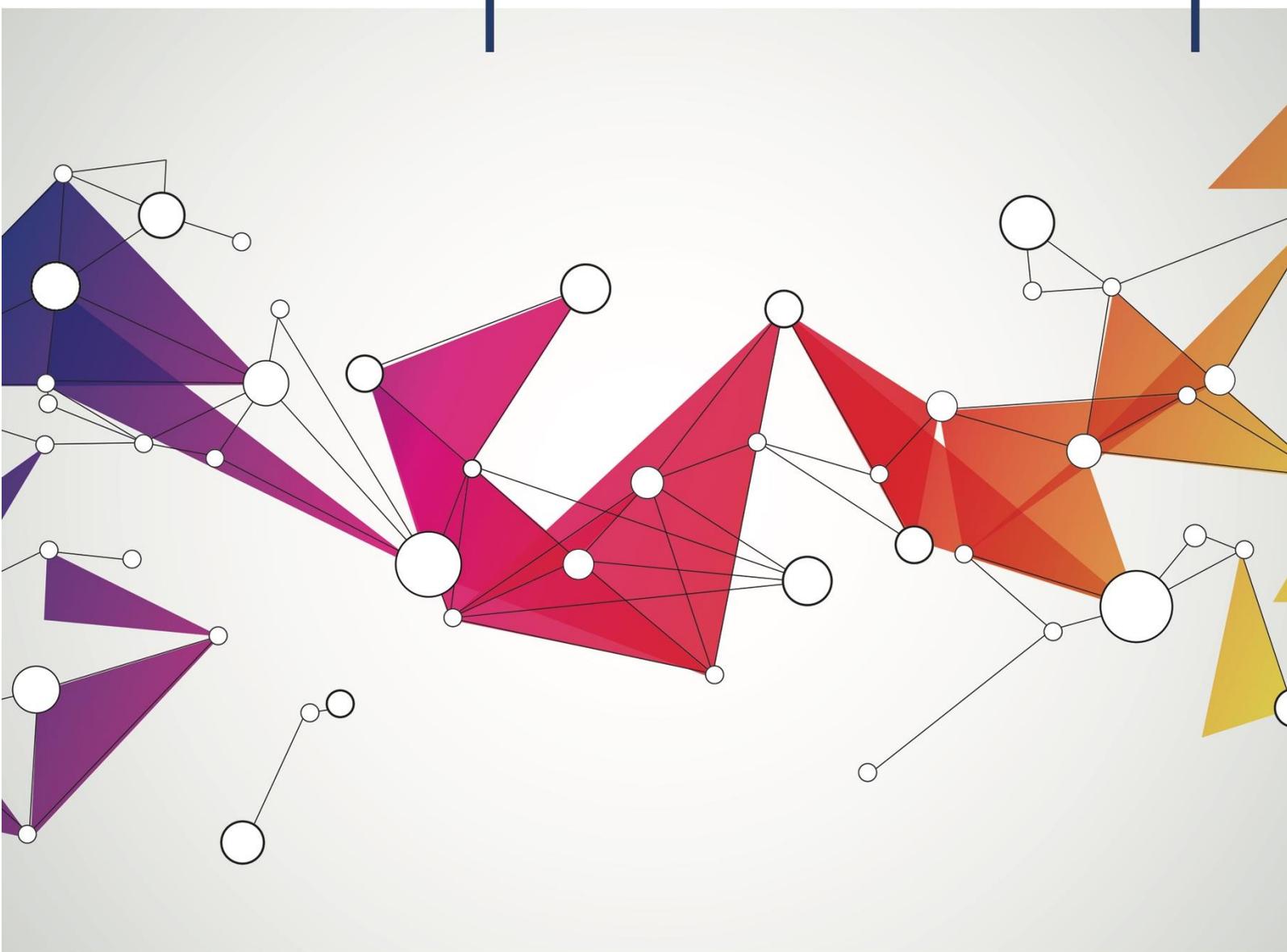




Dipartimento
del Tesoro

Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche

(art. 24 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175)



© Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019

Dipartimento del Tesoro

Direzione VIII - Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico

Struttura per l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica

Uffici IV-V-VI

Indirizzo

Via XX Settembre, 97

00187 Roma

Sito internet

<http://www.mef.gov.it>

<http://www.dt.mef.gov.it>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

La base dati utilizzata per le elaborazioni relative alla Revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche è fissata al 25 febbraio 2018. La rilevazione su "Alienazioni e recessi, da effettuare entro il 30 settembre 2018" è stata ultimata in data 10 gennaio 2019.

INDICE

ABSTRACT	8
INTRODUZIONE	9
I. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	11
I.1 La normativa preesistente al TUSP	11
I.2 Il TUSP: innovazioni introdotte e problemi applicativi	13
II. LA REVISIONE STRAORDINARIA	16
II.1 Le dichiarazioni pervenute: quadro dei dati acquisiti e elementi di analisi	18
III. IL MONITORAGGIO DELLA REVISIONE STRAORDINARIA	28
III.1 Gli esiti del processo di monitoraggio	28
III.2 Le attività ispettive di RGS nel processo di monitoraggio	33
IV. IL MONITORAGGIO DEL CLUSTER “GRANDI ENTI LOCALI”	34
IV.1 Il perimetro di analisi	34
IV.2 Il monitoraggio dei GEL	34
IV.3 Le evidenze emerse dal monitoraggio degli esiti “mantenimento”	37
IV.3.1 Mantenimento e modalità di calcolo del fatturato - Orientamento della Struttura	37
IV.3.2 Mantenimento in attuazione di disposizioni comunitarie: il caso dei Gruppi di Azione Locale (c.d. “GAL”)	38
IV.3.3 Mantenimento: il caso delle holding	38
IV.3.4 Mantenimento legato ad attività strettamente necessarie	39
IV.3.5 Mantenimento: clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano	39
IV.4 Le evidenze emerse dal monitoraggio degli esiti “razionalizzazione”	39
IV.5 Un’ulteriore attività di monitoraggio sul cluster “Grandi Enti Locali”: l’attuazione dell’articolo 6 del TUSP	40
V. L’ESITO DEI PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE: ALIENAZIONI E RECESSI	43
V.1 Alienazioni e recessi: i principali esiti della revisione straordinaria	43
V.2 Alienazioni e recessi: i principali esiti relativi ai Grandi Enti Locali	48
V.3 Gli aspetti critici delle procedure di alienazione	49
VI. APPROFONDIMENTI TEMATICI	53
VI.1 Le società a controllo pubblico	53
VI.1.1 L’ “orientamento” della Struttura	53
VI.1.2 Le “società a controllo pubblico”: i dati emersi dalla “revisione straordinaria”	55
VI.1.3 Le società a controllo pubblico in relazione alle principali attività ritenute ammissibili dal TUSP	56
VI.1.4 La Direttiva sulla separazione contabile per le società a controllo pubblico	58
VI.2 I servizi di interesse generale (SIG) e i servizi di interesse economico generale (SIEG)	60

VI.2.1	Il quadro normativo	60
VI.2.2	Analisi dei dati relativi alle società partecipate in misura minoritaria che producono un servizio di interesse generale	62
VI.2.3	SIG e SIEG: osservazioni conclusive	63
VI.3	La composizione della partecipazione pubblica nelle società	64

APPENDICI **68**

APPENDICE A: GLI AMBITI E GLI ESITI DELLA RILEVAZIONE **68**

A.1	I soggetti della rilevazione: delimitazione del perimetro soggettivo	68
A.2	L'oggetto della rilevazione: delimitazione del perimetro oggettivo	68
A.3	Gli esiti della rilevazione: quadro sintetico delle informazioni raccolte	69

APPENDICE B: IL PROCESSO DI MONITORAGGIO – DESCRIZIONE **77**

B.1	La fase 1: qualità dei dati	78
B.2	La fase 2: alimentazione del “cruscotto” ed elaborazione	79
B.3	La fase 3: definizione del sistema di monitoraggio	80
B.4	La fase 4: analisi del divario documentale	80

APPENDICE C: NOTA PER LA LETTURA DEI DATI **83**

RIFERIMENTI **89**

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1	Partecipazioni dichiarate in sede di revisione straordinaria	18
Tavola II.2	Società partecipate dichiarate in sede di revisione straordinaria	19
Tavola II.3	Modalità di razionalizzazione dichiarata dalle amministrazioni pubbliche	20
Tavola II.4	Distribuzione delle partecipazioni per stato di attività dell'impresa in base all'esito (razionalizzazione o mantenimento) dichiarato dall'amministrazione pubblica	21
Tavola II.5	Distribuzione delle società partecipate per forma giuridica e delle partecipazioni in esse detenute in base all'esito dichiarato dall'amministrazione pubblica	22
Tavola II.6	Le partecipazioni e le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche per settore di attività	23
Tavola II.7	Risultato di esercizio delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche	24
Tavola II.8	Fasce di fatturato delle società partecipate	26
Tavola II.9	Fasce di fatturato per settore di attività delle società partecipate	27
Tavola III.10	Gli esiti del monitoraggio "automatico"	28
Tavola III.11	Esiti del monitoraggio "automatico" e dichiarazioni delle amministrazioni pubbliche	29
Tavola III.12	Dettaglio sulle partecipazioni per cui è stato dichiarato il mantenimento - anomalie	31
Tavola III.13	Descrizione anomalie per non conformità agli articoli 3, 4 e 20 del TUSP	32
Tavola III.14	Descrizione anomalie per non conformità agli articoli 3, 4 e 20 del TUSP - casistiche di non conformità	32
Tavola IV.15	Totale delle partecipazioni e delle amministrazioni pubbliche incluse nei GEL	34
Tavola IV.16	Dichiarazioni di mantenimento contenenti anomalie	36
Tavola IV.17	Partecipazioni interessate da anomalie e rilievi inviati	36
Tavola IV.18	Analisi delle dichiarazioni delle amministrazioni gel: modalità di razionalizzazione	40
Tavola V.19	Amministrazioni pubbliche che hanno comunicato i dati sugli esiti delle alienazioni e dei recessi	43
Tavola V.20	Alienazioni e recessi	44
Tavola V.21	Alienazioni e recessi: introiti finanziari conseguiti	44
Tavola V.22	Le procedure di alienazione	45
Tavola V.23	Le procedure di alienazione positivamente concluse	45
Tavola V.24	Analisi ABC sul valore del corrispettivo derivante da procedure di alienazione concluse positivamente	46
Tavola V.25	Partecipazioni interessate da dichiarazioni di alienazione, per le quali non si è avuto un corrispettivo (potenziale inespresso)	46
Tavola V.26	Effetti dell'applicazione del comma 723 dell'art.1 della legge di bilancio 2019	47
Tavola V.27	Dettaglio degli esiti della rilevazione (Grandi Enti Locali)	49
Tavola VI.28	Distribuzione delle attività svolte dalle fattispecie di società a controllo pubblico individuate	57
Tavola VI.29	Quota di partecipazione pubblica in società direttamente partecipate	64
Tavola VI.30	Distribuzione dei soci pubblici nelle società a partecipazione pubblica totalitaria	65
Tavola VI.31	Distribuzione dei soci pubblici nelle società a partecipazione pubblica maggioritaria	65

Tavola VI.32	Composizione delle partecipazioni in società a partecipazione pubblica non maggioritaria	66
Tavola VI.33	Composizione delle partecipazioni in società a partecipazione pubblica non maggioritaria ed esiti della revisione straordinaria	67
Tavola A.34	Amministrazioni che hanno comunicato i dati sulle partecipazioni	69
Tavola A.35	Partecipazioni e società partecipate per tipologia di amministrazione	70
Tavola A.36	Distribuzione delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche per stato di attività dell'impresa	71
Tavola A.37	Distribuzione delle società partecipate e partecipazioni per tipo di società	71
Tavola A.38	Le partecipazioni e le società partecipate dalle amministrazioni per settore di attività	72
Tavola A.39	Distribuzione delle società partecipate per classe di numerosità dei dipendenti	73
Tavola A.40	Distribuzione delle società a partecipazione pubblica prevalente per classe di numerosità dei dipendenti	73
Tavola A.41	Distribuzione delle società partecipate per settore di attività e numerosità dei dipendenti	74
Tavola A.42	Risultati di esercizio delle società partecipate dalle amministrazioni - anni 2011-2015	75
Tavola A.43	Risultati di esercizio medi delle società partecipate dalle amministrazioni - anni 2011-2015	76
Tavola B.44	Categorizzazione delle anomalie rilevate nella fase di elaborazione dei dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche ai fini della revisione straordinaria delle partecipazioni	80
Tavola C.45	Dettaglio della definizione del perimetro di monitoraggio	84

INDICE DELLE FIGURE

Figura IV.1	Partecipazioni delle amministrazioni pubbliche incluse nel cluster dei Grandi Enti Locali	35
Figura VI.2	Le "società a controllo pubblico" distinte secondo le diverse fattispecie	56
Figura VI.3	Distribuzione delle società a controllo pubblico per le attività di cui all'art. 4, comma 2, TUSP	57
Figura B.4	Le fasi della metodologia di monitoraggio	78
Figura B.5	Suddivisione delle amministrazioni in cluster di analisi	82

ABSTRACT

La Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro, al cui interno è stata istituita la Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla corretta attuazione della riforma delle società a partecipazione pubblica, ha predisposto il presente Rapporto che illustra le principali risultanze della revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, procedura prevista dall'articolo 24 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito "TUSP").

Il documento delinea il percorso che ha condotto al riordino della disciplina in materia di società a partecipazione pubblica e offre spunti di riflessione sull'approdo della riforma.

In particolare, viene presentato un quadro degli esiti della revisione straordinaria con riferimento ai dati quantitativi relativi alle alienazioni delle partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche e all'esercizio del diritto di recesso dalle società da esse partecipate.

Nel Rapporto, inoltre, la Struttura descrive le modalità di monitoraggio della revisione straordinaria e dà conto dell'esito di tale attività, in relazione alle partecipazioni detenute da un *cluster*, dalla stessa selezionato, comprendente le amministrazioni territoriali di rilevanti dimensioni.

Nel documento sono analizzati taluni profili problematici, emersi con particolare evidenza in sede di applicazione della normativa introdotta dal TUSP, che hanno certamente condizionato l'attuazione della riforma. Incertezze interpretative hanno riguardato l'ambito della definizione di società a controllo pubblico; letture diverse si sono registrate nella riconduzione delle attività societarie alla nozione di servizi di interesse generale; difficoltà sono state riscontrate nell'individuare procedure di alienazione delle partecipazioni, idonee a rendere compatibili regole di trasparenza e prassi di mercato.

INTRODUZIONE

1. Il tema delle società a partecipazione pubblica ha acquisito crescente interesse nel corso degli ultimi anni, in relazione, da un lato, all'esigenza di assicurare un quadro chiaro e trasparente delle informazioni di carattere quantitativo riguardanti un settore sempre più rilevante dell'economia nazionale, dall'altro alla necessità, avvertita dai media e dall'opinione pubblica, di prevedere un intervento di razionalizzazione, soprattutto con l'intento di produrre, attraverso la riduzione del numero delle società coinvolte, significativi benefici per la finanza pubblica.

Gli interventi che si sono susseguiti nel tempo hanno dato luogo a una normativa non omogenea e, quindi, di difficile applicazione; di qui l'esigenza di procedere a un riordino della disciplina di settore cui si è provveduto con l'approvazione del TUSP, individuando criteri, qualitativi e quantitativi, attraverso i quali favorire un processo di riforma delle società a partecipazione pubblica, in un'ottica di efficienza e economicità nell'utilizzo delle risorse in esse investite.

In particolare, il Testo Unico prevede condizioni e limiti per la costituzione di società, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni, introducendo un principio generale secondo il quale *“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*.

Nella prima fase di attuazione della riforma sono affiorati diversi problemi di interpretazione delle disposizioni del TUSP, nonché di coordinamento tra queste e la normativa di diritto comune, soprattutto nei casi in cui gli organi gestionali delle società sono direttamente chiamati a dare attuazione alla disciplina introdotta dalla riforma. Si può fare l'esempio della liquidazione della partecipazione del socio pubblico, in quanto questi risulti inadempiente agli obblighi imposti dall'art. 24 del TUSP. Sulla base di tale presupposto, gli amministratori dovrebbero dare corso alla procedura liquidatoria; tuttavia, la normativa non disciplina le modalità con cui essi sono informati di detto inadempimento.

Ulteriori criticità sono emerse con riferimento all'obbligo, posto a carico delle amministrazioni socie, di procedere alla razionalizzazione (sotto forma di alienazione) delle partecipazioni detenute in società prive dei requisiti indicati dal TUSP, essendosi palesate nella prassi operativa molteplici incertezze nella scelta della modalità di individuazione dei potenziali acquirenti (asta pubblica, trattativa privata, altre modalità).

Con riferimento all'osservanza, da parte delle amministrazioni pubbliche socie, degli obblighi prescritti dal TUSP, le analisi contenute nel Rapporto evidenziano come, in molti casi, queste non abbiano fornito adeguate motivazioni a sostegno delle scelte operate, anche quando queste ultime si sono rivelate manifestamente incoerenti con le prescrizioni del TUSP. In parte tali comportamenti sono imputabili alla scarsa chiarezza della disciplina, avuto riguardo, in particolare, a fattispecie normative aperte e indeterminate la cui interpretazione da parte delle amministrazioni (si pensi al caso dell'individuazione dei servizi di interesse generale) si è rivelata incerta e talvolta strumentale a strategie di mantenimento di partecipazioni altrimenti soggette a obblighi di razionalizzazione.

Una citazione a parte merita il tema delle micro-partecipazioni, ovvero di quei casi in cui, anche sommando tutte le partecipazioni degli enti pubblici soci nella società, la pubblica

amministrazione complessivamente intesa si trovi in una posizione minoritaria e comunque non in grado di esercitare un ruolo nella *governance* della società. Tale tipologia di partecipazioni, largamente diffusa, non sembra sempre rispondere a criteri di convenienza economica dell'investimento di risorse pubbliche, per definizione, scarse, né a quello del buon andamento dell'agire amministrativo. Il fenomeno desta perplessità, in quanto l'impossibilità di influenzare le decisioni relative alla gestione delle società partecipate rende la partecipazione pubblica difficilmente giustificabile, come la giurisprudenza contabile ha più volte affermato, sul piano dell'interesse della collettività.

2. L'analisi dei dati raccolti dalla Struttura di monitoraggio, ad esito della revisione straordinaria prevista dall'art. 24 del TUSP, indica due significative deviazioni rispetto alle finalità perseguite dalla riforma.

In primo luogo, su un totale di 32.427 partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, 18.124 (circa il 56 per cento) sono risultate non conformi a quanto disposto dal TUSP e pertanto avrebbero dovuto formare oggetto di misure di razionalizzazione. In relazione a tale dato, è doveroso sottolineare che, per circa il 46 per cento (8.351) di dette partecipazioni non conformi ai requisiti del TUSP, le amministrazioni partecipanti hanno espresso la volontà di mantenere *tout court* la partecipazione, senza prevedere alcun intervento di razionalizzazione.

In secondo luogo, con riferimento alle amministrazioni che hanno dichiarato - in sede di revisione straordinaria - l'intenzione di procedere all'alienazione delle partecipazioni detenute, su un totale di 3.117 partecipazioni dichiarate cedibili, solo in 572 casi (il 18 per cento) è stato comunicato il buon esito della procedura. Con riferimento alle amministrazioni che hanno comunicato la volontà di esercitare il diritto di recesso dalle società entro il 30 settembre 2018, su un totale di 568, soltanto in 178 casi (pari al 31 per cento) è stato comunicato l'esito positivo della procedura.

Le alienazioni e i recessi posti in essere a valle della revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dal TUSP hanno generato introiti pari a circa 431 milioni di euro.

I dati sopra esposti, se da un lato evidenziano una limitata realizzazione degli obiettivi della riforma, tuttavia fanno emergere un potenziale di ulteriori azioni di razionalizzazione da realizzare in un prossimo futuro, con importanti conseguenze positive in termini di finanza pubblica.

I. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

I.1 LA NORMATIVA PREESISTENTE AL TUSP

Il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (“Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”), come modificato e integrato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, è l’ultimo di numerosi interventi normativi che, specie nel decennio trascorso, hanno interessato il settore delle società a partecipazione pubblica. L’attenzione dimostrata dal legislatore italiano a tale settore è diretta conseguenza del ricorso diffuso allo strumento societario da parte delle pubbliche amministrazioni e, dunque, dell’accresciuta rilevanza del fenomeno delle società partecipate, soprattutto a livello locale, anche in ragione di normative che ne hanno incentivato l’impiego per la gestione dei servizi pubblici locali, un tempo direttamente forniti da enti aventi forma giuridica pubblicistica.

I molteplici provvedimenti normativi emanati hanno interessato un fenomeno assai eterogeneo, caratterizzato, in via prevalente, da società partecipate dalle amministrazioni locali, operanti nell’ambito dei servizi pubblici locali (energia, trasporti, gestione dei rifiuti, ciclo integrato dell’acqua), nonché nei settori delle infrastrutture, dei servizi alle imprese, delle attività ricreative, culturali e sportive. Le società partecipate dallo Stato, per contro, rappresentano un numero esiguo, benché rilevante in termini di fatturato. In particolare, si tratta delle società risultanti dalle privatizzazioni attuate negli anni Novanta o costituite successivamente, in alcuni casi con funzioni di supporto alla pubblica amministrazione.

Allo scopo di avviare una razionalizzazione di tale fenomeno, e, in particolare di contenere la spesa pubblica originata dalle partecipazioni della pubblica amministrazione, è stato emanato, a partire dal 2006, un primo gruppo di norme volte ad introdurre vincoli alla composizione degli organi sociali¹, a fissare tetti o prevedere tagli agli emolumenti percepiti dai loro componenti², nonché ad imporre e, più in generale, agevolare, lo scioglimento delle società partecipate nel caso di ripetuti risultati economici negativi³.

Nell’ambito di tale primo gruppo sono da annoverarsi, anche le norme recate dalla Legge di Stabilità 2015, frutto delle misure proposte nel programma di razionalizzazione predisposto dal Commissario straordinario alla *Spending Review*. In particolare, è da attribuirsi a tale normativa la previsione dell’obbligo (per le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali) di avviare, entro termini fissati e al ricorrere di specifici criteri di valutazione indicati dalla medesima legge - tra cui, in particolare, l’eliminazione delle partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente - un processo di razionalizzazione di tutte le partecipazioni societarie, dirette e indirette, indipendentemente dalla tipologia di servizio gestito. A tal fine,

¹ Cfr. l’art. 1, comma 729, L. n. 296/2005 per le società partecipate dagli enti locali e l’art. 3, commi 12 ss. L. n. 244/2007 per le società a partecipazione statale, nonché l’art. 4, commi 4 e 5, D.L. n. 95/2012 conv. con L. n. 135/2012 con riferimento alle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

² Cfr. L’art. 1, commi 725-728, L. n. 296/2006; l’art. 3, commi 12 e 44, L. n. 244/2007; l’art. 6, comma 6, D.L. n. 78/2010 conv. con L. n. 122/2010; l’art. 23-bis D.L. n. 201/2011 conv. con L. n. 214/2011; l’art. 4, comma 4, D.L. n. 95/2012; l’art. 1, comma 554, L. n. 147/2013.

³ Cfr. l’art. 1, commi 555 e 568-bis, L. n. 147/2013.

era stato previsto l'obbligo, per le amministrazioni destinatarie della normativa, di definire e approvare un piano operativo di razionalizzazione, delineandone modalità e tempi di attuazione, da trasmettere unitamente a una relazione inerente ai risultati conseguiti, alla Corte dei conti⁴. Tale procedura, basata sulla trasmissione dei predetti piani in formato cartaceo e non attraverso canali informatici e in formato elaborabile, ha reso assai problematica l'attività di monitoraggio dell'effettiva attuazione degli obiettivi di razionalizzazione del settore previsti nella citata Legge di Stabilità 2015.

Alle normative considerate si è affiancato, negli anni, un secondo gruppo di norme, la cui finalità è stata quella di impedire che al ricorso ad una forma organizzativa privatistica, come è quella societaria, potesse conseguire l'elusione, da parte dell'ente pubblico, dei vincoli cui sono soggette l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione⁵. Di questo secondo gruppo di norme fanno parte, a titolo esemplificativo, le normative emanate in tema di assunzioni del personale, applicazione delle procedure ad evidenza pubblica e patto di stabilità interno⁶.

Un terzo gruppo di norme, infine, è stato volto a limitare le distorsioni concorrenziali indotte dalla presenza sul mercato di società partecipate dalla pubblica amministrazione. Tale obiettivo è stato perseguito ponendo vincoli agli ambiti di operatività delle società partecipate da soggetti pubblici, ossia prevedendo che queste potessero svolgere la loro attività esclusivamente a favore degli enti partecipanti⁷. Nella medesima prospettiva, è stato introdotto il vincolo, fatte salve specifiche eccezioni previste dalla stessa legge (è il caso delle società che producono servizi di interesse generale), della stretta necessità della partecipazione al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico⁸. Principio quest'ultimo, è stato osservato dalla giurisprudenza amministrativa, con il quale sarebbe stato sancito normativamente quanto già desumibile dall'ordinamento, ossia il disfavore per la costituzione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di società commerciali il cui oggetto esuli dalle loro finalità istituzionali⁹.

In una prospettiva di tutela della concorrenza, si ponevano, inoltre, le normative con le quali è stato previsto l'obbligo di scioglimento o di alienazione delle partecipazioni nel caso di società che avessero conseguito un fatturato da prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento del medesimo fatturato (cfr. art. 4 D.L. n.95/2012).

La molteplicità degli interventi normativi (peraltro, qui solo in parte richiamati) ha dato luogo, negli anni, ad un quadro carente di organicità; in alcune sue parti persino incoerente, oltre che caratterizzato dalla costante mutevolezza della disciplina. Il risultato, inevitabilmente - come anche la magistratura contabile ha avuto modo di rilevare - è stato quello di rendere scarsamente efficaci le diverse normative, in particolar modo, quelle con cui il legislatore

⁴ Cfr. l'art. 1, commi 611 ss., L. n. 190/2014.

⁵ Cfr. C. Conti, Sez. reg. controllo per il Veneto, deliberazione 30 marzo 2015, n. 205/2015/PAR; C. Conti, Sez. reg. controllo per il Piemonte, delibera 5/2016/SRCPIE/PAR del 26 gennaio 2016.

⁶ Cfr. l'art. 4, commi 7 e 8, D.L. n. 95/2012; l'art. 3-bis, comma 6, D.L. n. 138/2011 conv. con L. n. 148/2011; l'art. 18 D.L. n. 112/2008 conv. con L. n. 133/2008; l'art. 1, commi 707 ss., L. n. 208/2015.

⁷ Cfr. l'art. 13 D.L. n. 223/2006 conv. con L. 4 agosto 2006, n. 248; ulteriori restrizioni all'utilizzo della forma societaria sono state inoltre introdotte per gli enti locali in relazione alle loro dimensioni (cfr. l'art. 14, comma 32, D.L. n. 78/2010).

⁸ Cfr. l'art. 3, comma 27, L. n. 244/2007.

⁹ C. Stato, Ad. Plen., 3 giugno 2011, n. 10.

aveva inteso conseguire una significativa riduzione del numero delle società a partecipazione pubblica.

I.2 IL TUSP: INNOVAZIONI INTRODOTTE E PROBLEMI APPLICATIVI

L'obiettivo di assicurare, anche a seguito di una semplificazione del quadro normativo, la chiarezza delle norme applicabili alle società partecipate, è stato perseguito, come emerge dai criteri direttivi contenuti nella legge delega (cfr. l'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124), con l'emanazione del "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", il quale, in parte recependo al suo interno e aggiornando le normative esistenti, ha proceduto al loro riordino, dando luogo ad una disciplina generale, volta a garantire un'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (cfr. art. 1, comma 2, TUSP).

