



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI ROMA TRE**

**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA AZIENDALE**

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN  
MERCATI, IMPRESA E CONSUMATORI**

**XXXII CICLO**

**TESI DI DOTTORATO DI RICERCA**

***IL BILANCIO DELLE SOCIETA' PARTECIPATE  
PUBBLICHE***

**RELATORE**  
Prof. Fabio Giulio GRANDIS

**CANDIDATO**  
Dr. Pasquale DI PERNA

A.A. 2018/2019

*Alla memoria dei miei genitori,  
i quali, nella loro semplicità di  
vita, di mezzi e di istruzione  
mi hanno trasmesso, alto,  
il valore del sapere.*

## Sommario

<b>PREMESSA</b> .....	<b>1</b>
-----------------------	----------

### **CAPITOLO 1**

#### **IL “GRUPPO PUBBLICO” NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI**

<b>1.1</b> CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.....	<b>5</b>
<b>1.2</b> LE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE NEL GRUPPO PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	<b>9</b>
<b>1.3</b> LE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE QUALE FORMA DI PRIVATIZZAZIONE.....	<b>15</b>
<b>1.4</b> LA GOVERNANCE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE NEL GRUPPO PUBBLICO.....	<b>18</b>
<b>1.4.1</b> <i>Il sistema a rete e la sua governance</i> .....	<b>18</b>
<b>1.4.2</b> <i>Le società partecipate pubbliche quale “parte correlata”</i> .....	<b>23</b>
<b>1.4.3</b> <i>Forme di controllo sulle società partecipate pubbliche</i> .....	<b>27</b>
<b>1.4.4</b> <i>La governance “pubblica” mediante controllo “analogo” e la società “in house providing”</i> .....	<b>31</b>
<b>1.5</b> LA NUMEROSITÀ DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE ALLE SOGLIE DELLA RIFORMA.....	<b>43</b>
<b>1.6</b> CONSIDERAZIONI FINALI SUL MODELLO DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI E SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE .....	<b>53</b>

### **CAPITOLO 2**

#### **SERVIZI PUBBLICI ED ECONOMICITÀ DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE**

<b>2.1</b> CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE .....	<b>57</b>
<b>2.2</b> L'ECONOMICITÀ DELLE AZIENDE PUBBLICHE .....	<b>57</b>
<b>2.3</b> LA PRODUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI.....	<b>61</b>
<b>2.4</b> I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE <b>SIG</b> E I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE <b>SIEG</b> ..	<b>64</b>
<b>2.5</b> I SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....	<b>67</b>
<b>2.6</b> LA CLASSIFICAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI .....	<b>70</b>
<b>2.7</b> L'ECONOMICITÀ NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE.....	<b>74</b>
<b>2.8</b> CONSIDERAZIONI FINALI SULLA PRODUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI DA PARTE DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE .....	<b>79</b>

### **CAPITOLO 3**

#### **QUADRO NORMATIVO ED EFFETTI SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE**

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>84</b>
<b>3.1</b> L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE FINO ALLA RIFORMA.....	<b>85</b>
<b>3.1.1</b> <i>L'iniziale regolamentazione normativa</i> .....	<b>86</b>
<b>3.1.2</b> <i>L'estensione del Patto di stabilità alle società partecipate pubbliche</i> .....	<b>90</b>
<b>3.1.3</b> <i>L'attenzione rivolta alle società partecipate dalle politiche di spending review</i>	
92	
<b>3.1.4</b> <i>Un primo tentativo organico di razionalizzazione</i> .....	<b>95</b>
<b>3.2</b> I PRINCIPI E I CRITERI DELLA RIFORMA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE NELLA LEGGE 124/2015 .....	<b>99</b>
<b>3.3</b> LE SOCIETÀ PARTECIPATE NEL D. LGS. 175/2016.....	<b>101</b>
<b>3.3.1</b> <i>L'ambito di applicazione del Testo unico</i> .....	<b>102</b>
<b>3.3.2</b> <i>Forme e tipologie di società ammesse</i> .....	<b>104</b>
<b>3.3.3</b> <i>Finalità - Vincoli di scopo e di attività – Obbligo di motivazione</i> .....	<b>105</b>

3.3.4 <i>L'organizzazione e la governance delle società partecipate pubbliche</i> .....	108
3.4 EFFETTI DELLA RIFORMA SULLA NUMEROSITÀ DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE .....	122
3.4.1 <i>La revisione straordinaria: analisi per attività svolte e per parametri dimensionali</i> .....	124
3.4.2 <i>Il Mantenimento delle partecipazioni: anomalie emerse e monitoraggio</i> .....	126
3.4.3 <i>Esiti del monitoraggio nel caso del mantenimento senza intervento</i> .....	128
3.4.4 <i>L'esito dei Piani di razionalizzazione e le criticità emerse</i> .....	130
3.5 LE IMPLICAZIONI SULL'INFORMATIVA DI BILANCIO DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE.....	136
3.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULLA RIFORMA.....	137

## **CAPITOLO 4**

### **IL BILANCIO D'ESERCIZIO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE**

4.1 L'OBBLIGO DI INFORMATIVA ESTERNA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE .....	144
4.2 LA FINALITÀ DEL BILANCIO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE .....	147
4.3 I PRINCIPI GENERALI DEL BILANCIO .....	151
4.4 LA STRUTTURA DEL BILANCIO .....	155
4.4.1 <i>Norme comuni allo Stato patrimoniale e al Conto economico</i> .....	155
4.4.2 <i>Lo Stato Patrimoniale delle società partecipate pubbliche</i> .....	157
4.4.3 <i>Il Conto economico delle società partecipate pubbliche</i> .....	159
4.4.4 <i>Il rendiconto finanziario delle società partecipate pubbliche</i> .....	160
4.4.5 <i>La Nota integrativa delle società partecipate pubbliche</i> .....	160
4.4.6 <i>La Relazione sulla gestione delle società partecipate pubbliche</i> .....	161
4.5 LA SIGNIFICATIVITÀ DEL RISULTATO ECONOMICO D'ESERCIZIO NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE .....	162
4.6 IL BILANCIO CONSOLIDATO DEL GRUPPO PUBBLICO .....	164
4.7 LA RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO .....	168
4.7.1 <i>La Relazione sul governo societario - caratteri</i> .....	169
4.7.2 <i>La definizione di "crisi aziendale" e la necessità di pianificazione</i> .....	172
4.7.3 <i>Gli indicatori del rischio di crisi aziendale</i> .....	174
4.7.4 <i>Le scelte societarie nelle prime Relazioni sul governo societario</i> .....	182
4.7.5 <i>La valutazione del rischio di crisi aziendale all'epoca del COVID19</i> .....	193
4.7.6 <i>Considerazioni conclusive sulla valutazione del rischio di crisi aziendale</i> .....	196
4.8 L'INFORMATIVA IN PRESENZA DI CONTABILITÀ SEPARATE .....	196
4.8.1 <i>La Direttiva sulla separazione contabile: finalità e struttura</i> .....	199
4.8.2 <i>Modalità di tenuta della contabilità separata</i> .....	200
4.8.3 <i>Conti annuali separati</i> .....	201
4.8.4 <i>Il giudizio di conformità del Revisore</i> .....	205
4.8.5 <i>Considerazioni conclusive sull'obbligo di separazione contabile</i> .....	206
4.9 L'INFORMATIVA NON FINANZIARIA .....	208
4.9.1 <i>La Responsabilità sociale d'impresa e il Bilancio di sostenibilità</i> .....	209
4.9.2 <i>La disclosure nella Dichiarazione Non Finanziaria</i> .....	211
4.9.3 <i>L'evoluzione verso l'Integrated Report</i> .....	215
4.9.4 <i>La Responsabilità sociale d'impresa nelle società partecipate pubbliche</i> .....	218
4.9.5 <i>Considerazioni conclusive sul Bilancio di sostenibilità nelle società pubbliche</i> .....	228

<b>4.10 CONCLUSIONI</b> .....	229
<b>CAPITOLO 5</b>	
<b>LA RILEVAZIONE CONTABILE DELLE OPERAZIONI DI GESTIONE TIPICHE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE</b>	
<b>INTRODUZIONE</b> .....	235
<b>5.1 LE PARTECIPAZIONI – CASO AZIENDALE</b> .....	236
<b>5.1.1 Partecipazioni immobilizzate</b> .....	237
<b>5.1.2 Partecipazioni non immobilizzate</b> .....	238
<b>5.1.3 Partecipazioni: il cambiamento della destinazione</b> .....	239
<b>5.1.4 I riflessi sul conto economico</b> .....	240
<b>5.1.5 Le informazioni nella Nota integrativa</b> .....	240
<b>5.2 I RAPPORTI DI CREDITO CON IL SOCIO PUBBLICO</b> .....	245
<b>5.2.1 I crediti di finanziamento e di funzionamento – Caso aziendale</b> .....	246
<b>5.3 LO SMOBILIZZO DEI CREDITI E IL FACTORING – CASO AZIENDALE</b> .....	252
<b>5.4 LE DISPONIBILITÀ LIQUIDE – CASO AZIENDALE</b> .....	255
<b>5.5 IL PATRIMONIO NETTO E LE OPERAZIONI SUL CAPITALE SOCIALE – CASO AZIENDALE</b> .....	257
<b>5.6 FONDI RISCHI E ONERI – CASO AZIENDALE</b> .....	265
<b>5.7 I DEBITI DI FINANZIAMENTO E DI FUNZIONAMENTO – CASO AZIENDALE</b> .....	269
<b>5.8 I RICAVI – CASO AZIENDALE</b> .....	273
<b>5.9 I CONTRIBUTI RICEVUTI DAL SOCIO “PUBBLICO”</b> .....	277
<b>5.9.1 I contributi in conto esercizio – Caso aziendale</b> .....	278
<b>5.9.2 I contributi in “conto impianti” – Caso aziendale</b> .....	280
<b>5.9.3 I contributi in “conto copertura perdite” – Caso aziendale</b> .....	283
<b>5.10 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULL’OSSERVAZIONE DELLA PRASSI DI BILANCIO</b> .....	284
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>288</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>307</b>

## *Premessa*

La società regolata dal diritto comune, nell'ultimo trentennio, è divenuta la forma di istituto privilegiata dalle Amministrazioni pubbliche nella gestione esternalizzata dei servizi pubblici, nell'ambito del processo di aziendalizzazione del settore pubblico, iniziato nel lontano 1990.

L'attenzione riservata alle società partecipate da Enti pubblici nel dibattito politico e istituzionale e la convulsa produzione normativa di regolamentazione del settore evidenziano il ruolo fondamentale svolto da questi istituti nell'attività dell'intero comparto pubblico, finalizzata alla produzione di beni e servizi per il soddisfacimento dei bisogni degli individui e delle comunità dei territori di riferimento dei singoli enti.

La denominazione "società partecipata pubblica" suscita interesse e curiosità perché il termine "società", concetto di chiara natura privatistica, è associato al termine "pubblica" che identifica una natura diametralmente opposta a quella del sostantivo, una contrapposizione che intriga e che pone molteplici domande destinate a crescere di numero man mano che si lavora per addivenire a delle risposte.

La ricerca riportata in questo lavoro è mossa da specifici obiettivi generali consistenti nella definizione della significatività del risultato economico e alla funzione informativa del bilancio d'esercizio in questo particolare tipo di società.

In effetti i quesiti emersi (Research Question – RQ) sono molteplici e per tutti è stata cercata e individuata una possibile risposta; eccoli:

*RQ1: Qual è il modello adottato dalla pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi pubblici?*

*RQ2: Qual è il modello di governance sulle società partecipate pubbliche?*

*RQ3: Qual è la reale dimensione assunta dal fenomeno delle società partecipate pubbliche che ha spinto alla riorganizzazione del settore?*

*RQ4: Qual è la definizione di servizio pubblico e quali classificazioni sono possibili secondo le modalità di produzione ed offerta?*

*RQ5: Qual è la condizione di economicità nella produzione di servizi pubblici nelle società partecipate pubbliche?*

- RQ6: *Quali sono stati gli effetti delle norme emanate in materia di società pubbliche fino alla vigilia della riforma introdotta con il D. Lgs. 175/2016?*
- RQ7: *Quali sono stati i cardini della riforma delle società pubbliche?*
- RQ8: *La razionalizzazione attuata ai sensi della riforma quali risultati ha prodotto e quali sono le criticità emerse?*
- RQ9: *Quali effetti ha prodotto la riforma sull'informativa esterna delle società pubbliche?*
- RQ10: *Qual è l'informativa di bilancio prevista per le società a partecipazione pubblica?*
- RQ11: *Qual è l'informativa esterna integrativa di quella di bilancio a cui sono tenute le società partecipate pubbliche?*
- RQ12: *Qual è la significatività del risultato economico delle società partecipate pubbliche?*
- RQ13: *Quali particolarità assume la rilevazione contabile delle operazioni della gestione delle società partecipate pubbliche?*

L'introduzione alla tematica è avvenuta attraverso l'attività di analisi e approfondimento di testi e riviste scientifiche, pubblicazioni periodiche specializzate, anche digitali, della normativa di settore e di documenti interpretativi, di pronunce giurisprudenziali nazionali e comunitarie.

Le problematiche specifiche del comparto e l'evoluzione in atto, interessati dalla recente riforma normativa del settore, sono state oggetto di riflessione nell'ambito di numerosi convegni e seminari scientifici e professionali ai quali si è partecipato nel corso della ricerca.

Il modello di società è stato analizzato, attraverso il Bilancio d'esercizio - fondamentale forma di informativa esterna obbligatoria, nella tipicità delle operazioni poste in essere, nelle loro modalità di contabilizzazione e adesione alle finalità del bilancio poste dalle norme civilistiche e integrate dai principi contabili nazionali.

L'attività è stata operativamente sviluppata mediante:

a) esame di una serie almeno triennale di bilanci d'esercizio delle diverse società selezionate. La selezione ha tenuto conto della natura degli Enti soci per cui, considerato l'elevatissimo numero di società partecipate da Enti locali ci si è riferiti principalmente a queste società, senza tralasciare società appartenenti ad

altre Amministrazioni. Le società sono state poi individuate in base al settore di attività: è stato dato ampio spazio alle società esercenti il trasporto pubblico locale e le società finanziarie e di sviluppo regionale, in quanto presenti in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.

b) interviste e colloqui con figure professionali di primissimo piano nell'ambito del comparto oggetto di indagine.

Le interviste rivolte a Dirigenti di settore degli Enti-soci hanno interessato l'informativa dei bilanci societari e gli atti propri dell'esercizio del diritto di socio; altre interviste sono state indirizzate a Dirigenti del MEF- Dipartimento del tesoro che hanno concorso alla redazione e cura del Rapporto sulla revisione straordinaria e alla implementazione e definizione del sistema di contabilità separata nel settore, nei casi obbligatori per legge.

Il capitolo 1 affronta il posizionamento della società partecipata pubblica all'interno dell'organizzazione dell'Ente socio e la governance del Gruppo pubblica Amministrazione sulla società stessa, le relazioni e le dinamiche infragrupo, la definizione del "controllo" nelle sue varianti.

La diffusione dello strumento, la rilevanza sociale dell'attività svolta e l'ingente impiego di risorse pubbliche ha indirizzato alla ricerca delle effettive dimensioni del settore nei suoi aspetti più rilevanti.

Il capitolo 2 pone l'attenzione sull'oggetto delle attività svolte dalle società partecipate pubbliche, la produzione dei servizi pubblici. I servizi pubblici sono osservati nelle loro sostanziali peculiarità, da cui discendono le diverse classificazioni. La produzione dei servizi pubblici è poi analizzata in funzione della loro economicità.

I diffusi interventi del legislatore nell'arco di meno di tre decenni sono passati in rassegna nel capitolo 3 ed esaminati in merito alle loro finalità, al modo in cui si è cercato di perseguirle e gli effetti che hanno generato.

La riforma del settore introdotta con il Decreto Legislativo 175 del 2016 (TUSP) aveva il chiaro obiettivo di riportare sotto controllo il settore delle società partecipate dalle pubbliche Amministrazioni. I cardini della riforma sono stati analizzati nell'ottica della razionalizzazione e semplificazione del settore. Gli effetti del primo intervento generalizzato di revisione straordinaria da parte degli enti detentori di partecipazioni sono analizzati nella ricerca dei risultati prodotti e delle criticità emerse che attendono un intervento per il loro superamento.

Nel capitolo 4, individuati e definiti gli elementi caratterizzanti la società partecipata pubblica, l'analisi si sposta sulla comunicazione esterna d'impresa delle finalità perseguite e delle strategie adottate per perseguirle, dell'andamento della gestione aziendale e delle modalità che hanno concorso a definire la situazione patrimoniale, finanziaria e il risultato economico dell'esercizio. L'informativa richiesta alle società pubbliche nel sistema di bilancio è ampliata, rispetto alle private, dalle disposizioni del TUSP e da altre norme di diritto pubblico, orientate dalle finalità istituzionali del socio Ente pubblico e dalle norme e dai vincoli previsti per quest'ultimo. La responsabilità sociale d'impresa, raccomandata dalla riforma quale strumento integrativo di governance, ha indotto a porre attenzione all'informativa non finanziaria e al bilancio di sostenibilità che ne costituisce lo strumento principe.

Nel capitolo 5 l'informativa del bilancio d'esercizio è presentata attraverso le scelte assunte dall'organo gestorio nell'iscrizione e nella rappresentazione nei documenti che lo costituiscono. Sono state individuate le operazioni di gestione che assumono un ruolo particolare nella tipologia di società interessata e, successivamente ad una introduzione normativa e di tecnica professionale sul trattamento contabile, sono riportati casi tratti dai bilanci di società che permettono di constatare l'effettiva informazione fornita nella realtà aziendale.

Il lavoro termina con le considerazioni conclusive che evidenziano la risposta ai quesiti che hanno orientato la ricerca.

# Capitolo 1

## Il “Gruppo pubblico” nella gestione dei servizi pubblici

Sommario: 1.1 Considerazioni introduttive. - 1.2 Le società partecipate pubbliche nel Gruppo pubblica Amministrazione. - 1.3 Le società partecipate pubbliche quale forma di privatizzazione. - 1.4 La governance delle società partecipate nel Gruppo Pubblico. - 1.4.1 Il sistema a rete e la sua governance. - 1.4.2 Le società partecipate pubbliche quale “parte correlata”. - 1.4.3 Forme di controllo sulle società partecipate pubbliche. - 1.4.4 La governance “pubblica” *mediante controllo “analogo”* e la società *“in house providing”*. - 1.5 La numerosità delle società partecipate pubbliche alle soglie della riforma. - 1.6 Considerazioni finali sul modello di gestione dei servizi pubblici e sulle società partecipate pubbliche

### 1.1 Considerazioni introduttive

L' Amministrazione pubblica italiana nelle sue diverse espressioni, dagli ultimi decenni del secolo scorso è interessata da una trasformazione volta a rendere effettivo e concreto il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione, attribuendo un ruolo determinante ai concetti di “economicità, efficienza ed efficacia” quali criteri ineludibili per attuare il dettato costituzionale<sup>1</sup>. La dottrina aziendalistica ha riservato da sempre notevole attenzione ai suddetti temi riconosciuti quale guida all'intera azione amministrativa dell'apparato pubblico; recentemente l'attenzione è cresciuta e l'argomento è diventato centrale nell'elaborazione delle teorie del cosiddetto New Public Management<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L'articolo 1 della legge 241/2001, ad esempio, in materia di procedimento amministrativo enuncia come: <<L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario>>.

