

Società partecipate,
razionalizzazione e sanzioni

La razionalizzazione

Art. 5 della legge 175

1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
- ▶ 2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.
 - ▶ 3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.
 - ▶ 4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

Art. 6 bis dlgs 165/2001

- ▶ 1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi [quindi non è escluso che possano procedere alla autoproduzione], originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale.
- ▶ 2. Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.
- ▶ 3. I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Art. 3, comma 30, legge 244/2007

- ▶ 30. Le amministrazioni che, nel rispetto del comma 27, costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di **riorganizzazione, trasformazione o decentramento**, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui al presente comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica.

E comma 32

- ▶ 32. I collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati dai processi di cui ai commi 30 e 31 asseverano il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e trasmettono una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti.

- ▶ Corte dei Conti Sez. controllo per il Veneto, deliberazione n. 903/2012/INPR del 9 novembre 2012 che ha dedicato un ampio spazio ai rapporti con le società partecipate, al fine di garantire in sede locale una sana gestione finanziaria, mediante il rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli previsti in materia di indebitamento.

- ▶ Ogni ente locale socio deve fattivamente adoperarsi, secondo la propria autonomia organizzativa, per effettuare:
- ▶ a) un **costante ed effettivo monitoraggio** sull'andamento della società, con una verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale;
- ▶ b) **tempestivi interventi correttivi** in relazione a eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati.

- ▶ La mancanza o inadeguatezza di controlli, oltre a rilevare sul piano disciplinare, rileva anche sul profilo della responsabilità.
- ▶ Sia sugli amministratori e/o dipendenti della società (in house) sia sul socio che ha omesso il controllo

Le assemblee, art. 106, comma 8, d.l. 18 del 2020

- ▶ Per le società a controllo pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, l'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo [voto elettronico o a distanza] ha luogo nell'ambito delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Differimenti di termini

- ▶ *Articolo 107 (Differimento di termini amministrativo-contabili)*

- ▶ Tra i vari obblighi spicca quello di comunicazione delle variazioni e/o razionalizzazioni sia al MEF che alla Corte dei conti, previsto dal TUP

Art. 15



- ▶ 1. Nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è individuata la struttura competente per **l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio** sull'attuazione del presente decreto. Il Ministero dell'economia e delle finanze assicura la separazione, a livello organizzativo, tra la suddetta struttura e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali.

Art. 20, razionalizzazione

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

- ▶ Si tratta di adempimenti distinti e differenti, con diverse finalità

Il comma 2



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

QUANDO?



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

E POI?



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

Ente in dissesto

Art. 250. Gestione del bilancio durante la

procedura di risanamento

1. Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'articolo 261 l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso.

- ▶ 2. Per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato mancano del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi sono previsti per importi insufficienti, il consiglio o la giunta con i poteri del primo, salvo ratifica, individua con deliberazione le spese da finanziare, con gli interventi relativi, motiva nel dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato e determina le fonti di finanziamento. Sulla base di tali deliberazioni possono essere assunti gli impegni corrispondenti. Le deliberazioni, da sottoporre all'esame dell'organo regionale di controllo, sono notificate al tesoriere.



Le unioni di comuni

- ▶ L'art. 20 dice
- ▶ *le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente*
- ▶ Quindi anche le unioni di comuni

- ▶ La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli **enti locali**.
- ▶ **L'unione dei comuni è ente locale?**
- ▶ Art. 2. TUEL Ambito di applicazione
- ▶ 1. Ai fini del presente testo unico **si intendono per enti locali** i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

- ▶ È POSSIBILE RAZIONALIZZARE UNA SOCIETÀ IN LIQUIDAZIONE? SE SÌ COME?
- ▶ La liquidazione è l'anticamera o del fallimento o dell'estinzione, per cui l'ente dovrebbe dare un indirizzo ai fini di una chiusura celere della liquidazione

- ▶ Il divieto di soccorso finanziario.
- ▶ Qui si apre un mondo

Le sanzioni

- ▶ Nell'ottica di una sistemazione e regolamentazione dell'ormai abnorme numero di società partecipate (si pensi al famoso rapporto Cottarelli) il legislatore del 2016, in sede di esercizio di una delega legislativa, prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare un piano di razionalizzazione delle partecipazioni, con correlativa sanzione, art. 18, lett. m) nr. 5) della legge nr. 124 del 2015, secondo cui occorre per gli enti locali
- ▶ introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui al presente articolo, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia

- ▶ La norma che ha previsto la sanzione, il comma 7 dell'articolo 20 del dlgs nr. 175 del 2016 è rimasta quiescente fino quasi ai giorni nostri, quando si sono riscontrati interventi da parte delle sezioni giurisdizionali regionali.

- ▶ Un altro aspetto che balza subito all'occhio è l'ammontare della sanzione, da un minimo di € 5000,00 ad un massimo di 100 volte superiore (€ 500.000,00).

▶ ESAME DELLE RECENTI DECISIONI

- ▶ Innanzitutto, con decreto nr. 3 del 2022 della Sezione Giurisdizionale Campania si è affermata la necessità di una rigorosa verifica dell'elemento psicologico in capo agli autori della violazione, individuati dalla Procura nel responsabile del servizio finanziario; e si è specificato che i destinatari sono gli amministratori.

- ▶ Di analogo tenore, escludente la responsabilità delle strutture burocratiche anche la recente sentenza nr. 32 del 2022 della Sezione Liguria, secondo la quale
- ▶ *Orbene, la lettura coordinata del quadro normativo fin qui tratteggiato induce il Collegio ad escludere che la norma sanzionatoria di cui all'art. 20, comma 7, del TUSP abbia tra i propri destinatari gli organi burocratici dell'ente locale e a dedurne, pertanto, che, nel caso di specie, la pretesa punitiva ivi sottesa sia stata già pienamente soddisfatta con l'irrogazione della sanzione amministrativa ai titolari degli organi di governo del Comune di Leivi ad opera della più volte citata sentenza n. 186/2021 di questa Corte.*

- ▶ Corte dei Conti Toscana Sez. giurisdiz. Delib., 12/01/2018, n. 5
- ▶ Non sussiste la responsabilità erariale a carico del segretario di un comune per aver pubblicato sul sito dell'ente locale un piano di razionalizzazione delle società partecipate incompleto, infatti pur sussistendo l'elemento materiale dell'illecito contestato (per non aver censito una partecipazione indiretta, che peraltro non risultava dalla visura alla Camera di commercio) non appare ascrivibile allo stesso l'elemento soggettivo della colpa grave atteso che non appare equiparabile la omessa pubblicazione ad una parziale pubblicazione del piano di razionalizzazione su cui esisteva, peraltro, una specifica competenza dell'organo politico.