Nella prospettiva predetta, all'odierno Testo Unico deve riconoscersi un duplice oggetto: esso, infatti, da un lato, contiene numerose disposizioni volte a regolare le società a partecipazione pubblica, dando vita ad un diritto societario speciale, più o meno derogatorio del diritto comune; dall'altro, esso pone specifiche norme volte a regolare le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, il TUSP - ponendosi in continuità con il già ricordato indirizzo restrittivo avviato, negli anni, dal legislatore italiano - stabilisce le condizioni che legittimano l'acquisizione e il mantenimento di partecipazioni pubbliche, prevedendo, in via generale, che queste, fatte salve alcune specifiche deroghe (cfr. artt. 1, 4, 26), sono consentite alle pubbliche amministrazioni a condizione che risultino "strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali" e stabilendo, segnatamente, che entro tale limite, le partecipazioni in società sono comunque ammesse esclusivamente nell'ambito delle attività indicate dal medesimo Testo (cfr. art. 4)¹⁰.

Il vincolo di scopo di cui all'articolo 4, comma 1, del TUSP, ripropone quanto già previsto dall'articolo 3, comma 27, della L. 12 dicembre 2007, n. 244¹¹ (abrogato dall'articolo 28, comma 1, lett. f), del TUSP). L'odierno Testo unico, tuttavia, a differenza della normativa previgente, al fine di definire in maniera più precisa il perimetro delle attività che possono essere svolte dalle società a partecipazione pubblica, stabilisce, nell'articolo 4, comma 2, che, fermo il criterio di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento di determinate attività espressamente indicate (tra le quali, la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente).

¹⁰ Il TUSP disciplina inoltre sul piano procedurale, l'acquisto delle partecipazioni, sia in sede di costituzione della società, sia successivamente (cfr. gli artt. 5, 7, 8).

¹¹ Tale disposizione espressamente stabiliva che: "Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".

A tale disciplina, inerente i presupposti sostanziali di ammissibilità delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, si aggiunge, nel medesimo Testo Unico, la previsione e regolamentazione di specifiche procedure volte alla “revisione straordinaria” e alla “razionalizzazione periodica” delle partecipazioni pubbliche (cfr., rispettivamente, gli artt. 20 e 24). A tal fine, è fatto obbligo alle pubbliche amministrazioni di procedere, con cadenza periodica, alla ricognizione e disamina delle partecipazioni societarie detenute direttamente o indirettamente, al fine di verificarne la rispondenza ai parametri recati dal TUSP. In particolare, è previsto che laddove, dall’analisi predetta, non emerga la rispondenza delle partecipazioni detenute:

- a) al vincolo di scopo della “stretta necessarietà”;
- b) ai criteri della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- c) alla compatibilità con i principi generali dell’azione amministrativa e con quelli fissati dalle norme comunitarie,

la pubblica amministrazione socia debba porre fine alla sua partecipazione o, comunque, procedere alla riorganizzazione dell’ente societario partecipato.

L’adozione di tali provvedimenti è parimenti resa obbligatoria dal TUSP quando dall’analisi compiuta emerge il ricorrere di alcune specifiche ipotesi contemplate dal medesimo Testo Unico, le quali, in considerazione della politica legislativa perseguita, non legittimano più la permanenza in società della pubblica amministrazione.

Gli obblighi di ricognizione e razionalizzazione previsti in capo alla pubblica amministrazione dalla normativa richiamata erano già stati previsti come obbligatori dall’articolo 1, commi 611 e seguenti della L. n. 190/2014. Il Testo unico li ha, tuttavia, ampliati sia sotto il profilo del loro ambito soggettivo di applicazione - tale adempimento riguarda oggi tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto quelle territoriali - sia sotto il profilo oggettivo, includendo, tra le fattispecie che potrebbero condurre ad un’azione di razionalizzazione, quelle indicate alle lettere d) ed e) del medesimo articolo 20 (partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d’interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

In senso innovativo rispetto alla disciplina previgente si pone, peraltro, anche l’articolo 20, comma 3, del TUSP, il quale consente oggi alle amministrazioni pubbliche di trasmettere i provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 20 e dell’articolo 24 attraverso l’applicativo informatico “Partecipazioni” del Portale Tesoro, con cui il Dipartimento del Tesoro effettua annualmente la rilevazione delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti delle amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, ai sensi dell’articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

Un impatto riformatore innovativo rispetto al sistema normativo precedente ha avuto anche l’istituzione di un’apposita Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla corretta attuazione della riforma delle partecipazioni pubbliche - individuata presso la Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro.

L'attività svolta dalla Struttura ha consentito di affrontare alcune problematiche di ordine interpretativo ed applicativo sollevate dal Testo Unico, tra le quali devono, in particolare, segnalarsi le incertezze in merito alle nozioni di "controllo", di "mercato regolamentato", di "fatturato", nonché di "servizi di interesse generale (SIG) e di servizi di interesse economico generale (SIEG)".

In taluni casi, a fronte delle incertezze menzionate, la Struttura è intervenuta, nell'esercizio dei poteri alla medesima riconosciuti dal TUSP, mediante l'emanazione di orientamenti e linee guida, condivisi con un "Gruppo di lavoro" (partecipato da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e da magistrati della Corte dei conti), costituito per coordinare le attività di rispettiva competenza nell'ambito del monitoraggio delle misure di razionalizzazione previste dal Testo Unico.

L'attività così posta in essere ha consentito di risolvere, a beneficio anche delle procedure di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni, alcune delle questioni interpretative e applicative sorte.

Come si vedrà nei capitoli successivi, il presente Rapporto propone numerosi spunti per una riflessione d'insieme su diversi aspetti della normativa che restano ancora da chiarire e su quelli rispetto ai quali si potrebbe rendere opportuna l'adozione di interventi normativi correttivi.

Volutamente, non è stata svolta alcuna analisi sull'efficacia dell'apparato sanzionatorio previsto dalla riforma, trattandosi di argomento che dovrebbe essere affrontato in via generale dal decisore politico. E' tuttavia evidente che le numerose deviazioni rispetto agli obblighi imposti dal Testo Unico richiamano la necessità di una valutazione ex post su questo punto.

II. LA REVISIONE STRAORDINARIA

In attuazione dell'articolo 24 del TUSP, le amministrazioni hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, con provvedimento motivato, la "revisione straordinaria" delle partecipazioni dirette e indirette dalle stesse detenute al 23 settembre 2016, data di entrata in vigore del Testo Unico. L'esito di tale ricognizione, anche in caso negativo, è stato comunicato attraverso l'applicativo informatico "Partecipazioni" del Portale Tesoro, con cui il Dipartimento del Tesoro effettua annualmente la rilevazione delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti delle amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, ai sensi dell'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90¹².

Per ogni società direttamente e/o indirettamente partecipata le amministrazioni hanno trasmesso, attraverso l'applicativo, le informazioni contenute nel provvedimento motivato di ricognizione sopra citato. In particolare, mediante un'apposita scheda di rilevazione, sono stati comunicati: a) le principali informazioni di anagrafica delle società partecipate (codice fiscale, denominazione, forma giuridica, stato di attività, settore/i di attività); b) alcuni dati di bilancio utili per la verifica del rispetto dei parametri previsti dal TUSP (il fatturato degli ultimi tre anni, il risultato d'esercizio degli ultimi cinque anni, il numero di dipendenti, il numero complessivo e gli eventuali compensi dei componenti dell'organo di amministrazione); c) la quota di partecipazione diretta e/o indiretta detenuta alla data di entrata in vigore del TUSP; d) l'esito della ricognizione (decisione circa il mantenimento o la razionalizzazione della partecipazione).

La rilevazione sugli esiti della "Revisione straordinaria" delle partecipazioni pubbliche è stata avviata dal Dipartimento del Tesoro il 27 giugno 2017, in seguito all'entrata in vigore del D. Lgs. 16 giugno 2017, n. 100.

Approfondimento: la banca dati Partecipazioni del Dipartimento del Tesoro

La banca dati "Partecipazioni" è stata istituita dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del Progetto "Patrimonio della PA", promosso per il censimento degli asset pubblici, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge Finanziaria 2010).

Dall'avvio del Progetto, la banca dati "Partecipazioni" è stata progressivamente arricchita di informazioni, anche grazie al processo di razionalizzazione delle banche dati e all'accorpamento di rilevazioni analoghe svolte a livello centrale.

Nel 2015, infatti, in attuazione dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, la banca dati del Dipartimento del Tesoro è stata individuata come unico canale di raccolta dei dati, in cui sono confluite la rilevazione delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento della funzione pubblica (c.d. CONSOC), e la rilevazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche.

¹² In relazione alla razionalizzazione periodica, riferita alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017, gli adempimenti a carico delle amministrazioni previsti dall'art. 20 del TUSP si integrano con quelli previsti dall'art. 17 del D.L. n. 90 del 2014 (censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti delle amministrazioni negli organi di governo di società ed enti). Le amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. a) del TUSP, pertanto, oltre alle informazioni richieste per il censimento annuale delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2017, dovranno comunicare attraverso l'applicativo "Partecipazioni" appositamente integrato, le ulteriori informazioni rilevanti per la verifica del rispetto del TUSP e l'esito della revisione periodica, nonché caricare nell'applicativo il provvedimento adottato ai sensi dell'art. 20 del TUSP.

Il processo di razionalizzazione è stato portato a compimento a seguito della sottoscrizione, nel maggio 2016, del Protocollo d'intesa tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Corte dei conti, a seguito del quale la rilevazione delle partecipazioni pubbliche è condotta in maniera unificata e le informazioni raccolte dal Dipartimento del Tesoro sono utilizzate anche dalla Corte dei conti per le proprie attività istituzionali di referto e controllo.

La banca dati "Partecipazioni", alimentata da circa 11.000 amministrazioni pubbliche con informazioni sulle partecipazioni da esse detenute e sui propri rappresentanti in organi di governo di società ed enti, è così diventata la "banca dati unitaria" delle partecipazioni pubbliche, strumento conoscitivo utilizzato a supporto di analisi e decisioni di politica economica e per la trasparenza.

Per la rilevazione dei dati relativi alle partecipazioni, è stato sviluppato un applicativo informatico dedicato del Portale Tesoro <https://portaletesoro.mef.gov.it>.

Nel corso dei vari cicli di rilevazione, nell'applicativo "Partecipazioni" sono state progressivamente introdotte innovazioni volte a migliorare la qualità e la completezza dei dati raccolti e, nel contempo, a semplificare l'adempimento per le amministrazioni pubbliche.

In particolare, si evidenziano:

- l'integrazione con il Registro delle Imprese; a partire dalla rilevazione relativa al 2011, le informazioni di anagrafica e quelle relative al settore di attività delle società sono acquisite dal Registro Imprese e precaricate nell'applicativo Partecipazioni, con la conseguenza che non è richiesto all'Amministrazione l'inserimento di questi dati. Similmente, vengono acquisiti anche la gran parte dei dati di bilancio depositati al Registro delle Imprese nel formato standardizzato ed elaborabile XBRL - eXtensible Business Reporting Language - che contiene tutte le poste dello stato patrimoniale e del conto economico;
- l'interoperabilità con l'anagrafe tributaria (servizio Punto Fisco dell'Agenzia delle Entrate) per la verifica della validità del codice fiscale del soggetto partecipato inserito a sistema;
- l'implementazione di controlli sulle quote di partecipazione inserite nel sistema: a partire dalla rilevazione per il 2013 sono stati introdotti controlli di coerenza sui dati inseriti da più amministrazioni e relativi alla stessa società in modo da evitare le duplicazioni e l'indicazione di quote di partecipazione che, sommate, superano il 100%. Tali controlli hanno garantito un miglioramento importante della qualità dei dati.

Da ultimo, il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica ha individuato nella banca dati del Dipartimento del Tesoro lo strumento per la verifica dell'attuazione della normativa in materia di società a partecipazione pubblica.

In esecuzione delle previsioni introdotte dal TUSP, il Dipartimento del Tesoro ha implementato, nell'applicativo "Partecipazioni", uno specifico modulo di rilevazione "Revisione straordinaria", attraverso il quale le amministrazioni tenute all'adempimento di cui all'art. 24 del TUSP hanno comunicato i dati relativi all'esito della ricognizione straordinaria delle partecipazioni, detenute alla data di entrata in vigore del Testo Unico (23 settembre 2016) e trasmesso il provvedimento motivato di ricognizione in formato elettronico alla Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo di cui all'art. 15 del TUSP.

A partire dalla rilevazione dei dati riferiti al 31 dicembre 2017, la comunicazione delle partecipazioni e dei rappresentanti è stata "integrata" con la rilevazione della revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, cui le amministrazioni sono tenute annualmente ai sensi dell'art. 20 del TUSP.

II.1 LE DICHIARAZIONI PERVENUTE: QUADRO DEI DATI ACQUISITI E ELEMENTI DI ANALISI

Il numero complessivo di amministrazioni tenute ad effettuare la ricognizione straordinaria stabilita dal TUSP era pari a circa **10.700**. Le amministrazioni che hanno effettivamente adempiuto agli obblighi di comunicazione al Dipartimento del Tesoro (comprese le comunicazioni negative, di non detenzione di partecipazioni) sono state **9.341**, pari all'**87 per cento del totale**.¹³

Le **partecipazioni** detenute in **5.693 società partecipate** e dichiarate in sede di ricognizione straordinaria sono state pari a **32.427** (di cui 28.629 detenute direttamente e 5.290 indirettamente)

Le amministrazioni hanno comunicato di voler **mantenere 21.037 partecipazioni**, riferibili a **3.312 società**; per altre **7.845 partecipazioni** (riferibili a **2.586 società partecipate**), le amministrazioni hanno manifestato la volontà di procedere ad uno o più **interventi di razionalizzazione** (Tavola II.1 e Tavola II.2)¹⁴.

TAVOLA II.1: PARTECIPAZIONI DICHIARATE IN SEDE DI REVISIONE STRAORDINARIA

	Amministrazioni (numero)	Partecipazioni		di cui:			
		(numero)	(percentuale)	oggetto di Razionalizzazione		oggetto di Mantenimento senza interventi	
				(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Amministrazioni Centrali	30	207	0,64%	57	33,53%	113	66,47%
Ministeri	5	47	0,14%	2	5,56%	34	94,44%
Agenzie Fiscali	1	7	0,02%	4	100,00%	0	0,00%
Altre Amministrazioni centrali	24	153	0,47%	51	39,23%	79	60,77%
Amministrazioni Locali	8.169	32.207	99,32%	7.786	27,12%	20.920	72,88%
Regioni	20	758	2,34%	385	60,53%	251	39,47%
Città Metropolitane e Province	104	973	3,00%	450	58,59%	318	41,41%
Comuni	7.163	26.362	81,30%	5.580	23,53%	18.139	76,47%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	241	671	2,07%	169	28,26%	429	71,74%
Altre Amministrazioni Locali	641	3.443	10,62%	1.202	40,27%	1.783	59,73%
Enti di previdenza	2	13	0,04%	2	33,33%	4	66,67%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	13	0,04%	2	33,33%	4	66,67%
TOTALE	8.201	32.427	100%	7.845	27,16%	21.037	72,84%

Note: Il peso percentuale delle partecipazioni interessate da dichiarazioni di razionalizzazione e da dichiarazioni di mantenimento senza interventi è determinato, per ogni tipologia di amministrazione e per ogni aggregato, considerando le sole partecipazioni per le quali è dichiarato un esito (razionalizzazione e mantenimento senza interventi).

¹³ Cfr. Appendice A, sez. A.3, Tavola A.34 per maggior dettaglio.

¹⁴ Nel caso di 3.545 partecipazioni (riguardanti 838 società) non è stato indicato alcun esito (razionalizzazione o mantenimento) trattandosi di partecipazioni in società che, alla data di entrata in vigore del TUSP, risultavano già interessate da procedure di liquidazione volontaria o scioglimento (3.074) ovvero in società quotate come definite dall'art. 2, comma 1, lett. p), del TUSP (471), alle quali il TUSP non si applica, se non espressamente previsto (art. 1, comma 5, TUSP).

TAVOLA II.2: SOCIETÀ PARTECIPATE DICHIARATE IN SEDE DI REVISIONE STRAORDINARIA

	Amministrazioni (numero)	Società partecipate		di cui:			
		(numero)	(percentuale)	interessata da dichiarazioni di Razionalizzazione		interessata da dichiarazioni di Mantenimento senza interventi	
				(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Amministrazioni Centrali	30	185	3,25%	53	32,52%	110	67,48%
Ministeri	5	47	0,83%	2	5,56%	34	94,44%
Agenzie Fiscali	1	7	0,12%	4	100,00%	0	0,00%
Altre Amministrazioni centrali	24	134	2,35%	47	37,90%	77	62,10%
Amministrazioni Locali	8.169	5.584	98,09%	2.561	44,15%	3.240	55,85%
Regioni	20	741	13,02%	378	60,38%	248	39,62%
Città Metropolitane e Province	104	797	14,00%	363	56,37%	281	43,63%
Comuni	7.163	3.951	69,40%	1.620	39,75%	2.455	60,25%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	241	350	6,15%	126	39,13%	196	60,87%
Altre Amministrazioni Locali	641	1.610	28,28%	767	49,26%	790	50,74%
Enti di previdenza	2	13	0,23%	2	33,33%	4	66,67%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	13	0,23%	2	33,33%	4	66,67%
TOTALE	8.201	5.693		2.586	43,85%	3.312	56,15%

Note: Il peso percentuale delle società partecipate interessate da dichiarazioni di razionalizzazione e da dichiarazioni di mantenimento senza interventi è determinato, per ogni tipologia di amministrazione e per ogni aggregato, considerando le sole società partecipate per le quali è stato dichiarato un esito (razionalizzazione e mantenimento senza interventi). Per ulteriori dettagli sulle modalità di calcolo, si rimanda alla Appendice C "Nota per la lettura dei dati".

I dati contenuti nelle Tavole II.1 e II.2 delineano un quadro complessivo delle partecipazioni che le amministrazioni hanno deliberato di alienare o, comunque, di sottoporre ad altra misura di razionalizzazione.

Nella successiva Tavola II.3 sono rappresentate le modalità di razionalizzazione indicate dalle amministrazioni. Tra queste, la cessione a titolo oneroso della partecipazione riguarda quasi il 40 per cento del totale.

TAVOLA II.3: MODALITÀ DI RAZIONALIZZAZIONE DICHIARATA DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Modalità razionalizzazione	Numero partecipazioni	Percentuale Esito vs Totale
Cessione della partecipazione a titolo oneroso (alienazione)	3.065	39,07%
Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	1.204	15,35%
Fusione della società per incorporazione in altra società	1.014	12,93%
Messa in liquidazione della società	941	11,99%
Recesso dalla società	792	10,10%
Fusione della società per unione con altra società	388	4,95%
Scioglimento della società	235	3,00%
Cessione della partecipazione a titolo gratuito	143	1,82%
Perdita della quota di partecipazione indiretta in ragione della cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	63	0,80%
TOTALE	7.845	100%

Per quanto attiene alle misure di razionalizzazione che incidono sull'assetto societario, quali la fusione, la liquidazione e lo scioglimento, si sottolinea che tali operazioni implicano la detenzione, in capo alle pubbliche amministrazioni, di partecipazioni tali da poter adottare le relative delibere¹⁵.

Analisi per stato di attività e tipologia di società

Come già evidenziato, su un totale di 5.693 società partecipate, **2.586** sono quelle rispetto alle quali è stata dichiarata la volontà di attuare un intervento di razionalizzazione. Da un'analisi svolta per **stato di attività**¹⁶, emerge che, tra queste ultime, **2.264** società risultano "attive", mentre **134** sono sottoposte a procedure concorsuali, **188** risultano non operanti o, in via residuale, cessate o sospese (Tavola II.4 A).

Tra le **3.312** società rispetto alle quali è stata dichiarata la volontà di mantenimento della partecipazione, **3.094** risultano "attive", mentre **119** sono sottoposte a procedure concorsuali, **99** risultano non operanti o, in via residuale, cessate o sospese (Tavola II.4 B).

¹⁵ Con riferimento a tali misure, si è ritenuto opportuno rinviare ulteriori rilevazioni ed analisi al momento in cui sarà disponibile, nell'ambito del monitoraggio delle azioni di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, di cui all'art. 20 del TUSP, un quadro conoscitivo più esauriente della loro effettiva implementazione. A tal fine, al paragrafo 6.2 delle Linee guida della Struttura è stato precisato che il provvedimento di razionalizzazione periodica deve anche contenere una descrizione delle attività compiute dall'ente in attuazione della procedura di revisione straordinaria attuata ai sensi dell'articolo 24 del TUSP.

Si precisa altresì che la misura "Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società" si sostanzia - in base ai dati a disposizione - in propositi di contenimento dei costi di funzionamento della società.

¹⁶ Dato censito nell'applicativo Partecipazioni del Portale Tesoro, comunicato dalle amministrazioni in sede di revisione straordinaria per ciascuna società partecipata.

TAVOLA II.4: DISTRIBUZIONE DELLE PARTECIPAZIONI PER STATO DI ATTIVITÀ DELL'IMPRESA IN BASE ALL'ESITO (RAZIONALIZZAZIONE O MANTENIMENTO) DICHIARATO DALL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

II.4 A – PARTECIPAZIONI OGGETTO DI RAZIONALIZZAZIONE

Stato di attività dell'impresa	Società partecipate		Partecipazioni			
	(numero)	(percentuale)	Dirette (numero)	Indirette (numero)	Totali (numero) (percentuale)	
La società è attiva	2.264	87,55%	6.083	1.261	7.102	90,53%
Sono in corso procedure concorsuali (fallimento, amm. straordinaria, ...)	134	5,18%	273	49	314	4,00%
La società non è attiva *	188	7,27%	356	74	429	5,47%
TOTALE	2.586	100%	6.712	1.384	7.845	100%

II.4 B – PARTECIPAZIONI OGGETTO DI MANTENIMENTO SENZA INTERVENTI

Stato di attività dell'impresa	Società partecipate		Partecipazioni			
	(numero)	(percentuale)	Dirette (numero)	Indirette (numero)	Totali (numero) (percentuale)	
La società è attiva	3.094	93,42%	18.133	3.203	20.253	96,27%
Sono in corso procedure concorsuali (fallimento, amm. straordinaria, ...)	119	3,59%	282	94	356	1,69%
La società non è attiva *	99	2,99%	360	72	428	2,03%
TOTALE	3.312	100%	18.775	3.369	21.037	100%

Note: (*) Comprende prevalentemente società classificate come “cessate”, “sospese” e, in prevalenza, “inattive”. Per le inattive, la condizione di inattività può derivare dal fatto che l'impresa non ha ancora iniziato l'attività produttiva perché, ad esempio, è in attesa del rilascio delle necessarie autorizzazioni, non ha presentato la dichiarazione di inizio attività oppure si è verificata un'interruzione dell'attività per tutto l'esercizio (ad es. nel caso di ristrutturazioni dei locali, provvedimenti sanzionatori, ecc.).

L'analisi per **tipologia di società** evidenzia che, in linea generale, la maggioranza delle partecipazioni è detenuta in società a responsabilità limitata (47 per cento) e società per azioni (31 per cento).

In dettaglio, le partecipazioni oggetto di almeno un intervento di razionalizzazione interessano nel 43 per cento dei casi società a responsabilità limitata e nel 30 per cento società per azioni.

Le partecipazioni rispetto alle quali è stato dichiarato il mantenimento senza interventi riguardano nel 42 per cento dei casi società a responsabilità limitata e nel 35 per cento società per azioni. (Tavola II.5 A e II.5 B).

TAVOLA II.5: DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PER FORMA GIURIDICA E DELLE PARTECIPAZIONI IN ESSE DETENUTE IN BASE ALL'ESITO DICHIARATO DALL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

II. 5 A – PARTECIPAZIONI OGGETTO DI RAZIONALIZZAZIONE

Forma giuridica	Società partecipate		Partecipazioni			
	(numero)	(percentuale)	Dirette (numero)	Indirette (numero)	Totali (numero) (percentuale)	
Società per azioni	787	30,43%	2.841	446	3.132	39,92%
Società a responsabilità limitata	1.120	43,31%	1.959	707	2.611	33,28%
Società consortile per azioni	74	2,86%	279	23	296	3,77%
Società consortile a responsabilità limitata	436	16,86%	1.209	131	1.310	16,70%
Società cooperativa	160	6,19%	418	64	477	6,08%
Società estera	4	0,15%	1	13	14	0,18%
Società in accomandita semplice	2	0,08%	2	0	2	0,03%
Società semplice	3	0,12%	3	0	3	0,04%
TOTALE	2.586	100%	6.712	1.384	7.845	100%

II. 5 B – PARTECIPAZIONI OGGETTO DI MANTENIMENTO SENZA INTERVENTI

Forma giuridica	Società partecipate		Partecipazioni			
	(numero)	(percentuale)	Dirette (numero)	Indirette (numero)	Totali (numero) (percentuale)	
Società per azioni	1.162	35,08%	9.967	1.724	10.873	51,69%
Società a responsabilità limitata	1.394	42,09%	4.027	1.096	4.965	23,60%
Società consortile per azioni	82	2,48%	861	49	875	4,16%
Società consortile a responsabilità limitata	451	13,62%	2.826	419	3.168	15,06%
Società cooperativa	208	6,28%	1.089	63	1.133	5,39%
Società estera	13	0,39%	3	18	21	0,10%
Società in accomandita semplice	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Società semplice	2	0,06%	2	0	2	0,01%
TOTALE	3.312	100%	18.775	3.369	21.037	100%

Settori di attività delle società partecipate

Con riferimento al settore di attività in cui operano le società partecipate (primario, secondario e terziario), l'analisi svolta ha permesso di rilevare quanto segue (Tavola II.6):

- A. Il 68 per cento delle società opera nel settore terziario, il 31 per cento in quello secondario e l'1 per cento nel primario.
- B. Le partecipazioni oggetto di interventi di razionalizzazione si concentrano nel settore terziario (il 65 per cento del totale, il secondario si attesta al 33 per cento e la parte residua è riferibile al primario), mentre quelle per le quali è stato dichiarato il mantenimento riguardano le società che operano nel settore terziario e in quello

secondario (in entrambi i casi con una percentuale di quasi il 50 per cento; il primario è infatti prossimo allo zero per cento)¹⁷.

TAVOLA II.6: LE PARTECIPAZIONI E LE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SETTORE DI ATTIVITÀ

Settore di attività	Società partecipate		Partecipazioni		di cui: oggetto di Razionalizzazione		oggetto di Mantenimento senza interventi		N° medio di partecipazioni nella stessa società (numero)
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	
Settore primario	70	1,23%	210	0,65%	100	53,48%	87	46,52%	3,0
A - AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	70	1,23%	210	0,65%	100	53,48%	87	46,52%	3,0
Settore secondario	1.761	30,93%	14.408	44,43%	2.632	20,03%	10.507	79,97%	8,2
B - ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	9	0,16%	9	0,03%	4	80,00%	1	20,00%	1,0
C - ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	213	3,74%	385	1,19%	193	56,60%	148	43,40%	1,8
D - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	494	8,68%	2.510	7,74%	491	21,37%	1.807	78,63%	5,1
E - FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	719	12,63%	10.366	31,97%	1.531	16,02%	8.024	83,98%	14,4
F - COSTRUZIONI	326	5,73%	1.138	3,51%	413	43,94%	527	56,06%	3,5
Settore Terziario	3.862	67,84%	17.809	54,92%	5.113	32,87%	10.443	67,13%	4,6
G - COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	366	6,43%	567	1,75%	130	24,30%	405	75,70%	1,5
H - TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	554	9,73%	2.680	8,26%	721	30,62%	1.634	69,38%	4,8
I - ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	87	1,53%	174	0,54%	56	37,09%	95	62,91%	2,0
J - SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	245	4,30%	2.156	6,65%	412	19,71%	1.678	80,29%	8,8
K - ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	181	3,18%	1.082	3,34%	526	61,66%	327	38,34%	6,0
L - ATTIVITÀ IMMOBILIARI	220	3,86%	1.050	3,24%	384	45,34%	463	54,66%	4,8
M - ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	1.101	19,34%	5.825	17,96%	1.781	35,83%	3.190	64,17%	5,3
N - NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	557	9,78%	2.679	8,26%	595	24,93%	1.792	75,07%	4,8
O - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	30	0,53%	139	0,43%	51	40,48%	75	59,52%	4,6
P - ISTRUZIONE	112	1,97%	397	1,22%	112	31,28%	246	68,72%	3,5
Q - SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	97	1,70%	223	0,69%	58	27,62%	152	72,38%	2,3
R - ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	192	3,37%	408	1,26%	159	45,69%	189	54,31%	2,1
S - ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	119	2,09%	428	1,32%	128	39,38%	197	60,62%	3,6
U - ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	1	0,02%	1	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1,0
TOTALE	5.693	100%	32.427	100%	7.845	27,16%	21.037	72,84%	5,7

Note: Il peso percentuale delle partecipazioni interessate da dichiarazioni di razionalizzazione e da dichiarazioni di mantenimento senza interventi è determinato, per ogni settore di attività in cui operano le relative società partecipate, considerando le sole partecipazioni per le quali è stato dichiarato un esito (razionalizzazione e mantenimento senza interventi).