<sup>2</sup> Si vedano per l'approfondimento: PETERS. T.J. e WATERMAN R.H. Jr., *In search of excellence, Lessons from America's best run companies*, Harper & Row, Cambridge, Mass, 1982; HOOD C., *A public management for all seasons?* Public Administration, 69, 1, 1991; KELMAN S. e *Public administration and organization studies*, The Academy of management annals, 1, 1, 2007. In Italia si vedano REBORA G., *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1983; MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994; BORGONOVÌ G., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996; REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999.

e, successivamente, nello specifico ambito di studio del processo di aziendalizzazione delle Amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>.

Alla pubblica Amministrazione è affidato il compito di prestare i servizi pubblici intesi quali <<prestazioni immateriali, destinati al soddisfacimento di una pluralità di bisogni pubblici, afferenti la collettività posta nell'ambito di riferimento delle finalità istituzionali assegnate allo specifico ente>><sup>4</sup>.

La nozione di servizio pubblico <<resta fra le più tormentate>><sup>5</sup>, connotata dai giudizi di valore politico in ordine ai bisogni della collettività e pertanto destinata ad evolvere in linea con i suddetti bisogni e con i risultati di soddisfazione conseguiti dai modelli produttivi adottati, ferma la doverosità di offerta ai cittadini<sup>6</sup>. La nozione di servizio pubblico non è unitaria<sup>7</sup>, ha subito profonde modifiche nel tempo e gli obiettivi posti a base della regolamentazione ha contribuito ad ampliarla, differenziarla e a creare diverse sotto-categorie. La nozione oggi prevalente identifica il servizio pubblico come le <<attività aventi la finalità di assicurare prestazioni di beni o servizi di rilevante interesse collettivo, gestite direttamente dai pubblici poteri in forma non autoritativa o da questi solo

---

<sup>3</sup> «Privatizzazione e aziendalizzazione sono due concetti sensibilmente differenti, che troppo spesso, vengono considerati sinonimi o equivalenti. La privatizzazione, sia questa giuridica, economica o funzionale, comporta la mutazione, da pubblico a privato, dei soggetti che svolgono una data funzione pubblica. L'aziendalizzazione, invece, prescinde totalmente dalla mutazione dei soggetti, giuridico od economico, e mira, invece, all'introduzione dei meccanismi operativi, delle logiche, degli strumenti tecnici e delle regole di gestione tipiche dell'azienda, per come intesa dagli studiosi di economia aziendale», F.G. GRANDIS (a cura di), *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Marche*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 76-77.

<sup>4</sup> M.PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino 2007, pag. 195. La centralità della soddisfazione di bisogni ed esigenze di rilevante interesse collettivo è presente anche nella definizione fornita da MELE R., *Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1993, pag. 5.

<sup>5</sup> GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, Il Mulino, Bologna, 1986, pag. 69-70.

<sup>6</sup> ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Diritto Amministrativo*, 1991, n. 4, pag. 472.

<sup>7</sup> I servizi pubblici sono stati definiti tali, inizialmente, in senso soggettivo, sulla base della natura pubblica del soggetto che li erogava. La definizione non era esaustiva in quanto escludeva le attività prestate da soggetti di natura privata. L'evoluzione ha portato alla definizione in senso oggettivo che considera servizio pubblico le attività a cui il potere pubblico assegna rilevanza sociale, indipendentemente dalla natura del soggetto che le svolge.

*controllate mediante l'imposizione di uno specifico regime di attività o di specifici obiettivi sociali*>><sup>8</sup>.

Il significato di servizio pubblico qui esposto è sufficiente ai fini della presente trattazione; nel capitolo successivo è proposto l'approfondimento della nozione con le classificazioni introdotte dalla regolamentazione normativa e dall'approfondimento dottrinario.

L'avvento del nuovo corso ha generato modificazioni rilevanti nel ruolo del settore pubblico nella produzione dei pubblici servizi.

Il soggetto pubblico ha abbandonato la gestione diretta di attività, divenendo regolatore della domanda di servizi e titolare delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo. La forma giuridica preferita è il modello di società di capitali, proprio del diritto privato, che soddisfa l'esigenza di rendere snella e flessibile l'organizzazione e rapido il processo gestionale, in una visione generale di superamento delle norme dell'ordinamento giuridico pubblico, particolarmente dei fini perseguiti e delle norme della contabilità e della finanza pubblica. L'esigenza di contenimento della spesa pubblica e la ricerca di efficienza, efficacia ed economicità, quali criteri cui informare la gestione dei servizi resi alla collettività, ha fatto sì che la privatizzazione coinvolgesse anche le Amministrazioni locali, derivate e periferiche.

La mancanza di qualsiasi regolamentazione e di un disegno unitario, ha innescato una crescita smisurata delle società partecipate pubbliche, soprattutto a livello locale, fenomeno definito in modo significativo "capitalismo municipale"<sup>9</sup>, nel cui ambito, oltre a realtà societarie indirizzate alla corretta gestione e alla generazione di utilità per la collettività di riferimento, rinvengono altre iniziative prive di qualsiasi giustificazione, finalizzate al perseguimento di interessi di parte e sviluppo di poteri locali clientelari, identificabili in modo immediato

---

<sup>8</sup> VETRITTO G., *Servizio pubblico*, in Enciclopedia giuridica, [www.encyclopedia.giuridica.com/it/d/servizio-pubblico/](http://www.encyclopedia.giuridica.com/it/d/servizio-pubblico/).

<sup>9</sup> Il "Capitalismo Municipale" è oggetto di innumerevoli ricerche e studi. Fra tutti si rinvia a "Il Capitalismo municipale", (rapporto 1/2012), IRPA, in Rivista della Corte dei Conti, n. 3/4, 2012, pag. 510 e segg.; "Unioncamere: la mappa del capitalismo municipale", 2011, [www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it).

nell'affidamento di cariche di amministratore e nell'assunzione di lavoratori dipendenti<sup>10</sup>.

L'organizzazione della gestione dei servizi pubblici subisce una sostanziale modificazione che la porta ad assumere i caratteri del modello proprio dei gruppi aziendali, laddove le società partecipate pubbliche rappresentano le aziende figlie, controllate da una holding dotata di soggetto economico e soggetto giuridico pubblici, ossia da una pubblica Amministrazione.<sup>11</sup>

Il fenomeno della privatizzazione, a decorrere dal 1990, ha interessato inizialmente gli istituti di credito pubblici<sup>12</sup>, per poi estendersi a tutti gli enti pubblici economici e alle partecipazioni statali<sup>13</sup>, e giungere, infine, a tutte le imprese partecipate da Amministrazioni pubbliche di qualsiasi genere.

Il processo di privatizzazione, attuato secondo modalità differenti ma orientate dalla logica di introdurre modelli organizzativi e gestionali privatistici, è avvenuto mediante la sostituzione del soggetto giuridico pubblico con quello privato. Alla trasformazione della personalità giuridica spesso non è stato associato l'abbandono dell'intervento pubblico nell'economia: l'assetto proprietario e di governo, cioè il soggetto economico, è risultato immutato riflettendo la volontà di assumere il modello privatistico, intriso di deroghe al diritto privato, in sostituzione del modello dell'ente di diritto pubblico<sup>14</sup>. Le privatizzazioni sono avvenute sia nei settori pubblici caratterizzati dalla presenza di processi imprenditoriali di produzione per il mercato e sia nei processi erogativi non più

---

<sup>10</sup> ASTIGIANI G., *“Le linee guida della Riforma”*, in *Azienditalia*, 10/2016, Ipsoa, pag. 841 e segg.

<sup>11</sup> Cit. M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione ...*, op. cit. Giappichelli, 2007, p. 577.

<sup>12</sup> Vedasi L. 30 luglio 1990, n. 218, nota anche con il nome di “Legge Amato”.

<sup>13</sup> Ai sensi della Legge n. 35 del 1992, le trasformazioni dovevano svolgersi nel rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, deliberati dal CIPE con proprio provvedimento datato 25 marzo 1992, in conformità agli indirizzi proposti dall'allora Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, d'intesa con i Ministri competenti. In particolare la deliberazione del CIPE prevedeva la trasformazione di enti di gestione delle partecipazioni statali, aziende autonome, Enti portuali, Enti fieristici, ENEL, Ente ferrovie dello Stato, ICE, INA, SACE, SIAE. Inoltre, le società derivate dagli Enti succedevano a questi nella totalità dei rapporti giuridici, previa trasformazione dei fondi di dotazione in capitale sociale di proprietà dello Stato, ed era prevista anche la possibilità di operazioni di collocamento azionario sul mercato finanziario a patto che fossero diffuse tra il pubblico.

<sup>14</sup> Si vedano, ad esempio, i commi dal 51° al 61° dell'art. 17 della Legge n. 127 del 1997 nota come “Bassanini bis”.

considerati meritevoli di particolare tutela e per ciò tali da essere gestiti da un Ente pubblico. La forma frequentemente adottata nel primo caso è la società commerciale mentre l'azienda speciale, la fondazione e l'associazione risultano le soluzioni adottate nel secondo.

L'aziendalizzazione è stata realizzata anche nella forma dell'"istituzionalizzazione" attraverso l'adozione negli enti, su base normativa, di strumenti e tecniche di gestione tipiche dell'economia aziendale, senza mutare né il soggetto economico, né tantomeno quello giuridico.

La scelta diffusa della forma societaria è stata accompagnata sovente dalla cessione di una quota minoritaria di capitale a soci privati, lasciando nelle mani del socio pubblico il controllo societario senza modificare la natura pubblica del soggetto economico.

In presenza del quadro di riferimento presentato le domande di ricerca a cui dare risposta risultano:

RQ1: *Qual è il modello adottato dalla pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi pubblici?*

RQ2: *Qual è il modello di governance sulle società partecipate pubbliche?*

RQ3: *Qual è la reale dimensione assunta dal fenomeno delle società partecipate pubbliche che ha spinto alla riorganizzazione del settore?*

## **1.2 Le società partecipate pubbliche nel Gruppo pubblica Amministrazione**

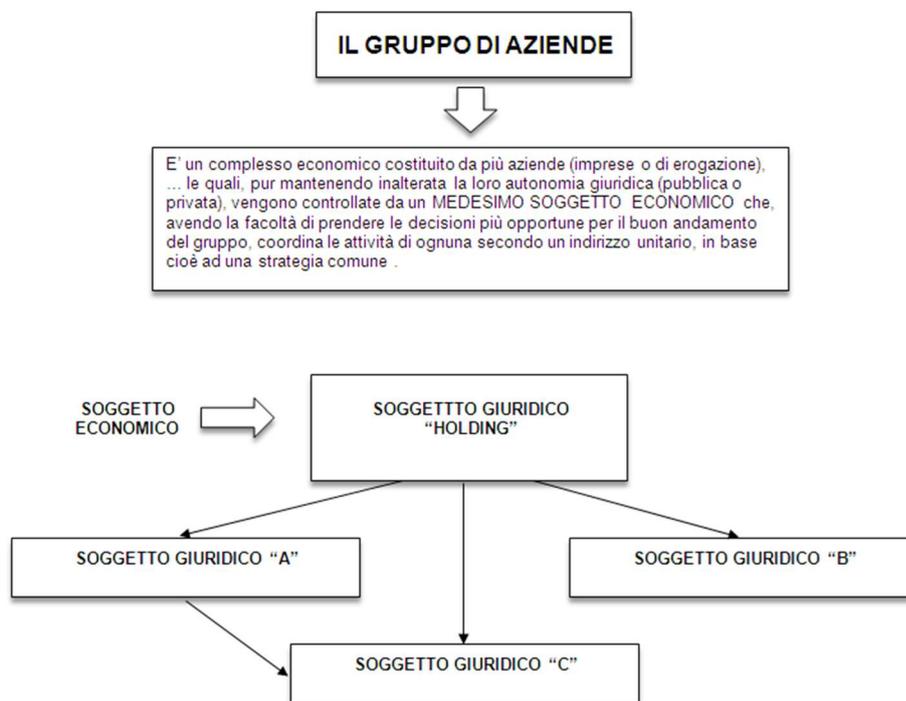
La tipologia della società di diritto privato, ha costituito il principale modello a cui hanno fatto ricorso le pubbliche Amministrazioni per organizzare o riorganizzare la produzione dei servizi pubblici e delle attività strumentali in genere ai fini dell'ente, per la realizzazione di opere pubbliche congiuntamente con altre amministrazioni o nell'ambito del partenariato con soggetti privati, per l'esercizio di qualsiasi attività economica a volte non rientrante affatto nelle finalità istituzionali dell'ente, proprie o delegate.

La posizione delle società partecipate assoggettate al controllo della Amministrazione di riferimento, centrale o locale, evidenzia l'emergere di un modello di gestione nuovo per il settore pubblico, ma ampiamente diffuso e consolidato in quello privato, che la dottrina aziendale ritiene poter studiare

nell'ambito delle teorie dei gruppi aziendali. L'Anselmi, infatti, sostiene che «non è assurdo immaginare che, nel tempo, gli Enti pubblici tradizionali rimangano solo con poteri di indirizzo e di controllo, mentre i vari servizi verranno sempre più "aziendalizzati" venendosi a costruire dei veri e propri "gruppi pubblici" nei quali gli Enti pubblici tradizionali assumeranno la funzione di holding»<sup>15</sup>.

Come è noto, la dottrina aziendale definisce il concetto di "gruppo"<sup>16</sup> come: «un complesso economico costituito da più aziende, ... le quali pur mantenendo inalterata la loro autonomia giuridica, vengono controllate da un medesimo soggetto economico che avendo la facoltà di prendere le decisioni più opportune per il buon andamento del gruppo, coordina le attività di ognuna secondo un indirizzo unitario, in base cioè ad una strategia comune»<sup>17</sup>. In seno al gruppo ciascuna società "figlia" ha personalità giuridica propria ed è il soggetto giuridico dell'azienda in nome del quale è condotta l'attività ed a cui fanno capo i diritti e gli obblighi che nascono dalla gestione<sup>18</sup>.

Figura 1 – Il gruppo di aziende



<sup>15</sup> Cfr. L. ANSELMINI (a cura di), *L'azienda "Comune"*, Maggioli, Rimini, 1995, p. 26.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sulle strutture di "gruppo" vedasi, fra gli altri, L. MARCHI, M. ZAVANI (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*, Giappichelli, Torino, 1998.

<sup>17</sup> Cfr. S. TERZANI, *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1992.

<sup>18</sup> Cfr. P. ONIDA, *Economia d'azienda*, UTET, Torino, 1971, p. 13.

In tal senso, le persone giuridiche si distinguono in “private” e “pubbliche”, o persone giuridiche "di diritto privato" e persone giuridiche "di diritto pubblico" in quanto l'elemento che le distingue è proprio la “nascita” del soggetto che è avvenuta secondo le norme previste da un diritto piuttosto che l'altro<sup>19</sup>.

Figura 2 – Il soggetto giuridico



La società partecipata è costituita nella forma giuridica privata e lo Stato o un altro Ente pubblico detiene gli strumenti giuridici sufficienti per esercitare

<sup>19</sup> <<Il diritto pubblico disciplina situazioni nelle quali ci si trova «di fronte a poteri pubblici ed a pubbliche funzioni, organizzate e disciplinate nell'interesse generale della collettività. Anche il diritto privato, naturalmente, è innanzitutto un diritto, cioè parte anch'esso dell'ordinamento, e quindi *ius positum*, complesso di norme dettate cercando di avere presenti gli interessi di tutta la società ..., ma si tratta pur sempre di disposizioni in base alle quali il singolo, individuo o ente, non si viene a trovare in situazioni di soggezione di fronte ad un potere pubblico, dotato di strumenti di supremazia bensì opera sul piano di eguaglianza con gli altri individui. Il diritto pubblico, pertanto, disciplina l'organizzazione dello stato e degli altri enti pubblici, regola la loro azione, interna e di fronte ai privati, ed impone a questi ultimi il comportamento cui sono tenuti per rispettare la vita associata e il reperimento dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle finalità volta a volta considerate pubbliche: .... Ma la contrapposizione, oltre che variabile, è anche, per larga misura, molto incerta: .... Non tutto ciò che riguarda soggetti pubblici, beni pubblici, registri pubblici, attività pubbliche, dunque, appartiene per ciò solo al diritto pubblico: infatti i soggetti pubblici possono talvolta operare anche *iure privatorum* ..., sui beni pubblici possono talvolta costituirsi rapporti di diritto privato ..., lo Stato (per il tramite del Ministero del Tesoro) è proprietario di pacchetti azionari di società per azioni di diritto privato. (omissis) ... Di fronte a questa situazione la tradizionale bipartizione (*publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*) appare quanto mai evanescente, e va conservata soprattutto in via orientativa e quale criterio di massima di ripartizione della materia». Cit. A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, sedicesima edizione, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 16 ss.

un'"influenza dominante"<sup>20</sup> nella definizione delle strategie e delle politiche generali di gestione: si presenta giuridicamente come "privata" ma essa deve sostanzialmente dirsi "pubblica" dato che il soggetto che detiene il potere di governo è un soggetto pubblico.

La distinzione tra azienda pubblica e azienda privata, indipendentemente dalla forma giuridica prescelta, è imperniata sulla diversa natura degli obiettivi perseguiti e per le differenti modalità di gestione adottate. Dirimente è la finalità perseguita da chi governa ed esprime la volontà, caratterizzata dalla natura pubblica o privata del soggetto economico<sup>21</sup>, di chi cioè esercita il supremo potere volitivo nell'azienda, definendone gli obiettivi, formulando le scelte strategiche e delineando gli indirizzi della gestione.

Il soggetto economico dell'azienda, nella definizione di Onida è *«la persona o il gruppo di persone che di fatto ha ed esercita il supremo potere nell'azienda, subordinatamente solo ai vincoli di ordine giuridico e morale ai quali deve o dovrebbe sottoporsi»*<sup>22</sup> e deve essere dotato di tre caratteristiche fondamentali:

- la volontà di governare;
- le capacità tecniche per farlo;
- gli strumenti, giuridici o socio-politici, con i quali imporre il proprio supremo potere decisionale<sup>23</sup>.

Da ciò discende che il soggetto economico è sempre costituito da persone fisiche poiché soltanto loro possono concretamente esercitare il potere volitivo,

---

<sup>20</sup> In questa sede si accoglie la medesima definizione di "influenza dominante" data dalla dottrina nel commentare l'art. 2359 del Codice civile. Tuttavia, si fa presente che oltre ai vincoli contrattuali previsti dal Codice civile vi potrebbero essere particolari disposizioni normative che prevedono una sorta di "influenza dominante" avente rilievo pubblico.

<sup>21</sup> <<...è questa considerazione sostanziale, che deve per noi avere preminente importanza, dato che gli orientamenti della gestione e la politica aziendale – malgrado la formale struttura legale privatistica – saranno necessariamente improntati dalle finalità e dalle esperienze del soggetto pubblico che domina tali aziende», P. E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1970, p. 3. In tal senso cfr. A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, UTET, Torino, 1978, p. 80 e G. FERRERO, *Istituzioni di economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 17.