Tra le società partecipate operanti nel settore secondario, risultano prevalenti quelle del settore delle *utilities*.

Per quanto riguarda, invece, le società partecipate del settore terziario, prevalgono quelle che operano nelle attività professionali, scientifiche e tecniche. Tra queste, figurano società che svolgono attività di direzione aziendale (tra le quali le società “holding”), società che operano nella promozione dell’imprenditorialità e dello sviluppo del territorio e quelle che operano in ambiti di ricerca e sviluppo (tra le quali molte società partecipate dalle Università).

¹⁷ Su un totale di 7.845 partecipazioni oggetto di razionalizzazione, 5.113 - pari a circa il 65 per cento - afferiscono al settore terziario, 2.632 - pari a circa il 33 per cento - si concentrano nel settore secondario, le residue 100 si riferiscono al primario.

L'analisi del numero medio di pubbliche amministrazioni che detengono partecipazioni nella stessa società (v. ultima colonna della Tavola II.6) evidenzia come, mediamente, le *utilities* dei settori idrico e di gestione dei rifiuti siano quelle per le quali si registra in maggiore misura la compartecipazione di più amministrazioni (tipicamente si tratta di amministrazioni locali e, in particolar modo, di comuni) rispetto alle società che operano in altri settori. Infatti, il numero medio di amministrazioni che partecipano nelle società operanti nell'ambito dei citati settori (14,4 amministrazioni) è il più alto tra tutti i settori considerati.

Il numero medio di amministrazioni partecipanti ad una società risulta elevato anche tra le imprese che operano nei servizi di informazione e comunicazione (8,8 amministrazioni)¹⁸ e tra quelle che svolgono attività finanziarie e assicurative (6 amministrazioni).

Risultati economici

La Tavola II.7 (riquadri A e B) indica il numero delle società partecipate per le quali sono stati previsti interventi di razionalizzazione e di quelle non interessate da interventi di razionalizzazione e lo pone in relazione con i risultati di bilancio nell'anno 2015.

Analizzando i dati della Tavola II.7 A, riguardanti le società partecipate per le quali sono stati dichiarati interventi di razionalizzazione, si evidenzia che il **61 per cento** di tali società nel 2015 risulta avere chiuso il bilancio **in utile**, con un risultato di esercizio pari a circa 1 miliardo di euro. Le società **in perdita** sono il **34 per cento** del totale e le loro perdite complessive si attestano a 1,1 miliardi euro. A consuntivo, si può constatare come la perdita cumulata delle società da razionalizzare, ecceda gli utili cumulati, nonostante la maggiore numerosità delle società con risultato economico positivo¹⁹.

TAVOLA II.7: RISULTATO DI ESERCIZIO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

II.1 A - PARTECIPAZIONI OGGETTO DI RAZIONALIZZAZIONE				
Risultato di esercizio (*)	2015			
	Società		Partecipazioni	Risultato economico complessivo
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(Euro)
Società in utile	1.459	61%	4.852	1.086.479.079
Società in pareggio (**)	130	5%	353	0
Società in perdita	810	34%	2.282	-1.122.279.231
TOTALE	2.399	100%	7.487	-35.800.152

Note: (*) L'analisi è svolta solo sulle società per cui si dispone dei dati di bilancio (risultano non disponibili i dati per 187 società nel 2015). (**) Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con un risultato economico dell'anno oggetto di valutazione compreso tra 1 Euro e -1 Euro.

¹⁸ Tra di esse sono presenti società che operano nel settore dell'informatica - ICT, e offrono servizi alle numerose amministrazioni socie o consorziate.

¹⁹ I dati sono coerenti con quanto rilevato nel quadriennio 2011-2014, in cui gli utili cumulati sono risultati, nell'ordine: 841.970.940, 868.695.030, 1.033.455.712, 1.053.910.967; le perdite cumulate, nello stesso arco temporale, sono risultate, rispettivamente: -1.459.734.332, -1.166.762.255, -1.101.686.726, -1.403.760.587.

Analizzando i dati della Tavola II.7 B, riguardanti le società partecipate per cui è dichiarata la volontà di **mantenimento** delle partecipazioni da parte delle amministrazioni, risulta che, nel 2015, in più del **70 per cento** dei casi esse hanno chiuso il **bilancio in utile**, con un risultato complessivo di esercizio pari a circa 2,2 miliardi di euro. Le **società in perdita** per le quali si dichiara la volontà di mantenimento delle partecipazioni²⁰ sono **circa il 20 per cento** del totale e le perdite complessive si attestano, nel medesimo anno, a quasi 700 milioni di euro (Tavola II. 7 B)²¹.

II.7 B – PARTECIPAZIONI OGGETTO DI MANTENIMENTO SENZA INTERVENTI

Risultato di esercizio (*)	Società		2015	
	(numero)	(percentuale)	Partecipazioni (numero)	Risultato economico complessivo (Euro)
Società in utile	2.347	75%	17.444	2.220.148.182
Società in pareggio (**)	152	5%	869	0
Società in perdita	638	20%	2.237	-695.407.292
TOTALE	3.137	100%	20.550	1.524.740.890

Note: (*) L'analisi è svolta solo sulle società per cui si dispone dei dati di bilancio (risultano non disponibili i dati per 175 società nel 2015). (**) Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con un risultato economico dell'anno oggetto di valutazione compreso tra 1 Euro e -1 Euro.

Dalle tavole II.7A e II.7B emerge che esistono società in utile per le quali le amministrazioni hanno dichiarato la volontà di attuare interventi di razionalizzazione, e, di converso, numerose amministrazioni partecipanti in società in perdita che hanno espresso la volontà di mantenere la partecipazione.

Il mantenimento di partecipazioni in società in perdita (laddove ammesso dal TUSP) è prevalentemente riconducibile alla circostanza che queste, secondo quanto dichiarato dalle amministrazioni, erogano servizi di interesse generale. Il ricorrere di tale ipotesi permette, infatti, come sarà approfondito in seguito (cfr. par. V.2), di derogare alla norma del TUSP che, nell'ipotesi di perdite reiterate (quattro esercizi su cinque), impone la razionalizzazione della partecipazione.

La scelta, operata in numerosi casi dalle amministrazioni socie, di procedere alla razionalizzazione di partecipazioni in società in utile, appare riconducibile ad altri obblighi imposti dalla riforma, allo scopo di evitare l'abuso di forme organizzative privatistiche per eludere i vincoli imposti alle amministrazioni o la distorsione della concorrenza. Si fa, in particolare, riferimento alle già richiamate norme del Testo Unico, relative alla definizione

²⁰ Si segnala che le società che hanno dichiarato la volontà di "mantenimento con interventi di razionalizzazione", rientrano nell'analisi delle società oggetto di razionalizzazione e non in quella relativa alle società che hanno manifestato la volontà di mantenimento. Tali società, che rimangono partecipate dal socio pubblico, in molti casi registrano forti perdite e i propositi di intervento non sono sempre puntualmente quantificabili.

²¹ I dati sono coerenti con quelli registrati per il quadriennio 2011-2014, in cui gli utili cumulati sono risultati, nell'ordine: 1.615.268.632, 1.782.095.448, 1.927.108.675, 2.021.179.235 euro; nello stesso arco temporale, le perdite sono risultate, rispettivamente: -976.258.890, -785.419.613, -718.154.121, -527.546.353 euro.

delle attività il cui esercizio è ritenuto legittimo da parte delle società partecipate, nonché alla individuazione di un numero chiuso di requisiti che legittimano il mantenimento di una partecipazione.

Fatturati

La Tavola II.8 illustra il numero delle società partecipate e delle partecipazioni, suddividendole per fasce di fatturato medio nel triennio 2013-2015. Il TUSP²², infatti, fa obbligo alle amministrazioni di adottare misure di razionalizzazione nel caso delle partecipazioni detenute in società che, nel triennio indicato, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500.000 euro.

Sul totale di **5.370 società partecipate** per le quali si dispone dei dati di fatturato²³, nel **57 per cento** dei casi si riscontra un **valore di fatturato medio superiore a quello minimo indicato dal TUSP**. Nel **restante 43 per cento dei casi** è stato conseguito nel triennio 2013-2015 un **fatturato medio inferiore** alla soglia minima richiesta dal TUSP.

Del totale delle partecipazioni riferibili a società con fatturato medio non in linea con il TUSP, in circa il 40 per cento dei casi le amministrazioni hanno scelto di porre in essere interventi di razionalizzazione, mentre per il restante 60 per cento, le amministrazioni hanno manifestato la volontà di mantenere comunque la partecipazione nella società.

TAVOLA II.8: FASCE DI FATTURATO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE

Soglia di Fatturato medio (Triennio 2013-2015)	Società		Partecipazioni		di cui:			
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	oggetto di Razionalizzazione		oggetto di Mantenimento senza interventi	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Superiore a 1.000.000 Euro	2.535		19.423		3.721		14.493	
Da 750.001 a 1.000.000 Euro	217	57,11%	861	68,20%	274	21,65%	512	78,35%
Da 500.001 a 750.000 Euro	315		1.176		348		712	
Da 250.001 a 500.000 Euro	446	42,89%	2.093	31,80%	779	39,73%	1.025	60,27%
Fino a 250.000 Euro	1.857		7.914		2.440		3.859	
TOTALE	5.370	100%	31.467	100%	7.562	27%	20.601	73%

Note: L'analisi sugli esiti include esclusivamente le partecipazioni per le quali l'amministrazione ha dichiarato un esito (razionalizzazione o mantenimento). Per un totale di 3.545 partecipazioni (cfr. nota 14) non è stato indicato alcun esito; per 3.304 di queste si dispone dei dati di fatturato: tale cifra rappresenta la differenza, tra il totale delle partecipazioni per cui è stato comunicato un esito (31.467) e la somma delle partecipazioni riconducibili a ciascun esito (7.562+20.601). Il 40 per cento dei casi citati nel testo è riferito a circa 8.100 partecipazioni relative alle società con fatturato medio inferiore a 500.000 (in dettaglio 779+2.440+1.025+3.859).

²² L'art. 20, comma 2, lett. d), del TUSP, stabilisce che le amministrazioni pubbliche devono adottare misure di razionalizzazione per le partecipazioni detenute in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, del TUSP, detta soglia è ridotta a cinquecentomila euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione riferiti al 31 dicembre 2019.

²³ L'analisi è svolta solo sulle società per cui si dispone dei dati di fatturato (risultano non disponibili i dati per 323 società partecipate, corrispondenti a 960 partecipazioni).

La Tavola II.9 illustra il numero delle società partecipate e delle partecipazioni relative a fasce di fatturato medio del triennio 2013-2015, distinte in base all'esito comunicato dalle amministrazioni ai sensi del TUSP (razionalizzazione o mantenimento) e in base al settore di attività di riferimento (primario, secondario, terziario).

L'analisi condotta per settori indica che nel **terziario**, dove si concentra la maggioranza delle società partecipate e quindi delle partecipazioni, il **40 per cento** delle partecipazioni fa riferimento a società che **non rispettano il valore di fatturato medio imposto dal TUSP**. Esso si divide tra un 16 per cento di partecipazioni che verranno razionalizzate e un 24 per cento di partecipazioni che verranno mantenute. La situazione è ribaltata invece nel **secondario**, dove la **maggioranza delle partecipazioni** fa riferimento a società (85 per cento) con una **soglia di fatturato in linea con il Testo Unico**; il restante 15 per cento si divide tra un 6 per cento di partecipazioni per cui è prevista la razionalizzazione e un 9 per cento che verranno mantenute. Infine, nel **primario**, dove la concentrazione delle società e delle partecipazioni è più bassa, il **66 per cento** delle partecipazioni è in società che **non rispettano il valore di fatturato medio imposto dal TUSP**, suddiviso in un 38 per cento per cui è prevista razionalizzazione e un 28 per cento per cui è previsto il mantenimento.

TAVOLA II.9: FASCE DI FATTURATO PER SETTORE DI ATTIVITÀ DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE

	Settore Primario			Settore Secondario			Settore Terziario		
	Società	Partecipazioni		Società	Partecipazioni		Società	Partecipazioni	
	(numero)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(numero)	(percentuale)
Partecipazioni per cui è stata dichiarata la volontà di razionalizzazione									
Superiore a 1.000.000 Euro	15	20		408	1.639		593	2.062	
Da 750.001 a 1.000.000 Euro	1	3	16%	20	63	14%	79	208	17%
Da 500.001 a 750.000 Euro	2	5		24	102		110	241	
Da 250.001 a 500.000 Euro	2	2	38%	51	158	6%	199	619	16%
Fino a 250.000 Euro	20	66		186	588		736	1.786	
TOTALE	40	96	54%	689	2.550	20%	1.717	4.916	33%
Partecipazioni per cui è stato dichiarato il mantenimento senza interventi									
Superiore a 1.000.000 Euro	10	32		798	8.871		1.062	5.590	
Da 750.001 a 1.000.000 Euro	0	0	18%	42	138	71%	89	374	43%
Da 500.001 a 750.000 Euro	1	1		42	136		154	575	
Da 250.001 a 500.000 Euro	1	1	28%	52	224	9%	158	800	24%
Fino a 250.000 Euro	10	49		164	1.023		590	2.787	
TOTALE	22	83	46%	1.098	10.392	80%	2.053	10.126	67%
TOTALE	62	179	100%	1.787	12.942	100%	3.770	15.042	100%

Note: L'analisi è svolta solo sulle società per cui si dispone dei dati di fatturato (risultano non disponibili i dati per 323 società partecipate, corrispondenti a 960 partecipazioni) e per le partecipazioni per cui si dispone di un esito (razionalizzazione o mantenimento): per un totale di 3.545 partecipazioni non è stato indicato, trattandosi di partecipazioni in società che, alla data di entrata in vigore del TUSP, risultavano già interessate da procedure di liquidazione volontaria o scioglimento o di partecipazioni in società quotate.

III. IL MONITORAGGIO DELLA REVISIONE STRAORDINARIA

Il processo di monitoraggio svolto dalla Struttura si è articolato in diverse fasi, a valle delle quali è stato possibile identificare le partecipazioni non conformi al TUSP. Una descrizione della metodologia seguita, degli strumenti informatici a supporto (in particolare, il cruscotto di monitoraggio, c.d. Dashboard), è disponibile nell'appendice del presente rapporto, alla quale si rimanda (cfr. Appendice B, "Il processo di monitoraggio - descrizione").

III.1 GLI ESITI DEL PROCESSO DI MONITORAGGIO

Su un totale di 32.427 partecipazioni comunicate, il **42 per cento** appare rispettare le **disposizioni previste dal TUSP** (13.609 partecipazioni), mentre il **56 per cento** (18.124 partecipazioni) **non risulta coerente con i parametri delineati dal Testo Unico** (Tavola III.10). Il restante 2% (694 partecipazioni) è costituito da partecipazioni per cui il Testo Unico prevede una deroga.

TAVOLA III.10: GLI ESITI DEL MONITORAGGIO "AUTOMATICO"

	Partecipazioni		di cui:		Rispettano il T.U.S.P.		T.U.S.P. non applicabile (*)	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Amministrazioni Centrali	207	0,64%	118	57,00%	80	38,65%	9	4,35%
Ministeri	47	0,14%	8	17,02%	30	63,83%	9	19,15%
Agenzie Fiscali	7	0,02%	5	71,43%	2	28,57%	0	0%
Altre Amministrazioni centrali	153	0,47%	105	68,63%	48	31,37%	0	0%
Amministrazioni Locali	32.207	99,32%	18.000	55,89%	13.527	42,00%	680	2,11%
Regioni	758	2,34%	638	84,17%	112	14,78%	8	1,06%
Città Metropolitane e Province	973	3,00%	718	73,79%	232	23,84%	23	2,36%
Comuni	26.362	81,30%	14.183	53,80%	11.589	43,96%	590	2,24%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	671	2,07%	449	66,92%	214	31,89%	8	1,19%
Altre Amministrazioni Locali	3.443	10,62%	2.012	58,44%	1.380	40,08%	51	1,48%
Enti di previdenza	13	0,04%	6	46,15%	2	15,38%	5	38,46%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	13	0,04%	6	46,15%	2	15,38%	5	38,46%
TOTALE	32.427	100%	18.124	55,89%	13.609	41,97%	694	2,14%

Nota: (*) Nella colonna della Tavola "TUSP non applicabile" sono incluse tutte le partecipazioni per cui il TUSP prevede una deroga.

Incrociando tali dati con gli esiti dichiarati dalle amministrazioni rispetto alla volontà di mantenere o razionalizzare le partecipazioni detenute, si nota che nell'ambito delle 21.037 partecipazioni per cui è stata dichiarata dalle pubbliche amministrazioni la volontà di mantenere la partecipazione, nel 40 per cento dei casi tale decisione non appare coerente con le disposizioni del TUSP (Tavola III.11).

TAVOLA III.11: ESITI DEL MONITORAGGIO “AUTOMATICO” E DICHIARAZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Totale Partecipazioni (oggetto di mantenimento e di razionalizzazione)		Partecipazioni oggetto di mantenimento		di cui: Non rispettano il T.U.S.P.		Rispettano il T.U.S.P.		Partecipazioni oggetto di razionalizzazione		di cui: Non rispettano il T.U.S.P.		Rispettano il T.U.S.P.	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale vs. Partecipaz. da mantenere)	(numero)	(percentuale vs. Partecipaz. da mantenere)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale vs. Partecipaz. da razionalizzare)	(numero)	(percentuale vs. Partecipaz. da razionalizzare)
Amministrazioni Centrali	170	0,59%	113	0,39%	45	0,21%	68	0,32%	57	0,20%	45	0,57%	12	0,15%
Ministeri	36	0,12%	34	0,12%	4	0,02%	30	0,14%	2	0,01%	2	0,03%	0	0,00%
Agenzie Fiscali	4	0,01%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	4	0,01%	2	0,03%	2	0,03%
Altre Amministrazioni centrali	130	0,45%	79	0,27%	41	0,19%	38	0,18%	51	0,18%	41	0,52%	10	0,13%
Amministrazioni Locali	28.706	99,39%	20.920	72,43%	8.304	39,47%	12.454	59,20%	7.786	26,96%	6.660	84,89%	1.073	13,68%
Regioni	636	2,20%	251	0,87%	158	0,75%	92	0,44%	385	1,33%	365	4,65%	20	0,25%
Città Metropolitane e Province	768	2,66%	318	1,10%	157	0,75%	159	0,76%	450	1,56%	369	4,70%	73	0,93%
Comuni	23.719	82,12%	18.139	62,80%	7.088	33,69%	10.899	51,81%	5.580	19,32%	4.851	61,84%	690	8,80%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	598	2,07%	429	1,49%	237	1,13%	191	0,91%	169	0,59%	144	1,84%	23	0,29%
Altre Amministrazioni Locali	2.985	10,34%	1.783	6,17%	664	3,16%	1.113	5,29%	1.202	4,16%	931	11,87%	267	3,40%
Enti di previdenza	6	0,02%	4	0,01%	2	0,01%	2	0,01%	2	0,01%	2	0,03%	0	0,00%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	6	0,02%	4	0,01%	2	0,01%	2	0,01%	2	0,01%	2	0,03%	0	0,00%
TOTALE	28.882	100%	21.037	72,84%	8.351	39,70%	12.524	59,53%	7.845	27,16%	6.707	85,49%	1.085	13,83%

Nota: Dall'analisi sono escluse tutte le partecipazioni per le quali il TUSP risulta non applicabile e quelle per le quali non è stato dichiarato l'esito da parte delle amministrazioni.

Analizzando le partecipazioni per le quali le amministrazioni hanno ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche di razionalizzazione (esito “*mantenimento senza interventi*”), sono state riscontrate **8.066 “anomalie”**.

Con il termine “anomalia” si definisce il caso di una partecipazione pubblica per la quale, sulla base dei dati comunicati, è stato rilevato che

- l'amministrazione pubblica ha comunicato che intende mantenere la partecipazione senza effettuare interventi di razionalizzazione;
- la decisione di mantenere la partecipazione non appare, *prima facie*, conforme alle disposizioni normative contenute negli artt. 3, 4 e 20 del TUSP²⁴.

Approfondimento: i requisiti previsti nel TUSP in merito alla legittimità della detenzione delle partecipazioni

Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica - Art. 3: le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

Attività ammissibili ai fini del mantenimento delle partecipazioni pubbliche - Art. 4:

- produzione di un servizio di interesse generale;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
- realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato;

²⁴ Per maggior dettaglio si rimanda agli aspetti metodologici del processo di monitoraggio riportati in Appendice B “Il processo di monitoraggio: descrizione”.

- autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;
- servizi di committenza.

Ulteriori parametri normativi rilevanti ai fini della legittimità delle partecipazioni – Art. 4:

Partecipazioni in:

- società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di ottimizzarne e valorizzarne l'utilizzo;
- società aventi per oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali;
- società organizzate come Gruppi di azione locale²⁵;
- società finalizzate, prevalentemente, alla gestione di spazi fieristici e all'organizzazione di eventi fieristici, alla realizzazione e alla gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché alla produzione di energia da fonti rinnovabili;
- società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, o con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca e società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche, costituite da Università;
- società che producono servizi economici di interesse generale a rete.

Parametri quantitativi e di efficienza gestionale ai fini della legittimità delle partecipazioni - Art. 20:

- società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle di altre società partecipate o di enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500.000 euro²⁶;
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale con risultato economico negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo 4.

Nella Tavola III.12 si mostra il dettaglio di tali anomalie, distinte per tipologia di amministrazione.

²⁵ In attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014.

²⁶ L'art. 26, comma 12-quinquies, del Testo unico fissa la soglia del fatturato medio nell'importo di cinquecentomila euro per l'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'art. 20 del TUSP relativi al triennio 2015-2017 e al triennio 2016-2018.

TAVOLA III.12: DETTAGLIO SULLE PARTECIPAZIONI PER CUI È STATO DICHIARATO IL MANTENIMENTO - ANOMALIE

	N. Amministrazioni Pubbliche adempienti che hanno dichiarato partecipazioni al 25-02-2018		Totale partecipazioni per cui è stato dichiarato il mantenimento		Totale partecipazioni con anomalie riscontrate	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Amministrazioni Centrali	30	0,37%	113	0,54%	43	0,20%
Ministeri	5	0,06%	34	0,16%	4	0,02%
Agenzie Fiscali	1	0,01%	0	0,00%	0	0,00%
Altre Amministrazioni centrali	24	0,29%	79	0,38%	39	0,19%
Amministrazioni Locali	8.169	99,61%	20.920	99,44%	8.022	38,13%
Regioni	20	0,24%	251	1,19%	135	0,64%
Città Metropolitane e Province	104	1,27%	318	1,51%	138	0,66%
Comuni	7.163	87,34%	18.139	86,22%	6.874	32,68%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	241	2,94%	429	2,04%	234	1,11%
Altre Amministrazioni Locali	641	7,82%	1.783	8,48%	641	3,05%
Enti di previdenza	2	0,02%	4	0,02%	1	0,00%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	0,02%	4	0,02%	1	0,00%
TOTALE	8.201	100%	21.037	100%	8.066	38,34%

Nota: Il numero totale delle anomalie è pari a 8.066; esso si discosta rispetto al numero di partecipazioni per cui è stato dichiarato il mantenimento e che non rispettano il TUSP (8.351 come da Tavola precedente) perché in tale analisi non si considerano 285 procedure concorsuali già in atto.

Dalla lettura congiunta della Tavola III.13 e della Tavola III.14 si evidenzia che la maggioranza dei casi contenenti delle anomalie è riconducibile al mancato rispetto dell'articolo 20. In particolare:

- nel 79% dei casi, l'anomalia è riconducibile al solo mancato rispetto dell'art. 20²⁷;
- in circa il 10% dei casi, l'anomalia è riconducibile al mancato rispetto congiunto degli artt. 4 e 20;
- nel restante 11% dei casi, l'anomalia è riconducibile al mancato rispetto del solo art. 4.

²⁷ In soli due casi l'anomalia è riconducibile anche al mancato rispetto dell'art.3.

TAVOLA III.13: DESCRIZIONE ANOMALIE PER NON CONFORMITÀ AGLI ARTICOLI 3, 4 E 20 DEL TUSP

	N. Enti adempienti che hanno dichiarato partecipazioni al 25-02-2018		Totale partecipazioni per cui è stato dichiarato il mantenimento		Totale partecipazioni con anomalie riscontrate		Descrizione anomalia (numero partecipazioni interessate da ogni casistica)		
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	Art. 3 Non rispettato	Art. 4 Non rispettato	Art.20 Non rispettato
Amministrazioni Centrali	30	0,37%	113	0,54%	43	0,20%	0	17	39
Ministeri	5	0,06%	34	0,16%	4	0,02%	0	3	3
Agenzie Fiscali	1	0,01%	0	0,00%	0	0,00%	0	0	0
Altre Amministrazioni centrali	24	0,29%	79	0,38%	39	0,19%	0	14	36
Amministrazioni Locali	8.169	99,61%	20.920	99,44%	8.022	38,13%	2	1.689	7.169
Regioni	20	0,24%	251	1,19%	135	0,64%	0	85	99
Città Metropolitane e Province	104	1,27%	318	1,51%	138	0,66%	0	38	123
Comuni	7.163	87,34%	18.139	86,22%	6.874	32,68%	2	1.334	6.180
Unioni di Comuni e Comunità Montane	241	2,94%	429	2,04%	234	1,11%	0	52	206
Altre Amministrazioni Locali	641	7,82%	1.783	8,48%	641	3,05%	0	180	561
Enti di previdenza	2	0,02%	4	0,02%	1	0,00%	0	0	1
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	0,02%	4	0,02%	1	0,00%	0	0	1
TOTALE	8.201	100%	21.037	100%	8.066	38,34%	2	1.706	7.209

Nota: La somma delle singole casistiche (2+1.706+7.209) non coincide col totale delle partecipazioni in cui è stata riscontrata un'anomalia in quanto in 851 casi le anomalie sono riconducibili al mancato rispetto di più di un articolo del TUSP.

TAVOLA III.14: DESCRIZIONE ANOMALIE PER NON CONFORMITÀ AGLI ARTICOLI 3, 4 E 20 DEL TUSP - CASISTICHE DI NON CONFORMITÀ

ID	DESCRIZIONE CASISTICA (Mantenimento della partecipazione in presenza di anomalie)			Totale partecipazioni interessate per casistica
	Art. 3	Art. 4 (Incluse le deroghe)	Art. 20 (Incluse le deroghe)	
1	Rispettato	Non rispettato	Rispettato	857
2	Rispettato	Non rispettato	Non rispettato	849
3	Rispettato	Rispettato	Non rispettato	6.221
4	Non rispettato	Rispettato	Non rispettato	2
5	Rispettato	Non Applicabile	Non rispettato	137
TOTALE PARTECIPAZIONI INTERESSATE DA ANOMALIE				8.066

III.2 LE ATTIVITÀ ISPETTIVE DI RGS NEL PROCESSO DI MONITORAGGIO

Nell'ambito del monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure di razionalizzazione comunicate dalle amministrazioni pubbliche, qualora venga rilevata l'incongruenza o l'inadeguatezza delle informazioni presenti nella base dati, la Struttura può richiedere l'attivazione, da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dei relativi poteri ispettivi, estesi dall'articolo 15, comma 5, del TUSP, anche nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica.

Per quanto concerne la collaborazione interdipartimentale, con apposita determina²⁸ è stato istituito un Gruppo di lavoro per assicurare il coordinamento delle attività della Struttura e di RGS. Nell'ambito del menzionato Gruppo si provvede: a) allo scambio di dati e informazioni rilevanti ai fini dell'esercizio delle rispettive competenze e delle necessarie attività di studio e ricerca; b) all'elaborazione di orientamenti condivisi concernenti l'attuazione degli obblighi previsti dal TUSP; c) alla formulazione di proposte, anche di tipo organizzativo e formativo, per un più efficace svolgimento delle funzioni di controllo e monitoraggio sulle società a partecipazione pubblica.

Con riferimento all'attivazione delle disposizioni contenute nel citato articolo 15, comma 5, a partire dall'anno 2019, i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della RGS (S.I.Fi.P) hanno avviato le verifiche aventi ad oggetto l'applicazione delle disposizioni del TUSP, selezionando le situazioni critiche o meritevoli di approfondimento, usufruendo del supporto documentale e informativo fornito dalla Struttura.

²⁸ Determina del 7 settembre 2017, prot. DT 66907.

IV. IL MONITORAGGIO DEL CLUSTER “GRANDI ENTI LOCALI”

IV.1 IL PERIMETRO DI ANALISI

Al fine di effettuare in modo organico un’attività di controllo e monitoraggio ad ampio spettro sugli esiti della riforma, le 10.695 amministrazioni coinvolte nel processo di Revisione Straordinaria sono state suddivise in 6 cluster²⁹.

Il più rilevante di tali cluster, denominato “Grandi Enti Locali” (di seguito “GEL”), è stato oggetto di un monitoraggio specifico. Esso ricomprende 296 enti territoriali: la totalità delle regioni, delle province/città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia nonché dei comuni non capoluogo di provincia con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

Gli enti ricadenti in tale perimetro che hanno dichiarato di detenere partecipazioni rilevanti ai fini del TUSP sono risultati 287, come descritto nella Tavola seguente.

TAVOLA IV.15: TOTALE DELLE PARTECIPAZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE INCLUSE NEI GEL		
Riepilogo risultati sulle amministrazioni del cluster “Grandi Enti Locali”	Totali	%
Grandi Enti Locali (G.E.L.) nel Perimetro	296	
Totale G.E.L. Adempienti (*)	293	99%
di cui: Enti che dichiarano di non detenere partecipazioni (dichiarazioni negative)	5	2%
di cui: Enti che dichiarano di detenere partecipazioni (**)	287	98%
Totale delle Partecipazioni dichiarate	3.407	
Totale delle Società partecipate	2.350	

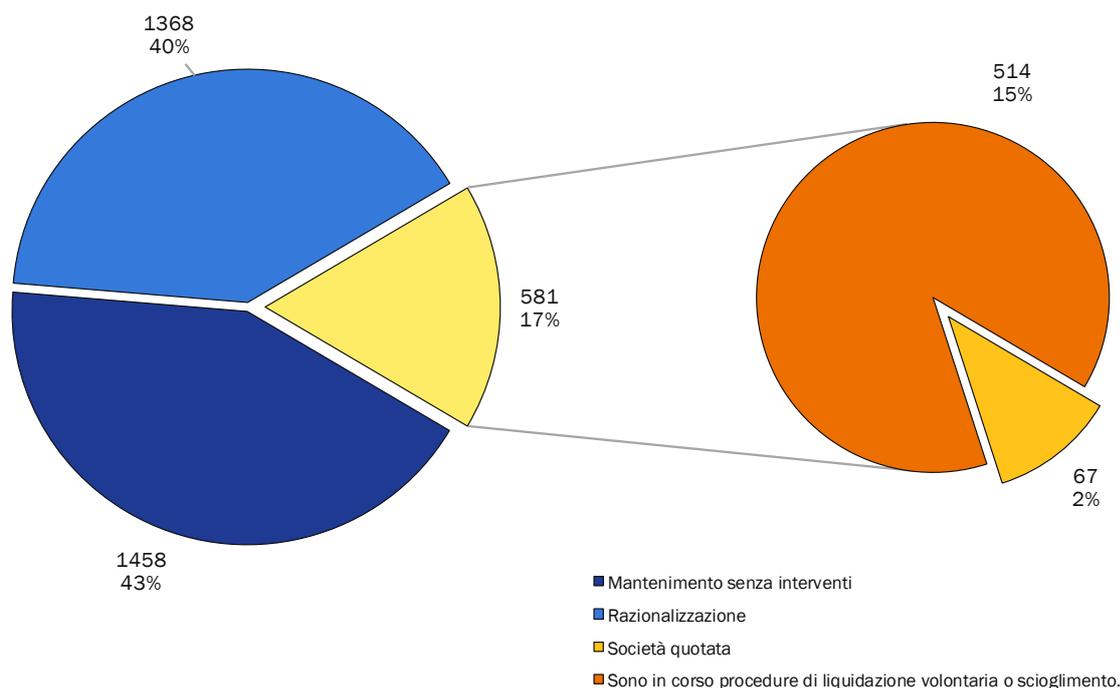
Note: (*) Per adempienti si intendono gli enti che hanno trasmesso i provvedimenti motivati di ricognizione completando la procedura prevista per la comunicazione dei dati sulla revisione straordinaria. (**) Sono considerati gli enti che hanno comunicato partecipazioni rilevanti ai fini del TUSP. In quest’ottica, nel conteggio non è stato incluso un ente che ha comunicato esclusivamente la detenzione di partecipazioni in organismi con forma giuridica diversa dalla società.

IV.2 IL MONITORAGGIO DEI GEL

Le partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche rientranti tra i GEL ammontano - sulla base delle informazioni comunicate alla Struttura - a **3.407**. Per **1.458** partecipazioni è stata dichiarata la volontà di **mantenimento**, mentre per **1.368** partecipazioni è stata dichiarata l’intenzione di intraprendere **azioni di razionalizzazione** (Figura IV.1). Non sono state oggetto di analisi 581 partecipazioni, essendo riferibili a società quotate o già in liquidazione.

²⁹ Per un maggior dettaglio sulla suddivisione delle amministrazioni in cluster di analisi, si rimanda a quanto indicato in merito agli aspetti metodologici del processo di monitoraggio riportati in Appendice B “Il processo di monitoraggio: descrizione”.

FIGURA IV.1 PARTECIPAZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE INCLUSE NEL CLUSTER DEI GRANDI ENTI LOCALI



La procedura per il controllo e monitoraggio delle partecipazioni dichiarate dai GEL si è articolata come segue:

- una **prima fase**, in cui sono state analizzate le partecipazioni per le quali gli enti hanno ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche (esito "*mantenimento senza interventi*"); in tale fase si è proceduto ad accertare, per le predette partecipazioni, la sussistenza dei requisiti previsti dal TUSP per il mantenimento della partecipazione;
- una **seconda fase**, in cui sono stati analizzati i casi in cui è stato dichiarato dagli enti partecipanti l'intento di adottare misure di razionalizzazione (esito "*razionalizzazione*"), allo scopo di verificarne l'attuazione.

La **prima fase** della procedura, destinata a far emergere le ipotesi in cui le amministrazioni hanno dichiarato l'intenzione di mantenere le partecipazioni, ponendosi tuttavia in contrasto con le disposizioni del TUSP, è stata focalizzata su 1.458 partecipazioni. Tra queste, attraverso l'utilizzo delle procedure automatizzate (descritte in Appendice B, "il processo di monitoraggio - descrizione"), sono state individuate le partecipazioni societarie ritenute anomale (cfr. par. III.1. per la definizione), in quanto non compatibili con le disposizioni del TUSP.

Le partecipazioni appartenenti alla casistica delle "anomalie" sono risultate 523, come risulta dalla seguente Tavola.

TAVOLA IV.16: DICHIARAZIONI DI MANTENIMENTO CONTENENTI ANOMALIE

Categoria	N. Amministrazioni	N. Amministrazioni che hanno dichiarato di detenere partecipazioni	Totale partecipazioni dichiarate	Totale partecipazioni con anomalie riscontrate
Regioni	20	20	758	135
Città metropolitane e Province	106	104	973	138
Comuni C.d.P.	108	106	1.309	176
Comuni non C.d.P. (> 50.000 Abitanti)	62	57	367	74
TOTALE	296	287	3.407	523

Le ragioni di tali anomalie rispetto agli obblighi posti dal TUSP, sono state analizzate confrontando i dati comunicati telematicamente dalle amministrazioni pubbliche con il contenuto delle delibere adottate dai competenti organi delle amministrazioni.

In particolare, per ogni singola partecipazione ritenuta anomala:

- i) sono state esaminate le valutazioni effettuate dalle amministrazioni in sede di revisione straordinaria e riportate nel piano, accertando che le partecipazioni detenute potessero essere valutate come strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione;
- ii) è stato analizzato l'oggetto sociale della società partecipata, verificando che l'attività svolta dalla società ricadesse tra le tipologie di attività ritenute ammissibili dal TUSP;
- iii) è stato verificato il rispetto dei parametri quantitativi indicati nell'art. 20, lett. b), d), e), del TUSP (numero di amministratori e dipendenti; fatturato medio nel triennio; risultati economici di esercizio).

Gli approfondimenti hanno portato a individuare, tra le 523 anomalie (v. Tavola IV.16) emerse a seguito del monitoraggio automatico, 334 casi per i quali è stata confermata l'incoerenza della decisione di mantenere la partecipazione rispetto alle disposizioni normative del TUSP. Tali anomalie sono state oggetto di specifiche richieste di chiarimento alle amministrazioni dichiaranti da parte della Struttura di monitoraggio.

TAVOLA IV.17: PARTECIPAZIONI INTERESSATE DA ANOMALIE E RILIEVI INVIATI

Descrizione casistica delle anomalie rilevate		Partecipazioni interessate dalle anomalie	Lettere inviate
Art.4	Art. 20		
Non Rispettato	Rispettato	11	1
Non Rispettato	Non Rispettato	290	49
Rispettato	Non Rispettato	222	106
		523	156

IV.3 LE EVIDENZE EMERSE DAL MONITORAGGIO DEGLI ESITI “MANTENIMENTO”

A seguito delle richieste di chiarimento, le amministrazioni hanno fornito le motivazioni in merito alla decisione di non adottare misure di razionalizzazione. Complessivamente, sono pervenute alla Struttura 132 risposte, corrispondenti all'85 per cento delle richieste di chiarimento inviate.

Tenendo conto dell'eterogeneità delle risposte, dovuta alle peculiarità del contesto in cui operano le diverse amministrazioni e le società da queste ultime partecipate, la Struttura ha individuato le criticità maggiormente ricorrenti, riconducendo le diverse valutazioni fatte dalle amministrazioni all'interno di casi il più possibile assimilabili³⁰.

Di seguito, si illustrano le più significative criticità, classificate in macro-categorie.

IV.3.1 Mantenimento e modalità di calcolo del fatturato - Orientamento della Struttura

L'art. 20, comma 2, del TUSP, fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di adottare misure di razionalizzazione per le partecipazioni detenute in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, del TUSP, detta soglia è ridotta a cinquecentomila euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione riferiti al 31 dicembre 2019. Il Testo Unico non definisce la nozione di “fatturato”, la quale può assumere significati diversi a seconda del contesto giuridico in cui è utilizzata. In proposito, è stato rilevato che alcuni enti, in sede di revisione straordinaria, hanno adottato criteri per la determinazione del fatturato, che si sono rivelati, a posteriori, non coerenti con le indicazioni fornite dalla Struttura. Ciò ha portato per talune partecipazioni a valutazioni diverse in merito all'ammissibilità del loro mantenimento.

In particolare, nelle F.A.Q. pubblicate in occasione della comunicazione degli esiti della revisione straordinaria, la Struttura aveva dato indicazione di calcolare il fatturato, relativo a generiche attività di produzione di beni e servizi, sommando gli importi corrispondenti alle voci A1) “Ricavi delle vendite e delle prestazioni” e A5) “Altri ricavi e proventi” del conto economico, al netto dell'ammontare dei contributi in conto esercizio eventualmente percepiti. Si è verificato, invece, che talvolta gli enti abbiano calcolato la grandezza in questione facendola coincidere con il valore della produzione (Totale Sezione A del conto economico) oppure riconducendola alla mera somma delle citate voci A1) e A5), senza operare alcuna deduzione. Alla luce delle esigenze manifestatesi nel corso del monitoraggio, la Struttura, con apposite Linee guida, ha fornito una precisazione, chiarendo che il fatturato relativo alle attività produttive di beni e servizi deve essere determinato sommando le voci A1) “Ricavi delle vendite e delle prestazioni” e A5) “Altri ricavi e proventi” e che, qualora in quest'ultima voce siano inclusi dei contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione periodica devono essere fornite un'adeguata illustrazione della natura di tali poste nonché le motivazioni giuridiche poste a fondamento della loro inclusione.

³⁰ Alla luce delle evidenze emerse dal monitoraggio, sono state pubblicate sul portale *Tesoro* le nuove *Linee Guida* del Dipartimento del Tesoro - Cortei dei conti, con lo scopo di fornire, tra l'altro, una interpretazione univoca di alcune nozioni ricorrenti nel TUSP.

IV.3.2 Mantenimento in attuazione di disposizioni comunitarie: il caso dei Gruppi di Azione Locale (c.d. “GAL”)

L’art. 4, comma 6, del TUSP, prevede che *“è fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell’articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell’articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014”*. Con le medesime finalità, l’art. 26, comma 2, del TUSP dispone che *“L’articolo 4 del presente decreto non è applicabile [...] alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni [...]”*. E’ il caso dei Gruppi di Azione locale (GAL) costituiti, in forma societaria, per accedere ai contributi finanziari erogati dall’Unione Europea nell’ambito di determinati programmi.

Tali disposizioni normative hanno introdotto, per gli enti menzionati, una disciplina derogatoria con riferimento al solo vincolo di attività previsto dall’articolo 4 del TUSP, senza tuttavia escludere l’applicabilità, nei confronti degli stessi, dei vincoli quantitativi previsti dal TUSP in termini di fatturato, risultato di esercizio e numero di amministratori e dipendenti, ai fini dell’obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute. In molti casi, le pubbliche amministrazioni hanno dichiarato di detenere partecipazioni nelle società indicate nei citati commi e di volerle mantenere anche se non conformi ai requisiti del TUSP, in ragione di alcuni tratti fondamentali, di carattere organizzativo o gestionale di tali società.

La problematica evidenziata è stata oggetto di un recente intervento normativo, avendo stabilito il comma 724 dell’articolo 1 della L. 30 dicembre 2018, n. 145, integrando l’articolo 26 del TUSP, che le disposizioni dell’articolo 20 del TUSP non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all’articolo 4, comma 6, dello stesso Testo Unico.

IV.3.3 Mantenimento: il caso delle holding

L’articolo 4, comma 5, del TUSP, stabilisce che il divieto di acquisire nuove partecipazioni in società (e di costituire nuove società) imposto alle società di autoproduzione di beni o servizi strumentali, controllate da enti locali, non si applica alle *“società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali.”*

In forza di tale deroga, devono ritenersi ammesse dal TUSP le società *holding* che abbiano come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni degli enti locali. Tale circostanza, tuttavia, non esonera le pubbliche amministrazioni, rispetto alle partecipazioni detenute in tali società, dagli obblighi di razionalizzazione previsti con riferimento ai restanti parametri indicati dal TUSP.

Al riguardo, alcuni enti hanno segnalato una discrasia tra la deroga disposta dal TUSP e l’obbligo di razionalizzazione previsto per le partecipazioni nelle società holding che non abbiano dipendenti o che non rispettino le soglie di fatturato previste dal Testo Unico. E’ stato, infatti, evidenziato che le società holding che gestiscono le partecipazioni degli enti locali - per la peculiarità del loro oggetto sociale - per prassi spesso non si avvalgono di personale proprio e non sono in grado di produrre un fatturato assimilabile, nelle modalità di calcolo, a quello prodotto dalle società che svolgono attività di produzione di beni e servizi. Tenuto conto

della specificità di tali società, la Struttura ha fornito specifiche indicazioni in merito alla modalità di calcolo del relativo fatturato.

IV.3.4 Mantenimento legato ad attività strettamente necessarie

In alcuni casi, le pubbliche amministrazioni hanno giustificato il mantenimento delle partecipazioni detenute, sostenendo che le società partecipate, pur non rispettando i requisiti previsti dall'articolo 20 del TUSP, svolgono attività strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Al riguardo, occorre precisare che i limiti previsti dal menzionato articolo 20 in termini di numero di amministratori e dipendenti, fatturato medio e risultato di esercizio, si applicano a tutte le società a partecipazione pubblica. Pertanto, anche qualora la società sia considerata strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della pubblica amministrazione, questa deve procedere alla razionalizzazione della partecipazione detenuta nella medesima quando non risultino rispettati i requisiti posti dal TUSP. L'unica deroga a tale principio, è prevista dal comma 2, lettera e), dello stesso articolo 20, con riferimento alle partecipazioni in società costituite per la gestione di un servizio di interesse generale, le quali possono essere mantenute anche nel caso in cui la società abbia registrato delle perdite di esercizio durevoli³¹.

IV.3.5 Mantenimento: clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano

Talvolta le pubbliche amministrazioni hanno giustificato il mantenimento delle partecipazioni detenute, richiamando specifiche disposizioni di legge regionale o provinciale. A tal proposito, deve precisarsi che, quanto all'applicabilità delle norme del TUSP alle pubbliche amministrazioni situate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 23 del TUSP, prevede che: *“Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*. Pertanto, le disposizioni del TUSP, adottate con un atto avente forza di legge ordinaria, si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di 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.

IV.4 LE EVIDENZE EMERSE DAL MONITORAGGIO DEGLI ESITI “RAZIONALIZZAZIONE”

La **seconda fase** della procedura ha avuto ad oggetto le 1.368 partecipazioni per le quali gli enti hanno dichiarato l'intenzione di adottare misure di razionalizzazione. Come si evince dalla

³¹ Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al Capitolo VI, par. 2.

Tavola IV.18, tra le azioni che le amministrazioni GEL si propongono di porre in essere, le principali sono la “cessione della partecipazione a titolo oneroso”, che interessa quasi la metà dei casi, il “mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione”, la “messa in liquidazione della società” e il “recesso dalla società”.

TAVOLA IV.18: ANALISI DELLE DICHIARAZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI GEL: MODALITÀ DI RAZIONALIZZAZIONE

Modalità di razionalizzazione	N. Partecipazioni da razionalizzare	% di partecipazioni da razionalizzare con la modalità indicata
Cessione della partecipazione a titolo gratuito	31	2,27%
Cessione della partecipazione a titolo oneroso	653	47,73%
Fusione della società per incorporazione in altra società	95	6,94%
Fusione della società per unione con altra società	47	3,44%
Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	201	14,69%
Messa in liquidazione della società	161	11,77%
Perdita della quota di partecipazione indiretta in ragione della cessione o liquidazione della partecipazione nella “società tramite”	19	1,39%
Scioglimento della società	45	3,29%
Recesso dalla società	116	8,48%
TOTALE	1.368	100%

Con riferimento alle modalità di razionalizzazione “cessione” e “recesso”, come descritto nel Capitolo V, al quale si rimanda, è stato condotto un monitoraggio *ad hoc* relativo a tutte le pubbliche amministrazioni che hanno comunicato alla Struttura i dati sulla revisione straordinaria. Nell’ambito di tale analisi, è dato conto (cfr. par. V.2) delle risultanze relative al *cluster* in oggetto.

IV.5 UN’ULTERIORE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO SUL CLUSTER “GRANDI ENTI LOCALI”: L’ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 6 DEL TUSP

Nell’ambito delle disposizioni riguardanti la *governance* delle società a controllo pubblico contenute nel TUSP, particolare attenzione merita l’articolo 6 del Testo Unico, il quale indica alcune misure inerenti all’organizzazione e la gestione che le società considerate sono tenute o esortate ad adottare.

Per verificare l’osservanza della disciplina dettata dall’articolo 6, in particolare dei commi 2 e 3³², come primo approccio di analisi è stato individuato un insieme di “società a controllo

³² Art. 6, commi 2 e 3, TUSP: “Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l’assemblea nell’ambito della relazione di cui al comma 4”.

Art. 6, comma 3, TUSP: “Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l’opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell’attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti:

a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell’attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;

pubblico” partecipate da amministrazioni rientranti nell’ambito dei GEL. L’indagine ha avuto ad oggetto la verifica documentale degli adempimenti indicati nella norma sopra riportata.

Tali verifiche sono state condotte mettendo a fuoco le informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione e/o nelle relazioni sul governo societario - generalmente allegate ai bilanci d’esercizio - concernenti l’esercizio 2017 e presenti nel Registro imprese e/o sui siti web.

Dall’esame dei documenti sopra indicati, è emerso che la maggior parte delle società esaminate ha adempiuto all’obbligo di cui al comma 2 dell’articolo 6 del TUSP, adottando uno specifico programma di valutazione del rischio di crisi aziendale. Alcune di queste società hanno inoltre deciso di integrare gli strumenti di governo societario già esistenti con quelli previsti dal citato articolo 6, comma 3. Altre società, invece, hanno ritenuto di non adottare gli strumenti indicati nel menzionato comma 3, in quanto già predisposti in forza di altre disposizioni normative.

Inoltre, alcune società hanno elaborato un programma di valutazione dei rischi ben strutturato (contenente una mappatura organica e dettagliata dei rischi) e corredato da un’accurata disamina in ordine alla concreta attuazione degli strumenti di governo societario adottati, consentendo una piena conoscenza del livello di funzionalità e di efficienza degli assetti organizzativi e degli strumenti di controllo delle società. In qualche caso sono state definite altresì delle apposite “soglie d’allarme” per verificare il rischio di crisi aziendale (come, ad esempio, una gestione operativa della società negativa per tre esercizi consecutivi, l’indice di disponibilità finanziaria, il peso degli oneri finanziari rispetto al fatturato).

Da ultimo, nei casi in cui le società non hanno ritenuto di integrare gli strumenti di governo societario di cui al comma 3, sono state ricercate le motivazioni a supporto di tale scelta³³. La maggior parte delle motivazioni addotte ha fatto leva sui seguenti aspetti:

- a) ridotto profilo dimensionale della società, che ha portato a ritenere antieconomico introdurre nella struttura organizzativa gli strumenti indicati dal comma 3;
- b) improbabilità di incorrere in un rischio di crisi aziendale, in ragione dello svolgimento dell’attività societaria, unicamente o prevalentemente, per conto dell’amministrazione controllante;
- c) sufficienza degli strumenti di controllo già adottati o opportunità di avviare uno specifico confronto con il socio unico per concordare la tipologia e le modalità di attuazione degli interventi previsti dalla disciplina del TUSP.

A conclusione dell’attività di verifica svolta, è stata ravvisata l’opportunità di pubblicare un *format* da seguire per l’elaborazione del programma di valutazione del rischio di crisi

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

³³ Ai sensi dell’art. 6, comma 5, TUSP “Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al comma 3, danno conto delle ragioni all’interno della relazione di cui al comma 4”.

aziendale, nel rispetto, comunque, delle caratteristiche di ogni singola società e tenendo in considerazione l'impossibilità di prevedere un'unica modalità di mappatura che possa trovare applicazione con riferimento a tutte le società. A tal fine, occorrerà valutare la possibilità di estendere i modelli adottati dalle società affermatesi quali "migliori pratiche", essendo le stesse inquadrabili in diversi tipi societari.

V. L'ESITO DEI PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE: ALIENAZIONI E RECESSI

V.1 ALIENAZIONI E RECESSI: I PRINCIPALI ESITI DELLA REVISIONE STRAORDINARIA

L'articolo 24, comma 4, del TUSP, prevedeva che l'alienazione delle partecipazioni, individuate nel provvedimento di revisione straordinaria, dovesse essere perfezionata entro il 30 settembre 2018.

Per tale ragione, la Struttura di monitoraggio ha richiesto alle amministrazioni che, nei piani di revisione straordinaria, avevano dichiarato di voler alienare le partecipazioni detenute o di voler recedere³⁴ dalle società partecipate, di comunicare lo stato di attuazione di tali misure.

La comunicazione è stata resa possibile mediante una nuova funzionalità presente all'interno dell'applicativo "Partecipazioni" del Portale Tesoro³⁵, grazie alla quale le amministrazioni tenute a rispondere hanno dichiarato l'esito della procedura di cessione o di liquidazione della partecipazione oltre all'eventuale introito derivante dalle stesse.

Le **amministrazioni** tenute a rispondere alla rilevazione degli esiti erano 1.968. A chiusura della rilevazione³⁶, 1.792 amministrazioni (pari al 91 per cento del totale) (Tavola V.19) hanno adempiuto alla richiesta di comunicazione proveniente dalla Struttura.

	Amministrazioni interessate dalla rilevazione	Amministrazioni adempienti alla data	
		(numero)	(percentuale)
Alienazioni	1.575	1.424	90%
Recessi	281	258	92%
Alienazioni e Recessi	112	110	98%
TOTALE AMMINISTRAZIONI	1.968	1.792	91%

Su un totale di **3.685** partecipazioni per le quali era stata dichiarata la volontà di alienare o recedere entro il 30 settembre 2018, 3.117 erano destinate all'alienazione e 568 al recesso.

Le comunicazioni pervenute alla Struttura nell'ambito della rilevazione hanno riguardato **3.463** partecipazioni, pari al 94 per cento del totale sopra richiamato (Tavola V.20).

³⁴ Nell'ipotesi del recesso, gli esiti sono stati richiesti solamente alle amministrazioni che nel piano di revisione straordinaria hanno dichiarato una data di esercizio del recesso precedente al 30 settembre del 2018.

³⁵ Le partecipazioni oggetto della presente rilevazione sono quelle contenute nella base dati dell'applicativo "Partecipazioni" del Portale Tesoro alla data del 30 aprile 2018, mentre le restanti analisi del presente Rapporto, ad eccezione del presente Paragrafo V.1 e del successivo V.2, sono relative alla base dati al 25 febbraio 2018, come meglio illustrato all'interno della Appendice C "Nota per la lettura dei dati".

³⁶ La chiusura della rilevazione è avvenuta in data 10 gennaio 2019.

TAVOLA V.20: ALIENAZIONI E RECESSI

	Totale delle Partecipazioni oggetto di rilevazione	Partecipazioni per le quali l'amministrazione pubblica ha effettuato la comunicazione	
		(numero)	(percentuale)
Partecipazioni per cui è stata dichiarata la volontà di alienare	3.117	2.923	94%
Partecipazioni per cui è stata dichiarata la volontà di recedere	568	540	95%
TOTALE PARTECIPAZIONI	3.685	3.463	94%

Con riferimento al totale delle partecipazioni per le quali, nell'ambito della rilevazione condotta dalla Struttura, è stato dichiarato l'esito della procedura (3.463):

- per **2.923 partecipazioni** le amministrazioni hanno dichiarato la **volontà di procedere all'alienazione** e dalle risposte pervenute risulta che per 1.199 partecipazioni (pari al 41 per cento) non è stata avviata alcuna procedura, mentre per 1.724 partecipazioni (pari al 59 per cento) sono state poste in essere delle procedure di vendita, ad evidenza pubblica o mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. Le alienazioni riguardanti tali partecipazioni hanno generato un **introito pari a 419 milioni di euro** (Tavola V.21).
- per **540 partecipazioni**, le amministrazioni hanno dichiarato la **volontà di recedere dalla società entro il 30 settembre 2018**. Dalle risposte pervenute risulta che solo per 178 partecipazioni (pari al 5 per cento) il recesso è stato esercitato con esito positivo, avendo la società proceduto a liquidare le relative partecipazioni. Il valore delle quote liquidate ammonta a circa **12 milioni di euro** (Tavola V.21).