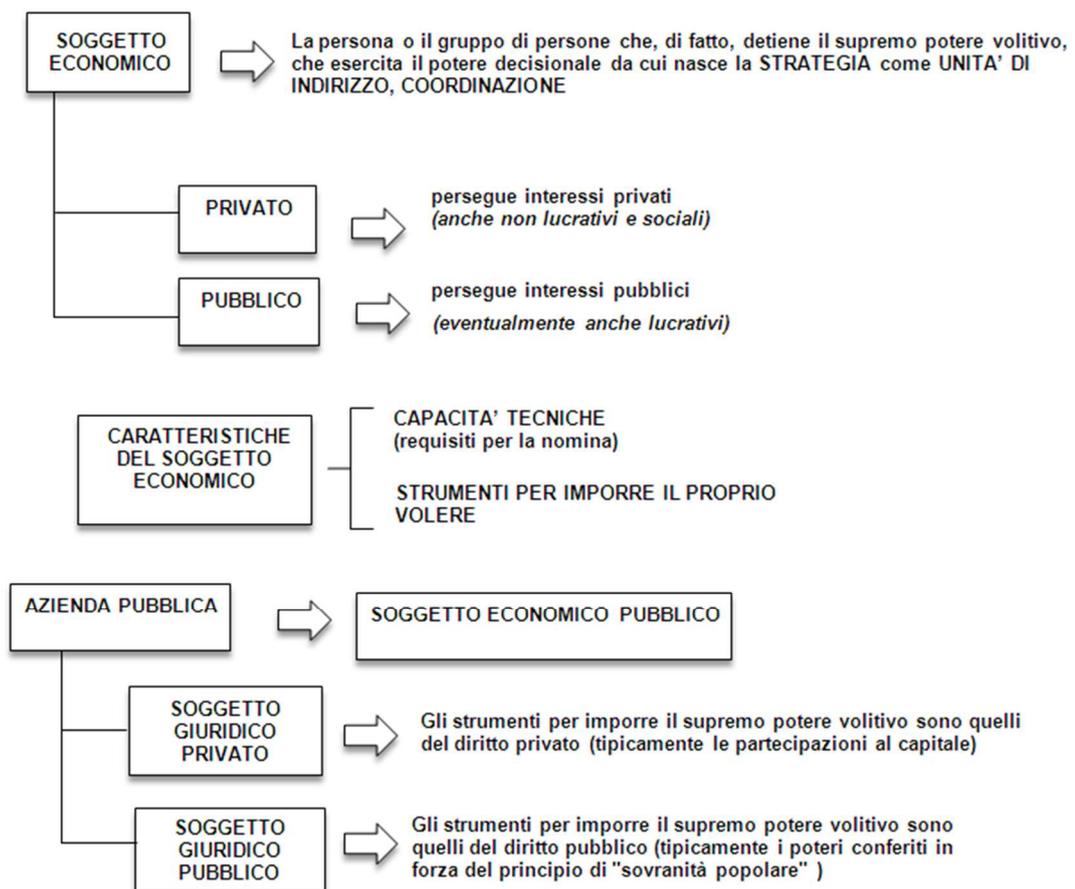
<sup>22</sup> Cfr. P. ONIDA, *op. cit.*, 1971, p. 21.

<sup>23</sup> Vedasi G. ZANDA, *Lineamenti di Economia aziendale*, II edizione, Kappa Roma, 2004, p. 134.

cioè porre in essere delle scelte strategiche, intese come unità di indirizzo e di coordinazione.

La teoria che inquadra l'apparato pubblica Amministrazione come gruppo aziendale identifica un insieme di aziende interagenti e orientate al conseguimento della medesima finalità stabilita dall'unico soggetto economico che indirizza l'azione verso un obiettivo comune agli elementi del gruppo<sup>24</sup>. Le aziende figlie appartenenti al gruppo assumono diverse configurazioni giuridiche che annoverano enti pubblici diversi dalla holding, le aziende speciali, le società partecipate e altri enti costituiti nelle forme di diritto privato, quali associazioni e fondazioni. La holding è individuata nella pubblica Amministrazione di riferimento.

Figura 3 – Il soggetto economico



<sup>24</sup> Cit. A. BUCCELLATO, *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1992, p. 25.

Il soggetto economico del gruppo pubblico si identifica in chi esercita il potere supremo nell'Ente pubblico holding: una coalizione di persone rappresentative sia delle forze politiche e sia dei ruoli di comando della struttura amministrativa, costituente pertanto un'entità "bicefala"<sup>25</sup>, che governa senza possedere il capitale, ma disponendo del consenso politico e delle competenze professionali e dirigenziali richieste per la conduzione razionale ed efficiente del sistema aziendale in cui è inserito<sup>26</sup>.

Il consenso politico è garantito dai procedimenti di accesso e nomina degli organi di indirizzo politico mentre le competenze professionali e dirigenziali costituiscono una caratteristica precipua degli organi di gestione <sup>27</sup>.

Figura 4 – Il soggetto economico pubblico



Il corretto processo di formazione delle strategie di una qualsiasi Amministrazione pubblica, infatti, dovrebbe essere condiviso dai diversi organi, politici e di gestione, che hanno poteri, competenze e responsabilità differenti,

<sup>25</sup> Cfr. F.G. GRANDIS, *Verso un sistema integrato di contabilità economica*, in *GDC - Il Giornale dei Dottori Commercialisti*, n. 3, 2000.

<sup>26</sup> Cfr. L. D'ALESSIO, *La gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 17.

<sup>27</sup> Cfr. F.G. GRANDIS, *Le ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, Quaderni Monografici Rirea, n. 47, 2006.

ma che partecipano tutti all'unitario processo decisionale nel rispetto del noto "principio della distinzione"<sup>28</sup>.

Il modello Gruppo pubblica Amministrazione, nei lineamenti analizzati, assume maggior validità e appropriatezza nel rappresentare il complesso settore pubblico come attualmente strutturato per effetto dei numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali intervenuti nell'ambito della gestione dei servizi pubblici nonché della diffusione delle società partecipate da pubbliche Amministrazioni, soprattutto locali.

### **1.3 Le società partecipate pubbliche quale forma di privatizzazione**

La recente evoluzione dei gruppi pubblici trova le sue ragioni nel percorso riformatore della pubblica Amministrazione nel suo complesso ispirato ai principi dell'"aziendalizzazione", che ha introdotto nel settore pubblico logiche, principi, meccanismi operativi, strumenti tecnici e regole di gestione tipiche dell'azienda, per come intesa dagli studiosi dell'economia aziendale<sup>29</sup>.

Questo processo avviene mediante "privatizzazione" ovvero "istituzionalizzazione".

Il processo di privatizzazione<sup>30</sup> consiste sostanzialmente nella trasformazione in soggetto giuridico privato del soggetto giuridico pubblico

---

<sup>28</sup> Il principio della distinzione è sancito dall'art. 4 del D.Lgs. 165/2001 e, precedentemente, dall'art. 3 del D.Lgs. 29/1993. Il principio della distinzione, tuttavia, trova origine nella riforma dell'ordinamento degli Enti locali avvenuta con la L. 142/1990. Sul principio della distinzione si veda, per tutti: S. BATTINI, *Il personale*, voce del *Trattato di Diritto amministrativo*, Tomo primo, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>29</sup> Limitandosi ai soli autori italiani si vedano, per tutti: A. AMADUZZI, *Il sistema aziendale e i suoi sottosistemi*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1, 1972; U. BERTINI, *Il sistema d'azienda*, Giappichelli, Torino, 1990; G. FERRERO, *Impresa e management*, Giuffrè, Milano, 1980; P. ONIDA, *op. cit.*, 1971; G. ZANDA, *La grande impresa. Caratteristiche strutturali e di comportamento*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 218.

<sup>30</sup> Sul processo di privatizzazione degli enti pubblici vedasi, fra gli altri: L. AMMANNATI (a cura di), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995; A. DI MAJO (a cura di), *Le politiche di privatizzazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1989; V. DI STEFANO, *Privatizzazioni e sistema delle partecipazioni statali*, Eti, Roma, 1994; G. DOSSENA, *La privatizzazione delle imprese. Modalità, problemi, prospettive*, Egea, Milano, 1990; L. GUATRI, *Le privatizzazioni: un tema di grande attualità in molti paesi*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 11/12, 1992; P. MARCHETTI (a cura di), *Le privatizzazioni in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995; P. VALENTINI, *Le operazioni di privatizzazione. Esperienze internazionali ed opportunità per l'Italia*, Etas libri, Milano, 1992.

preesistente titolare di funzioni di interesse pubblico, ed è attuato con diverse modalità ma nell'ottica ricorrente di favorire la diffusione di modelli organizzativi e gestionali di tipo "privatistico".

Tale trasformazione giuridica può essere accompagnata, ma non è automatico, dalla trasformazione da "pubblico" a "privato" del soggetto economico, cioè del potere di governo e della proprietà dell'azienda.

La proteiforme esperienza di privatizzazioni avvenuta in Italia nel settore pubblico è riconducibile alle seguenti tre tipologie: la privatizzazione "giuridica" o "formale", la privatizzazione "economica" o "sostanziale" e la privatizzazione "funzionale", detta anche "esternalizzazione".

Il fenomeno osservato nella recente esperienza nazionale di costituzione e acquisizione di partecipazione in società di diritto privato da parte delle pubbliche Amministrazioni si colloca prevalentemente nell'ambito del modello della privatizzazione formale.

In tale ambito si osserva esclusivamente la trasformazione della personalità giuridica dell'azienda che da pubblica muta in privata, lasciandone inalterata la natura pubblica, come inalterato resta il soggetto economico pubblico. È da rilevare che l'acquisizione della forma giuridica privata risulta fondamentale nella definizione delle modalità organizzative e produttive dell'azienda che assume i caratteri tipici dell'imprenditoria privata e che informa la sua gestione ai criteri dell'efficacia e dell'efficienza.

La privatizzazione "economica" o "sostanziale" consiste nella trasformazione da pubblico a privato del soggetto economico, di chi cioè governa quella azienda, tramite la cessione della proprietà del capitale sociale a soggetti di natura privata.

Affinché avvenga detta trasformazione è necessario che la quota di capitale trasferita attribuisca ai soggetti privati il controllo dell'azienda, quota che pertanto dovrà essere intera o tale da attribuire nell'assemblea ordinaria un numero di voti sufficienti per formare la volontà.

La privatizzazione "funzionale", detta anche "esternalizzazione", consiste nell'affidare a soggetti privati, preesistenti o appositamente costituiti, lo svolgimento di determinate attività precedentemente svolte da enti o aziende pubbliche. Il soggetto pubblico diventa committente della produzione e mantiene il controllo e la regolamentazione della produzione, sue prerogative a servizio

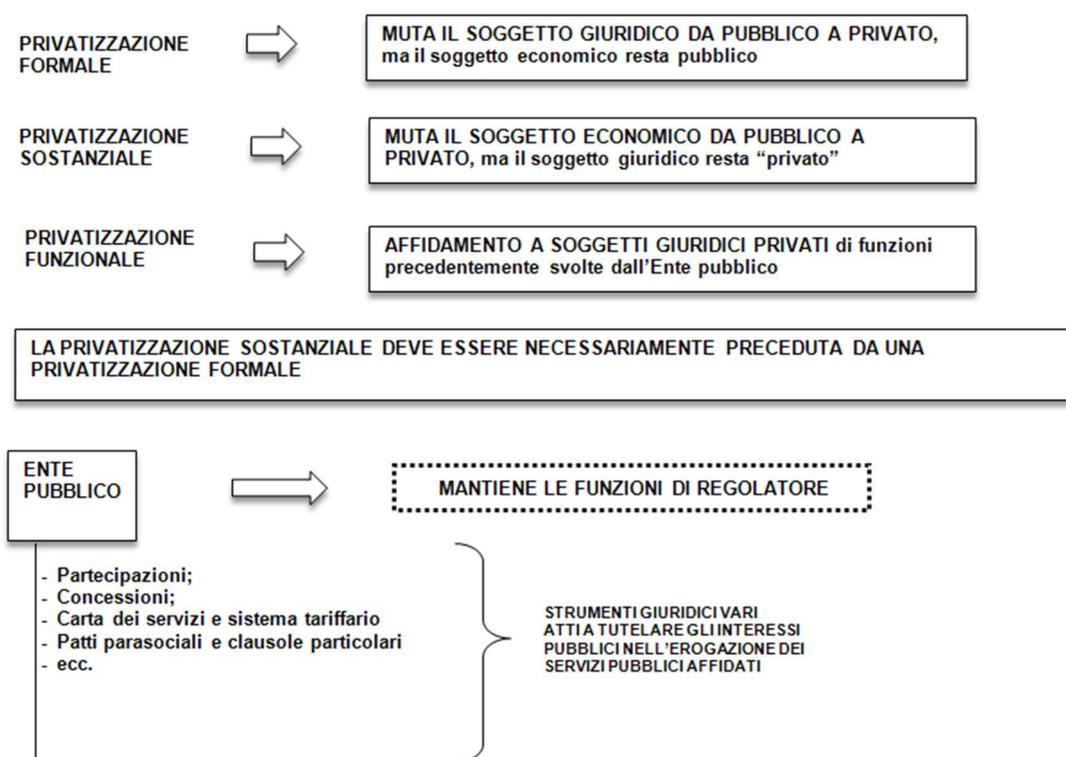
della tutela degli interessi pubblici, mediante vincoli e obblighi imposti attraverso strumenti giuridici quali una partecipazione qualificata ma non “dominante” al capitale sociale, il diritto di nomina di alcuni membri negli organi di governo e di controllo, la concessione, l’appalto, i sistemi tariffari, l’imposizione della carta dei servizi, ecc.

La diversa forma di aziendalizzazione, definita <<istituzionalizzazione>>, si realizza al di fuori di qualsiasi intervento nella trasformazione del soggetto giuridico e del soggetto economico dell’Ente pubblico, mediante l’introduzione di norme che modificano le strategie di gestione degli enti sulla base di regole, criteri, tecniche e strumenti dell’economia aziendale. Tale forma è particolarmente indicata e applicata in Enti che a ragione delle particolari finalità e del ruolo istituzionale assegnato non possono essere privatizzati nell’aspetto soggettivo.

Figura 5 – Processo di aziendalizzazione



Figura 6 – Dinamiche evolutive delle aziende pubbliche



## 1.4 La governance delle società partecipate nel Gruppo Pubblico

### 1.4.1 Il sistema a rete e la sua governance

Nel perimetro complessivo della Pubblica amministrazione, per effetto cumulativo delle diverse riforme introdotte, sono oggi presenti diversi gruppi aziendali costituenti ciascuno sub-sistemi, intersecantesi fra di loro e soggetti a controllo, coordinamento e interazione, fra più Amministrazioni pubbliche poste su livelli gerarchici differenti.

Tali intersezioni di "gruppi" configurano "sistemi a rete" in cui, cioè, la *«risposta a determinati bisogni è sempre meno affidata ad "entità unitarie" sul piano giuridico, economico e funzionale e sempre più ad una molteplicità di soggetti dotati di vario grado di autonomia, ma tra loro legati da varie relazioni di interdipendenza che ne orientano l'azione verso un fine unitario»*<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> «Come per tutti i modelli astratti è utile una precisazione dei contenuti che per quanto riguarda l'amministrazione pubblica porta ad individuare diverse tipologie di rete.

Nella forma istituzionale dello "Stato dei diritti formali" (prima fase dello Stato moderno) che prevalentemente esercita funzioni e poteri sovraordinati ad altri soggetti (privati) si ha una "organizzazione a rete" costituita da organi, uffici, enti decentrati che esercitano le funzioni per "delega dello Stato" in diverse parti del territorio. Si tratta di unità organizzative non giuridicamente

Nel sistema la governance<sup>32</sup> e i poteri di indirizzo sono esercitati tramite una fitta e complessa rete di relazioni e norme tese a permettere il coordinamento fra i soggetti coinvolti, giuridicamente distinti tra loro.

La governance nell'accezione economica rappresenta la <<modalità primaria di coordinamento dei diversi attori presenti>> e consiste nell'<<esercizio di poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno a determinate scelte; determinazione di criteri e processi per decidere sui problemi di interesse comuni>><sup>33</sup>. In altre parole la governance rappresenta le modalità con le quali il soggetto economico esercita il suo potere.

Le regole e le relazioni che permettono alla rete di operare e perseguire le diverse finalità assegnate e di competenza si configurano di duplice natura, formale e politico sociale.

---

*autonome (uffici decentrati dello Stato) o giuridicamente autonome (gli enti locali) caratterizzati tuttavia dai seguenti elementi:*

- *svolgono funzioni sostanzialmente identiche;*
- *su ambiti territoriali differenti;*
- *essendo sottoposti a forma di coordinamento di tipo gerarchico.*

*Con il modello di Welfare State, nel quale si ha un crescente intervento pubblico diretto in economia tramite l'adozione di politiche di tipo sociale (sicurezza sociale) o economico (politiche economiche e per l'occupazione) e tramite la produzione diretta di servizi, si ha nel settore pubblico la diffusione dei servizi "a rete", ossia di servizi la cui produzione ed erogazione avviene in diversi punti. Si fa riferimento ai cosiddetti servizi "di pubblica utilità"... In questo caso le decisioni restano accentrate e si ha un decentramento solo della esecuzione di certe operazioni sulla base di precise indicazioni e specifiche tecniche.*

*Con il modello dello "Stato delle autonomie", e a maggior ragione con quello federale, il concetto di rete cambia radicalmente, infatti in questo modello la relazione funzionale tra società e amministrazioni pubbliche si sostituisce a quella istituzionale. Infatti gli enti e le amministrazioni pubbliche sono sempre meno considerati soggetti "ai quali la società delega il proprio potere di autoregolazione" e sempre più soggetti "chiamati a svolgere funzioni di interesse comune" e quindi legittimati dalla capacità di dare risposta reale ai bisogni collettivi e/o di interesse generale. In questo modello vari soggetti pubblici (con riguardo alle loro funzioni), ognuno dotato di poteri propri e di una ampia autonomia decisionale, concorrono a produrre risposte a differenti bisogni, al miglioramento della qualità della vita individuale e collettiva ... Nasce così una vera e propria "organizzazione a rete" in senso moderno, nella quale l'elemento caratterizzante è quello di avere un sistema di governo e di coordinamento di decisioni autonome», E. BORGONOVÌ, L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche, in Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, n. 4/2000.*

<sup>32</sup> La governance è il sistema delle regole e delle leggi che disciplinano e normano la direzione e la gestione di un ente, sia esso privato o pubblico, o di una società.

<sup>33</sup> ATELLI M. – D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, pag.11, Il Sole 24 ore, 2006.

Attraverso quelle di natura "formale", il soggetto economico pubblico impone il proprio supremo potere volitivo; esse variano al variare della forma giuridica, pubblica o privata, assunta dalle aziende "figlie" facenti parte del "Gruppo pubblico". Esempi ne sono i diritti riservati al detentore di una partecipazione, maggioritaria o minoritaria, di una società di capitale, o altre forme di controllo e vigilanza garantite da norme "pubblicistiche" tipiche del diritto amministrativo, quali il potere di nomina degli amministratori, il grado di dipendenza finanziaria, l'assoggettamento all'attività di regolamentazione assegnata alla Amministrazione di ordine superiore, ecc.<sup>34</sup>.

Le regole di natura politica e sociale attengono alla creazione di valore pubblico e all'utilità finale per il cittadino, fruitore di qualsiasi servizio e di ogni attività pubblica<sup>35</sup>.