TAVOLA V.21: ALIENAZIONI E RECESSI: INTROITI FINANZIARI CONSEGUITI

	Numero di partecipazioni per le quali l'amministrazione pubblica ha effettuato la comunicazione		Valore del corrispettivo/Valore della liquidazione della partecipazione (€)	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Alienazioni				
Procedura ad evidenza pubblica	1.058	31%	189.108.498	44%
Negoziazione diretta con un singolo acquirente	666	19%	230.241.659	53%
Nessuna procedura	1.199	35%	0	0%
TOTALE	2.923	84%	419.350.157	97%
Recessi				
Esercitato con esito positivo	178	5%	11.879.333	3%
Esercitato con esito negativo	16	0%	0	0%
Esercitato con procedura in corso	262	8%	0	0%
Non esercitato	84	2%	0	0%
TOTALE	540	16%	11.879.333	3%
TOTALE COMPLESSIVO	3.463	100%	431.229.490	100%

Alcune alienazioni hanno avuto luogo nonostante in sede di revisione straordinaria non fossero state dichiarate, quali misure da porre in essere, dalle amministrazioni. A titolo esemplificativo, si segnala l'alienazione da parte dell'INPS, in data 21 novembre 2018, della partecipazione detenuta da tale ente in una società partecipata, per un controvalore pari a **40 milioni di euro**. Tale importo non è stato considerato nel calcolo degli introiti rappresentati nel presente paragrafo (Tavola V.21). Di tali ulteriori importi si darà conto nel quadro di una successiva rappresentazione degli esiti della revisione periodica.

Dall'analisi delle sole procedure di alienazione emerge che, su un totale di 1.724 partecipazioni, per le quali sono state avviate **procedure di alienazione**, soltanto in **572 casi** (pari al **33 per cento**) le procedure sono state portate a termine con successo, come meglio dettagliato nelle successive Tavole V.22 e V.23.

TAVOLA V.22: LE PROCEDURE DI ALIENAZIONE		
	Numero di partecipazioni per cui è stata avviata/conclusa una procedura di alienazione	
	(numero)	(percentuale)
Procedura ad evidenza pubblica		
Conclusa con alienazione	192	18%
Conclusa senza alienazione	534	50%
In corso	332	31%
TOTALE	1.058	100%
Negoziazione diretta con singolo acquirente		
Conclusa con alienazione	380	57%
Conclusa senza alienazione	41	6%
In corso	245	37%
TOTALE	666	100%
TOTALE COMPLESSIVO	1.724	

TAVOLA V.23: LE PROCEDURE DI ALIENAZIONE POSITIVAMENTE CONCLUSE				
Conclusa con alienazione	Numero di partecipazioni per cui la procedura di alienazione si è conclusa positivamente		Valore del corrispettivo/Valore della liquidazione della partecipazione (€)	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Procedura ad evidenza pubblica	192	34%	189.108.498	45%
Negoziazione diretta con singolo acquirente	380	66%	230.241.659	55%
TOTALE	572	100%	419.350.157	100%

Analizzando il **valore del corrispettivo** ottenuto dalle procedure di alienazione attuate dalle amministrazioni e conclusesi positivamente, si evidenzia che il **50 per cento** dell'introito ottenuto deriva dalla vendita di **9 partecipazioni** (1,6 per cento del totale di quelle analizzate). Si perviene all'**80 per cento** dell'introito complessivo considerando l'alienazione di **31 partecipazioni** (3,8 per cento del totale di quelle analizzate) e al **90 per cento** considerandone solo **58** (4,7 per cento del totale di quelle analizzate), mentre l'**ultimo 10 per cento** è relativo alla vendita delle restanti **514 partecipazioni** (90 per cento del totale di quelle analizzate) (Tavola V.24).

TAVOLA V.24: ANALISI ABC SUL VALORE DEL CORRISPETTIVO DERIVANTE DA PROCEDURE DI ALIENAZIONE CONCLUSE POSITIVAMENTE

Amministrazioni pubbliche interessate (numero)	Partecipazioni interessate		Valore del corrispettivo (Euro)	ABC Analysis	
	(numero)	(percentuale)		(percentuale incrementale)	(percentuali cumulate)
8	9	1,6%	213.376.094	50%	50%
21	22	3,8%	123.962.610	30%	80%
27	27	4,7%	40.062.859	10%	90%
402	514	89,9%	41.948.594	10%	100%
458	572	100%	419.350.157		

In termini di corrispettivi, si rileva che, rispetto alle 3.117 partecipazioni per le quali era stata indicata la volontà di alienare³⁷, solo il 18 per cento è stato effettivamente alienato.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, è possibile desumere che ulteriori introiti potrebbero derivare dalle alienazioni delle partecipazioni programmate ma non ancora effettuate, qualora fossero portate a termine le 577 procedure di alienazione in corso e fossero riproposte con migliore successo le 575 procedure concluse negativamente. Non può inoltre essere considerata del tutto irrealistica l'ipotesi che ulteriori introiti possano rinvenire dall'alienazione delle 1.199 partecipazioni per le quali, pur essendo stato dichiarato l'intento di procedere all'alienazione, alla data del 30 settembre 2018, non risultava ancora avviata alcuna procedura, nonché dalle residue 194 partecipazioni, anch'esse destinate ad essere alienate dalle amministrazioni, per le quali, tuttavia, alla data di chiusura della rilevazione, non sono pervenuti aggiornamenti circa lo stato della relativa procedura (Tavola V.25).

TAVOLA V.25: PARTECIPAZIONI INTERESSATE DA DICHIARAZIONI DI ALIENAZIONE, PER LE QUALI NON SI È AVUTO UN CORRISPETTIVO (POTENZIALE INESPRESSO)

	(numero)	(percentuale)
Partecipazioni per cui la procedura di alienazione si è conclusa positivamente	572	18%
Partecipazioni interessate da dichiarazioni di alienazione per le quali non si è avuto un corrispettivo (Potenziale inespresso)	2.545	82%
di cui Nessuna procedura di alienazione	1.199	38%
Alienazione in corso (*)	577	19%
Procedura conclusa senza alienazione (*)	575	18%
Partecipazioni per le quali non sono stati comunicati aggiornamenti circa lo stato di attuazione della volontà di alienazione	194	6%
TOTALE PARTECIPAZIONI INTERESSATE DA ALIENAZIONI	3.117	100%

Note: (*) Sono considerate sia le casistiche di alienazione della partecipazione con procedura ad evidenza pubblica, sia le casistiche di alienazione tramite negoziazione diretta con singolo acquirente.

³⁷ Le 3.117 partecipazioni considerate comprendono 194 partecipazioni per cui non sono stati comunicati aggiornamenti circa lo stato di attuazione della relativa procedura.

Tali conclusioni devono essere lette alla luce degli effetti derivanti dall'applicazione del comma 723 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145), che ha introdotto una deroga all'obbligo di alienare, entro il 30 settembre 2018, le partecipazioni societarie per le quali tale misura di razionalizzazione era stata dichiarata dalle amministrazioni socie nei provvedimenti di revisione straordinaria.

Nello specifico, la disposizione normativa richiamata ha aggiunto, all'articolo 24 del TUSP, il comma 5-bis: *“A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”*.

TAVOLA V.26: EFFETTI DELL'APPLICAZIONE DEL COMMA 723 DELL'ART.1 DELLA LEGGE DI BILANCIO 2019

	Totale Partecipazioni	Valore: del corrispettivo / della liquidazione della partecipazione (€)	Risultato medio 2013-2015 in utile		Risultato medio 2013-2015 in pareggio		Risultato medio 2013-2015 in perdita			Dati non compilati				
			Numero Partecipazioni	Valore: del corrispettivo / della liquidazione della partecipazione (€)	Numero Partecipazioni	Valore: del corrispettivo / della liquidazione della partecipazione (€)	Numero Partecipazioni	Valore: del corrispettivo / della liquidazione della partecipazione (€)	Numero Partecipazioni	Valore: del corrispettivo / della liquidazione della partecipazione (€)				
Procedura conclusa con alienazione	572	419.350.157	371	11,9%	371.140.460	5	0,2%	17.485	192	6,2%	48.135.999	4	0,1%	56.213
Procedura conclusa senza alienazione	575	0	306	9,8%	0	8	0,3%	0	256	8,2%	0	5	0,2%	0
Procedura in corso	577	0	354	11,4%	0	8	0,3%	0	198	6,4%	0	17	0,5%	0
Nessuna procedura di alienazione	1.199	0	596	19,1%	0	29	0,9%	0	530	17,0%	0	44	1,4%	0
Nessun aggiornamento sullo stato di attuazione della volontà di alienazione	194	0	99	3,2%	0	6	0,2%	0	79	2,5%	0	10	0,3%	0
TOTALE PARTECIPAZIONI INTERESSATE DA ALIENAZIONI	3.117	419.350.157	1.726	55%	371.140.460	56	2%	17.485	1.255	40%	48.135.999	80	3%	56.213
Partecipazioni interessate dall'applicazione dell'art.1, comma 723 della legge di bilancio 2019								1.355						
Partecipazioni non interessate dall'applicazione dell'art.1, comma 723 della legge di bilancio 2019								1.190						

L'applicazione della nuova disposizione normativa all'insieme delle alienazioni dichiarate, ma non ancora effettuate³⁸, incide sulle partecipazioni in società che, nel triennio 2013-2015, hanno registrato un risultato medio in utile. Si tratta di **1.355 partecipazioni**, corrispondenti al 43,5 per cento di quelle complessivamente interessate da dichiarazioni di alienazione (Tavola V.26).

Per le partecipazioni in esame, l'effetto della norma considerata potrebbe tradursi in un **differimento temporale - oltre il 31 dicembre 2021 -** degli introiti che potrebbero conseguire dalle operazioni di alienazione non ancora effettuate.

Pertanto, ulteriori introiti potrebbero conseguire soltanto dall'alienazione delle **1.190 partecipazioni** in società che, nel triennio 2013-2015, **non hanno registrato un risultato medio in utile** (circa il 38 per cento delle partecipazioni complessivamente interessate da dichiarazioni di alienazione).

³⁸ Nel conteggio delle alienazioni dichiarate ma non ancora effettuate, è doveroso includere anche le ulteriori 194 partecipazioni - sempre oggetto di dichiarazione di alienazione - in relazione alle quali, alla data di chiusura della rilevazione, non sono pervenuti aggiornamenti a cura delle rispettive pubbliche amministrazioni, circa lo stato di attuazione della volontà dichiarata in sede di revisione straordinaria.

Approfondimento: la lettura dell'articolo 24, comma 5-bis, del TUSP

La disciplina introdotta dall'articolo 1, comma 723, della Legge di bilancio (L. 30 dicembre 2018, n. 145) è entrata in vigore il 1° gennaio 2019, per espressa previsione dell'articolo 19, comma 1, della medesima legge di bilancio.

In assenza di una disposizione di carattere transitorio, si ritiene che la norma considerata abbia disposto la sospensione dell'efficacia delle norme di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 24 del TUSP con riferimento alle sole partecipazioni detenute nelle società che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2013-2015. Pertanto:

1. la pubblica amministrazione che, in adempimento all'obbligo previsto dall'articolo 24, comma 4, del TUSP, avrebbe dovuto alienare tali partecipazioni entro il 30 settembre 2018 e non abbia ancora concluso la procedura di alienazione - o laddove questa abbia avuto esito negativo - è autorizzata (dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021) a non procedere all'alienazione, senza incorrere nella "sanzione" di cui al comma 5 dell'articolo 24;
2. parimenti, la pubblica amministrazione tenuta ad alienare tali partecipazioni in base al provvedimento di razionalizzazione periodica, adottato annualmente in base alle disposizioni dell'articolo 20 del TUSP, è autorizzata - dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021 - a non procedere all'alienazione.

Occorre, inoltre, rilevare che l'articolo 24, comma 5 bis, del TUSP, "autorizza" la pubblica amministrazione a non procedere all'alienazione. Rimane, dunque, ferma la possibilità per la stessa di alienare le partecipazioni detenute nelle società sopra indicate.

Inoltre, considerato che la norma in esame esonera le amministrazioni pubbliche dal solo obbligo di alienazione, resta fermo l'obbligo di sottoporre tali partecipazioni alle altre misure di razionalizzazione eventualmente previste nell'ambito dei provvedimenti di revisione straordinaria e revisione periodica già adottati.

Con riferimento ai provvedimenti di revisione periodica ancora da adottare, resta altresì fermo, qualora ricorrano i presupposti di cui all'articolo 20 del TUSP, l'obbligo di sottoporre, nell'ambito di tale procedura, anche tali partecipazioni alle diverse misure di razionalizzazione eventualmente applicabili.

V.2 ALIENAZIONI E RECESSI: I PRINCIPALI ESITI RELATIVI AI GRANDI ENTI LOCALI

Con riferimento alla ricognizione avviata dalla Struttura sullo stato di attuazione delle procedure di alienazione delle partecipazioni o di recesso dalle società, è stata svolta un'analisi puntuale dei risultati relativi al solo *cluster* dei GEL.

Nel caso dei GEL, il **numero complessivo delle amministrazioni** tenute a rispondere alla suddetta ricognizione era pari a **188**; alla chiusura della rilevazione³⁹, la percentuale di risposta da parte delle amministrazioni è stata pari al **97 per cento del totale**.

Le **partecipazioni dei GEL** per le quali è stata dichiarata la volontà di alienare o recedere sono state **761**, di cui per **667** è stata dichiarata, nei piani di revisione straordinaria, la volontà di procedere all'alienazione, mentre per le restanti **94** è stata dichiarata la volontà di recedere dalla società entro il 30 settembre 2018.

³⁹ La chiusura della rilevazione è avvenuta in data 10 gennaio 2019.

Con riferimento al totale delle partecipazioni per le quali, nell'ambito della rilevazione condotta dalla Struttura, è stato dichiarato l'esito della procedura (753):

- per **660 partecipazioni** le amministrazioni hanno dichiarato la **volontà di procedere all'alienazione** e dalle risposte pervenute risulta che per 276 partecipazioni (pari al 37 per cento) non è stata avviata alcuna procedura, mentre per 384 partecipazioni (pari al 51 per cento) sono state poste in essere delle procedure di vendita, ad evidenza pubblica o mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente.
Le alienazioni riguardanti tali partecipazioni hanno generato un **introito pari a 248 milioni di euro**.
- per **93 partecipazioni**, le amministrazioni hanno dichiarato la **volontà di recedere dalla società entro il 30 settembre 2018** e dalle risposte pervenute risulta che solo per 37 partecipazioni il recesso è stato esercitato con esito positivo (pari al 5 per cento).
Il valore delle quote liquidate ammonta a quasi **6 milioni di euro**.

Analizzando l'ammontare del corrispettivo ottenuto dalle procedure di alienazione e recesso, conclusesi positivamente, si evidenzia che quasi il **60 per cento** del valore complessivo deriva dalle **procedure portate a termine dai Grandi Enti Locali: 254 milioni di euro** rispetto ai 419 milioni di euro derivante dagli introiti totali.

TAVOLA V.27: DETTAGLIO DEGLI ESITI DELLA RILEVAZIONE (GRANDI ENTI LOCALI)

	Numero di partecipazioni per le quali l'amministrazione pubblica ha effettuato la comunicazione		Valore del corrispettivo/Valore della liquidazione della partecipazione (€)	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Alienazioni				
Procedura ad evidenza pubblica	236	31%	119.019.164	47%
Negoziazione diretta con un singolo acquirente	148	20%	129.032.534	51%
Nessuna procedura	276	37%	0	0%
TOTALE	660	88%	248.051.698	98%
Recessi				
Esercitato con esito positivo	37	5%	5.823.022	2%
Esercitato con esito negativo	4	1%	0	0%
Esercitato con procedura in corso	39	5%	0	0%
Non esercitato	13	2%	0	0%
TOTALE	93	12%	5.823.022	2%
TOTALE COMPLESSIVO	753	100%	253.874.720	100%

V.3 GLI ASPETTI CRITICI DELLE PROCEDURE DI ALIENAZIONE

L'articolo 10, comma 2, del TUSP, disciplina l'alienazione delle partecipazioni sociali da parte delle amministrazioni. In base a tale norma, l'alienazione è effettuata nel rispetto dei principi

di pubblicità, trasparenza e non discriminazione; solo in casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente, in cui è dato analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione (con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita) l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. È fatto salvo in ogni caso il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto. Tale articolo fa salva la disciplina speciale in materia di alienazione delle partecipazioni dello Stato (decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474).

Dall'analisi della Tavola V.22⁴⁰ emerge che alcune procedure ad evidenza pubblica, attivate per l'alienazione delle partecipazioni, non hanno effettivamente condotto a tale risultato.

Ci si è pertanto domandati se la disciplina per l'alienazione presente nel TUSP fosse adeguata allo scopo, tenuto conto che oggetto di alienazione possono essere non solo le partecipazioni in società con una situazione economico-finanziaria non positiva, rispetto alle quali può sussistere un'obiettiva difficoltà a individuare possibili acquirenti, ma anche le partecipazioni in società che abbiano valide prospettive reddituali e che l'amministrazione ha ritenuto di dismettere, in ottemperanza ai precetti del TUSP, in quanto detenute in società che svolgono attività non funzionali alle finalità istituzionali dell'ente.

È ragionevole ipotizzare che la modalità di vendita in concreto utilizzata dalle amministrazioni possa aver contribuito all'esito negativo delle alienazioni, in quanto distante dalle modalità, maggiormente flessibili, utilizzate nella prassi in uso nei mercati finanziari, in particolare per ciò che concerne i titoli azionari.

D'altra parte, l'articolo 10 del TUSP richiama soltanto "i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione", senza individuare specifiche procedure da utilizzare nell'alienazione delle partecipazioni, rimettendone la scelta all'amministrazione.

La Relazione illustrativa del TUSP precisa che il ricorso all'alienazione mediante negoziazione con un singolo acquirente, presuppone una circostanza eccezionale che *"può riguardare non solo la convenienza economica, ma anche altri fattori eccezionali, inerenti per esempio al contesto economico o sociale, alle prospettive del mercato o alle esigenze di aggregazione"*, di cui l'ente titolare della partecipazione dà atto con proprio provvedimento motivato.

Inoltre, può essere utile richiamare anche quanto affermato dal Consiglio di Stato, nella sentenza 24 aprile 2017, n. 1894, con riferimento alla normativa speciale prevista per le alienazioni delle partecipazioni statali e degli enti pubblici (ora fatta salva dall'art. 10 del TUSP per le alienazioni delle partecipazioni dello Stato): *"La disposizione appena richiamata detta una disciplina che - sebbene in alcuni suoi profili applicativi non trovi diretta applicazione alle società a partecipazione pubblica locale (in particolare, nella parte in cui prevede che le modalità di alienazione, per ciascuna società, vengano determinate con d.P.C.M.) - esprime, tuttavia, la regola (valevole per tutte le società a partecipazione pubblica, anche di natura non statale), secondo cui la dismissione di quote azionarie pubbliche non è soggetta alle norme sull'evidenza pubblica, e nemmeno a quelle sulla contabilità generale dello Stato, risolvendosi in un'operazione che l'ente pubblico pone in essere con modalità privatistiche, dovendosi soltanto attenere ai generali principi di trasparenza e non discriminazione"*. Ad avviso del Consiglio di Stato, *"la dismissione delle partecipazioni*

⁴⁰ Cfr. par. 5.1.

costituisce atto che i soci pubblici compiono iure privatorum, e senza obbligo di puntuale rispetto delle norme a evidenza pubblica, bensì, come si è visto, soltanto dei principi di non discriminazione e trasparenza (...)”, non essendo obbligatorio il ricorso ad una procedura selettiva che presenta tutte le caratteristiche formali di una vera e propria ”gara pubblica”, visto che tale scelta, non imposta dal legislatore, costituisce un mero “autovincolo”.

Seguendo il percorso interpretativo tracciato dal Consiglio di Stato, si potrebbe ipotizzare una lettura del già citato articolo 10 del TUSP che consenta alle pubbliche amministrazioni di utilizzare la procedura di alienazione ritenuta più congrua e opportuna rispetto alla specificità delle partecipazioni da alienare, ricorrendo anche alle modalità in uso nella prassi dei mercati finanziari, fatto salvo il necessario rispetto dei principi di correttezza e imparzialità dell’azione amministrativa.

Approfondimento: tecniche di alienazione nelle prassi dei mercati finanziari

Nei mercati finanziari la prassi ha elaborato diverse tecniche di alienazione delle partecipazioni, precedute da un’attenta fase preparatoria: l’asta pubblica, la c.d. asta controllata e l’asta ristretta.

Nell’**asta pubblica** il procedimento si svolge mediante asta allargata a due fasi, che coinvolge un’ampia gamma di potenziali acquirenti (tipicamente, oltre 20) ed è connotata da un esteso livello di *disclosure* riguardante il processo di vendita. La identificazione dell’acquirente (*screening*) può avvenire mediante invito diretto da parte del venditore al potenziale interessato.

L’alienante divulga, anche per il tramite di un *advisor*, alcune informazioni pubbliche riferibili alla società di cui si intendono alienare le partecipazioni (ad esempio, il bilancio). Gli interessati possono formulare un’offerta non vincolante, sulla scorta della quale il venditore seleziona i potenziali acquirenti da ammettere alla fase successiva. Anche tale fase può svolgersi con l’assistenza di un *advisor*.

Agli offerenti selezionati, dopo l’eventuale sottoscrizione di un accordo, c.d. *non disclosure agreement*, vengono fornite ulteriori informazioni e distribuita la documentazione necessaria riguardante la potenziale alienazione. Successivamente, gli interessati formulano un’offerta vincolante, con la precisa indicazione dei dati ad essi richiesti.

Se il numero degli offerenti è esiguo, si può accedere immediatamente alla fase dell’offerta vincolante.

Il procedimento è connotato da un buon grado di flessibilità che consente di modificare anche nel corso del processo la struttura della transazione. Indubbiamente, il procedimento descritto, per un verso, estende l’ambito dei potenziali acquirenti, sollecitando la concorrenza, ma, per altro verso, può avere un’esecuzione rallentata.

Il titolare delle partecipazioni può, in alternativa al procedimento di asta pubblica, adottare la procedura di c.d. **asta controllata**. Anch’essa costituisce una procedura competitiva a due fasi, in cui i potenziali acquirenti rappresentano un numero cospicuo (fino a circa 20 soggetti interpellati). La procedura competitiva (come nell’asta pubblica) spesso è avviata tramite la pubblicazione sui giornali (o strumenti equipollenti) di un avviso di sollecitazione per manifestazione di interesse. Infatti, per ottenere la dichiarazione di interesse di potenziali acquirenti, può apparire opportuno sondare il mercato mediante la pubblicazione sui quotidiani di un invito ad offrire, così da assicurare la maggiore trasparenza possibile e da reperire il più ampio numero di potenziali interessati all’acquisto. In alternativa, tenuto conto delle peculiarità del tipo di società, ove i potenziali interessati siano facilmente identificabili *a priori*, si può inviare immediatamente la richiesta di dichiarazione di interesse, generalmente tramite un *advisor*.

Nell'asta controllata, i potenziali acquirenti vengono contattati in forza della propria capacità finanziaria di completare la transazione e della probabilità che percepiscano il valore elevato dell'azienda. In tal caso, le informazioni riguardanti il processo di vendita sono più limitate.

Il procedimento descritto dimostra un buon livello di flessibilità, mantiene un elevato grado di riservatezza e consente di allargare l'ambito dei potenziali acquirenti.

Infine, nell'**asta ristretta**, l'offerta viene proposta mediante negoziazione esclusiva. Tale procedura è connotata da un livello di *disclosure* focalizzato su un numero determinato di destinatari con cui vi possono essere stati precedenti contatti. In tale ipotesi si avviano negoziazioni dirette con le controparti potenzialmente più interessate all'operazione (solitamente, da uno a tre). Tale procedimento è caratterizzato da un grado molto elevato di flessibilità che permette, nel corso del suo svolgimento, di modificare la struttura della transazione. Diversamente dall'asta pubblica, l'asta ristretta è connotata da una maggiore velocità nell'esecuzione e dalla massima confidenzialità.

VI. APPROFONDIMENTI TEMATICI

VI.1 LE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO

VI.1.1 L' "orientamento" della Struttura

Numerose norme del TUSP riguardano le "società a controllo pubblico" per le quali è prevista una disciplina derogatoria rispetto a quella di diritto comune. In tale contesto, assumono particolare rilevanza le disposizioni sulla *governance* societaria (cui appartengono quelle concernenti il vincolo del numero dei componenti del consiglio di amministrazione e i limiti al loro trattamento economico), nonché le norme che dettano i principi fondamentali di organizzazione e gestione delle società e disciplinano la crisi d'impresa e i rapporti di lavoro.

Occorre premettere che, nel corso delle attività di monitoraggio, sono emersi dubbi sull'applicabilità dei vincoli previsti dal TUSP per le società a controllo pubblico (come, ad esempio, nei numerosi casi in cui le società hanno derogato alla regola dell'amministratore unico o hanno evidenziato la difficoltà di attuare le norme sul divieto di nominare dipendenti delle amministrazioni controllanti o vigilanti negli organi amministrativi delle società). Ciò può aver favorito la tendenza da parte delle società a eccepire, anche in sede giurisdizionale, la loro non appartenenza al novero delle "società a controllo pubblico" al solo scopo di eludere i vincoli imposti dal TUSP a tali società, a torto o a ragione, considerati, causa di inefficienza gestionale.

Al fine di garantire una corretta attuazione di tali disposizioni, con l'*orientamento* del 15 febbraio 2018, pubblicato sul sito istituzionale⁴¹ del Dipartimento del Tesoro, la Struttura di monitoraggio ha reso esplicita la propria interpretazione della nozione di "società a controllo pubblico", desumibile dalla lettura combinata delle lettere b) e m) dell'art. 2, comma 1, del TUSP⁴².

In dettaglio:

- la lett. b) definisce il "controllo" come la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile⁴³, aggiungendo che lo stesso "*può sussistere anche quando, in applicazione*

⁴¹La sezione dedicata alla Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del TUSP è disponibile all'indirizzo http://www.dt.tesoro.it/it/news/struttura_monitoraggio_mef.html.

⁴² Il contenuto dell'orientamento è stato condiviso dagli Uffici Legislativi del MEF e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione -

⁴³L'art. 2359 c.c. comprende le seguenti fattispecie:

- a. "controllo di diritto", ossia l'esercizio della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della società;
- b. "controllo di fatto", e cioè l'esercizio di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria della società (in concreto, per approvarne le delibere, tra cui, in particolare, quella di revoca degli amministratori);
- c. "controllo contrattuale", ipotesi nella quale l'influenza dominante è esercitata "in virtù di particolari vincoli contrattuali" che pongono la società in una situazione oggettiva di dipendenza.

Ai fini del controllo di cui alle lettere a) e b) "*si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta*", con esclusione, però, dei voti spettanti per conto di terzi (p.e. voti per delega; cfr. art. 2359, comma 2, c.c.). Ne consegue che rientra nella nozione di controllo di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del TUSP, anche il controllo indiretto e, cioè, quello esercitato tramite una società controllata o soggetto diverso.

di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale sia richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”;

- la lett. m) stabilisce che sono società a controllo pubblico le “società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”. In altri termini, il TUSP, disponendo che i poteri di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. possono essere esercitati da più amministrazioni, ha previsto l'esercizio di un controllo pubblico congiunto, ampliando la fattispecie codicistica di controllo, qualora la compagine societaria sia costituita da più pubbliche amministrazioni.

Dal quadro sopra delineato discende che sono da qualificarsi come società a controllo pubblico (fatto salvo il secondo comma dell'art. 2359 c.c.):

- le società controllate da una amministrazione pubblica in quanto la stessa dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (c.d. controllo interno di diritto, ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 1, c.c.);
- le società controllate da una amministrazione pubblica perché la stessa dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (c.d. controllo interno di fatto, ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 2, c.c.);
- le società che - a prescindere dal possesso da parte dell'amministrazione di partecipazioni nella società - è sotto l'influenza dominante della stessa, in virtù di particolari vincoli contrattuali (c.d. controllo esterno, ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 3, c.c.);
- le società nelle quali è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali o in cui “più amministrazioni pubbliche” esercitano congiuntamente il controllo anche tramite comportamenti concludenti.

L'*orientamento* adottato dalla Struttura esclude che da una partecipazione maggioritaria al capitale sociale da parte di più pubbliche amministrazioni possa automaticamente inferirsi la natura di “società a controllo pubblico” e richiede, al contrario, in tale ipotesi la verifica dell'effettivo esercizio, da parte dei soci pubblici, del controllo sulla società.