Nel sistema la singola impresa (o ente), superata la finalità della semplice produzione che risponde alle richieste all'ambiente, si posiziona come "struttura

---

<sup>34</sup> Secondo il Borghonovi, «prendendo ad esempio la regione, ..., è possibile identificare le seguenti tipologie di reti:

- 1) *organizzativa interna, costituita dalle relazioni tra consiglio, presidenza, vari assessorati e loro uffici;*
- 2) *sistema della regione e degli enti/aziende di proprietà regionale e nelle quali la regione ha il capitale di maggioranza o comunque è in grado di esercitare un rilevante ruolo decisionale e una elevata influenza;*
- 3) *sistema (rete) comprensivo anche di "società a capitale misto" nelle quali la regione non detiene il capitale di maggioranza o nelle quali essa comunque non ha potere decisionale dominante;*
- 4) *sistema (rete) della regione e degli enti locali con riferimento al quale è possibile valutare, ad esempio, la dimensione e la distribuzione della spesa pubblica;*
- 5) *sistema (rete) della regione, degli enti locali, e degli organismi decentrati dello Stato, con riferimento al quale è possibile valutare e giudicare il grado di sovrapposizione dei poteri o il raccordo collaborativo nell'esercizio dei poteri;*
- 6) *sistema (rete) dei soggetti economici (imprese artigiane, piccole e medie imprese, ecc.) o sociali (esempio associazioni di volontariato, e in generale non profit, sindacati, associazioni varie di categorie o di cittadini) che interagiscono con la regione per la soluzione di determinati problemi.*

*È evidente che il governo di queste tipologie di reti richiede strumenti diversi poiché diversa è l'intenzione del potere che la regione può esercitare su ogni categoria di soggetti», E. BORGONOVÌ, Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete, in Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, n. 5/2000.*

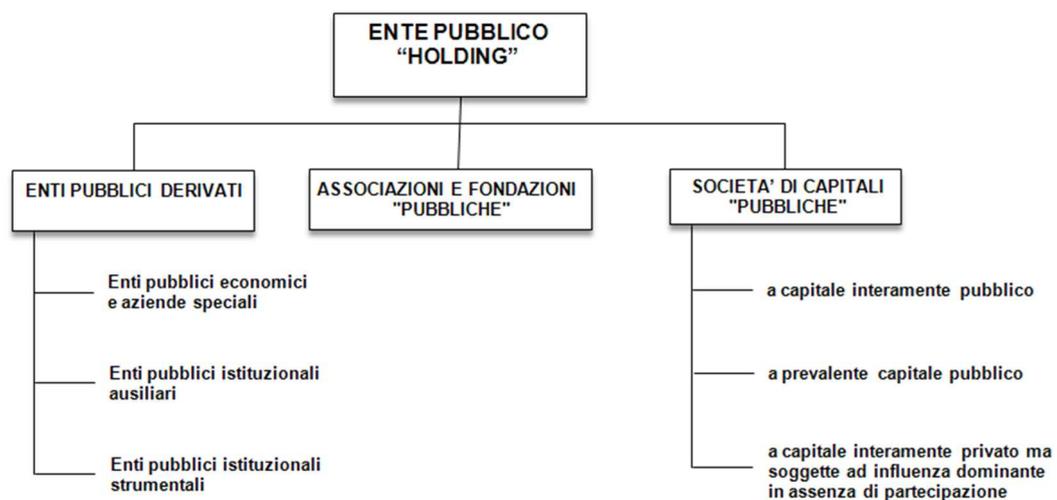
<sup>35</sup> Cfr. (a cura di) LACCHINI M. – MAURO C.A. *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del Nuovo Testo unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*, pag. 236, G. Giappichelli Editore, 2017.

di governo di complessi rapporti economici che vengono a crearsi intorno ad essa e per effetto di essa”<sup>36</sup>.

I concetti di valore pubblico e di utilità sono strettamente condizionati dalle impostazioni ideologiche dei diversi gruppi politici che assumono il potere e si avvicendano nella guida delle Amministrazioni pubbliche, ai diversi livelli. La rete si infittisce e si impregna di indeterminatezza e variabilità, la sua gestione diventa particolarmente complessa.

Il gruppo pubblico è costituito da varie tipologie di aziende costituite in forma giuridica pubblica o privata, tutte assoggettate direttamente o indirettamente al controllo del soggetto economico che governa una specifica Amministrazione pubblica. All'interno del gruppo, è da notare, potrebbero esistere delle subholding in presenza di enti che esercitano il controllo su altre aziende del gruppo sulla base del possesso qualificato di partecipazioni o di altre forme di influenza dominante.

Figura 7 – Il gruppo pubblico



Unica condizione è che un soggetto giuridico pubblico è legittimato a controllare un soggetto giuridico privato mentre non è ipotizzabile il contrario, proprio perché il primo ha una "dignità" giuridica superiore al secondo in considerazione del fatto che l'interesse collettivo è, in una società civile, più

<sup>36</sup> Cfr. D'ARIES C. in ATELLI M. – D'ARIES C., op. citata, pag.4, Il Sole 24 ore, 2006.

importante di quello individuale. Le modalità di tutela di tale interesse saranno determinate in funzione delle scelte di politica economica e sociale che possono variare secondo l'attività esercitata, l'epoca, il luogo e la maggioranza politica.

Le diverse forme giuridiche che possono essere assunte dalle aziende pubbliche facenti parte del "gruppo pubblico" sono così distinte in:

- a) *enti pubblici derivati*, ossia persone giuridiche pubbliche rette da un soggetto economico pubblico, nella diversa veste di Enti pubblici economici, aziende speciali e Enti pubblici istituzionali<sup>37</sup>;
- b) *associazioni e fondazioni pubbliche*, ossia persone giuridiche private condotte nel rispetto degli artt. 14 ss. del Codice civile, ossia nel rispetto delle regole che la normativa privatistica impone a queste entità, ma rette da un soggetto economico pubblico;
- c) *società di capitali "pubbliche"*, ossia persone giuridiche private costituite in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortili, e di società cooperativa<sup>38</sup>, rette da un soggetto economico pubblico che le governa possedendone parte rilevante del capitale o esercitando su di esse un'influenza dominante.

La società partecipata assume, come gli altri soggetti appartenenti al gruppo e come il Gruppo pubblico, una funzione di strumentalità<sup>39</sup> in senso lato, in quanto essa è utilizzata per il raggiungimento degli scopi individuati dal

---

<sup>37</sup> La distinzione fra Enti pubblici economici ed Enti pubblici istituzionali si fonda essenzialmente sull'attività da essi prevalentemente svolta, che nel primo caso è di produzione per lo scambio sul mercato, mentre nel secondo è erogativa. Agli Enti pubblici economici sono assimilabili le aziende speciali, ossia enti strumentali dell'Ente locale dotate di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto. Infine, gli Enti pubblici istituzionali possono essere distinti a loro volta in ausiliari e strumentali a seconda che il fine perseguito risulti rispettivamente complementare o coincidente con quello dell'Amministrazione sovraordinata. Cfr. M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *op. cit.*, 2007, pp. 40-49.

<sup>38</sup> Vedi art. 3, comma 1, D.Lgs. 19/08/2016 n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", pubblicato nella GU 8 settembre 2016, n. 210, a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. 16/06/2017 n. 100 "Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 175/2016", pubblicato sulla GU 147 del 26.06.2017.

<sup>39</sup> Si veda in proposito l'analisi proposta al paragrafo 2.1.1 a commento dell'art. 3, comma 27, della L. 244/2007 (Legge finanziaria 2008).

soggetto che istituisce l'azienda<sup>40</sup>, nel caso di specie dal soggetto economico che governa la specifica Amministrazione pubblica.

#### **1.4.2 Le società partecipate pubbliche quale “parte correlata”**

L'analisi della governance sulle società partecipate pubbliche, per quanto detto al paragrafo precedente, impone di indagare su una molteplicità di rapporti tra i soggetti appartenenti al gruppo ed inseriti nei sistemi a rete, che non comportano esclusivamente la sottoscrizione di partecipazioni azionarie o quote ma si estendono ad ulteriori forme rientranti nella più ampia casistica delle “parti correlate”.

Nel nostro ordinamento il tema delle “operazioni con parti correlate” e della conseguente informativa contabile è stato esteso<sup>41</sup> ad una vasta platea di soggetti, anche di natura pubblica, organizzati nella forma di “gruppo”.

---

<sup>40</sup>: «L'azienda non ha un fine suo proprio, salvo che non si voglia considerare come tale l'attività di produzione in se stessa: il che non è convincente. Più che il fine, la produzione sembra costituire l'oggetto dell'azienda. Il fine non è dell'azienda di per sé, ma delle persone che le danno vita, che la conducono, che ne indirizzano di tempo in tempo la gestione», in. P. CAPALDO, *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, in Atti del Convegno annuale Aidea, Roma, 28-30 settembre 1995, Clueb, Bologna, 1996.

<sup>41</sup> Con il D.Lgs. 3 novembre 2008, n. 173, pubblicato nella G.U. della Repubblica italiana n. 260 del 6 novembre 2008, si è data attuazione alla direttiva 2006/46/CE in tema di conti annuali di taluni tipi di società, consolidati, annuali e consolidati delle banche, degli altri istituti finanziari e delle imprese di assicurazione. Il Codice civile, prima della modifica intervenuta con il D.Lgs. 173/2008, menzionava le operazioni con “parti correlate” solo all'art. 2391-bis, inserito per opera dell'art. 12 D.Lgs. 28 dicembre 2004, n. 310 e destinato alle sole società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio. La disposizione in questione prevede che gli organi di amministrazione «*adottano, secondo principi generali indicati dalla Consob, regole che assicurano la trasparenza e la correttezza sostanziale e procedurale delle operazioni con parti correlate e li rendono noti nella relazione sulla gestione; ... I principi ... si applicano alle operazioni realizzate direttamente o per il tramite di società controllate e disciplinano le operazioni stesse in termini di competenza decisionale, di motivazione e di documentazione. L'organo di controllo vigila sull'osservanza delle regole adottate ai sensi del primo comma e ne riferisce nella relazione all'assemblea*». La recente modifica ha aggiunto all'art. 2427, comma 1, del Codice civile un nuovo punto, il 22-bis, che richiede l'indicazione in nota integrativa di una serie di informazioni sulle operazioni realizzate con “parti correlate”, purché rilevanti e concluse a condizioni differenti rispetto a quelle normali di mercato. Tale articolo, come si ricorda, disciplina il contenuto della nota integrativa, ossia di quel documento contabile, parte integrante del bilancio, che un vasto numero di soggetti, in particolare le società di capitali e gli Enti pubblici istituzionali, sono tenuti a redigere al fine di rendere più comprensibili i dati contabili numericamente rappresentati negli

Non è presente però alcuna definizione di “parte correlata”<sup>42</sup> ma solo il rinvio alla definizione contenuta nei principi contabili internazionali adottati dall’Unione europea<sup>43</sup>, precisamente nello I.A.S. 24<sup>44</sup> che individua sia i legami di tipo partecipativi, ma anche le relazioni di altra natura.

---

schemi di stato patrimoniale e conto economico. Relativamente agli Enti pubblici istituzionali, il D.P.R. 97/2003, Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70, al comma 3 dell'art. 44, rubricato “La nota integrativa”, nel disciplinare il contenuto del documento in questione, richiede di rappresentare, tra le altre informazioni, “gli elementi richiesti dall'art. 2427 e dagli altri articoli del codice civile ...”.

<sup>42</sup> Così recita il secondo comma aggiunto all'art. 2427 del Codice civile, per effetto dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 173/2008: «Ai fini dell'applicazione del primo comma, numeri 22-bis) e 22-ter), e degli articoli 2427-bis e 2428, terzo comma, numero 6-bis), per le definizioni di "strumento finanziario", "strumento finanziario derivato", "fair value", "parte correlata" e "modello e tecnica di valutazione generalmente accettato" si fa riferimento ai principi contabili internazionali adottati dall'Unione europea».

<sup>43</sup> Si fa riferimento agli I.A.S. L'acronimo I.A.S. sta per International Accounting Standards. Si tratta dei principi contabili internazionali emanati dallo I.A.S.C. (International Accounting Standards Committee) fin dal 1973; hanno costituito il primo tentativo di standardizzare a livello mondiale le regole contabili. Lo I.A.S.C. è stato successivamente riorganizzato e tramutato in I.A.S.B. (International Accounting Standards Board) ed i nuovi principi emanati, che coesistono con i precedenti, hanno assunto la denominazione di I.F.R.S., acronimo che sta per International Financial Reporting Standards. Questa è la ragione per cui, ad oggi, quando si fa riferimento ai principi contabili internazionali si ricorre al doppio acronimo I.A.S. / I.F.R.S. Per un approfondimento dei principi contabili internazionali si veda ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITÀ, *Guida operativa per la transizione ai principi contabili internazionali I.A.S./I.F.R.S.*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>44</sup> Lo I.A.S. 24 è uno dei documenti omologati dalla Commissione europea e costituisce il punto di riferimento in tema di “parti correlate”. Tuttavia, per la definizione di parte correlata lo I.A.S. 24, a sua volta, ricorre a concetti di cui è data spiegazione in altri principi contabili internazionali, ai quali è bene, pertanto, fare un breve cenno per comprenderne meglio il significato.

In particolare:

- a) per *controllo* si intende «il potere di determinare le politiche finanziarie e gestionali di un'entità al fine di ottenere i benefici dalle sue attività» Cfr. par. 4 dello I.A.S. 27. Si veda anche AA.VV., *Il controllo ai fini del consolidamento*, in *Guida ai principi contabili internazionali*, modulo 5, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, pp. 53-56;
- b) il *controllo congiunto* è «la condivisione, stabilita contrattualmente, del controllo su un'attività economica, ed esiste unicamente quando per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo»;
- c) per *esercizio di influenza notevole* si intende «il potere di partecipare alla determinazione delle politiche finanziarie e gestionali della partecipata senza averne il controllo o il controllo congiunto»;

Il concetto di “parte correlata”<sup>45</sup> applicato alle Amministrazioni pubbliche comprende tutte le società, le persone e gli enti che sono legate, anche in forma congiunta, da forme di controllo disciplinate dall’art. 2359 del c.c. nonché le società e gli enti che hanno in essere rapporti di direzione e coordinamento<sup>46</sup> ai sensi degli artt. 2497 e ss. del c.c.

---

d) la *società collegata* è «quell’entità, anche senza personalità giuridica come nel caso di una partnership, in cui la partecipante detiene una influenza notevole e che non è né una controllata né una partecipazione a controllo congiunto» Cfr. par. 2 dello I.A.S. 28;

e) la *joint venture* è «un accordo contrattuale con il quale due o più parti intraprendono un’attività economica sottoposta a controllo congiunto» Cfr. par. 2 dello I.A.S. 31. Per un’analisi dello I.A.S. 31 si veda AA.VV., *Joint venture - I.A.S. 31*, in *Guida ai principi contabili internazionali*, modulo 5, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, pp. 75-83;

f) i *dirigenti con responsabilità strategiche* sono «quei soggetti che hanno il potere e la responsabilità, direttamente o indirettamente, della pianificazione, della direzione e del controllo delle attività dell’entità, compresi gli amministratori (esecutivi o meno) dell’entità stessa»;

g) si considerano *familiari stretti* di un soggetto «quei familiari che ci si attende possano influenzare, o essere influenzati, dal soggetto interessato nei loro rapporti con l’entità. Essi possono includere: il convivente e i figli del soggetto; i figli del convivente; le persone a carico del soggetto o del convivente» Cfr. par. 9 dello I.A.S. 24.

<sup>45</sup> È utile osservare che l’utilizzo da parte dei principi contabili internazionali del termine “entità” richiama un concetto più ampio di quello di persona fisica o persona giuridica, ricomprendendo anche quei soggetti privi di personalità giuridica. Infatti, la parte correlata ad un’entità è:

1. la *società* che la controlla o ne è controllata, direttamente o indirettamente, anche in forma congiunta; oppure che detiene in essa una partecipazione di collegamento che consente il solo esercizio di un’influenza notevole;

2. *il dirigente* che ha responsabilità strategiche nell’entità o nella sua controllante;

3. *lo stretto familiare* del soggetto che controlla o è controllato, anche in forma congiunta, o detiene partecipazioni di collegamento;

4. *lo stretto familiare* del dirigente con responsabilità strategiche nell’entità o nella sua controllante;

5. *l’entità*, anche senza personalità giuridica, controllata, sia pure congiuntamente, o soggetta ad influenza notevole, da parte del dirigente con responsabilità strategiche nell’entità o nella sua controllante, ovvero quella di cui il suddetto dirigente possiede, direttamente o indirettamente, una quota significativa di diritti di voto;

6. *l’entità*, anche senza personalità giuridica, controllata, sia pure congiuntamente, o soggetta ad influenza notevole da parte dello stretto familiare di cui ai punti 3) e 4), ovvero quella di cui lo stretto familiare possiede, direttamente o indirettamente, una quota significativa di diritti di voto;

7. *il fondo pensionistico* per i dipendenti dell’entità di cui ai punti 5) e 6).

<sup>46</sup> In proposito è opportuno richiamare l’attenzione sull’art. 2497-bis del Codice civile, il quale, al comma 5, impone agli amministratori di «*indicare nella relazione sulla gestione i rapporti intercorsi con chi esercita l’attività di direzione e coordinamento e con le altre società che vi sono*

“Parte correlata” ad un Ente pubblico può essere anche una persona fisica, ad esempio il dirigente con responsabilità strategiche nell’ente stesso o nella società controllata o anche un suo stretto familiare<sup>47</sup>; più frequentemente la parte correlata è una persona giuridica pubblica.

La necessità di un controllo contabile più stringente sulle “operazioni con parti correlate”<sup>48</sup> deriva dalla circostanza che trattasi normalmente di operazioni condotte al di fuori delle ordinarie regole di mercato, sulla base dei sottostanti rapporti partecipativi o di altra natura che, nel caso delle Amministrazioni pubbliche, possono assumere una particolare valenza politica, sociale o istituzionale<sup>49</sup>.

Tali operazioni, in quanto maggiormente soggette a distorsioni prodotte dal sistema di relazioni di cui sono figlie, potrebbero influenzare in maniera significativa la situazione patrimoniale, finanziaria ed il risultato economico.

All’interno della nozione di rapporti con “parti correlate”, quindi, si possono distinguere i legami partecipativi da quelli di altra natura, consentendo così di individuare tutti i molteplici rapporti che tengono insieme un “gruppo”, a maggior ragione nel caso di un “gruppo pubblico”.

Diviene a questo punto fondamentale indagare sulle società “controllate”, ossia sulle forme con le quali il soggetto economico pubblico esercita il proprio dominio, inteso come “*governance*”<sup>50</sup>, cioè come capacità di direzione e

---

*soggette, nonché l’effetto che tale attività ha avuto sull’esercizio dell’impresa sociale e sui suoi risultati».*

<sup>47</sup> Si veda in proposito M. CARATTOZZOLO, *Il bilancio d’esercizio*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 1040-1041.

<sup>48</sup> Il principio contabile IAS 24 al punto 9 definisce il significato di operazione con parte correlata: <<*Un’operazione con una parte correlata è un trasferimento di risorse, servizi o obbligazioni tra un’entità che redige il Bilancio e una parte correlata, indipendentemente dal fatto che sia stato pattuito un corrispettivo*>>.

<sup>49</sup> <<*A titolo meramente esemplificativo, basti pensare alle operazioni di erogazione, di acquisto o di finanziamento infragruppo. Al termine dell’esercizio, non è insolito riscontrare, infatti, in società od enti caratterizzati da gravi situazioni finanziarie ed economiche, l’instaurarsi di rapporti e operazioni con “parti correlate” che difficilmente andrebbero a buon fine in una libera transazione tra parti indipendenti e consapevoli operanti in regime di libero mercato o, comunque, in equilibrio economico*>> GRANDIS F.G., “La valutazione ...”, *op. cit.*, 2010, pag. 22.

<sup>50</sup> <<*Il modello di governance di ogni azienda pubblica rappresenta il coordinato esercizio delle funzioni manageriali (o direzionali) da parte di un insieme di persone e di organi che configurano il sistema di direzione strategica in azienda; gli organi che hanno il potere di esercitare, ai massimi livelli decisionali, le funzioni di programmazione, organizzazione, leadership, coordinamento e*

coordinamento. Tale analisi assume particolare rilevanza per quella categoria di aziende che più frequentemente producono ed erogano servizi pubblici: le società di capitale "pubbliche".

### 1.4.3 Forme di controllo sulle società partecipate pubbliche

Nelle società di capitale "pubbliche" il soggetto economico è legato ad una entità "sovraordinata", rappresentata dalla Amministrazione pubblica che detiene il "pacchetto di controllo" nell'assemblea dei soci o che esercita su di essa la propria "influenza dominante". Conseguentemente, l'investitura a soggetto economico "pubblico" di quella specifica impresa si attua con le medesime modalità e le stesse regole giuridiche previste per tutte le altre società di capitali, salvo la presenza di specifiche disposizioni di regolamentazione o leggi speciali<sup>51</sup>, a volte peculiari della specifica società, orientate comunque a tutelare l'interesse pubblico generale. In queste aziende, come in quelle "private", il potere del soggetto economico deriva dal possesso di un numero di voti tali da poter imporre la volontà nelle assemblee sociali.

---

*controllo, rappresentano in modo coeso il sistema unitario della governance pubblica. Le persone che compongono il soggetto economico sono coloro che assumono le superiori responsabilità per gli obiettivi e le linee strategiche scelti e che successivamente saranno valutati sulla base dei risultati conseguiti. Diversamente, il sistema di government aziendale configura la struttura organizzativa che descrive, in modo coordinato, i ruoli, la responsabilità ed i compiti delle diverse posizioni aziendali in un sistema gerarchico di comandi, autorità e poteri decisori definiti. In esso si descrivono anche le relazioni, i comportamenti e le modalità operative della struttura produttiva. Gli organi di governo, il soggetto economico o la governance pubblica identificano le persone che, in modo coeso, prendono le decisioni fondamentali in azienda per il raggiungimento delle stesse finalità per le quali l'azienda è sorta e tenuta in vita», L. D'ALESSIO, Le aziende pubbliche, Management Programmazione Controllo, vol. I, Liguori Editore, Napoli, 2008, p. 89.*

<sup>51</sup> È questo il caso previsto dagli artt. 2449e 2451 del Codice civile. Un esempio di poteri speciali attribuiti a taluni ministeri è rinvenibile nell'art. 2 del D.L. 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 1994, n. 474. Anche i contratti di servizio e le concessioni previste dall'art. 113 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, costituiscono un'altra modalità regolamentare mediante la quale è ravvisabile una "influenza dominante". Esistono, poi, normative specifiche riguardanti particolari e specifiche aziende, si pensi alle modalità di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI s.p.a. o ad altri casi analoghi.

Sui poteri speciali attribuiti allo Stato dalla L. 474/2000 vedasi, nella letteratura aziendalistica: L. TALARICO, *Azienda pubblica e processi di privatizzazione. Lineamenti economico-aziendali*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 47 ss.

Il controllo della società di capitali può essere esercitato con le seguenti modalità:

- con il possesso totalitario o maggioritario delle quote di capitale che attribuiscono il diritto di voto;
- con una quota di capitale inferiore al 50%, cosa che può avvenire in presenza di azioni con voto limitato o senza diritto di voto, oppure in conseguenza dell'elevato grado di polverizzazione delle azioni, suddivise tra una pluralità di piccoli azionisti;
- senza investimento diretto di capitali in una determinata società, la quale viene controllata indirettamente attraverso una serie di partecipazioni societarie "a cascata", cioè partecipazioni in società che, a loro volta, partecipano in altre società "figlie";
- senza investimento di capitali, tale circostanza si verifica quando l'Ente pubblico, anche senza il possesso di quote di partecipazione, è in grado di esercitare un'influenza dominante, in virtù di particolari vincoli contrattuali o specifiche disposizioni di legge che le attribuiscono il diritto di esercitare un rilevante potere di influenza sulle decisioni assunte da quest'ultima.

In questi casi, affinché si parli di società di capitali "pubbliche", è sufficiente che vi siano gli strumenti giuridici atti ad esercitare una influenza dominante così come intesa dal Codice civile nell'art. 2359, rubricato "Società controllate e società collegate".

Le nozioni di controllo<sup>52</sup> cui fa riferimento l'art. 2359 del c.c. sono di tre tipi:

- a) *controllo interno di diritto*, quando l'Ente dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della società partecipata;
- b) *controllo interno di fatto (o da partecipazione)*, quando l'Ente dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria della società partecipata;
- c) *controllo esterno di fatto (o da contratto)*, quando l'Ente esercita la propria influenza dominante su altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Sulle diverse nozioni e tipologie di controllo previste dall'ordinamento vedasi M. LAMANDINI, *Il "controllo". Nozioni e "tipo" nella legislazione economica*, Giuffrè, Milano, 1995.

<sup>53</sup> Cfr. G. PRESTI, M. RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, Zanichelli Editore, Bologna, 2006, pp. 325-326.

Solo nei casi di controllo interno, di diritto e di fatto, si configura una “società partecipata pubblica”. Nel controllo esterno invece l’Amministrazione pubblica non possiede una partecipazione, ma tali società sono “pubbliche” in quanto “soggiogate” in forza di contratti di concessione, convenzione o servizio che ne condizionano la gestione<sup>54</sup>.

Il “gruppo pubblico” si amplia in quanto oltre alle società partecipate comprende anche società nelle quali non vi è alcun rapporto partecipativo al capitale di rischio, società di capitale interamente “privato” ma sottoposte all’influenza dominante dell’Amministrazione pubblica *holding* in un rapporto pubblicistico con “parti correlate”.

All’interno del gruppo sono presenti poi le società “collegate” in cui la partecipazione pubblica è minoritaria ed il controllo rimane, normalmente, in capo ad un soggetto economico privato. Nelle società “collegate” la presenza pubblica è motivata dalla volontà di tenere sotto controllo l’attività svolta all’interno di settori produttivi senza assumere il ruolo caratterizzante, proprio dell’esercizio del potere di controllo<sup>55</sup>, assumendo il potere ridotto di condividere le decisioni sulle politiche finanziarie e gestionali della società “collegata”.

Società collegate sono quelle in cui il possesso di capitale permette l’esercizio sulla società partecipata di un’“influenza notevole”<sup>56</sup>, che si presume

---

<sup>54</sup> Anticipando l’esame del D.Lgs. 175/2016 riportato al successivo par. 2.3, è da sottolineare che l’art. 2, lett. b) del provvedimento, ha esteso la fattispecie del controllo al caso in cui <<in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo>>.

<sup>55</sup> Secondo lo I.A.S. 27, par. 4, «Il controllo è il potere di determinare le politiche finanziarie e gestionali di una società al fine di ottenerne i benefici delle sue attività». Per ulteriori approfondimenti circa la nozione di controllo, con raffronto tra impostazione italiana e internazionale, si veda F. MOSCARINI, *La nozione di “controllo” nella disciplina del bilancio consolidato. Confronto con principi contabili internazionali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 3-7, 2006, pp. 179-183.

<sup>56</sup> Secondo lo I.A.S. 28, par. 7, «L’esistenza di influenza notevole da parte di una partecipante è solitamente segnalata dal verificarsi di una o più delle seguenti circostanze: (a) la rappresentanza nel consiglio di amministrazione, o nell’organo equivalente, della partecipata; (b) la partecipazione nel processo decisionale, inclusa la partecipazione alle decisioni in merito ai dividendi o ad altro tipo di distribuzione degli utili; (c) il verificarsi di rilevanti operazioni tra la partecipante e la partecipata; (d) l’interscambio di personale dirigente; o (e) la fornitura di informazioni tecniche essenziali».

quando la partecipante può esercitare almeno un quinto dei voti nell'assemblea ordinaria della partecipata, ovvero un decimo se la società è quotata in borsa<sup>57</sup>.

Le partecipazioni sono poi “non qualificate” se la quota di capitale posseduta non consente neppure l’esercizio di un’influenza notevole. Il soggetto economico mantiene durevolmente tali quote nell’ottica di conseguire vantaggi diretti di ridotta rilevanza strategica quali rapporti contrattuali vantaggiosi, relazioni e collaborazioni vantaggiose, o altro.

Pertanto, sulla base di quanto sopra, anche le società a “partecipazione pubblica” possono essere classificate in tre categorie<sup>58</sup>:

1. società controllate;
2. società collegate;
3. società non qualificate.

Nell’ambito delle società pubbliche assume particolare rilevanza e significato il cosiddetto “controllo analogo”<sup>59</sup>, una forma di controllo stringente esercitata da una Amministrazione pubblica su particolari società di capitali<sup>60</sup> che consente alla medesima amministrazione di affidare direttamente forniture di beni e servizi senza ricorrere all’espletamento di gare ad evidenza pubblica<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. art. 2359, comma 3, del Codice civile.

<sup>58</sup> Cfr. ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', OIC n. 20, *Titoli e partecipazioni*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 21-22.

<sup>59</sup> Con l’art. 14 del D.L. 269/2003 convertito nella L. 326/2003, il Governo italiano, su espressa sollecitazione da parte della Commissione della U.E., ha modificato l’art. 113 del D.Lgs. 267/2000 avente ad oggetto la disciplina dei servizi pubblici, già modificato dall’art. 35 della L. 448/2001 (Legge finanziaria 2002). Più specificatamente, tra le altre modifiche, alla lettera c), comma 5 del suddetto articolo viene riproposta esattamente la formula utilizzata dalla Corte di Giustizia CE nella sentenza Teckal, n. 107 del 18 novembre 1999, consentendo il conferimento del servizio pubblico da parte di un Ente locale «a società a capitale interamente pubblico a condizione che l’ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti pubblici che la controllano».

<sup>60</sup> È il caso delle cc.dd. società *in house*. «La società *in house* è un ente strumentale dell’ente locale. Pertanto, deve possedere dei requisiti che non sarebbero ottenibili attraverso la costituzione di una società normale, ancorché interamente pubblica. Deve cioè essere più contigua, sul piano della attività, e anche su quello della governance, all’ente locale». Vedasi S. POZZOLI, *Società in-house e «controllo analogo»*, in *Azienditalia*, n. 7, 2005, p. 458.

<sup>61</sup> Si fa riferimento al c.d. fenomeno dell’*in house providing*, espressione comunemente utilizzata per identificare situazioni di autoproduzione di beni, servizi, o lavori da parte di

#### **1.4.4 La governance “pubblica” mediante controllo “analogo” e la società “in house providing”**

Il controllo esercitato sugli enti appartenenti al gruppo assume la sua massima estensione e la piena configurazione nel “controllo analogo”<sup>62</sup>, la cui nozione si è evoluta nel tempo grazie a molteplici interpretazioni e pronunciamenti della Commissione dell’Unione europea, della Corte di giustizia europea, della giurisprudenza interna, in particolare quella delle corti amministrative, Consiglio di Stato e diversi Tribunali amministrativi regionali.

Il concetto ha trovato origine e si è sviluppato nell’ambito della disciplina specifica degli appalti pubblici per l’affidamento diretto, all’interno della pubblica Amministrazione, ad altre amministrazioni o società controllate e partecipate totalmente, salvo eccezionali deroghe, senza ricorrere a procedure di gara per la scelta del contraente. In particolare l’interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente specificato gli elementi caratterizzanti il controllo analogo,

---

un’Amministrazione pubblica, la quale vi provvede, non mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, ma tramite l’affidamento diretto a favore di una propria società controllata. I giudici comunitari hanno legittimato il ricorso a questo istituto in presenza di due requisiti: 1) esercizio del controllo analogo sulla propria società partecipata; 2) attività della società partecipata effettuata prevalentemente a favore dell’Ente pubblico che la controlla. In presenza di tali requisiti, la società *in house* non è da considerarsi soggetto terzo rispetto all’Amministrazione pubblica controllante ma “parte” di essa. In questa situazione non è, pertanto, necessario attivare procedure di affidamento ad evidenza pubblica. Giova al riguardo richiamare la recente sentenza n. 591 del 3 febbraio 2009 nella quale il Consiglio di Stato - Sez. V - , riferendosi all’*in house providing*, ha evidenziato che «ai fini della legittimità dell’affidamento diretto e senza gara ..., il presupposto della proprietà pubblica della totalità del capitale sociale, oltre a dover sussistere nel momento genetico del rapporto deve anche sussistere per tutta la durata del rapporto, e deve quindi essere garantito da appositi e stabili strumenti giuridici, quali il divieto di cedibilità delle azioni posto a opera dello statuto. È illegittimo pertanto l’affidamento diretto di un servizio pubblico a una società, nel caso in cui lo statuto di quest’ultima non garantisce in via certa e permanente l’incedibilità a privati delle azioni». Per un approfondimento sul tema vedasi Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 591/2009.

<sup>62</sup> Sulla nozione di controllo analogo vedasi fra gli altri: R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussione e problemi*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 283 e ss.; G. PIPERATA, *L’affidamento in house nella giurisprudenza del giudice comunitario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2006, p.141; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 757.

elaborando i principi che oggi risultano trasfusi nella normativa comunitaria e nazionale<sup>63</sup>.

Il TUSP all'art. 2, lett. c), recependo le disposizioni dalla regolamentazione europea<sup>64</sup> definisce “*controllo analogo*” << la situazione in cui l'Amministrazione (ndr pubblica) esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata>> delineando così lo status della società controllata sostanzialmente coincidente con un organo della amministrazione controllante.

La società in house”, o in “house providing” per definizione del comma 1, lett. o), art. 2 del TUSP è la società sulla quale <<un'amministrazione esercita il controllo analogo>>. In aggiunta a tale requisito strutturale il successivo art. 16 del TUSP prevede l'ulteriore requisito funzionale dell'attività prevalente. In particolare il modello della società in house a cui è possibile aggiudicare direttamente una concessione o appalti pubblici, è caratterizzato dai seguenti elementi:

1. la partecipazione al capitale della società è integralmente pubblica, salvo una partecipazione privata limitata ai soli casi prescritti della legge e con l'esclusione assoluta per il privato di poter esercitare un diritto di veto ed un'influenza dominante sulla società<sup>65</sup>;

---

<sup>63</sup> La direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/CE costituisce il riferimento normativo attuale. Gli Stati membri erano tenuti al suo recepimento entro il 18 aprile 2016. L'art. 12 della direttiva rubricato “*Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico*” è la norma di riferimento per stabilire i nuovi caratteri dell'*in house providing*”. L'Italia ha recepito la direttiva attraverso il D.Lgs. 50 del 18 aprile 2016, i cui art. 5 e 192, rispettivamente, definiscono le società in house providing e le condizioni per l'affidamento diretto di appalti. Nel D.Lgs. 175/2016 la società in house è regolata dagli art. 2 e 16, ma di essi si dirà più approfonditamente nel par. 3.3.

<sup>64</sup> L'art 12 comma 1, Direttiva CEE 26/02/2014 n. 2014/24/UE prevede: <<*si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lett. a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona controllata*>>.

<sup>65</sup> Il Consiglio di Stato, sezione I, nel parere 01389 del 7 maggio 2019, ha escluso la possibilità di affidare in house il servizio idrico integrato ad una società partecipata anche da un privato in assenza di una norma che ne prescrive la partecipazione. Il CdS ha fondato il parere sull'art. 149/bis, c.1, del D. Lgs. 152/2006, che prevede l'affidamento diretto del servizio idrico integrato solo a società interamente pubbliche e in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la gestione in house. E l'*in house*”, oggi regolamentata dall'art. 16, comma 1 del D. Lgs.

2. la società controllata, per previsione statutaria, svolge almeno l'ottanta per cento della propria attività a beneficio degli Enti pubblici controllanti in modo analogo<sup>66</sup>;
3. esiste fra l'Amministrazione pubblica e la società controllata un rapporto "analogo", ai fini degli effetti pratici, alla relazione di subordinazione gerarchica esercitata sui propri servizi<sup>67</sup>.

---

175/2016(norma letteralmente conforme alle Dir. UE 2014/23, 24 e 25) ammette la presenza di privati solo se "prescritta" da una norma. (in tal senso anche CdS parere, 2583/2018 e parere 968/2016, Corte Conti, sez. controllo Campania, 108/2016); ad adiuvandum si precisa che l'art. 5 del Codice appalti, D. Lgs 50/2016, che regola l'affidamento diretto alle in house con presenza di privati "prevista" dalla legge, non si applica al settore idrico considerato speciale ai sensi dell'art. 117 dello stesso Codice ed è norma superata dal successivo art 16 D.L gs. 175/2016.

<sup>66</sup> La residua produzione, sempre a norma dell'art. 16, può essere destinata a finalità diverse solo nel caso generi economie di scala e recuperi d'efficienza sull'attività principale della società. Nel caso in cui il fatturato prodotto nelle attività assegnate scenda al disotto del limite previsto la società, entro tre mesi dal momento in cui si determina, può rinunciare ai contratti con i terzi in modo da rientrare nei parametri oppure rinunciare agli affidamenti diretti ricevuti dagli enti controllanti. Il mancato rispetto del limite costituisce grave irregolarità di gestione a carico degli amministratori con le conseguenze previste dall'art. 2409 del Codice Civile.

<sup>67</sup> Vedasi a proposito la nota 26 giugno 2002 inviata dalla Commissione europea al Governo italiano per sollecitare modifiche all'art. 113 del T.U.E.L. e renderlo conforme ai principi comunitari. In tale nota viene puntualizzato che «*non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario (omissis). Il controllo analogo fa infatti riferimento ad un rapporto che determina, da parte dell'amministrazione controllante, un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo*». In merito anche: Corte di giustizia CE, sentenza n. 310/2001 del 14 novembre 2002; Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 168/2005; T.A.R. Lombardia – Brescia, sentenza n. 1250/2005; T.A.R. Lombardia – Milano, Sezione III, sentenza n. 1837/2006.

Al riguardo è utile anche evidenziare che, di recente, la Corte di giustizia CE, con sentenza n. C-371/05 del 17 luglio 2008, invitata dalla Commissione delle Comunità europee a pronunciarsi su un caso di affidamento diretto di un servizio pubblico da parte di un Ente locale alla sua società partecipata, è tornata sui requisiti che devono sussistere perché l'affidamento *in house* possa ritenersi legittimo. Nell'ambito della sentenza in argomento è interessante richiamare gli elementi di indagine considerati dalla Corte per verificare l'esistenza di controllo analogo da parte dell'Ente locale sulla propria partecipata. La Corte, riscontrando che <<*il Consiglio Comunale del suddetto Comune stabiliva, per mezzo di apposite delibere, le spese di funzionamento di detta società*>> e al contempo <<*tramite la nomina dei membri degli organi direttivi di tale società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima era nelle condizioni di incidere in modo determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società*>>, ha ritenuto questi elementi sufficienti a dimostrare l'esistenza in capo all'Ente di un potere di controllo strutturale e funzionale sulla propria partecipata analogo a quello

La prima condizione, soddisfatta se il capitale della società appartiene a soci pubblici esercenti il controllo analogo anche in forma congiunta<sup>68</sup>, equivale a dire che l'Amministrazione pubblica partecipante deve poter esercitare sempre un "controllo interno di diritto" fondato sulla totalità, o prevalenza nei limitati casi prescritti dalla legge, dei voti esercitabili in Assemblea dei soci.