Pertanto, per realizzarsi la fattispecie del controllo pubblico congiunto, è necessario, secondo la formulazione contenuta nell'*orientamento*, che i soci pubblici siano in grado, anche tramite comportamenti concludenti, di approvare le delibere dell'assemblea della società e, in particolare, quella di nomina e revoca dei componenti del suo organo di gestione, sì da poterne influenzare in maniera determinante l'operato.

Sulla questione è intervenuto, da ultimo, il Consiglio di Stato (Sez. V), il quale, con riferimento specifico all'ipotesi di una partecipazione pubblica di maggioranza pulviscolare (per nessuno dei Comuni partecipanti superiore al 2,74%), ha precisato che per assicurare il controllo pubblico sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata è necessaria la presenza di “*strumenti negoziali - ad es., patti parasociali - che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva*”, tenuto conto che “*una partecipazione pulviscolare priva di adeguati strumenti di*

coordinamento con le partecipazioni di altri soggetti pubblici, non consente o mette in discussione” il raggiungimento dello scopo assegnato dalla legge alle amministrazioni pubbliche (Cons. Stato, sez.V, sent.23 gennaio 2019, n .578).

Tale affermazione di principio non sembra, tuttavia, condurre alla conclusione che, pur nel contesto di quote di partecipazione di minima entità (“pulviscolari”, nella definizione del Consiglio di Stato), in presenza di “comportamenti concludenti” riscontrabili in sede di approvazione delle principali delibere assembleari da parte delle amministrazioni socie, non possa desumersi in concreto l’esercizio di una, ancorché discutibile nelle modalità, forma di controllo pubblico congiunto.

In tal senso, d’altra parte, si è espressa anche la Corte dei conti, la quale, nel caso di società con capitale prevalentemente pubblico, ritiene necessario che le pubbliche amministrazioni partecipanti formalizzino l’eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto allo scopo di rendere coerente la situazione giuridica formale con quella desumibile dai comportamenti concludenti posti in essere ovvero, in mancanza di tali comportamenti, allo scopo di valorizzare pienamente la prevalente partecipazione pubblica in un’ottica di tutela delle risorse pubbliche investite (Corte dei conti, Sez. reg. Emilia-Romagna, Del. n. 61/2018/VSGO; n. 36/2018/VSGO).

VI.1.2 Le “società a controllo pubblico”: i dati emersi dalla “revisione straordinaria”

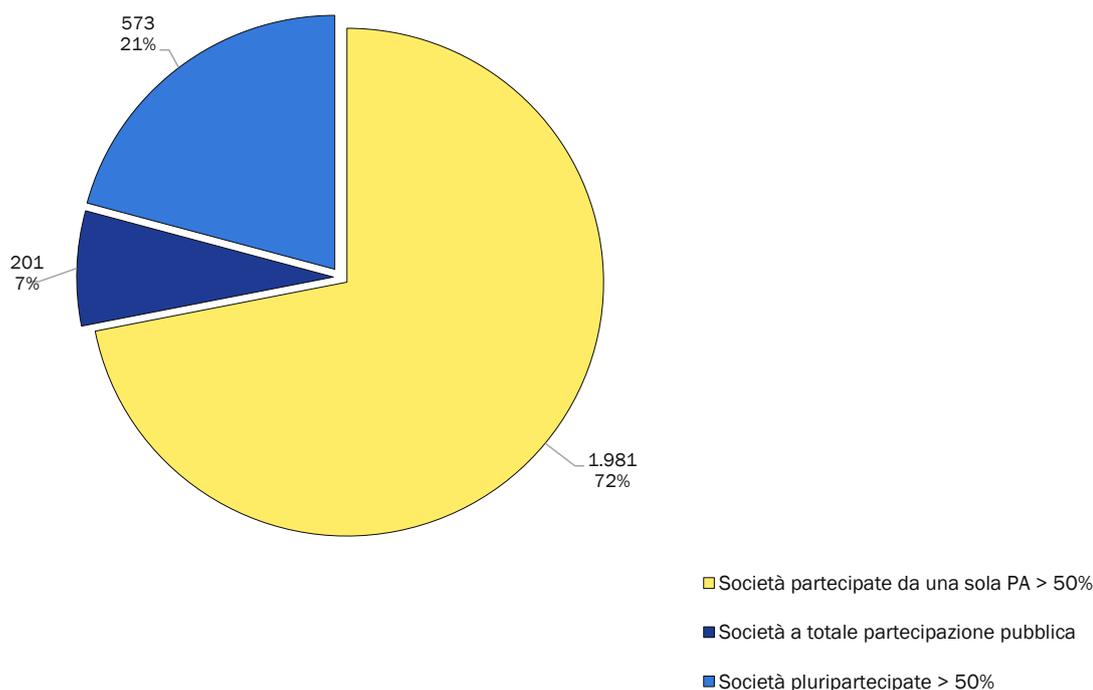
Sulla base del menzionato *orientamento* e dei dati comunicati dalle amministrazioni pubbliche, sono state analizzate, a fini meramente ricognitivi, tre fattispecie di società “a controllo pubblico”:

- fattispecie 1 - ricomprende le società in cui una pubblica amministrazione detiene singolarmente la maggioranza assoluta dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;
- fattispecie 2 - comprende le società in cui la totalità del capitale sociale è in mano pubblica, ma nessuna amministrazione possiede individualmente una partecipazione pari alla maggioranza assoluta dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;
- fattispecie 3 - riguarda le società in cui più amministrazioni, considerate complessivamente, detengono la maggioranza assoluta dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (in tale fattispecie i requisiti del controllo pubblico sono presunti ai fini della presente analisi che prescinde dalla verifica di eventuali “comportamenti concludenti” dei predetti soci).

Dall’analisi dei dati raccolti⁴⁴ emerge che, su un totale di 5.693 società partecipate, poco meno della metà - il 48,4 per cento del totale, pari a 2.755 società - rientra nelle tre fattispecie di “società a controllo pubblico” individuate.

⁴⁴ Sono state considerate esclusivamente le partecipazioni incluse nel processo di monitoraggio della Revisione straordinaria alla chiusura del 25 febbraio 2018.

FIGURA VI.2 LE "SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO" DISTINTE SECONDO LE DIVERSE FATTISPECIE



VI.1.3 Le società a controllo pubblico in relazione alle principali attività ritenute ammissibili dal TUSP

Come già rappresentato nel Capitolo I, l'art. 4 del TUSP individua le finalità legittimamente perseguibili dalle amministrazioni attraverso l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche⁴⁵.

Sulla base delle dichiarazioni delle amministrazioni, 1.680 società a controllo pubblico (poco più del 60 per cento rispetto al totale delle società a controllo pubblico individuate nel paragrafo precedente) svolgono una delle attività elencate dall'art. 4, comma 2, del TUSP. In particolare - v. figura n. 3 - circa il 74 per cento di queste svolge un servizio di interesse

⁴⁵ Art. 4, comma 2, TUSP: "Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

- produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- 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;
- servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016".

generale, mentre poco meno del 24 per cento produce beni e servizi strumentali allo svolgimento delle funzioni delle amministrazioni socie.

Dall'analisi delle dichiarazioni delle amministrazioni - v. Tavola VI.28 - emerge che circa il 75 per cento delle suddette 1.680 società è controllata da una sola amministrazione. Poco meno del 70 per cento di queste svolge un servizio di interesse generale.

Infine, nell'ambito delle 1.680 società sopra richiamate, il 90 per cento circa delle società controllate in modo congiunto da più amministrazioni⁴⁶ (253) e delle società a totale partecipazione pubblica (118) svolge un servizio di interesse generale.

FIGURA VI.3 DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO PER LE ATTIVITÀ DI CUI ALL'ART. 4, COMMA 2, TUSP

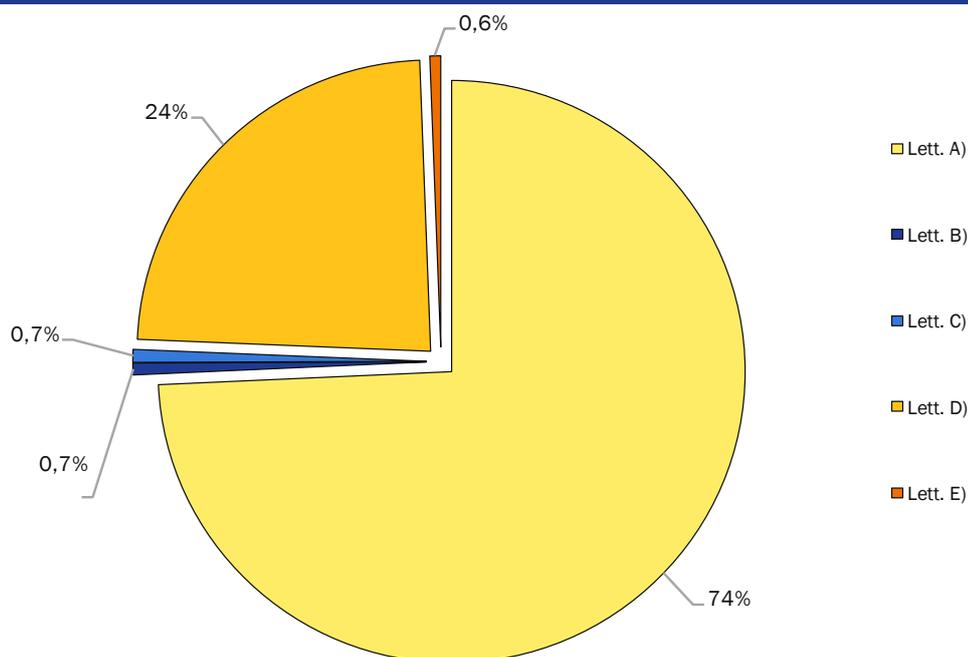


TAVOLA VI.28: DISTRIBUZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE FATTISPECIE DI SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO INDIVIDUATE

Fattispecie di società a controllo pubblico	Attività svolta ex art. 4, comma 2, TUSP					TOTALE
	Lett. A)	Lett. B)	Lett. C)	Lett. D)	Lett. E)	
Fattispecie 1 - Partecipate da una P.A. > 50%	877	9	12	361	7	1.266
Fattispecie 2 - Partecipazione interamente pubblica	118	1	0	16	0	135
Fattispecie 3 - Partecipate da più PP.AA. > 50%	253	1	0	22	3	279
TOTALE	1.248	11	12	399	10	1.680

Note: Per le società rientranti nelle fattispecie 2 e 3, nel caso di dichiarazioni discordanti, sono state considerate esclusivamente quelle rese dalle amministrazioni che detengono la maggioranza assoluta dei voti esercitabili in assemblea.

⁴⁶ Nelle quali il controllo congiunto da parte di più amministrazioni è presumibile ai fini della presente analisi, indipendentemente dalla verifica di eventuali "comportamenti concludenti".

La cancellazione d'ufficio delle società a controllo pubblico

L'art. 20, comma 9, del TUSP, dispone che *“il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione [...] Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma”*.

In attuazione della suddetta normativa, Unioncamere ha comunicato alla Struttura le attività poste in essere dal sistema camerale per cancellare dal Registro delle Imprese le società riconducibili alle fattispecie descritte dal citato articolo 20. Inoltre, ha reso noto che - a seguito delle predette attività - 348 società a controllo pubblico sono state cancellate d'ufficio.

Al riguardo, sono in corso approfondimenti finalizzati a mettere in relazione le informazioni fornite da Unioncamere con quelle comunicate alla Struttura dalle amministrazioni pubbliche allo scopo di verificare la coerenza dei dati, anche in chiave prospettica.

VI.1.4 La Direttiva sulla separazione contabile per le società a controllo pubblico

L'articolo 15, comma 2, del TUSP ha attribuito alla Struttura anche il compito di adottare direttive sulla separazione contabile, verificandone il rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza.

In attuazione di tale disposizione, la Struttura ha predisposto uno schema di direttiva rivolto alle società a controllo pubblico che svolgono attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, le quali sono obbligate, in virtù dell'articolo 6, comma 1, del TUSP, ad adottare sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività.

Ferma restando l'obbligatorietà della separazione contabile di cui al citato articolo 6, comma 1, del TUSP, lo schema di direttiva definisce le regole per un sistema di rendicontazione delle voci economiche e patrimoniali, al fine di evitare il trasferimento incrociato di risorse tra attività protette da diritti speciali o esclusivi e attività svolte in regime di economia di mercato.

In via preliminare, nella definizione del citato schema, sono state prese in considerazione le direttive in materia di separazione contabile adottate da alcune Autorità di regolazione, che - sebbene rispondano ad esigenze di natura regolatoria - possono configurarsi come un significativo precedente.

Lo schema di direttiva ha tenuto conto anche di quanto previsto dal D.Lgs. 11 novembre 2003, n. 333, adottato in recepimento della Direttiva 2000/52/CE, che si rivolge solo ad alcune delle società destinatarie della Direttiva sulla separazione contabile per le società a controllo pubblico e individua espressamente tra le proprie finalità quella di:

- assicurare la trasparenza delle relazioni finanziarie tra i poteri pubblici e le imprese pubbliche mediante idonea documentazione relativa alle assegnazioni di risorse pubbliche a favore delle imprese pubbliche interessate, direttamente o per il tramite di altre

imprese pubbliche o di altri enti finanziari; nonché di documentare l'impiego effettivo di tali risorse pubbliche (art. 1, co. 1, D.Lgs. n. 333/2003).

- assicurare, salvo l'applicazione delle specifiche norme comunitarie, che la struttura finanziaria ed organizzativa delle imprese soggette all'obbligo di tenere una contabilità separata risulti correttamente documentata da tale contabilità. Di conseguenza, devono emergere chiaramente: a) i costi e i ricavi relativi alle distinte attività; b) i metodi dettagliati con i quali detti costi e ricavi sono imputati o attribuiti alle distinte attività (art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 333/2003).

Al fine di acquisire suggerimenti e osservazioni da parte dei potenziali destinatari e di tutti gli altri soggetti interessati, il citato schema di direttiva è stato posto in pubblica consultazione attraverso il sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro.

VI.2 I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE (SIG) E I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE (SIEG)

VI.2.1 Il quadro normativo

L'articolo 2, lett. h) e i), del TUSP, fornisce le seguenti definizioni di SIG e SIEG:

- i SIG sono *“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”*;
- i SIEG sono *“i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”*.

Come avviene in ambito comunitario, il legislatore del TUSP ha ricompreso nella nozione di servizi di interesse generale anche quella di servizi di interesse economico generale.

In proposito, il Consiglio di Stato, con il parere consultivo dell’8 marzo 2017, n. 638, reso sullo schema del decreto “correttivo” al TUSP (D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100), ha definito i SIEG come *“quei servizi che [...] presuppongono l’esistenza di un’attività d’impresa che si colloca sul mercato ma che, per assicurare la sua specifica missione, è tenuta a garantire degli obblighi di servizio per fornire determinati standard di prestazioni che, in assenza dell’intervento statale regolatorio, non sarebbero garantiti in un contesto di libera impresa”*.

La corretta interpretazione delle definizioni di SIG e SIEG è cruciale per l’attuazione del TUSP. Infatti, la normativa - art. 4, comma 1 e comma 2, lett. h) e i); art. 20, comma 2, lett. e) - consente alle amministrazioni:

- a) la costituzione di società, nonché l’acquisizione o il mantenimento di partecipazioni in società che abbiano come oggetto sociale, tra l’altro, l’erogazione di un “servizio di interesse generale” (SIG), ivi incluso un servizio di interesse economico generale (SIEG);
- b) il mantenimento della partecipazione in una società avente come oggetto sociale i servizi sopra citati (un SIG o un SIEG) anche qualora la società abbia prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti alla rilevazione.

Non esiste, tuttavia, una indicazione specifica delle attività di produzione e fornitura di beni o servizi riconducibili alle definizioni di SIG e SIEG.

A livello comunitario, solo i SIEG sono espressamente menzionati nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)⁴⁷, anche se non ricevono alcuna espressa

⁴⁷ Secondo l’art. 106, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea: *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione”*. Secondo l’art. 14 del medesimo Trattato: *“Fatti salvi l’articolo 4 del trattato sull’Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in*

definizione né nel Trattato stesso né in alcun atto di diritto derivato. Per tale ragione l'individuazione del concetto di SIEG è stata per lungo tempo affidata alle pronunce della Corte di Giustizia.

Un'eccezione al riguardo è rappresentata dalla "Comunicazione sui servizi di interesse economico generale" del 20 settembre 2000, in cui la Commissione europea ha definito i SIEG, individuandoli come servizi di natura economica, suscettibili di essere gestiti in regime d'impresa (consistenti, dunque, in un'attività di produzione di servizi sul mercato, erogabili dietro corrispettivo di un prezzo). Essi si differenziano dalle altre attività d'impresa poiché l'autorità pubblica li considera idonei a perseguire una missione di interesse generale e, dunque, devono essere forniti anche laddove il mercato non sia sufficientemente motivato a provvedervi da solo.

A conferma di quanto rappresentato, nel Libro verde della Commissione europea del 21 maggio 2003, ai paragrafi 16 e 17, si rileva che: «L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel Trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel Trattato. Tale espressione è più ampia di quella "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico [...]».

Il Protocollo sui servizi di interesse generale allegato al citato TFUE (Protocollo n. 26, art. 1), afferma che "i valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale [...] comprendono in particolare:

- *il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;*
- *la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;*
- *un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente".*

A livello nazionale, si segnala la sentenza della Corte costituzionale 17 novembre 2010, n. 325, in cui è stato chiarito che "la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di Servizi pubblici locali di rilevanza economica hanno «contenuto omologo»". Entrambe, infatti, consistono in un'attività economica - avente cioè ad oggetto la produzione di beni e servizi su un determinato mercato, dietro corresponsione di un prezzo - idonea a fornire "prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti". Inoltre, ha precisato la Corte, detta attività economica si distingue dall'attività di lucro perché

considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi".

non è finalizzata a conseguire utili, ma a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi.

Può, pertanto, affermarsi che nella categoria dei SIG rientrano, oltre ai SIEG, anche i servizi che non sono suscettibili di essere gestiti in regime di impresa e che attengono ai bisogni primari del cittadino (si pensi alla scuola, alla sanità, all'assistenza sociale, alla sicurezza, ecc.).

Spetta all'autonoma valutazione dell'ente pubblico - condotta in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali di riferimento - la decisione di ritenere una determinata attività idonea a garantire il perseguimento di interessi pubblici correlati ai bisogni della collettività di riferimento, ossia produttiva di SIG/SIEG e, in quanto tale, necessaria al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (come desumibili dalle competenze istituzionalmente attribuite). In proposito, è utile richiamare l'articolo 112, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 112 (TUEL), in base al quale *“Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*.

VI.2.2 Analisi dei dati relativi alle società partecipate in misura minoritaria che producono un servizio di interesse generale

Alla luce della definizione di “servizio di interesse generale” fornita dall'art. 2, comma 1, lett. h), del TUSP, come sopra riportato, una pubblica amministrazione può mantenere la propria partecipazione in una società che eroga un “servizio di interesse generale” a condizione che l'intervento pubblico, a prescindere da ogni altra considerazione relativa alle finalità istituzionali dell'ente, ne garantisca l'accesso alla collettività, come previsto dalla suddetta disposizione. In questa prospettiva, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che *“una partecipazione pubblica poco significativa non sarebbe in grado di determinare le condizioni di accesso al servizio che potrebbero legittimare il mantenimento della quota”* (Corte dei conti, Sez.reg. Lombardia, del. n. 398 del 21 dicembre 2016).

Da quanto rappresentato, emerge un nesso diretto tra la rilevanza della quota di partecipazione detenuta dalla pubblica amministrazione e l'interesse generale sotteso all'attività svolta dalla società partecipata. In altri termini, lo svolgimento di un'attività di produzione di un SIG, in assenza di un controllo sulla società partecipata, connoterebbe la partecipazione della pubblica amministrazione come semplice investimento in una attività d'impresa (Cons. Stato, sent. n. 4688 dell'11 novembre 2016; tra le altre, Tar Veneto, sent. n. 363 del 5 aprile 2018).

In proposito, con la recente sentenza 23 gennaio 2019, n. 578, il Consiglio di Stato (Sez. V) ha precisato che *“una partecipazione pulviscolare è in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di effettivamente incidere sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (...) in presenza di interessi contrastanti e, in ultimo, impeditivi. La particolare modestia della partecipazione al capitale normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscano a compensare questa debolezza).”*

Al riguardo, in via esemplificativa, è stata svolta un'analisi empirica su un insieme di 230 società in cui le amministrazioni pubbliche detengono⁴⁸ partecipazioni non maggioritarie, considerate, dagli stessi soci pubblici, legittime ai sensi dell'art. 4, comma 2, del TUSP. In particolare, sono state selezionate:

- società in cui una sola pubblica amministrazione ha dichiarato una partecipazione non superiore al 10 per cento;
- società in cui più amministrazioni hanno dichiarato di detenere una partecipazione complessiva non superiore al 30 per cento.

Dall'analisi dei dati emerge che le amministrazioni hanno dichiarato che la maggior parte delle società partecipate secondo le soglie sopra definite prestano "servizi di interesse generale" (76 per cento nel primo caso, pari a 120 società; 92 per cento nel secondo⁴⁹, pari a 67 società).

Tenuto conto delle conclusioni alle quali è giunta su tale punto la magistratura contabile⁵⁰, e sebbene il TUSP non vieti alle pubbliche amministrazioni di mantenere o acquisire partecipazioni minoritarie, non si comprende come soci pubblici, non esercitando il controllo, possano, nelle fattispecie descritte, influire sulle scelte gestionali delle società partecipate, rendendole coerenti al perseguimento del c.d. fine pubblico dell'impresa.

VI.2.3 SIG e SIEG: osservazioni conclusive

È stata inoltre svolta un'analisi in ordine alla qualificazione, da parte delle amministrazioni, dell'attività esercitata dalle società partecipate dalle medesime quale SIG o SIEG. Dai dati comunicati al riguardo emergono affermazioni spesso contrastanti, in ordine al servizio reso:

- dalla medesima partecipata (le attività svolte dalla partecipata vengono qualificate in modo diverso dalle diverse amministrazioni socie);
- da società diverse che svolgono la stessa attività (le amministrazioni partecipanti qualificano in modo diverso analoghe attività svolte da società partecipate differenti).

Quanto osservato può essere ascrivibile alle peculiarità territoriali e amministrative, alla natura e ai fini istituzionali delle diverse amministrazioni. Tuttavia, il fenomeno potrebbe essere spiegato anche ritenendo che alle nozioni di SIG/SIEG sia stata data un'interpretazione espansiva e strumentale, in considerazione del fatto che per le società che offrono un servizio di interesse generale non rileva, ai fini dell'obbligo di razionalizzazione, un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (art. 20, comma 2, lett. e), del TUSP).

⁴⁸ Ai fini delle analisi sono state considerate solo le partecipazioni detenute direttamente dalle amministrazioni pubbliche.

⁴⁹ Nel secondo caso oggetto di analisi (amministrazioni hanno dichiarato di detenere una partecipazione complessiva non superiore al 30 per cento), ai fini dell'identificazione delle società è stato utilizzato il criterio della prevalenza delle dichiarazioni comunicate dalle amministrazioni partecipanti in relazione alla medesima attività (in questo caso, servizi di interesse generale): in altri termini il criterio della prevalenza prevede che il numero delle amministrazioni che, per una società, dichiarano la medesima attività (servizi di interesse generale) è > 50 per cento rispetto al totale delle amministrazioni che partecipano a quella società.

⁵⁰ V. *supra*

Tanto premesso, anche alla luce delle considerazioni della Corte dei conti in materia, si ritiene utile sottolineare che, nel contesto del processo di razionalizzazione, le amministrazioni sono tenute a valutare, oltre alla sussistenza dei vincoli e delle situazioni di criticità indicati dagli artt. 4 e 20 del TUSP, anche il rispetto dei requisiti posti dall'articolo 5, commi 1 e 2, del medesimo TUSP. In tale quadro, le amministrazioni sono chiamate a motivare le ragioni e le finalità che giustificano la necessità dello strumento societario per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui al menzionato art. 4 del TUSP, considerando anche la convenienza economica dell'erogazione di un servizio mediante tale modalità organizzativa anziché in forme alternative, nonché la sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'amministrazione. La suddetta motivazione dovrebbe dare conto anche della compatibilità della scelta effettuata con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

D'altra parte, il TUSP intende accrescere il livello di responsabilizzazione del socio pubblico, che è tenuto a *“procedimentalizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza delle ragioni del loro mantenimento”* (Corte dei conti, delib. n. 19/SEAUT/2017/FRG).

Sarebbe pertanto auspicabile che, in sede di razionalizzazione periodica, le amministrazioni dichiaranti, indipendentemente dalle classificazioni di carattere giuridico-formale, forniscano un'adeguata illustrazione delle ragioni di convenienza economica che giustificano il mantenimento delle proprie partecipazioni.

VI.3 LA COMPOSIZIONE DELLA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELLE SOCIETÀ

Da un'analisi dei dati sulla composizione delle società a partecipazione pubblica, emerge che la partecipazione delle amministrazioni nelle società censite varia notevolmente. Solo il **32 per cento** delle società è **interamente partecipata dalla pubblica amministrazione**, mentre nel **26 per cento** dei casi la partecipazione pubblica è maggioritaria (la somma delle quote di partecipazione è superiore al 50 per cento). Per quanto riguarda le restanti società, il 42 per cento del totale, è a maggioranza privata (Tavola VI.29).

TAVOLA VI.29: QUOTA DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA IN SOCIETÀ DIRETTAMENTE PARTECIPATE

Quota di partecipazione pubblica	Società partecipate direttamente		Partecipazioni dirette	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
Totalitaria (100%)	1.504	31,78%	8.194	28,62%
Di maggioranza (> 50% e < 100%)	1.251	26,43%	12.677	44,28%
Non maggioritaria (fino al 50%)	1.978	41,79%	7.758	27,10%
TOTALE	4.733	100%	28.629	100%

A prescindere dalla quota di partecipazione detenuta dalla pubblica amministrazione nella società, emerge, dall'analisi, il fenomeno della **frammentazione delle partecipazioni**: meno

rilevante nelle società interamente pubbliche che, per il 70 per cento, sono partecipate da un solo ente (Tavola VI.30); più rilevante in quelle a maggioranza pubblica, nelle quali, solo nel 35 per cento dei casi, la partecipazione maggioritaria nella società è detenuta da una sola pubblica amministrazione (Tavola VI.31).

TAVOLA VI.30: DISTRIBUZIONE DEI SOCI PUBBLICI NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA TOTALITARIA

Partecipazione Pubblica Totalitaria

Numero amministrazioni pubbliche partecipanti	Società partecipate		Partecipazioni (numero)	Numero medio di soci pubblici per (numero)
	(numero)	(percentuale)		
1	1.046	69,55%	1.046	1,00
da 2 a 9	307	20,41%	1.156	3,77
da 10 a 19	60	3,99%	802	13,37
da 20 a 99	79	5,25%	3.071	38,87
da 100 in su	12	0,80%	2.119	176,58
TOTALE	1.504	100%	8.194	5,45

Nota: Per società a partecipazione pubblica totalitaria si intende che la somma delle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni è pari al 100 per cento. Si precisa che l'analisi è svolta considerando solamente le partecipazioni dirette.

TAVOLA VI.31: DISTRIBUZIONE DEI SOCI PUBBLICI NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA MAGGIORITARIA

Partecipazione Pubblica Maggioritaria

Numero amministrazioni pubbliche partecipanti	Società partecipate		Partecipazioni (numero)	Numero medio di soci pubblici per (numero)
	(numero)	(percentuale)		
1	443	35,41%	443	1,00
da 2 a 9	478	38,21%	1.978	4,14
da 10 a 19	150	11,99%	2.064	13,76
da 20 a 99	172	13,75%	6.996	40,67
da 100 in su	8	0,64%	1.196	149,50
TOTALE	1.251	100%	12.677	10,13

Nota: Per società con partecipazione pubblica maggioritaria si intende che la somma delle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni è superiore al 50 per cento. Si precisa che l'analisi è svolta considerando solamente le partecipazioni dirette.