La seconda condizione impone alla società partecipata di svolgere la propria attività in via tendenzialmente esclusiva nei confronti delle amministrazioni che esercitano il controllo analogo per la realizzazione dei loro compiti istituzionali; avvalendosi delle nozioni di controllo precedentemente evidenziate, ciò equivale a sottoporre la società partecipata anche al "controllo esterno di fatto" (o da contratto) dell'Amministrazione pubblica, in quanto principale beneficiaria dei suoi servizi<sup>69</sup>.

Infine, l'ultima condizione richiede l'esistenza di un rapporto tra Ente pubblico e società partecipata che il diritto societario, negli artt. 2497 e ss. del Codice civile, definisce di "direzione e coordinamento"<sup>70</sup>. Ciò comporta la

---

esercitato sui propri servizi. Si veda in proposito M. NICO, *Sull'in house manica larga della Corte Ue*, in *Guida agli Enti locali*, n. 42/2008, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008.

<sup>68</sup> Il capitale sociale per costituire una situazione di controllo può essere detenuto anche da una pluralità di soci, nessuno dei quali raggiunge singolarmente la quota per esercitare da solo il controllo, purché si tratti di enti pubblici. Tale situazione, definita **controllo analogo congiunto**, secondo il Codice dei contratti pubblici, D. Lgs. 50/2016, è soddisfatta quando: i) l'organo di governo del controllato è costituito interamente da rappresentanti degli enti affidanti, potendo il singolo membro rappresentare più enti; ii) le amministrazioni partecipanti siano in grado di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; iii) il soggetto controllato non persegue interessi contrari a quelli degli enti controllanti.

<sup>69</sup> Nella situazione descritta, infatti, la società partecipata è controllata dagli Enti partecipanti anche alla luce dei vincoli contrattuali che le impongono di operare fondamentalmente al suo servizio. In proposito si richiama la nozione del c.d. "*controllo esterno di fatto*" (o controllo da contratto) rinvenibile al comma 1, punto 3) dell'art. 2359 del Codice civile rubricato "Società controllate e società collegate". Sul punto si veda anche G. PRESTI, M. RESCIGNO, *op. cit.*, 2006, p. 326.

<sup>70</sup> Si tratta degli articoli del Codice civile aggiunti con l'art. 5 del D. Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 nell'ambito della recente riforma del diritto societario. Dalla lettura di questi articoli, in realtà, emerge che il Legislatore civilistico non fornisce una nozione di "direzione e coordinamento". Individua semplicemente situazioni in cui è presumibile ipotizzarne l'esistenza. L'interesse del Legislatore è, piuttosto, rivolto a regolamentare il fenomeno dei "gruppi societari", dettando una disciplina che tuteli anche gli interessi degli azionisti di minoranza e dei terzi lesi ogniqualvolta l'attività di direzione e coordinamento viene esercitata disattendendo i principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale.

sottrazione di autonomia decisionale al soggetto partecipato con riferimento ai principali atti di gestione. Il soggetto partecipato, entità giuridica formalmente separata, diventa, nella sostanza<sup>71</sup>, parte dell'Amministrazione controllante e, in quanto tale, ad essa gerarchicamente subordinata. La società in house, affidataria del servizio, deve configurarsi come una specie di *longa manus* dell'Amministrazione pubblica affidante, come un suo organo, sia pure conservando una natura giuridica distinta e autonoma. Si deve verificare «*una sorta di amministrazione indiretta, nella quale la gestione del servizio, in un certo senso, resta saldamente nelle mani dell'Ente concedente, attraverso un controllo assoluto sull'attività della società affidataria la quale, a sua volta, è istituzionalmente destinata in modo assorbente a operazioni in favore di questo*»<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> In tal senso si veda quanto previsto dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102, con cui è stato convertito il Decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 all'art. 19, rubricato "società pubbliche", che estende alle società pubbliche soggette al controllo analogo la disciplina delle Amministrazioni pubbliche controllanti in materia di reclutamento di personale e conferimento di incarichi esterni. In proposito si segnala anche quanto osservato dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione Sardegna nella delibera del 5 maggio 2010 n. 24 in risposta ad un quesito trasmesso dal Consiglio delle Autonomie locali della Regione Autonoma della Sardegna riguardante «le sanzioni applicabili e/o responsabilità ravvisabili nel caso di sfornamento delle spese del personale da parte delle società c.d. *in house*». In particolare così recita uno stralcio tratto dalla predetta delibera: «... E' evidente, infatti, che le società *in house*, pur non essendo ancora assoggettate alle regole del patto di stabilità interno (la cui operatività è stata rinviata all'adozione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze che ne dovrà fissare le modalità – art. 19 L. n. 102/2009) non possono rappresentare per l'Ente locale uno strumento per eludere le norme di finanza pubblica e, in particolare, la disciplina vincolistica in materia di spesa per il personale. E' questa la direzione seguita anche dal Legislatore che con la legge del 3/8/2009 n. 102 di conversione del D.L. dell'1/7/2009 n. 78, all'art. 19, ha previsto che *"le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara ..."*».

Occorre, peraltro, evidenziare che le società *in house* vengono assoggettate anche al patto di stabilità interno. Così, infatti, recita il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 "Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'art. 23-bis, comma 10, del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2010 n. 239, all'art. 5, comma 1: «*Al patto di stabilità interno sono assoggettati gli affidatari "in house" di servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 23-bis, commi 3 e 4...*».

<sup>72</sup> T.A.R. della Campania, Sezione I, sentenza n. 2784/2005.

Ne consegue, in primo luogo, che deve esistere una relazione di “subordinazione gerarchica” tra Amministrazione affidante e società partecipata al punto che la seconda sembri parte della medesima struttura organizzativa e, in secondo luogo, che l’Ente si trovi nelle condizioni di poter attuare un controllo concomitante sulla gestione, ossia penetrante su ogni singolo atto, ordinario o straordinario, posto in essere dagli organi della società partecipata, e non limitato solamente all’approvazione del bilancio o al potere di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione<sup>73</sup>.

Le considerazioni che precedono consentono di individuare gli elementi che caratterizzano il controllo “analogo” differenziandolo dalle altre tipologie in quanto ancora più stringente del controllo “di diritto” e “di fatto” (da contratto) poiché presuppone l’esistenza di un rapporto che, civilisticamente, viene denominato di “direzione e coordinamento”<sup>74</sup>.

Ricapitolando, perché esista il controllo “analogo” è necessario che sussista sia un controllo di diritto sostanzialmente totalitario, sia un controllo “di fatto” (da contratto) sulla società partecipata, sia un rapporto di “direzione e coordinamento”.

Nel caso delle pubbliche Amministrazioni, i concetti di “controllo analogo” e di “direzione e coordinamento” sono vicini non solo perché avvinti da una stretta relazione ma anche perché la definizione di uno contiene il richiamo all’altro.

L’evoluzione normativa innanzi riportata, frutto anche del contributo giurisprudenziale interpretativo del contesto reale, ci consegna una definizione positiva di controllo analogo.

Nell’art. 2497-sexies del codice civile, parimenti, sono rinvenibili le presunzioni di esistenza dell’attività di “direzione e coordinamento” e non una sua chiara definizione.

In particolare, l’attività di direzione e coordinamento di società si presume esercitata, salvo prova contraria, dalla società o Ente che:

1. è tenuto alla redazione del bilancio consolidato delle società medesime;

---

<sup>73</sup> T.A.R. del Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 634/2005.

<sup>74</sup> Cfr. CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI RAGIONIERI, *Enti locali – Attività di direzione e coordinamento*, in *Guida agli Enti locali*, n. 16, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.

2. esercita, in forza dell'art. 2359 del Codice civile, il controllo di diritto o di fatto;
3. esercita attività di direzione e coordinamento in base ad un contratto o a clausole previste negli statuti<sup>75</sup> delle società coinvolte.

La dottrina giuridica, in riferimento al gruppo aziendale caratterizzato da dall'unicità dell'obiettivo e dalla pluralità dei partecipanti, attraverso il concetto di direzione unitaria della controllante sulla controllata, ha definito l'attività di direzione e coordinamento come <<pluralità sistematica e costante di atti di indirizzo idonei ad incidere sulle decisioni gestorie dell'impresa, cioè sulle scelte strategiche ed operative di carattere finanziario, industriale, commerciale che attengono alla conduzione degli affari sociali>><sup>76</sup>.

La direzione e coordinamento travalica il concetto di controllo, riconducibile ai poteri derivanti dallo status di socio che non permette di incidere, interferire, condizionare la gestione della controllata, e assurge ad effettivo esercizio direttivo nella gestione e nell'organico svilupparsi delle attività delle controllate.

L'attività di direzione, in concreto, consiste nell'influenza dominante della controllante che impone la sua volontà alle società controllate determinando le scelte dei suoi organi; l'attività di coordinamento, a sua volta, si estrinseca nel raccordo delle attività e delle scelte delle società controllate per il raggiungimento dell'obiettivo unitario superiore<sup>77</sup>. La giurisprudenza e la dottrina hanno individuato le forme tecniche di esercizio dell'attività di direzione e coordinamento che possono andare dall'atto formale agli atti di indirizzo, dai patti parasociali agli incontri sistematici fra i manager delle società madre e figlie o scambi di

---

<sup>75</sup> Ulteriore ipotesi di esercizio dell'attività di direzione e coordinamento prevista dal Legislatore civilistico all'art. 2497-septies, rubricato "Coordinamento fra società".

<sup>76</sup> P. MONTALENTI, *Direzione e coordinamento nei gruppi societari: principi e problemi*, in Riv. Soc., fasc. 2-3, 2007, pag. 321.

<sup>77</sup> <<L'attività di direzione e coordinamento, invece si riferisce ad un'attività (intesa come pluralità di atti) permanente e sistematica di ingerenza a cura degli amministratori della capogruppo nelle scelte gestorie di carattere finanziario, industriale e commerciale della società subordinata: ciò che rileva a tal fine è che le scelte di gestione strategiche nei settori nevralgici della società siano nelle mani della capogruppo>>, Documento 30 giugno 2016 Fondazione Nazionale Commercialisti, a cura di M. ROSMINO, pag. 8.

comunicazioni per assumere le decisioni di maggior rilevanza della società eterodiretta<sup>78</sup>.

L'attività di direzione e coordinamento, così come definita, sembra contenere i caratteri peculiari del controllo analogo.

Il controllo "analogo" è anzitutto una forma di controllo assimilabile ad un "controllo" interno di tipo manageriale<sup>79</sup>. Questa affermazione consegue al rapporto, che deve sussistere tra il soggetto controllore, ossia l'Ente partecipante, e il soggetto controllato, ossia la società partecipata. Questi soggetti, infatti, sia pure giuridicamente distinti, vengono a configurare un'unica entità "di fatto", dove la società *in house* è da considerarsi "analogo" ad uno dei servizi propri dell'Ente partecipante.

L'aggettivo "analogo" che accompagna il termine "controllo" è utilizzato proprio per definire tale tipologia di rapporto. Infatti, la Corte di giustizia CE<sup>80</sup>, riferendosi al controllo che deve essere esercitato dall'Ente sulla propria partecipata, parla di «controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi».

Considerate le forme di controllo interno disciplinate dal Legislatore per le Amministrazioni pubbliche<sup>81</sup>, è possibile rinvenire nella suddetta espressione una forma di controllo strategico<sup>82</sup>, inteso quale controllo esercitato dall'Ente, o meglio dal suo organo di indirizzo politico<sup>83</sup>, sui propri servizi, ossia sui servizi erogati

---

<sup>78</sup> Cfr. Tribunale di Mantova, Sez. II, 16 ottobre 2014, in banca dati DeJure, Giuffrè.

<sup>79</sup> Sul tema vedasi fra tutti E. BORGONOVÌ, *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 1988.

<sup>80</sup> Cfr. Corte di giustizia CE, sent. n. 107 del 18 novembre 1998 (sentenza Teckal).

<sup>81</sup> Si fa riferimento al D.Lgs. 286/1999 che, ad oggi, costituisce la norma di riferimento in tema di controlli interni per le Amministrazioni pubbliche.

<sup>82</sup> «Relativamente al controllo strategico, il D.Lgs. 286/1999 lo identifica come il sistema che consente di valutare la congruenza dei programmi, delle scelte e delle azioni con gli indirizzi politici e gli orientamenti di fondo tracciati nella fase di programmazione e pianificazione strategica e che permetta di valutare gli effetti dell'azione amministrativa sull'ambiente esterno, fornendo indicazioni precise e tempestive agli organi politici. Il controllo strategico, quindi, supporta il processo decisionale sia dell'organo politico che della dirigenza di primo livello e analizza il grado di realizzazione delle scelte strategiche» Cfr. L. D'ALESSIO, *op. cit.*, 2008, p.124.

<sup>83</sup> «In esse (n.d.r. le società in house) il controllo deve essere analogo a quello che si esercita all'interno dell'ente locale, la qual cosa significa, in ultima analisi, che deve essere il Consiglio comunale o provinciale ad esercitare il suo potere di indirizzo» Cit. S. POZZOLI, *op. cit.*, 2005, p. 460.

dagli organi di gestione, al fine di verificare che questi siano rispondenti agli indirizzi impartiti<sup>84</sup>.

La lettura sistematica delle norme di riferimento e delle diverse sentenze succedutesi consente di evidenziare che:

1. il soggetto titolare della funzione di controllo deve essere l'Ente e, quindi, il suo organo di indirizzo politico, e non i dirigenti preposti alla struttura amministrativa<sup>85</sup>;
2. l'oggetto del controllo deve consistere nella verifica dell'effettiva attuazione da parte della società *in house* delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo strategico impartiti dall'Ente partecipante<sup>86</sup> ed in funzione dei quali è definita la fornitura.

Pertanto, il controllo analogo esercitato dall'Ente partecipante sulla società *in house* risulta equiparabile ad una sorta di controllo strategico "allargato", trattandosi di un controllo effettuato all'interno dell'Ente ma anche esteso sulla

---

<sup>84</sup> È, senza dubbio, da escludere ogni altra forma di controllo manageriale interno. Infatti, il D.Lgs. 286/1999, al comma 1 dell'art. 1, definisce il controllo di gestione come lo strumento adeguato a «verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati» mentre la valutazione e il controllo strategico come gli strumenti idonei a «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti». Come è stato osservato, «la valutazione e il controllo strategico supportano l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. Pertanto, sono espletati da strutture che rispondono direttamente agli organi politici». Di contro, «il controllo di gestione e la valutazione del personale con incarichi dirigenziali ... sono svolte da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti di vertice della struttura amministrativa, cioè ai direttori generali o di dipartimento)». Cfr. M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *op. cit.*, 2007, p. 548.

<sup>85</sup> Cfr. Corte di giustizia CE, sent. n. 107 del 18 novembre 1998 (sentenza Teckal). Essa consente il conferimento del servizio pubblico da parte di un Ente locale «a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ...».

<sup>86</sup> Al riguardo è utile osservare quanto riportato nella sentenza della Corte di giustizia CE, Sez. III, 13 novembre 2008, n. C-324/07. Così si legge al punto 28: «... Per valutare se un'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che l'ente concessionario è soggetto a un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detto ente ...».

società partecipata che, sia pure entità giuridica distinta, finisce per confondersi con l'Ente che la partecipa risultando in tutto assimilabile ad un suo servizio<sup>87</sup>.

La società *in house*, al pari delle altre strutture organizzative dell'Ente, subisce un controllo strategico, che le impone di operare all'interno di una "cornice" di obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico dell'Ente medesimo.

Il controllo strategico permette all'organo di indirizzo politico di assicurare all'interno delle proprie strutture organizzative (ricomprendendo in esse anche la società *in house*) la "direzione unitaria"<sup>88</sup>, indirizzandole e "coordinandole"<sup>89</sup> tutte verso obiettivi comuni. Si tratta della necessaria azione di coordinamento che consente alla singola società o al gruppo di società, inteso come entità giuridicamente distinte governate da un unico soggetto economico, di assicurare l'armonico perseguimento degli obiettivi del "gruppo pubblico".

In conclusione, il controllo "analogo" è assimilabile, nel contenuto, al "controllo strategico" e presuppone, sempre<sup>90</sup>, l'esercizio di "direzione e

---

<sup>87</sup> Cfr. GRANDIS F.G., *op. cit.*, 2010, pgg.33.

<sup>88</sup> «... il governo del sistema aziendale è compito molto arduo: le organizzazioni produttive sono infatti pervase dalla tendenza all'entropia positiva. La propensione al disordine, alla disgregazione della struttura formale e alla sostituzione degli obiettivi organizzativi con quelli personali aumenta progressivamente con la crescita dimensionale dell'impresa, con lo sviluppo della scienza e della tecnologia ed a mano a mano che i mercati di approvvigionamento, di sbocco, dei capitali, del lavoro e l'azione degli enti istituzionali divengono più dinamici e meno prevedibili. Il vertice aziendale si adopera fattivamente a fronteggiare la situazione ora esposta: tenta cioè di eliminare o di attenuare, nella maggior misura possibile, l'inevitabile tendenza all'entropia positiva...». Cfr. G. ZANDA, *op. cit.*, 2004, pp. 177-178.

<sup>89</sup> «Il coordinamento rappresenta un elemento essenziale dell'attività direzionale, poiché è attraverso questa funzione che le attività svolte dai molteplici organi presenti all'interno dell'azienda vengono armonizzate per essere ricondotte ad unità in vista del raggiungimento di un obiettivo comune. Questa esigenza di coordinamento si presenta con maggiore urgenza nelle aziende in cui si è proceduto ad una divisione del lavoro tra i vari organi. In queste circostanze, infatti, l'esercizio del coordinamento è essenziale per prevenire il sopraggiungere di situazioni di conflittualità, per evitare inutili dispendi di risorse e per realizzare una perfetta armonia tra le varie attività», M. PAOLONI – F.G. GRANDIS, *op. cit.*, 2007, p. 189.

<sup>90</sup> È impensabile immaginare un controllo che possa definirsi strategico che non sia preceduto da attività di direzione e coordinamento. Si può pensare ad attività di direzione e coordinamento anche in assenza di controllo strategico ma non il contrario. Il controllo strategico ha, infatti, ragione di esistere solo se sono stati prioritariamente definiti gli indirizzi e gli obiettivi da perseguire, senza i quali verrebbe a mancare il parametro di riferimento fondamentale con cui confrontare le scelte compiute dagli organi di gestione. In proposito, è stato osservato che «Lo scopo del controllo direzionale o strategico è quello di attuare le scelte di programmazione strategica in una logica qualificata di conoscenze sugli scenari futuri in cui muoversi e sapendo

coordinamento” al fine di “orientare” e “armonizzare” tutte le attività svolte dalle strutture organizzative presenti all’interno del “gruppo pubblico”, ossia dell’Ente “allargato”.

Allora la relazione esistente tra controllo “analogo” e “direzione e coordinamento” comporta che il primo presuppone necessariamente il secondo<sup>91</sup>, mentre non è vero il contrario in quanto devono essere presenti anche le altre condizioni di partecipazione totalitaria, salvo le eccezioni normativamente previste, e lo svolgimento di almeno l’ottanta per cento di attività a favore dell’Ente *holding*.

In proposito giova anche osservare che il controllo di una società, nelle forme precedentemente menzionate (controllo di diritto e controllo di fatto), non implica necessariamente un’azione di “direzione e coordinamento”, azione che esiste sempre all’interno di un Ente<sup>92</sup> che esercita il controllo “analogo”; infatti, in un gruppo di società potrebbe anche venire a mancare<sup>93</sup>.

Pertanto, la relazione che si instaura tra l’Ente pubblico partecipante e la società *in house* può essere graficamente rappresentata come segue.

Si è identificato così un concetto di diritto amministrativo, ed in particolare della disciplina dei contratti pubblici, che incide fortemente su qualunque rapporto infragruppo, sulle responsabilità dell’Ente *holding* e sulle inevitabilmente connesse problematiche di informativa contabile<sup>94</sup>.

---

*di poter raggiungere, contemporaneamente, anche il coordinamento ed il coinvolgimento delle risorse umane sul lavoro», Cfr. L. D’ALESSIO, op. cit., 2008, p.118.*

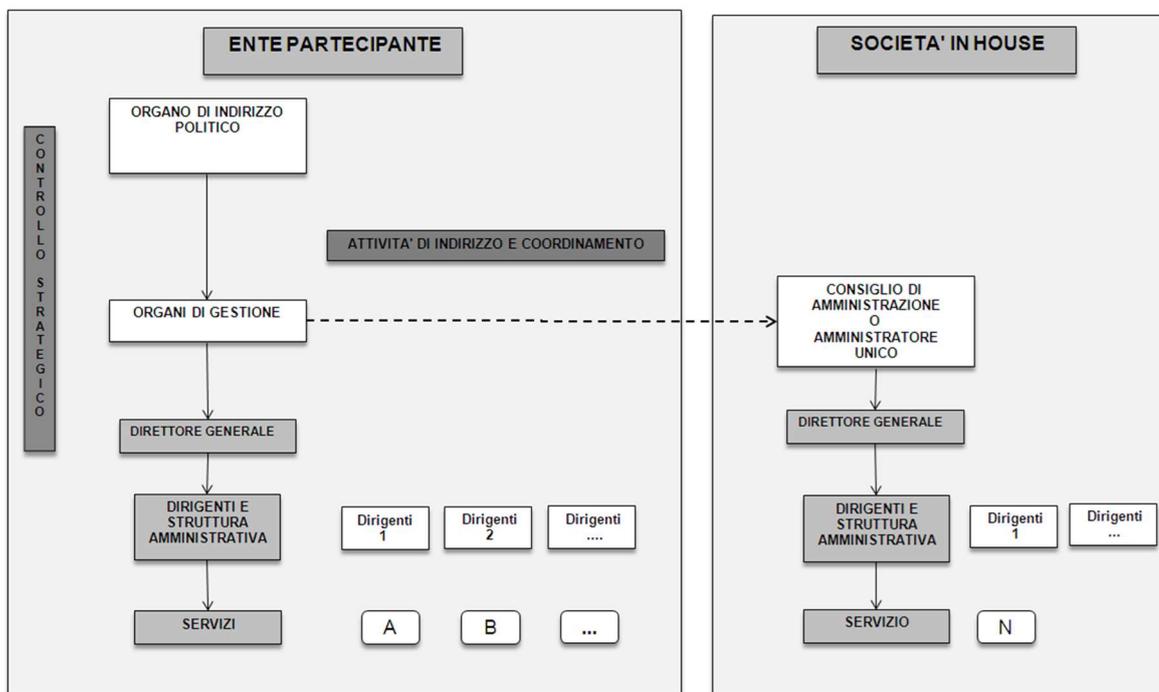
<sup>91</sup> In tal senso vedasi CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI RAGIONIERI, *op. cit.*, 2007, p. 63.

<sup>92</sup> «Ogni attività organizzata, indipendentemente dalla natura dell’attività svolta e dalle dimensioni dell’azienda, necessita di un processo di guida e di governo che coordini tutte le risorse umane e materiali presenti all’interno della stessa azienda, finalizzandole al raggiungimento di un dato obiettivo comune, o di un dato insieme di obiettivi comuni». M. PAOLONI – F.G. GRANDIS, *op. cit.*, 2007, p. 177.

<sup>93</sup> Come già precisato, all’art. 2497-sexies del Codice civile, rubricato “Presunzioni”, il Legislatore elenca solo situazioni in cui è presumibile ipotizzare l’esercizio di attività di direzione e coordinamento (es. gruppi societari), senza trascurare la possibilità che si possano verificare, nella realtà, situazioni in cui tale attività potrebbe anche non essere esercitata. In tali evenienze, il soggetto interessato deve darne motivazione, ossia è obbligato a spiegare le ragioni per cui, pur ricorrendo le presunzioni di diritto, non esercita di fatto attività di indirizzo e coordinamento.

<sup>94</sup> Per l’analisi delle problematiche di informativa contabile pubblica connesse ai rapporti infragruppo si rimanda al capitolo V.

Figura 8 – Controllo analogo come forma di controllo strategico “allargato”<sup>95</sup>



\* \* \*

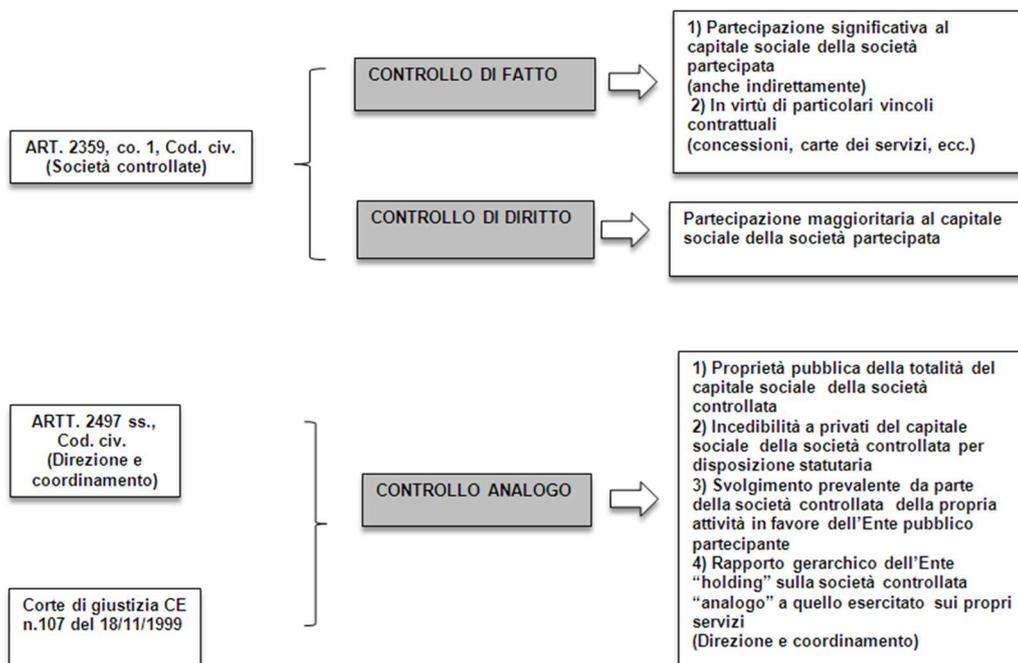
In conclusione, l'Ente *holding* detiene partecipazioni in società di capitale nei confronti delle quali può vantare le seguenti forme di *governance*:

- controllo di fatto;
- controllo di diritto;
- controllo analogo.

Queste forme di *governance* sono caratterizzate da un grado crescente di “prossimità” all'Ente: da una partecipazione minoritaria ma dominante, ad una sostanziale equivalenza alle altre strutture organizzative dell'Ente.

<sup>95</sup> Cfr. GRANDIS F.G., *op.cit.*, 2010, pag. 35.

Figura 9 – Forme di governance



Le motivazioni e le dinamiche di formazione di un “gruppo pubblico” appaiono immediatamente evidenti e ben delineate nella disciplina dei servizi pubblici locali ma, sono riscontrabili anche nelle altre Amministrazioni pubbliche.

### 1.5 La numerosità delle società partecipate pubbliche alle soglie della riforma

Il processo di aziendalizzazione della Pubblica amministrazione, come riportato nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, ha determinato nel nostro paese la presenza, rispetto al contesto internazionale, di un elevato numero di società partecipate da enti pubblici. Il fenomeno è stato inizialmente sostenuto dal legislatore nazionale che a partire dal 1990 ha favorito l'esternalizzazione dei servizi pubblici, soprattutto locali, per poi, già dalla metà del primo decennio di questo secolo<sup>96</sup>, intervenire con ricorrenti provvedimenti

<sup>96</sup> I principali provvedimenti normativi in materia di società partecipate pubbliche sono analizzati nei contenuti e nelle finalità nel successivo capitolo 3.

legislativi per razionalizzare il settore delle società partecipate pubbliche <<che rappresentano uno schema diffuso nel nostro Paese, un esempio emblematico dell'intervento dello Stato nell'economia che ha assunto, nel corso del tempo, dimensioni preoccupanti, tali da richiedere interventi radicali per limitarne l'impatto sulla finanza pubblica e gli effetti distorsivi sull'economia generale>><sup>97</sup>.

L'estensione del fenomeno ha comportato la necessità di misurarne le dimensioni, anche in materia di impatto finanziario sulle risorse pubbliche, e ciò ha condotto alla previsione normativa dell'obbligo di comunicazione, da parte degli enti detentori, delle partecipazioni detenute e di altri dati significativi, da cui sono derivate <<diverse banche dati che, operando su platee di Enti e con metodologie differenti, raccolgono una grande quantità di informazioni che tuttavia, se non opportunamente contestualizzate, rischiano di apparire persino contraddittorie>><sup>98</sup>. Le banche dati costituite presentano diversa numerosità e consistenza del fenomeno, dovuta a:

- a) diverse metodologie di indagine utilizzate, e soprattutto al fatto che esse definiscono in maniera differente il perimetro della Pubblica Amministrazione di riferimento;
- b) diverse finalità delle banche dati considerate: di controllo (Corte dei Conti), di orientamento delle decisioni di politica economica (Ministero dell'Economia e delle Finanze, in sigla MEF), di misurazione del peso del fenomeno sull'economia (Istat), di misurazione dei flussi finanziari (Conti Pubblici Territoriali, CPT), di offerta di servizi informativi e di analisi di bilancio (Cerved e Aida);
- c) una diversa natura: statistica (CPT), amministrativa (Consoc), amministrativa/vigilanza (Corte dei Conti e Mef), amministrativa/statistica (Istat) e commerciale (Cerved e Aida);
- d) oggetto e tipologia dell'indagine, universo di riferimento: organismi partecipati da Regioni, Province e Comuni (Corte dei Conti), tutte le partecipazioni dei soggetti pubblica Amministrazione (MEF),

---

<sup>97</sup> CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*, Relazione 2017, pag. 1.

<sup>98</sup> GARGANESE R, GRASSO A., SUSIGAN R., TANCREDI A., *Un'analisi comparativa delle banche dati sulle 'partecipate locali'. Focus sui conti pubblici territoriali*, Atti della XXXVI Conferenza italiana di scienze regionali, 2015.

partecipazioni in consorzi, aziende speciali e società (Consoc), intero settore pubblico allargato (CPT), soggetti con bilancio pubblicistico (Cerved, Aida)<sup>99</sup>.

L'analisi quantitativa dovrebbe innanzitutto definire il numero delle società ma <<*non si conosce il numero esatto delle partecipate perché non tutte le amministrazioni locali forniscono le informazioni richieste e perché le banche dati esistenti si fermano ad un certo livello di partecipazione (diretta, indiretta di primo livello, eccetera)*>><sup>100</sup>. Il Commissario straordinario per la revisione della spesa prof. Cottarelli, in questa affermazione, aveva a riferimento la Banca dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro.

Annualmente la Direzione VIII del Dipartimento pubblica il "Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni pubbliche"<sup>101</sup> e la Corte dei Conti, Sezione delle autonomie<sup>102</sup> la relazione "Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali"<sup>103</sup>.

La rilevazione del MEF sugli esiti della revisione straordinaria, come ben presto si dirà più avanti in questo paragrafo, fornisce valide indicazioni nella misurazione del fenomeno.

I dati di riferimento per la presentazione del fenomeno in termini quantitativi sono tratti principalmente dai suddetti documenti in quanto costituiscono le principali fonti di serie storiche continue di dati per le più recenti annualità, senza tralasciare utili informazioni e dati presenti in altri Rapporti.

---

<sup>99</sup> Per una più approfondita analisi delle analogie e diversità delle banche dati tematiche si rimanda a GARGANESE R., GRASSO A., SUSIGAN R., TANCREDI A., *op. cit.*, 2015.

<sup>100</sup> COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA REVISIONE DELLA SPESA, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, 07 agosto 2014, pag. 4.

<sup>101</sup> Il riferimento al Rapporto del MEF è ai dati contenuti nel Rapporto annuale per i dati 2016 disponibile sul sito [www.dt.mef.gov.it](http://www.dt.mef.gov.it).

<sup>102</sup> Il riferimento alla Relazione della Corte dei Conti, nel prosieguo, è all'edizione 2018 su dati riferiti al 2016 e presenti nella banca dati al 09 ottobre 2018, emanata con Delibera della Sezione Autonomie 23/SEZAUT/2018 FRG del 21.12.2018.

<sup>103</sup> Il Dipartimento del Tesoro rileva annualmente l'universo delle partecipazioni pubbliche attraverso l'applicativo Partecipazioni (<https://portaletesoro.mef.gov.it>) ai sensi dell'art. 17 DL 24 giugno 2014, n. 90, conv. in Legge 11 agosto 2014, n. 114, comprensivo delle informazioni sui rappresentanti negli organi di governo delle società/enti partecipanti e non, precedentemente rilevati dal Dipartimento della Funzione pubblica attraverso l'applicativo CONSOC del Portale PERLAPA. Il 25 maggio 2016 il MEF e la Corte dei Conti hanno stipulato un protocollo d'intesa sulla base del quale, a decorrere dalla rilevazione per il 2015, il Dipartimento del Tesoro raccoglie, in aggiunta a quelle già previste, le informazioni necessarie alle attività di controllo e di referto della Corte dei Conti.

Il rapporto del MEF per l'anno 2016, pubblicato nel 2018, prende in considerazione i dati dell'anno in cui è avvenuta l'approvazione e l'entrata in vigore del TUSP di riforma del comparto delle società partecipate pubbliche, e permette di definire il quadro esistente prima di qualsiasi possibile effetto prodotto dalla riforma, in particolar modo della revisione straordinaria prevista dall'art. 24 ed effettuata nel 2017.

La rilevazione, rivolta a circa 11.000 Amministrazioni centrali e periferiche, risulta adempiuta da 9.479 amministrazioni, pari all'86,5% degli obbligati, in aumento rispetto all'anno precedente nel quale la partecipazione si era fermata all'82% degli obbligati.

La rilevazione relativa al 2016 ha evidenziato un decremento del 3% delle diverse tipologia di soggetti partecipati, (società, consorzi, aziende speciali, fondazioni ed altre forme giuridiche), rispetto all'anno precedente: i soggetti partecipati sono infatti solo 9.184 rispetto ai 9.465 del 2015. Il dato riflette un'inversione di tendenza visto che il 2015 aveva registrato un aumento delle partecipazioni dichiarate del 4% rispetto ad un anno prima.

Restrungendo l'analisi alle società partecipate, nel 2016 se ne contano 6.560, rappresentanti il 71,5% dei 9.184 soggetti partecipati censiti.

Fig. 10 Distribuzione società per forma giuridica

<b>FORMA GIURIDICA</b>	<b>Numero</b>	<b>%</b>
Società per azioni	1.915	29,19%
Società a responsabilità limitata	3.166	48,26%
Società consortili	966	14,73%
Società cooperative	513	7,82%
<b>Totale società</b>	<b>6.560</b>	<b>100,00%</b>

Elaborazione su dati MEF – Rapporto anno 2016<sup>104</sup>

Nell'anno le società sono diminuite di 247 unità, quale saldo del censimento nel 2016 di 615 nuove unità-di cui 133 di nuova costituzione certificata dall'iscrizione al Registro imprese- e dal mancato censimento di 862 società presenti nel 2015.

Il decremento delle società censite, in presenza dell'incremento di amministrazioni adempienti e delle partecipazioni censite passate da 56.905 a

<sup>104</sup> MEF, Dip. Tesoro, *op. cit.*, Fig.3, pag. 10.

59.036, potrebbe derivare dall'effetto congiunto di una più precisa comunicazione da parte delle amministrazioni obbligate e quale concorso di operazioni societarie straordinarie quali alienazioni, chiusura di liquidazioni volontarie e concorsuali, fusioni per unione con costituzione di nuove società, poste in essere in attuazione degli adempimenti imposti dalla razionalizzazione prevista dalla Legge di stabilità per il 2015.

A partire dal 1990 e fino al 2002, si assiste ad un incremento delle società costituite, frutto del favore legislativo che ha prima consentito (Legge 8 giugno 1990, n. 142) e poi imposto (Legge 23 dicembre 2000, n. 388) la gestione dei servizi pubblici locali mediante società di capitali. La riduzione dal 2006 risente delle prescrizioni del DL 4 luglio 2006, n. 223 (Decreto Bersani), convertito nella Legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha circoscritto l'attività delle società partecipate alla produzione di beni e servizi strumentali agli enti partecipanti e la ulteriore limitazione di operare a esclusivo favore dei soci. L'attività del legislatore risulta pertanto determinante sulla numerosità delle società esistenti.

Aspetto di particolare interesse e rilevanza è anche la quota di partecipazione detenuta dalle pubbliche Amministrazioni nelle società partecipate.

Fig. 11: Partecipazioni dirette ed indirette nelle società per forma giuridica e quota di possesso

FORMA GIURIDICA	Partecipazioni dirette ed indirette per quota detenuta						
	Q < 10%	10% ≤ Q < 25%	25% ≤ Q < 50%	50% ≤ Q < 75%	75% ≤ Q < 100%	100%	TOTALE
Società per azioni	18.556	848	484	293	203	315	20.699
Soc. a responsabilità lim.	11.601	1.144	517	410	200	848	14.720
Società consortili	7.684	636	275	101	57	6	8.759
Società cooperative	2.169	111	80	31	11	1	2.403
<b>TOTALE</b>	<b>40.010</b>	<b>2.739</b>	<b>1.356</b>	<b>835</b>	<b>471</b>	<b>1.170</b>	<b>46.581</b>
Partecipazioni in %	85,89%	5,88%	2,91%	1,79%	1,01%	2,51%	100,00%
Partecip. di minoranza	44.105						
Partecip. di minoranza %	94,68%						

Elaborazione su dati MEF – Rapporto anno 2016<sup>105</sup>

La Fig. 11 mostra che il 95% circa delle partecipazioni dirette ed indirette nelle società sono partecipazioni di minoranza; le partecipazioni totalitarie invece

<sup>105</sup> MEF, Dip. Tesoro, *op. cit.*, Fig.3, pag. 13.

sono 1.170, ossia meno del 3% di tutte le partecipazioni societarie. Appare confermata anche la diffusione delle partecipazioni pulviscolari, ossia partecipazioni per piccole quote da parte di più amministrazioni che congiuntamente detengono la maggioranza delle partecipazioni e, a determinate condizioni, esercitano il controllo delle società.