Discorso a parte meritano le società a partecipazione pubblica non maggioritaria (ovvero al di sotto o uguale al 50 per cento).

TAVOLA VI.32: COMPOSIZIONE DELLE PARTECIPAZIONI IN SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA NON MAGGIORITARIA**Partecipazione Pubblica non maggioritaria**

Fascia di partecipazione diretta (*)	Società partecipate		Partecipazioni (numero)	Numero medio di soci pubblici per (numero)
	(numero)	(percentuale)		
0% - 10%	991	50,10%	2.308	2,33
11% - 20%	298	15,07%	1.062	3,56
21% - 30%	233	11,78%	1.142	4,90
31% - 40%	195	9,86%	1.396	7,16
41% - 50%	261	13,20%	1.850	7,09
TOTALE	1.978	100%	7.758	3,92

Note: Per società a partecipazione pubblica non maggioritaria si intende che la somma delle partecipazioni detenute da amministrazioni pubbliche è inferiore o uguale al 50 per cento. Si precisa che l'analisi è svolta considerando solamente le partecipazioni dirette. () Ai fini della determinazione di ciascuna delle fasce di partecipazione diretta rappresentate in Tavola, le relative quote di partecipazione diretta di riferimento sono considerate arrotondate: a titolo esemplificativo, ricadono nella fascia di partecipazione "11% - 20%" le quote totali di partecipazione diretta ricomprese tra un minimo pari o superiore al 10,5 per cento fino ad un massimo pari al 20,49 per cento.*

Come si può evincere dalla Tavola VI.32, esiste un numero elevato di micro-partecipazioni (ovvero partecipazioni poco rilevanti da parte di singole pubbliche amministrazioni). Tale fenomeno è fisiologico in tutti i casi in cui le pubbliche amministrazioni, soprattutto i comuni e le unioni di comuni, si uniscono per svolgere insieme un'attività.

In altri casi, invece, la partecipazione del socio pubblico nel suo complesso non raggiunge percentuali rilevanti. In proposito, sebbene la partecipazione pubblica di minoranza non sia vietata dal TUSP, risulta difficile comprenderne l'utilità nella prospettiva della tutela dell'interesse pubblico, considerata l'inidoneità di una partecipazione modesta a incidere sulle scelte strategiche della società e a garantire l'erogazione del servizio alle condizioni previste dal TUSP (art. 2, comma 1, lett. h, del TUSP).

Infatti, dall'analisi dei dati, emerge che in:

- **991 partecipate** (50 per cento del totale, corrispondenti a circa 2.300 partecipazioni), la quota pubblica non supera il **10 per cento**;
- **1.289 partecipate** (65 per cento del totale, corrispondenti a circa 3.370 partecipazioni), la quota pubblica non supera il **20 per cento**;
- **1.522 partecipate** (77 per cento del totale, corrispondenti a circa 4.500 partecipazioni), la quota pubblica non supera il **30 per cento** (Tavola VI.32).

Con riferimento alle partecipazioni pubbliche minoritarie, sono stati condotti ulteriori approfondimenti, analizzando le dichiarazioni inerenti all'esito della procedura di revisione straordinaria. In particolare, ponendo in relazione il dato sulla partecipazione pubblica con le dichiarazioni relative all'esito della procedura di revisione straordinaria (mantenimento o razionalizzazione della partecipazione), si nota che nel caso in cui la partecipazione pubblica

risultati molto bassa (inferiore al 10 per cento) la scelta delle amministrazioni si divide quasi equamente tra mantenimento e razionalizzazione; tuttavia, aumentando il valore della partecipazione pubblica (superiore al 10 per cento e fino al 50 per cento), tale proporzione cambia e la percentuale delle partecipazioni mantenute sale rispetto a quelle per le quali è stata dichiarata la volontà di razionalizzare (Tavola VI.33).

TAVOLA VI.33: COMPOSIZIONE DELLE PARTECIPAZIONI IN SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA NON MAGGIORITARIA ED ESITI DELLA REVISIONE STRAORDINARIA

Partecipazione Pubblica non maggioritaria								
Fascia di partecipazione diretta (*)	Partecipazioni (numero)	Società		Numero medio di soci pubblici per società (numero)	di cui:		Partecipazioni oggetto di Razionalizzazione	
		(numero)	(percentuale)		Partecipazioni oggetto di Mantenimento senza Interventi	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
0% - 10%	2.308	991	50,10%	2,33	1.126	53,54%	977	46,46%
11% - 20%	1.062	298	15,07%	3,56	546	61,01%	349	38,99%
21% - 30%	1.142	233	11,78%	4,90	578	63,03%	339	36,97%
31% - 40%	1.396	195	9,86%	7,16	774	70,30%	327	29,70%
41% - 50%	1.850	261	13,20%	7,09	1.078	72,16%	416	27,84%
TOTALE	7.758	1.978	100%	3,92	4.102	63,01%	2.408	36,99%

Note: Per società a partecipazione pubblica non maggioritaria si intende che la somma delle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni è inferiore o uguale al 50 per cento. Si precisa che l'analisi è svolta considerando solamente le partecipazioni dirette. () Ai fini della determinazione di ciascuna delle fasce di partecipazione diretta rappresentate in Tavola, le relative quote di partecipazione diretta di riferimento sono considerate arrotondate: a titolo esemplificativo, ricadono nella fascia di partecipazione "11% - 20%" le quote totali di partecipazione diretta ricomprese tra un minimo pari o superiore al 10,5 per cento fino ad un massimo pari al 20,49 per cento. La somma delle partecipazioni relative al mantenimento senza interventi (4.102) e alla razionalizzazione (2.408) non corrisponde al totale delle partecipazioni rappresentate in Tavola in quanto, nell'analisi, non sono considerate le partecipazioni in società già interessate da procedure concorsuali (933) e le partecipazioni in società quotate (315).*

APPENDICI

APPENDICE A: GLI AMBITI E GLI ESITI DELLA RILEVAZIONE

Di seguito vengono forniti alcuni elementi informativi con riferimento a) alle amministrazioni interessate dalla rilevazione (perimetro soggettivo); b) alle informazioni raccolte (perimetro oggettivo); c) alle risultanze della rilevazione.

A.1 I SOGGETTI DELLA RILEVAZIONE: delimitazione del perimetro soggettivo

Le amministrazioni tenute alla comunicazione dei piani di revisione straordinaria sono quelle indicate nell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

In particolare, l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, stabilisce che: *“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 Regioni, le Province, 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. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”.*

A.2 L'OGGETTO DELLA RILEVAZIONE: delimitazione del perimetro oggettivo

Come previsto nell'articolo 1, comma 1, del TUSP, le disposizioni del Testo Unico si applicano avendo riguardo alle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica (c.d. perimetro oggettivo).

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f), dello stesso TUSP, per “partecipazione” si deve intendere *“la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”.*

Una società si considera:

- **partecipata direttamente**, quando l'amministrazione è titolare di rapporti comportanti la qualità di socio o di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi nella società;

- **partecipata indirettamente**, quando la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o altri organismi soggetti al controllo di una singola amministrazione o di più pubbliche amministrazioni congiuntamente.

Pertanto, rientrano fra le "partecipazioni indirette", soggette alle disposizioni del TUSP, sia le partecipazioni detenute da una amministrazione tramite una società o un organismo controllati dalla medesima (controllo solitario), sia le partecipazioni detenute in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più amministrazioni (controllo congiunto).

A.3 GLI ESITI DELLA RILEVAZIONE: quadro sintetico delle informazioni raccolte

Il numero complessivo delle amministrazioni tenute ad approvare la ricognizione straordinaria stabilita dal TUSP è pari a circa **10.700** e, alla chiusura della rilevazione, le amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi di comunicazione al Dipartimento del Tesoro sono state **9.341** pari all'87 per cento del totale. Di queste, l'88 per cento (8.201) ha dichiarato di detenere partecipazioni (Tavola A.34)⁵¹.

TAVOLA A.34: AMMINISTRAZIONI CHE HANNO COMUNICATO I DATI SULLE PARTECIPAZIONI

	Perimetro (numero)	Amministrazioni adempienti			Non adempienti (numero)	Percentuale di adempimento (%)
		TOTALE (numero)	di cui hanno inviato i dati (numero)	di cui hanno dichiarato di non detenere partecipazioni (numero)		
Amministrazioni Centrali	96	69	30	39	27	72%
Ministeri	13	11	5	6	2	85%
Agenzie Fiscali	3	3	1	2	0	100%
Altre Amministrazioni centrali	80	55	24	31	25	69%
Amministrazioni Locali	10.597	9.270	8.169	1.101	1.327	87%
Regioni	20	20	20	0	0	100%
Città Metropolitane e Province	106	105	104	1	1	99%
Comuni	7.998	7.538	7.163	375	460	94%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	726	421	241	180	305	58%
Altre Amministrazioni Locali	1.747	1.186	641	545	561	68%
Enti di previdenza	2	2	2	0	0	100%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	2	2	0	0	100%
TOTALE	10.695	9.341	8.201	1.140	1.354	87%

Note: Ai fini della presente analisi il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sono stati considerati inadempienti in quanto hanno trasmesso i dati relativi alla revisione straordinaria successivamente alla data del 25 febbraio 2018.

⁵¹ Dalle analisi sono escluse, sia in termini di adempimento che di dati comunicati, le amministrazioni che, pur non rientrando nel perimetro soggettivo descritto dalla norma, hanno effettuato la comunicazione dell'esito della Revisione straordinaria delle società partecipate. Inoltre, sono state considerate adempienti ma non ne sono stati considerati i dati, le amministrazioni che hanno dichiarato partecipazioni esterne al perimetro oggettivo del TUSP. Pertanto, queste amministrazioni sono state assimilate a quelle che hanno inviato un provvedimento di ricognizione a contenuto negativo.

Analizzando il dato rispetto al tipo di amministrazione, si rileva che regioni, città metropolitane e province, agenzie fiscali ed enti di previdenza hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione sostanzialmente nella loro totalità; i comuni si sono attestati al 94 per cento di adempimento; gli enti restanti risultano ancora lontani dalla completa copertura, raggiungendo il 65 per cento. Ne deriva che il totale delle partecipazioni rilevate e censite rispetto a quelle incluse nel perimetro oggettivo della riforma è leggermente sottostimato.

Le **partecipazioni** dichiarate in sede di ricognizione straordinaria sono pari a **32.427** (di cui 28.629 dirette e 5.290 indirette) detenute in **5.693 partecipate**. La gran parte dei dati rilevati è riconducibile alle amministrazioni locali (99 per cento delle partecipazioni totali dichiarate) e in particolar modo ai comuni, con 26.362 partecipazioni detenute in **3.951 partecipate** (Tavola A.35).

TAVOLA A.35: PARTECIPAZIONI E SOCIETÀ PARTECIPATE PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE

	Società partecipate		Partecipazioni			
			Dirette	Indirette	Totali	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(numero)	(numero)	(percentuale)
Amministrazioni Centrali	185	3,25%	147	62	207	0,64%
Ministeri	47	0,83%	34	15	47	0,14%
Agenzie Fiscali	7	0,12%	1	6	7	0,02%
Altre Amministrazioni centrali	134	2,35%	112	41	153	0,47%
Amministrazioni Locali	5.584	98,09%	28.469	5.228	32.207	99,32%
Regioni	741	13,02%	299	480	758	2,34%
Città Metropolitane e Province	797	14,00%	916	80	973	3,00%
Comuni	3.951	69,40%	23.307	4.363	26.362	81,30%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	350	6,15%	648	49	671	2,07%
Altre Amministrazioni Locali	1.610	28,28%	3.299	256	3.443	10,62%
Enti di previdenza	13	0,23%	13	0	13	0,04%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	13	0,23%	13	0	13	0,04%
TOTALE	5.693		28.629	5.290	32.427	100%

Sul totale delle società partecipate dichiarate (5.693), **4.454 risultano "attive"**⁵², mentre 986 sono sottoposte a procedure concorsuali, di liquidazione o scioglimento; 253 risultano non operanti o, in via residuale, cessate o sospese (Tavola A.36).

⁵² Lo stato di attività dell'impresa, è un dato censito nell'applicativo Partecipazioni del Portale Tesoro ed è comunicato dalle amministrazioni in sede di revisione straordinaria per ciascuna società partecipata.

TAVOLA A.36: DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER STATO DI ATTIVITÀ DELL'IMPRESA

Stato di attività dell'impresa	Società partecipate		Partecipazioni			
	(numero)	(percentuale)	Dirette (numero)	Indirette (numero)	Totali (numero) (percentuale)	
La società è attiva	4.454	78,24%	24.637	4.543	27.826	85,81%
Sono in corso procedure di liquidazione volontaria o scioglimento	790	13,88%	2.721	458	3.074	9,48%
Sono in corso procedure concorsuali (fallimento, amm. straordinaria, ...)	196	3,44%	555	143	670	2,07%
La società non è attiva*	253	4,44%	716	146	857	2,64%
TOTALE	5.693	100%	28.629	5.290	32.427	100%

Note: (*) Comprende prevalentemente società classificate come “cessate”, “sospese” e, in prevalenza, “inattive”. Per le inattive, la condizione di inattività può derivare dal fatto che l'impresa non ha ancora iniziato l'attività produttiva perché, ad esempio, è in attesa del rilascio delle necessarie autorizzazioni, non ha presentato la dichiarazione di inizio attività oppure si è verificata un'interruzione dell'attività per tutto l'esercizio (ad es. nel caso di ristrutturazioni dei locali, provvedimenti sanzionatori, ecc.).

L'analisi per **tipologia di società** evidenzia che la maggioranza delle partecipazioni è detenuta in società a responsabilità limitata e società per azioni, rispettivamente il 47 per cento e il 31 per cento circa delle società partecipate complessivamente comunicate (Tavola A.37).

TAVOLA A.37: DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE E PARTECIPAZIONI PER TIPO DI SOCIETÀ

Forma giuridica	Società partecipate		Partecipazioni			
	(numero)	(percentuale)	Dirette (numero)	Indirette (numero)	Totali (numero) (percentuale)	
Società per azioni	1.752	30,77%	14.316	2.341	15.595	48,09%
Società a responsabilità limitata	2.681	47,09%	6.941	2.078	8.778	27,07%
Società consortile per azioni	135	2,37%	1.253	86	1.297	4,00%
Società consortile a responsabilità limitata	759	13,33%	4.570	612	5.060	15,60%
Società cooperativa	342	6,01%	1.537	142	1.654	5,10%
Società estera	16	0,28%	4	31	35	0,11%
Società in accomandita semplice	2	0,04%	2	0	2	0,01%
Società semplice	6	0,11%	6	0	6	0,02%
TOTALE	5.693	100%	28.629	5.290	32.427	100%

Settori di attività delle società partecipate

In merito al settore di attività in cui operano le società partecipate, la prima analisi (Tavola A.38) è relativa alla **tipologia di settore economico** (primario, secondario e terziario) in cui tali attività vengono raggruppate.

Dai dati riassunti nella predetta Tavola emerge che il **68 per cento delle società dichiarate opera nel settore terziario** e il **31 per cento in quello secondario**. Tra le società operanti nel secondario sono prevalenti le c.d. *utilities* (gestione rifiuti, acqua, energia elettrica, gas, ecc.). Per quanto riguarda, invece, le partecipate del terziario, prevalgono le società che operano nell'ambito delle attività professionali, scientifiche e tecniche. Tra queste, sono numerose le società che svolgono attività di direzione aziendale (tra le quali le società c.d. *holding*), le società che operano nella promozione dell'imprenditorialità e dello sviluppo del

territorio, le società che operano in ambito di ricerca e sviluppo (in quest'ultimo gruppo, molte sono le società partecipate dalle Università).

L'osservazione del numero medio di enti che detengono partecipazioni nella stessa società (presentato nell'ultima colonna della Tavola A.38) evidenzia come, mediamente, le *utilities* dei settori idrico e di smaltimento rifiuti siano maggiormente compartecipate da più amministrazioni (tipicamente si tratta di amministrazioni locali e, in particolar modo, di comuni) rispetto alle società che operano in altri settori. Infatti, il numero medio di amministrazioni che partecipano alla stessa società (14,4) nei settori idrico e di smaltimento rifiuti è il maggiore tra tutti i settori considerati.

Il numero medio di amministrazioni partecipanti risulta elevato anche tra le società che operano nei servizi di informazione e comunicazione (tra le quali sono presenti società che operano nel settore dell'informatica - ICT, offrendo servizi alle numerose amministrazioni socie o consorziate) e tra quelle dedicate ad attività finanziarie ed assicurative.

TAVOLA A.38: LE PARTECIPAZIONI E LE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI PER SETTORE DI ATTIVITÀ

Settore di attività	Società partecipate		Partecipazioni		Numero medio di partecipazioni nella stessa società (numero)
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	
Settore primario	70	1,23%	210	0,65%	3,0
A - AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	70	1,23%	210	0,65%	3,0
Settore secondario	1.761	30,93%	14.408	44,43%	8,2
B - ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	9	0,16%	9	0,03%	1,0
C - ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	213	3,74%	385	1,19%	1,8
D - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	494	8,68%	2.510	7,74%	5,1
E - FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	719	12,63%	10.366	31,97%	14,4
F - COSTRUZIONI	326	5,73%	1.138	3,51%	3,5
Settore Terziario	3.862	67,84%	17.809	54,92%	4,6
G - COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	366	6,43%	567	1,75%	1,5
H - TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	554	9,73%	2.680	8,26%	4,8
I - ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	87	1,53%	174	0,54%	2,0
J - SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	245	4,30%	2.156	6,65%	8,8
K - ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	181	3,18%	1.082	3,34%	6,0
L - ATTIVITÀ IMMOBILIARI	220	3,86%	1.050	3,24%	4,8
M - ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	1.101	19,34%	5.825	17,96%	5,3
N - NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	557	9,78%	2.679	8,26%	4,8
O - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	30	0,53%	139	0,43%	4,6
P - ISTRUZIONE	112	1,97%	397	1,22%	3,5
Q - SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	97	1,70%	223	0,69%	2,3
R - ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	192	3,37%	408	1,26%	2,1
S - ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	119	2,09%	428	1,32%	3,6
U - ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	1	0,02%	1	0,00%	1,0
TOTALE	5.693	100%	32.427	100%	5,7

Organici delle società partecipate

Con riferimento alle consistenze degli organici delle società partecipate, l'analisi ha evidenziato che l'**84 per cento delle società** ha meno di 50 dipendenti, che nel loro insieme rappresentano circa il 12 per cento del totale dei dipendenti delle società partecipate. Le imprese di grandi dimensioni (con più di 250 dipendenti), rappresentano circa il 4 per cento delle società partecipate, tuttavia il numero dei dipendenti di tali società rappresenta circa il 64 per cento di quelli complessivamente rilevati (Tavola A.39).

Le società che risultano non avere dipendenti sono 1.522 (27 per cento circa del totale), tra queste figurano 184 società inattive, 21 società cessate e 456 società con procedura concorsuale o di liquidazione in corso (in 341 casi si tratta di procedure di liquidazione volontaria o scioglimento). Sono 861 le società attive per le quali l'assenza di addetti potrebbe essere riconducibile al fatto che si tratta di *holding* "pure" oppure società consortili, generalmente di piccole dimensioni. Nel caso in cui le informazioni di anagrafica non siano state acquisite dal Registro delle Imprese ma inserite dall'amministrazione, l'assenza di addetti potrebbe essere talvolta imputata anche ad un'errata comunicazione del dato.

TAVOLA A.39: DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PER CLASSE DI NUMEROSITÀ DEI DIPENDENTI

Classe di numerosità dipendenti	Società partecipate		Dipendenti	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
nessun dipendente	1.522	26,73%	0	0,00%
1-9 dipendenti	2.043	35,89%	7.144	2,38%
10-49 dipendenti	1.191	20,92%	27.985	9,33%
50-249 dipendenti	654	11,49%	73.916	24,65%
250 dipendenti e oltre	235	4,13%	190.857	63,64%
numero dipendenti non indicato	48	0,84%	0	0,00%
TOTALE	5.693	100%	299.902	100%

La Tavola A.40 propone l'analisi per il sottoinsieme delle 2.755 società partecipate in via prevalente dalle amministrazioni (che rappresentano il 48 per cento delle società da esse partecipate e oggetto di analisi).

TAVOLA A.40: DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA PREVALENTE PER CLASSE DI NUMEROSITÀ DEI DIPENDENTI

Classe di numerosità dipendenti	Società partecipate (Q.ta pubblica diretta > 50%)		Dipendenti	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
nessun dipendente	528	19,17%	0	0,00%
1-9 dipendenti	964	34,99%	3.644	1,91%
10-49 dipendenti	704	25,55%	16.522	8,66%
50-249 dipendenti	398	14,45%	46.194	24,20%
250 dipendenti e oltre	147	5,34%	124.490	65,23%
numero dipendenti non indicato	14	0,51%	0	0,00%
TOTALE	2.755	100%	190.850	100%

Nota: Società con partecipazione pubblica superiore al 50 per cento.

I risultati dell'analisi evidenziano che le società con partecipazione pubblica prevalente impiegano più di 190 mila dipendenti che rappresentano quasi i due terzi degli addetti.

Per quanto riguarda la distribuzione dei dipendenti in base al settore di attività, 96 mila circa sono occupati nel settore del trasporto, dove generalmente il numero di addetti per azienda è piuttosto elevato (Tavola A.41); seguono le aziende che si occupano dei servizi legati alla gestione dell'acqua e dei rifiuti.

TAVOLA A.41: DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PER SETTORE DI ATTIVITÀ E NUMEROSITÀ DEI DIPENDENTI

Settore di attività	Società partecipate		Dipendenti		Numero medio di dipendenti per società (numero)
	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	
Settore primario	70	1,23%	5.137	1,71%	73,4
A - AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	70	1,23%	5.137	1,71%	73,4
Settore secondario	1.761	30,93%	100.221	33,42%	56,9
B - ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	9	0,16%	512	0,17%	56,9
C - ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	213	3,74%	7.102	2,37%	33,3
D - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	494	8,68%	11.255	3,75%	22,8
E - FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	719	12,63%	66.403	22,14%	92,4
F - COSTRUZIONI	326	5,73%	14.949	4,98%	45,9
Settore Terziario	3.862	67,84%	194.544	64,87%	50,4
G - COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	366	6,43%	9.470	3,16%	25,9
H - TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	554	9,73%	96.732	32,25%	174,6
I - ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	87	1,53%	2.798	0,93%	32,2
J - SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	245	4,30%	10.172	3,39%	41,5
K - ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	181	3,18%	11.611	3,87%	64,1
L - ATTIVITÀ IMMOBILIARI	220	3,86%	3.453	1,15%	15,7
M - ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	1.101	19,34%	12.627	4,21%	11,5
N - NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	557	9,78%	23.739	7,92%	42,6
O - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	30	0,53%	572	0,19%	19,1
P - ISTRUZIONE	112	1,97%	2.060	0,69%	18,4
Q - SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	97	1,70%	11.353	3,79%	117,0
R - ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	192	3,37%	6.527	2,18%	34,0
S - ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	119	2,09%	3.430	1,14%	28,8
U - ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	1	0,02%	0	0,00%	0,0
TOTALE	5.693	100%	299.902	100%	52,7

Risultati economici

La Tavola A.42 illustra il numero delle società partecipate che hanno chiuso il bilancio, in ciascuno degli anni del quinquennio 2011-2015 con un risultato positivo, negativo o in pareggio.

Indica, inoltre, le partecipazioni complessivamente detenute e l'importo totale dei risultati d'esercizio riferiti alle società riconducibili alle specifiche casistiche oggetto di analisi.

Se si considera il risultato di esercizio medio riferito agli anni 2011-2015, su un totale di 5.415 società partecipate per le quali sono disponibili i dati di bilancio, quasi il 54 per cento ha chiuso il bilancio in utile, con un risultato medio di esercizio nel quinquennio che è pari, complessivamente, a circa 1,922 miliardi di euro. Delle restanti società, il 3 per cento è in pareggio e il 43 per cento ha registrato - in media nel quinquennio - perdite, pari complessivamente a circa 1,786 miliardi di euro (Tavola A.43).

TAVOLA A.42: RISULTATI DI ESERCIZIO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI - ANNI 2011-2015

Risultato di esercizio (*)	2011			Risultato economico complessivo (Euro)
	Società		Partecipazioni	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	
Società in utile	3.020	60,5%	20.891	1.862.701.265
Società in pareggio (**)	324	6,5%	1.669	0
Società in perdita	1.648	33,0%	7.111	-2.113.968.955
TOTALE	4.992	100%	29.671	-251.267.690

Risultato di esercizio (*)	2012			Risultato economico complessivo (Euro)
	Società		Partecipazioni	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	
Società in utile	3.078	60,8%	21.082	2.013.796.590
Società in pareggio (**)	302	6,0%	1.561	0
Società in perdita	1.679	33,2%	7.233	-1.792.058.401
TOTALE	5.059	100%	29.876	221.738.189

Risultato di esercizio (*)	2013			Risultato economico complessivo (Euro)
	Società		Partecipazioni	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	
Società in utile	3.195	62,5%	22.305	2.168.147.275
Società in pareggio (**)	291	5,7%	1.502	0
Società in perdita	1.623	31,8%	6.459	-1.740.918.653
TOTALE	5.109	100%	30.266	427.228.622

Risultato di esercizio (*)	2014			Risultato economico complessivo (Euro)
	Società		Partecipazioni	
	(numero)	(percentuale)	(numero)	
Società in utile	3.185	61,7%	22.512	2.241.905.765
Società in pareggio (**)	296	5,7%	1.400	0
Società in perdita	1.679	32,5%	6.570	-1.965.550.621
TOTALE	5.160	100%	30.482	276.355.144

Risultato di esercizio (*)	Società		2015	Risultato economico complessivo (Euro)
	(numero)	(percentuale)	Partecipazioni	
			(numero)	
Società in utile	3.301	63,5%	23.096	2.435.114.402
Società in pareggio (**)	287	5,5%	1.488	0
Società in perdita	1.614	31,0%	6.148	-1.782.062.022
TOTALE	5.202	100%	30.732	653.052.380

Note: (*) L'analisi è svolta solo sulle società per cui si dispone dei dati di bilancio (risultano non disponibili i dati per 701 società nel 2011, 634 nel 2012, 584 nel 2013, 533 nel 2014 e 491 nel 2015). (**) Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con un risultato economico dell'anno oggetto di valutazione compreso tra 1 Euro e -1 Euro e per ragioni espositive non è stata riportata esattamente la somma algebrica, ma il valore zero.

TAVOLA A.43: RISULTATI DI ESERCIZIO MEDI DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI - ANNI 2011-2015

Risultato di esercizio medio (2011-2015)(*)	Società		2011-2015	Risultato economico complessivo (Euro)
	(numero)	(percentuale)	Partecipazioni	
			(numero)	
Società in utile	2.914	53,8%	20.730	1.922.143.723
Società in pareggio (**)	176	3,3%	804	0
Società in perdita	2.325	42,9%	9.825	-1.786.307.115
TOTALE	5.415	100%	31.359	135.836.608

Note: (*) L'analisi è svolta solo sulle società per cui si dispone dei dati di bilancio (risultano complessivamente non disponibili i dati per 278 società considerando congiuntamente i periodi 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015). (**) Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con un risultato economico dell'anno oggetto di valutazione compreso tra 1 Euro e -1 Euro e per ragioni espositive non è stata riportata esattamente la somma algebrica, ma il valore zero.

APPENDICE B: IL PROCESSO DI MONITORAGGIO – DESCRIZIONE

Il quadro conoscitivo inerente all’attuazione della riforma si basa su due “canali” informativi:

1. un applicativo informatico dedicato, attraverso il quale le amministrazioni interessate comunicano alla Struttura del MEF, per ognuna delle partecipazioni detenute, le informazioni e l’esito della razionalizzazione;
2. la comunicazione alla Struttura, da parte delle medesime amministrazioni, dei piani di razionalizzazione approvati dagli organi competenti.

La metodologia di monitoraggio della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche è stata strutturata in modo da tener conto delle differenti caratteristiche di tali strumenti di raccolta delle informazioni.

I dati pervenuti telematicamente tramite l’applicativo informatico sono stati elaborati con uno strumento di monitoraggio automatico (c.d. *Dashboard*).

I dati contenuti nei Piani sono stati oggetto di monitoraggio puntuale, tramite procedure standard definite *ad hoc*.

Le metodologie di monitoraggio sopra indicate sono state utilizzate congiuntamente all’interno di un unico processo che è stato strutturato nelle seguenti fasi: (i) “bonifica” dei dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche per avere una base informativa esaustiva e il più possibile sicura; (ii) alimentazione della *Dashboard* utilizzando la base dati “bonificata”, al fine di elaborare le informazioni e individuare le anomalie in esse riscontrabili; (iii) definizione delle procedure di monitoraggio delle anomalie rilevate, a valle di una preliminare classificazione delle stesse per tipologia; (iv) attuazione di procedure di controllo delle anomalie attraverso il confronto con la documentazione trasmessa dalle amministrazioni.

Con il termine “anomalia”, ai fini della presente metodologia, si intende una partecipazione pubblica per la quale, sulla base dei dati comunicati, è stato rilevato che

- l’Amministrazione pubblica ha comunicato che intende mantenere la partecipazione senza effettuare interventi di razionalizzazione;
- la decisione di mantenere la partecipazione in esame non appare, *prima facie*, conforme alle disposizioni normative contenute negli artt. 3, 4 e 20 del TUSP.

L’eventuale sussistenza delle suddette condizioni⁵³ è stata rilevata in modo automatico per ogni partecipazione attraverso algoritmi di controllo dei dati comunicati che hanno verificato il rispetto delle prescrizioni contenute nelle richiamate disposizioni normative.

La figura seguente illustra il *framework* che rappresenta sinteticamente il processo di monitoraggio.

⁵³ Si precisa inoltre che, in aggiunta al verificarsi delle suddette condizioni principali, la metodologia prevede - affinché si manifesti un’anomalia sulla specifica partecipazione - che la società partecipata posta sotto osservazione non sia interessata da procedure concorsuali già in atto alla data di entrata in vigore del TUSP.

FIGURA B.4 LE FASI DELLA METODOLOGIA DI MONITORAGGIO



B.1 LA FASE 1: QUALITÀ DEI DATI

La Fase 1 è finalizzata ad assicurare la qualità della base dati, eliminando eventuali informazioni non corrette.

A tale riguardo, sono state svolte le seguenti attività:

- controllo della correttezza delle informazioni trasmesse, tramite l'applicativo, dalle amministrazioni;
- definizione delle modifiche da apportare alla base dati.

In particolare, si evidenziano le **attività di bonifica** implementate nella base dati Partecipazioni-Revisione Straordinaria, per migliorare la qualità del dato, prima di procedere all'avvio del monitoraggio automatico.

In merito ai dati rilevanti ai fini dell'art. 20 del TUSP (dati di bilancio, numero dei dipendenti e numero degli amministratori), si è proceduto a integrare:

- a) le informazioni relative al risultato di esercizio con quelle disponibili nella banca dati del Registro delle Imprese, senza sovrascrittura, in modo da permettere controlli anche successivi;
- b) le informazioni relative al numero dei dipendenti con i dati presenti nella banca dati del Registro delle Imprese e, ove non disponibili, con altre fonti informative e, ove

necessario, effettuando un confronto puntuale con quelli presenti nella banca dati Partecipazioni-Rilevazione Ordinaria 2016;

nonché a:

- c) sostituire i dati di fatturato comunicati dalle amministrazioni con quelli calcolati utilizzando i dati del Registro delle Imprese e applicando, per ogni categoria societaria/tipologia di attività, la formula di riferimento per la determinazione del fatturato indicata dalla Struttura nell'ambito delle FAQ relative alla compilazione dei campi dell'applicativo "Partecipazioni".

Inoltre, la base dati è stata modificata anche all'esito dei seguenti approfondimenti:

- a) verifica dell'effettivo stato giuridico per le società "in liquidazione", per le quali il socio pubblico ha indicato uno stato giuridico diverso;
- b) approfondimento sulla comunicazione delle partecipazioni indirette, detenute dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della corretta applicazione del TUSP;
- c) verifica delle società che hanno avviato procedure di quotazione di azioni o emissione di strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 26 TUSP), cosiddette "società quotande" ed esclusione di queste ultime dal monitoraggio;
- d) verifica delle partecipazioni relative ad una stessa società, erroneamente comunicate in misura eccedente il 100 per cento.

Da ultimo, le attività di verifica e bonifica dei dati di cui ai punti precedenti sono state integrate con le risultanze delle e-mail di segnalazione pervenute dalle amministrazioni.



B.2 LA FASE 2: ALIMENTAZIONE DEL "CRUSCOTTO" ED ELABORAZIONE

La Fase 2, a valle delle attività di verifica della qualità dei dati, prevede lo svolgimento di un'analisi delle informazioni trasmesse su una base dati emendata da eventuali errori.

L'aggiornamento del cruscotto (*c.d. Dashboard*) con i dati bonificati ha richiesto:

- l'inserimento delle informazioni presenti nella base dati bonificata all'interno del *file* di *input* della *Dashboard* di monitoraggio;
- la verifica automatica della correttezza degli esiti comunicati dalle amministrazioni circa il mantenimento o la razionalizzazione delle partecipazioni;
- l'individuazione, tramite la *Dashboard*, di tutte le anomalie emerse in forza della verifica automatica circa la conformità delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni rispetto alle disposizioni normative del TUSP previste ai fini del mantenimento della partecipazione.

B.3 LA FASE 3: DEFINIZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO

La Fase 3 prevede la classificazione delle anomalie, individuate nella fase precedente, in determinate casistiche o classi *standard* e la definizione di procedure omogenee di analisi.

Di seguito, si rappresentano le principali attività relative alla fase di definizione del sistema di monitoraggio delle anomalie:

- mappatura e categorizzazione delle anomalie rilevate nella Fase 2 all'interno di casistiche definite (classi *standard*). Le possibili casistiche rilevate dalla *Dashboard* sono attualmente 5 e sono esemplificativamente descritte nella Tavola seguente:

TAVOLA B.44: CATEGORIZZAZIONE DELLE ANOMALIE RILEVATE NELLA FASE DI ELABORAZIONE DEI DATI TRASMESSI DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE AI FINI DELLA REVISIONE STRAORDINARIA DELLE PARTECIPAZIONI

ID	DESCRIZIONE CASISTICA (Mantenimento della partecipazione in presenza di anomalie)		
	Art. 3	Art. 4 (Incluse le deroghe)	Art. 20 (Incluse le deroghe)
1	Rispettato	Non rispettato	Rispettato
2	Rispettato	Non rispettato	Non rispettato
3	Rispettato	Rispettato	Non rispettato
4	Non rispettato	Rispettato	Non rispettato
5	Rispettato	Non Applicabile	Non rispettato

- definizione di procedure di monitoraggio e controllo idonee e standardizzate, al fine di effettuare una corretta ed efficiente esecuzione dell'analisi prevista nella successiva Fase 4;
- definizione degli strumenti di controllo/monitoraggio per ciascuna classe di anomalia identificata.

B.4 LA FASE 4: ANALISI DEL DIVARIO DOCUMENTALE

Dopo aver individuato le anomalie nella precedente fase della metodologia, è stato necessario approfondire le ragioni di tali scostamenti rispetto agli obblighi normativi. Per questa ragione, la Fase 4 dell'approccio prevede l'applicazione di una o più procedure di monitoraggio e controllo a ognuna delle anomalie individuate.

Le procedure di monitoraggio e controllo sono state definite per ognuna delle casistiche di anomalie identificate, al fine di standardizzare la fase di monitoraggio puntuale ad opera della Struttura.

Nello specifico, le principali attività relative a tale fase prevedono:

- l'applicazione delle procedure di monitoraggio e controllo;
- la formalizzazione degli esiti dei controlli effettuati attraverso la compilazione di schede di monitoraggio strutturate appositamente per raccogliere in modo univoco e confrontabile la sintesi delle attività di monitoraggio;
- l'individuazione delle segnalazioni da inviare agli Enti.

In particolare, sono stati confrontati i dati comunicati dalle amministrazioni con il contenuto delle delibere adottate dai competenti organi delle stesse. In merito all'articolo 4 del TUSP, per ogni singola partecipazione ritenuta anomala, si è proceduto alle seguenti verifiche:

- i. sono state esaminate le valutazioni effettuate dagli enti in sede di revisione straordinaria e riportate nel piano, accertando che la partecipazione detenuta fosse strettamente necessaria all'esercizio delle finalità istituzionali dell'ente;
- ii. è stato analizzato l'oggetto sociale della società partecipata, verificando che l'attività svolta dalla società partecipata ricadesse tra le tipologie ritenute ammissibili dal TUSP.

Con riferimento all'articolo 20 del TUSP, è stato verificato il rispetto dei parametri quantitativi indicati nelle relative lettere b), d), e), e riguardanti:

- i. il numero di amministratori e dipendenti (lett. b);
- ii. il fatturato medio del triennio precedente (lett. d);
- iii. i risultati economici d'esercizio del quinquennio precedente (lett. e).

Per le società iscritte al Registro delle Imprese, i dati comunicati dalle amministrazioni pubbliche sono stati confrontati con le informazioni acquisite dai registri ufficiali forniti da Unioncamere-InfoCamere.

L'applicazione delle procedure sulle anomalie è avvenuta in base a un piano di lavoro condiviso e strutturato, che è stato realizzato attraverso la suddivisione delle amministrazioni in *cluster* di analisi (Figura B.5).

FIGURA B.5 SUDDIVISIONE DELLE AMMINISTRAZIONI IN CLUSTER DI ANALISI

FATTISPECIE DI RIFERIMENTO	TOTALE AMMINISTRAZIONI	CLUSTER	DETTAGLI SELEZIONE
Regioni (Grandi Enti Locali)	296 (*)	1	- Comuni Capoluogo di Provincia (C.d.P.) - Comuni non C.d.P. con popolazione > 50.000 Abitanti
Città Metropolitane e Province (Grandi Enti Locali)			
Comuni (Grandi Enti Locali)			
Ministeri	113	2	
Agenzie Fiscali			
Altre Amministrazioni Centrali			
Automobile Club d'Italia (Altre Amministrazioni Locali)			
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale			
Unione Italiana delle C.C.I.A.A. (Altre Amministrazioni Centrali)	108	3	
C.C.I.A.A. e Unioni delle Camere di Commercio regionali (Altre Amministrazioni Locali)			
Università (Altre Amministrazioni Locali)	63	4	
Enti locali del Servizio Sanitario (Altre Amministrazioni Locali)	322	5	
Aziende di Servizi alla Persona (Altre Amministrazioni Locali)			
Altre Amministrazioni Locali			
ALTRE AMMINISTRAZIONI	7.308	6	Al fini della determinazione del cluster, i Comuni non C.d.P. con popolazione ≤ 50.000 Abitanti sono stati inclusi fra le Altre amministrazioni

Note: (*) Include 9 Enti locali per i quali non sono presenti partecipazioni processate attraverso la Dashboard ai fini del monitoraggio, in quanto rientranti nelle seguenti casistiche:

- L'amministrazione ha trasmesso una dichiarazione negativa (nessuna partecipazione detenuta): 2 Comuni capoluogo di provincia; 2 Comuni non capoluogo di provincia; 1 Provincia.
- L'amministrazione è inadempiente (Nessuna partecipazione / Provvedimento Motivato di Ricognizione inviato al 25-02-2018): 1 Provincia; 2 Comuni non capoluogo di provincia.
- L'amministrazione ha comunicato partecipazioni che, ad esito del processo di bonifica, non sono considerabili per la revisione straordinaria: 1 Comune non capoluogo di provincia.

In prima istanza, è stato selezionato un campione di circa 300 Enti (Grandi Enti Locali), facenti parte del *cluster 1*, su cui sono state testate la metodologia e le procedure sopra descritte (si veda il dettaglio nel Capitolo V).

APPENDICE C: NOTA PER LA LETTURA DEI DATI

La rilevazione dei dati condotta dalla Struttura di monitoraggio, tramite l'applicativo informatico "Partecipazioni", ha permesso di acquisire per ognuna delle partecipazioni dichiarate, le seguenti informazioni:

- a) le partecipazioni dirette e indirette;
- b) i dati di anagrafica delle società partecipate e le relative attività svolte;
- c) i dati di bilancio e quelli di fatturato necessari per verificare il rispetto dei parametri indicati nell'art. 20 del TUSP;
- d) il numero di amministratori e dipendenti.

Le tavole e i grafici del presente Rapporto illustrano i principali risultati delle analisi effettuate sui dati relativi alla ricognizione straordinaria delle partecipazioni possedute dalle amministrazioni alla data del 23 settembre 2016, per le quali è stato indicato l'esito di razionalizzazione o mantenimento.

Base dati utilizzata e perimetro del monitoraggio

La base dati utilizzata per le analisi riportate all'interno del presente Rapporto contiene i dati raccolti nell'applicativo fino alla data del **25 febbraio 2018**⁵⁴. Le **partecipazioni** contenute all'interno di tale base dati sono pari a **34.405** e corrispondono a **6.046 società partecipate**.

Per assicurare la qualità dei dati durante la prima fase del processo di monitoraggio avviato dalla Struttura, eliminando le informazioni non corrette, sono state svolte le seguenti attività:

- verifica della correttezza delle informazioni trasmesse, tramite l'applicativo, dalle pubbliche amministrazioni;
- successiva definizione delle modifiche da apportare alla base dati.

In particolare, si evidenziano, di seguito, le attività di bonifica che sono state implementate nella base dati Partecipazioni-Revisione Straordinaria, per migliorare la qualità del dato, prima di procedere all'avvio del monitoraggio automatico.

In merito ai dati rilevanti ai fini dell'art. 20 del TUSP (dati di bilancio, numero dei dipendenti e numero degli amministratori), si è proceduto a integrare:

- a) le informazioni relative al risultato di esercizio con quelle disponibili nella banca dati del Registro delle Imprese, senza sovrascrittura in modo da permettere controlli anche successivi;
- b) le informazioni relative al numero dei dipendenti con i dati presenti nella banca dati del Registro delle Imprese e, dove non disponibili, è stato effettuato un confronto puntuale con quelli presenti nella banca dati Partecipazioni-Rilevazione Ordinaria 2016;
- c) i dati di fatturato comunicati dalle amministrazioni con quelli calcolati utilizzando i dati del Registro delle Imprese e, applicando per ogni categoria societaria/tipologia di

⁵⁴ Ad eccezione delle analisi riportate all'interno dei capitoli V.1 e V.2, che sono relative alle partecipazioni contenute nella base dati dell'applicativo "Partecipazioni" del Portale Tesoro alla data del 30 aprile 2018.

attività, la formula di riferimento per la determinazione del fatturato indicata dalla Struttura nell'ambito delle FAQ relative alla compilazione dei campi dell'applicativo "Partecipazioni".

Da ultimo, le attività di verifica e bonifica dei dati di cui ai punti precedenti sono state integrate con le risultanze delle *e-mail* di segnalazione pervenute dalle amministrazioni.

La Struttura di monitoraggio, a valle dell'attività di bonifica, ha svolto ulteriori specifici approfondimenti per definire il perimetro su cui effettuare il monitoraggio relativo al TUSP. In particolare, gli approfondimenti svolti sono i seguenti:

- a) verifica delle partecipazioni per una stessa società, erroneamente comunicate in misura eccedente il 100 per cento;
- b) verifica delle società che hanno avviato procedure di quotazione di azioni o di emissione di strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 26 TUSP), cosiddette "società quotande";
- c) verifica della forma giuridica e dell'effettivo stato giuridico delle società partecipate rispetto a quanto dichiarato per le stesse dall'ente.

I suddetti approfondimenti hanno portato all'esclusione di alcune partecipazioni e/o società partecipate dal processo di monitoraggio. Il perimetro delle partecipazioni incluse nel monitoraggio dalla Struttura è, quindi, leggermente inferiore - come numerosità - rispetto a quello presente, alla stessa data, nell'applicativo "Partecipazioni Revisione Straordinaria".

Nella Tavola seguente, si riporta il dettaglio delle partecipazioni e/o società partecipate non considerate nel monitoraggio effettuato dalla Struttura.

TAVOLA C.45: DETTAGLIO DELLA DEFINIZIONE DEL PERIMETRO DI MONITORAGGIO

	Partecipazioni (numero)	Società / Soggetto interessato (numero)	Amministrazioni interessate (numero)	
A BaseDati partecipazioni Totale al 25/02/2018	34.405	6.046	8.315	
	Approfondimento sulla quota di partecipazione	363	126	289
Dettagli delle casistiche di esclusione - relative ad alcune delle partecipazioni comunicate al 25/02/2018 - al fine di identificare quelle oggetto di monitoraggio.	Approfondimento sull'avvio di procedure volte all'emissione di azioni/strumenti finanziari (Art. 26, TUSP)	802	11	800
	Approfondimento sulla forma giuridica e sullo stato giuridico delle società	880	289	673
B Totale esclusioni dal monitoraggio al 25/02/2018	1.919	408	1.594	
C Ulteriori amministrazioni non riconducibili alle categorie oggetto di analisi del presente Rapporto	59	59	24	
D BaseDati partecipazioni al 25/02/2018 considerata per le analisi del presente Rapporto	32.427	5.693	8.201	

Modalità di calcolo delle società partecipate per i diversi livelli di aggregazione delle amministrazioni pubbliche

Ai fini di una corretta lettura dei risultati esposti, si evidenzia che ogni società può essere partecipata (direttamente o indirettamente) da una o più amministrazioni. Si pensi al caso delle *utilities*, partecipate da numerosi Comuni, oppure a quello delle società partecipate da Comuni e Province o Comuni e Regioni.

Per ognuna delle società partecipate al 23 settembre 2016, pertanto, si possono rilevare una o più partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, che sono chiamati nella presente nota, per semplicità, “legami”. Il numero delle partecipazioni è tanto più elevato quanto più numerose sono le amministrazioni che dichiarano un “legame” con una stessa società. Si avrebbe, invece, una coincidenza tra numero di società partecipate e numero di partecipazioni se ogni società venisse dichiarata come partecipata da una sola amministrazione.

Nel Rapporto le analisi sono state effettuate con riferimento sia alle società partecipate, sia alle partecipazioni (ovvero i “legami” tra ciascuna società e le amministrazioni pubbliche che hanno dichiarato di parteciparvi).

La pluralità (o non-univocità) del “legame” tra società partecipate e amministrazioni richiede una particolare attenzione nell’interpretazione delle tavole che presentano il numero delle società partecipate, per tipologia di amministrazione. In queste tavole, infatti, la somma dei valori nelle righe non coincide con i subtotali e, a sua volta, la somma dei subtotali non coincide con il totale complessivo delle società partecipate. Ovvero la somma del numero di società partecipate dalle diverse tipologie di amministrazioni può non coincidere con il numero delle società partecipate dai rispettivi aggregati e, a sua volta, la somma delle società partecipate dagli aggregati può non coincidere con il numero complessivo di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche. Se una stessa società è partecipata da due amministrazioni appartenenti a tipologie differenti viene contata tra le partecipate di ciascuna di esse ma entra una sola volta nel calcolo delle partecipate del relativo aggregato.

Per rendere più chiaro il concetto espresso, il seguente schema rappresenta, a titolo esemplificativo, le modalità di calcolo delle società partecipate per i diversi livelli di aggregazione delle amministrazioni pubbliche.

Schema esemplificativo sul conteggio delle società partecipate e delle partecipazioni

Ipotizziamo di avere cinque società, che chiamiamo a titolo esemplificativo “Società 1”, “Società 2”, “Società 3”, “Società 4” e “Società 5”, partecipate da altrettanti enti (un Ministero “M1”, due comuni “C1” e “C2”, una regione “R1” e un ente di previdenza “E1”).

Come è rappresentato nel sottostante schema, le società: “Società 2”, “Società 3”, “Società 4” e “Società 5” sono partecipate dalle seguenti amministrazioni locali: “Regione R1”, “Comune C1” e “Comune C2”. Il **numero delle società partecipate** dal gruppo di amministrazioni è, quindi, **pari a 4**, a fronte di un numero di società partecipate pari a 2 per la Regione R1 e 3 per i Comuni (C1 e C2). La somma delle società partecipate dai comuni e di quelle partecipate dalle regioni non coincide con il numero reale delle società partecipate,

in quanto le società che sono partecipate sia dalle regioni che dai comuni (nell'esempio dello schema la "Società 4") nelle tavole vengono conteggiate tra le società partecipate da ciascuna tipologia, ma entrano una sola volta nel conteggio delle società partecipate dell'aggregato.

Il discorso si ripete in maniera analoga se si considera anche l'aggregato delle amministrazioni centrali e quello degli Enti di previdenza. Il numero delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche è pari a 5 a fronte di un numero di 2 società partecipate per le amministrazioni centrali, 4 per le amministrazioni locali e 1 per gli enti di previdenza, perché alcune società (nell'esempio la "Società 2" e la "Società 5") sono partecipate da amministrazioni appartenenti a tipologie di amministrazione differenti.



* La somma del numero di società partecipate da regioni e comuni non coincide con il numero delle società complessivamente partecipate dalle amministrazioni locali. Se una stessa società è partecipata da due o più amministrazioni appartenenti a tipologie diverse viene contata tra le partecipate di ciascuna tipologia ma entra una sola volta nell'aggregato amministrazioni locali.

Analogamente, considerando gli esiti della ricognizione, la somma del numero di società partecipate dalle diverse tipologie di amministrazioni, interessate da dichiarazioni di razionalizzazione (o di Mantenimento senza interventi) può non coincidere con il numero delle società partecipate dai rispettivi aggregati e, a sua volta, la somma delle società partecipate dagli aggregati può non coincidere con il numero complessivo di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche. Se una stessa società è partecipata da più amministrazioni (anche appartenenti a tipologie differenti) che dichiarano esiti diversi, viene contata tra le partecipate di ciascuna di esse in funzione dell'esito dichiarato, ma entra una sola volta nel calcolo delle partecipate del relativo aggregato.

Partecipazioni dirette e indirette

Le amministrazioni hanno comunicato le partecipazioni detenute sia in via diretta sia in via indiretta tramite altra società o organismo controllati dalle medesime amministrazioni. Nel Rapporto, le tavole e i grafici presentano le analisi sulle partecipazioni con riferimento a quelle:

- dirette, ovvero le partecipazioni detenute direttamente dalle amministrazioni nelle società;
- indirette, ovvero le partecipazioni detenute dalle amministrazioni tramite un altro soggetto;
- dirette e indirette, ovvero le partecipazioni complessive costituite dalle quote dirette e/o indirette che l'Amministrazione detiene nella società partecipata.

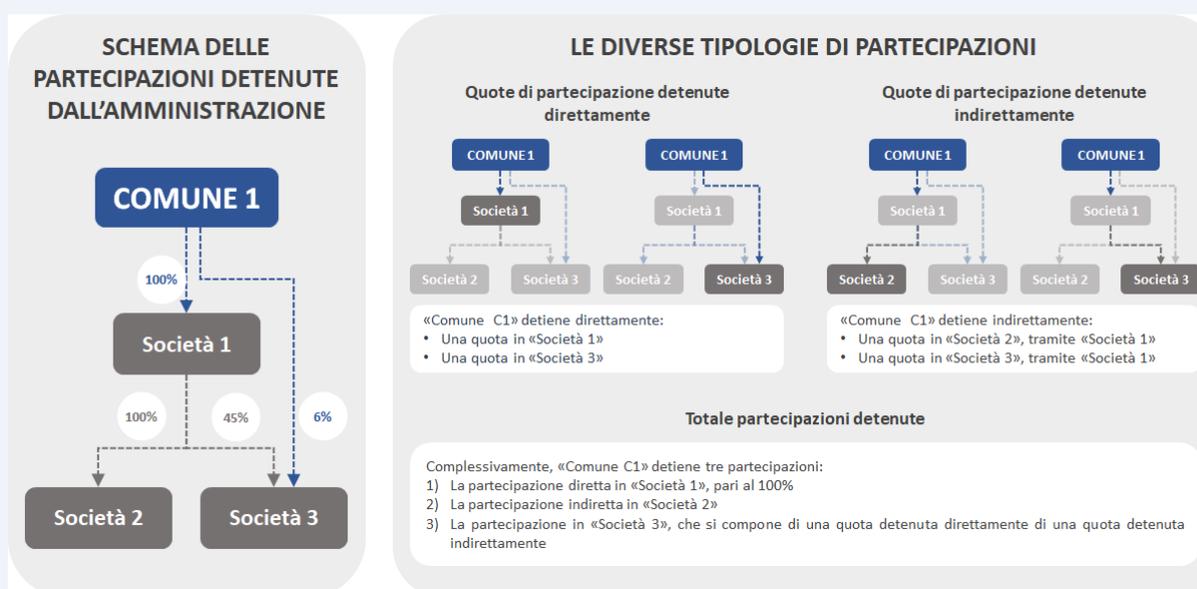
Per rendere più chiare le modalità di calcolo del numero di partecipazioni, il seguente schema rappresenta, a titolo esemplificativo, le diverse tipologie di legame, diretto e indiretto, tra amministrazione e società partecipata e le modalità di calcolo delle partecipazioni.

Schema esemplificativo sulle partecipazioni dirette ed indirette

Ipotizziamo di avere tre società, che chiamiamo a titolo esemplificativo "Società 1", "Società 2" e "Società 3", partecipate direttamente e/o indirettamente da un solo ente: il comune "C1".

Il "Comune C1" detiene direttamente una partecipazione in "Società 1" e "Società 3". Contestualmente, la "Società 1" detiene direttamente partecipazioni in "Società 2" e "Società 3". Di conseguenza, "Comune C1" partecipa indirettamente, tramite "Società 1", in "Società 2" e "Società 3". Il "Comune C1" detiene quindi 2 quote di partecipazione diretta (in "Società 1" e in "Società 3") e due quote di partecipazione indiretta (in "Società 2" e in "Società 3"). Tuttavia, il numero delle partecipazioni complessive del "Comune C1" è pari a tre, in quanto la partecipazione in "Società 3" viene conteggiata una sola volta a fronte di una quota detenuta direttamente e di una detenuta indirettamente.

Nelle analisi presentate nel documento, il numero delle partecipazioni complessive è inferiore alla somma delle partecipazioni dirette e di quelle indirette perché le partecipazioni che si compongono di una quota diretta e di una quota indiretta vengono contate sia tra le partecipazioni dirette sia tra le partecipazioni indirette. Vengono, invece contate una sola volta nel totale complessivo delle partecipazioni, dove si considera nella sua interezza il legame tra l'Amministrazione e la società partecipata.



Considerando i dati relativi alla revisione straordinaria delle partecipazioni, le amministrazioni pubbliche hanno dichiarato di detenere:

- 28.629 partecipazioni dirette;
- 5.290 partecipazioni indirette.

Complessivamente, il totale delle partecipazioni comunicate è pari a 32.427.

Le partecipazioni totali non corrispondono alla somma delle partecipazioni dirette ed indirette in quanto i casi in cui l'Amministrazione partecipa ad una società sia in via diretta che in via indiretta sono inclusi nel conteggio una sola volta.

RIFERIMENTI

1. Decreto del Ministro dell'Economia e Finanze del 16 maggio 2017 che costituisce la Struttura nell'ambito della Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro
2. Orientamenti e indicazioni adottati dalla Struttura ai sensi dell'articolo 15 del TUSP:
 - a. Nozione di società a controllo pubblico (Orientamento del 15 febbraio 2018)
 - b. Nozione di mercato regolamentato (Orientamento del 22 giugno 2018)
 - c. Competenze della Struttura di monitoraggio (Orientamento del 28 maggio 2018)
 - d. Trasmissione dei bilanci e degli altri documenti obbligatori (Indicazione del 15 giugno 2018)
3. Linee Guida del Dipartimento del Tesoro - Corte dei conti sulla revisione periodica delle partecipazioni pubbliche (Art. 20 D.Lgs n. 175/2016) e sul censimento annuale delle partecipazioni pubbliche (Art. 17 D.L n. 90/2014)
4. Schema di Direttiva sulla separazione contabile ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del TUSP