La Corte dei Conti con riferimento alle società partecipate dagli enti locali ha rilevato che 3.447 società, pari al 65% del totale di 5.130, sono a partecipazione mista pubblico-privata. Le società miste a prevalenza privata, pari a 2.149, rappresentano il 42% dell'universo esaminato<sup>106</sup>.

La diffusione geografica riferita alle partecipazioni degli enti territoriali mostra una concentrazione nelle regioni del nord dove sono presenti 2.694 società, che rappresentano il 58% del totale. Le altre società sono equamente distribuite, 21% del totale, nelle regioni del centro e 21% nelle regioni meridionali e insulari<sup>107</sup>.

Ulteriori dati rappresentativi del fenomeno emergono dal *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*<sup>108</sup> pubblicato dalla "Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla corretta attuazione della riforma delle società a partecipazione pubblica", istituita presso il MEF<sup>109</sup>.

La rilevazione relativa alla revisione straordinaria coinvolgeva 10.695 Amministrazioni e alla chiusura della rilevazione risultavano adempienti 9.341 enti, pari all'87% del totale. Di questi 1.140 hanno dichiarato di non possedere partecipazioni e 8.201 hanno inviato i dati<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> CORTE DEI CONTI, *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali Relazione 2018*, Tabella 2, pag. 69; nostra elaborazione sui dati della tabella.

<sup>107</sup> CORTE DEI CONTI, *op. cit. 2018*, Tabella 6, pag. 74; nostre elaborazioni sui dati della tabella.

<sup>108</sup> Il Rapporto, pubblicato a maggio 2019, illustra i risultati della revisione straordinaria, prevista dall'art. 24 del TUSP, delle partecipazioni in società detenute dalle amministrazioni pubbliche al 23 settembre 2016, data di entrata in vigore del TUSP.

<sup>109</sup> L'art. 15 del TUSP ha previsto l'individuazione di una struttura all'interno del MEF competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione della riforma. Alla struttura è assegnata la tenuta di un elenco pubblico delle società a partecipazione pubblica esistenti tramite la banca dati telematica istituita ai sensi dell'art. 17 DL 90/2014. La Struttura è stata individuata dal DM 16 maggio 2017 all'interno del Dipartimento del Tesoro, Direz. VIII – Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico.

<sup>110</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 69, tab.A.34.

Le Amministrazioni locali detenevano 32.207 partecipazioni (99,32%) dirette ed indirette delle 32.427 partecipazioni comunicate, in 5.584 società partecipate (98,09%) delle complessive 5.693 società risultanti. I Comuni possedevano partecipazioni in 3.951 società, circa il 70% del totale<sup>111</sup>.

L'analisi del Rapporto e delle sue tavole fa emergere alcune situazioni inaspettate sulle forme giuridiche assunte dalle società pubbliche. La Tav. A.37<sup>112</sup> segnala infatti 35 partecipazioni in 16 società estere, l'esistenza di 2 società in accomandita semplice e di 6 società semplici: queste tipologie di società non sono annoverate tra quelle ammesse dal TUSP e sarà interessante visionare gli esiti della revisione in termini di mantenimento e dismissione.

Il Rapporto contiene dati e analisi quantitative approfondite e di rilevante interesse rispetto a diversi aspetti delle partecipazioni pubbliche: alcuni di questi, riferiti ad ambiti di rilevanza rispetto agli obiettivi di questo scritto, sono di seguito riportati.

#### *Il settore di attività*

L'analisi delle attività svolte dalle società<sup>113</sup> indica che la maggior parte di esse, 3.862 pari al 67,84% dell'universo censito, opera nel settore terziario, prevalentemente nell'ambito delle attività professionali, scientifiche e tecniche, sostanzialmente società strumentali, con la presenza di 1.101 società rappresentanti il 19,34% delle società dichiarate. Nel settore terziario è rilevante anche la presenza di 554 società esercenti il trasporto e di 557 società attive nel noleggio e servizi di supporto alle imprese.

I servizi di informazione e comunicazione costituiscono l'attività di 245 società, partecipate mediamente da 8,8 amministrazioni (valore medio di partecipazioni in una società tra i più elevati), indicanti l'erogazione dei servizi alle diverse amministrazioni socie.

Nel settore secondario operano 1.761 società, il 30,93% del totale, di cui ben 1.213 (oltre i due terzi delle società del settore) esercenti nella gestione dei servizi energetici, idrici e della gestione delle reti (utilities). Anche in queste

---

<sup>111</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 70, tab.A.35.

<sup>112</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 71, tab.A.37.

<sup>113</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 72, tab.A.38.

società risulta elevato il numero medio delle partecipazioni nella medesima società pari a 10,6<sup>114</sup>.

### *Il risultato d'esercizio*

Altro ambito analizzato dal Rapporto e assolutamente attinente all'aspetto contabile di cui si occupa il presente lavoro è il risultato d'esercizio delle società partecipate, argomento di primo piano nel dibattito sempre in corso sulle modalità di gestione della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Il valore medio del risultato economico del periodo 2011-2015 è positivo in 2914 società, pari al 54% dell'universo considerato, ed ammonta complessivamente a poco più di 1,9 miliardi di euro. Le società in perdita sono 2.325, con un risultato negativo complessivo di quasi 1,8 miliardi di €<sup>115</sup>.

L'approfondimento dei dati annuali del risultato economico nel periodo tra il 2011 ed il 2015<sup>116</sup>, mostra un trend positivo sia del numero delle società in utile che del risultato economico complessivo di periodo passato da 1,862 miliardi di euro del 2011 a 2,435 miliardi di euro nel 2015. Le perdite d'esercizio complessive sono invece diminuite di anno in anno, ad eccezione del 2014, dai 2,113 miliardi di euro del 2011 agli 1,782 miliardi di euro nel 2015.

I dati sui risultati economici del quinquennio considerato, sia annuali che medi del lustro, registrano un saldo positivo del settore delle società partecipate pubbliche. Il dato, è di tutta evidenza, non permette l'espressione di giudizi favorevoli visto il perdurante elevato livello di perdite registrate. La constatazione che la maggior parte delle società produce risultati positivi induce ad insistere nella ricerca dell'obiettivo minimo generalizzato di conseguire risultati economici almeno di pareggio, intervenendo con misure e strumenti tesi a migliorare e razionalizzare le gestioni aziendali. A beneficiarne non sarebbero solo i conti delle società: i vantaggi si rifletterebbero anche sui conti degli enti soci sui quali

---

<sup>114</sup> Elaborazioni su dati della tab. A.38 citata nella nota precedente.

<sup>115</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 76, tab.A.43. Il Rapporto evidenzia che l'analisi del risultato economico si riferisce a 5.415 società, numero inferiore alle 5.693 esistenti in quanto per le restanti 278 non erano disponibili i dati di bilancio per gli esercizi compresi tra il 2011 ed il 2015. Inoltre è da sottolineare la presenza di 176 società in pareggio, convenzionalmente considerate tali le società con un risultato compreso tra 1 euro e -1 euro.

<sup>116</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 72, tab.A.42.

si riverberano le perdite, con conseguente riduzione del consumo, se non dello spreco, di risorse pubbliche. Il Piano Cottarelli<sup>117</sup>, analizzando i risultati annuali delle società partecipate dalle amministrazioni locali nell'anno 2012, rileva la presenza di perdite in quasi tutti i settori produttivi ed evidenzia il livello particolarmente elevato nel settore dei trasporti pubblici locali con oltre 300 milioni di perdite (di cui oltre la metà prodotte dalla sola ATAC spa di Roma).

L'analisi del Piano puntualizza che una corretta analisi dei risultati della gestione delle società partecipate pubbliche non può fermarsi al solo risultato economico di bilancio.

Le perdite di esercizio iscritte nel bilancio costituiscono solo una parte delle perdite generate dalla gestione. Il ripianamento a carico degli Enti soci non avviene sempre esplicitamente, poiché in molti casi i soci intervengono con conferimenti di capitale che permettono una gestione diversa della "perdita", evitando così l'assoggettamento ad obblighi e procedure civilistiche<sup>118</sup>.

Le perdite possono anche non apparire, intervenendo anticipatamente il socio pubblico attraverso:

- a) la determinazione dei corrispettivi dei contratti di servizio parametrati ai costi previsti nei piani aziendali anche se non congrui ed elevati rispetto a livelli normali;
- b) la concessione di contributi in conto capitale ed in conto esercizio.

Attraverso tali modalità l'Ente socio trasferisce risorse alle società partecipate per le quali costituiscono componenti positivi di reddito, per uno o più esercizi, escludendo l'emersione di risultati economici negativi nei bilanci annuali.

L'intervento teso ad escludere l'iscrizione in bilancio di perdite non si discosta sostanzialmente dal ripianamento della perdita risultante dai conti annuali: l'Amministrazione socia in entrambi i casi sopporta integralmente il peso della gestione deficitaria, risultando diverse solo le modalità di gestione amministrativa e contabile, oltre che "politica" per il soggetto economico.

Altra modalità possibile per non generare la perdita consiste nella fissazione della tariffa dei servizi a carico degli utenti a livelli di copertura totale del costo di produzione, come nel caso della raccolta dei rifiuti. La perdita

---

<sup>117</sup> Commissario straordinario per la Revisione della spesa, *op. cit.*, 2014, pag. 6.

<sup>118</sup> Obblighi di cui agli artt. 2446 comma 1, 2482-bis e 2484 comma 1 Cod. Civ.

d'esercizio "potenziale" è traslata direttamente sulla collettività mentre nei casi esaminati precedentemente il trasferimento avviene con modalità indirette.

### *Organico delle società*

L'organico delle società partecipate, uno degli elementi che permette di identificare le dimensioni delle società partecipate pubbliche nonché oggetto di attenzione anche nel TUSP, consta di 299.902 unità<sup>119</sup>.

La maggior parte, il 63,64%, risulta concentrato nelle imprese di grandi dimensioni (con più di 250 dipendenti), rappresentanti solo il 4% delle società; la situazione sostanzialmente non muta se l'analisi viene circoscritta alle società con una quota di partecipazione pubblica superiore al 50%.

Un'attenzione particolare meritano le società di piccole dimensioni, individuate in quelle fino a 9 dipendenti, in quanto alla fascia appartengono società senza dipendenti o con un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, cioè società con bassa o addirittura assente operatività. Tali società, destinatarie di norme particolari nella Riforma, sono ben 3.565, rappresentano il 62,62% del totale e occupano il 2,32% dei lavoratori. Ben 1.522 società, rappresentanti oltre un quarto del totale, non hanno alcun lavoratore alle dipendenze, elemento che induce a presumere che si tratti di società "non operative". Al riguardo il Rapporto del MEF sugli esiti della revisione straordinaria interviene precisando che *<<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>>*<sup>120</sup>.

La distribuzione degli addetti per settore di attività fornisce informazioni utili alla comprensione delle dimensioni del mondo delle società partecipate pubbliche. Nel settore terziario risultano occupati 194.544 unità, pari al 64,87% del totale; in media ogni società occupa 50,4 dipendenti. Nel terziario, il maggior numero di occupati si riscontra nelle società esercenti il trasporto con 96.732 addetti, pari al 32,25% di tutti gli occupati delle società pubbliche. Il settore trasporti presenta inoltre il massimo numero di dipendenti medi per società pari a 174,6.

---

<sup>119</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 73, Tav.A.39.

<sup>120</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 73.

Di particolare rilievo anche il numero di occupati nel settore dei servizi a rete nel quale risultano impiegati 77.658 dipendenti, pari al 25,89% del totale<sup>121</sup>.

I dati riportati identificano la consistenza e la composizione dell'universo delle società partecipate pubbliche all'entrata in vigore della riforma del settore da cui ci si attende una significativa razionalizzazione. I primi effetti saranno osservati ed analizzati successivamente.

## **1.6 Considerazioni finali sul modello di gestione dei servizi pubblici e sulle società partecipate pubbliche**

La risposta ai quesiti di ricerca posti all'inizio del presente capitolo permette di esprimere una sintesi sulle modalità organizzative della produzione dei servizi pubblici e di fare il punto sulle dimensioni raggiunte dal fenomeno delle società partecipate pubbliche.

*RQ1 Qual è il modello adottato dalla pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi pubblici?*

La produzione dei servizi pubblici avviene sempre più diffusamente in modo indiretto, nell'ambito del processo di esternalizzazione mediante l'affidamento a soggetti terzi. La forma prevalente di privatizzazione adottata è quella "giuridica" o "formale" in cui la produzione è a cura di un soggetto giuridicamente privato, la cui proprietà e l'espressione della volontà e del potere decisionale rimangono nella sfera pubblica. Lo strumento adottato è la società commerciale, dotata di autonomia giuridica, inserita nel Gruppo Amministrazione pubblica, la cui holding è l'ente pubblico socio. Le società figlie sono tutte orientate verso le medesime finalità espresse dal soggetto economico del gruppo, un pool di persone fisiche che esprimono il potere politico dell'ente e il ruolo di comando della struttura amministrativa, costituente pertanto un'entità "bicefala", che governa senza possedere il capitale, ma disponendo del consenso politico e delle competenze professionali e dirigenziali richieste per la conduzione razionale ed efficiente del sistema aziendale in cui è inserito.

---

<sup>121</sup> MEF, *Rapporto sugli esiti ...*, op. cit., 2019, pag. 74, Tav.A.41. Alcuni valori riportati sono il risultato di elaborazioni su dati tratti dalla tavola.

RQ2: *Qual è il modello di governance sulle società partecipate pubbliche?*

La *governance* del gruppo, quale modalità di coordinamento dei diversi attori nel perseguimento dei fini, è esercitata dalla holding attraverso l'attività di direzione e coordinamento e l'esercizio del controllo societario, diretto e indiretto, nelle forme e modalità definite dal codice civile e come recepito dalla normativa di settore. Il controllo assume particolare rilievo nelle tipologie del controllo analogo e del controllo analogo congiunto nelle *società in house providing*, come delineato dalla normativa e dalla giurisprudenza prima comunitaria e poi nazionale.

Il controllo analogo sulle società in house, imprescindibile per l'affidamento diretto dei contratti, consiste nel controllo che l'Amministrazione pubblica esercita su una società, analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata, a tal guisa che lo status della società controllata sostanzialmente coincide con un organo della amministrazione controllante.

Il controllo di tipo strategico permette al soggetto economico dell'ente di assicurare nelle strutture produttive la "direzione unitaria", indirizzandole e coordinandole tutte verso obiettivi comuni, che permette alle entità giuridicamente distinte governate da un unico soggetto economico, di assicurare l'armonico perseguimento degli obiettivi del gruppo pubblico.

Il controllo "analogo", assimilabile al "controllo strategico" presuppone sempre l'esercizio di "direzione e coordinamento" al fine di "orientare" e "armonizzare" tutte le attività svolte dalle strutture organizzative presenti all'interno del "gruppo pubblico", ossia dell'Ente "allargato".

RQ3: *Qual è la reale dimensione assunta dal fenomeno delle società partecipate pubbliche che ha spinto alla riorganizzazione del settore?*

La consistenza quantitativa delle società partecipate pubbliche non è mai stato un dato univoco in quanto le molteplici rilevazioni condotte, mosse da finalità diverse, non potevano fornire risultati omogenei. La numerosità delle società pubbliche, diffuse soprattutto presso gli Enti locali tanto da far definire il fenomeno "capitalismo municipale", è rimasta sempre una questione aperta.

Risultati attendibili e prossimi al dato oggettivo si sono ottenuti solo con la revisione straordinaria delle partecipazioni all'atto dell'entrata in vigore del TUSP, il 23 settembre 2016, che ha coinvolto tutti gli enti pubblici detentori di partecipazioni e i cui risultati sono stati pubblicati dal MEF a maggio 2019.

Le rilevazioni del MEF non permettono di avere dati certi e precisi in quanto le Amministrazioni tenute alla comunicazione dei dati non hanno aderito tutte e le comunicazioni effettuate sono risultate incomplete.

I dati pubblicati dal MEF indicano una crescita delle società nel periodo dal 1990 fino al 2006, anno in cui si assiste alla costituzione di 400 società, picco mai più raggiunto, e dal quale inizia un trend di riduzione che porta a meno di 150 le nuove società costituite nel 2016.

Due distinti rapporti del MEF individuano in 6.560, uno, e in 5.693, il numero delle società esistente.

Le partecipazioni societarie comunicate nell'ambito della razionalizzazione straordinaria del 2016 prevista dal TUSP, ammontano a 32.427 di cui 32.207, il 99,32% possedute dagli Enti locali.

La maggior parte delle società, 3.862 pari al 67,84% dell'universo censito, opera nel settore terziario, prevalentemente nell'ambito delle attività professionali, scientifiche e tecniche, sostanzialmente società strumentali: Nel settore sono presenti 1.101 società rappresentanti il 19,34% delle società dichiarate. Nel settore terziario è rilevante anche la presenza di 554 società esercenti il trasporto e di 557 società attive nel noleggio e servizi di supporto alle imprese.

I dati sul risultato economico delle società evidenziano che il valore medio del risultato economico del periodo 2011-2015 è positivo in 2914 società, pari al 54% dell'universo considerato, ed ammonta complessivamente a poco più di 1,9 miliardi di euro. Le società in perdita sono 2.325, con un risultato negativo complessivo di quasi 1,8 miliardi di €.

I dati sui risultati economici del quinquennio considerato, sia annuali che medi del lustro, registrano un saldo positivo del settore delle società partecipate pubbliche. Il dato, è di tutta evidenza, non permette l'espressione di giudizi favorevoli visto il perdurante elevato livello di perdite registrate. La constatazione che la maggior parte delle società produce risultati positivi induce ad insistere nella ricerca dell'obiettivo minimo generalizzato di conseguire risultati economici

almeno di pareggio, intervenendo con misure e strumenti tesi a migliorare e razionalizzare le gestioni aziendali.

L'organico delle società partecipate, uno degli elementi che permette di identificare le dimensioni delle società partecipate pubbliche nonché oggetto di attenzione anche nel TUSP, consta di 299.902 unità.

La maggior parte, il 63,64%, risulta concentrato nelle imprese di grandi dimensioni (con più di 250 dipendenti), rappresentanti solo il 4% delle società; la situazione sostanzialmente non muta se l'analisi viene circoscritta alle società con una quota di partecipazione pubblica superiore al 50%.

## Capitolo 2

# Servizi pubblici ed economicità delle società partecipate pubbliche

Sommario: 2.1 Considerazioni introduttive. - 2.2 L'economicità delle aziende pubbliche. - 2.3 La produzione dei servizi pubblici. - 2.4 I servizi di interesse generale *SIG* e i servizi di interesse economico generale *SIEG*. - 2.5 I servizi pubblici locali. - 2.6 La classificazione dei servizi pubblici. - 2.7 L'economicità delle società partecipate pubbliche. - 2.8 Considerazioni finali sulla produzione dei servizi pubblici da parte delle società pubbliche.

### 2.1 Considerazioni introduttive

L'intera pubblica Amministrazione, quale produttore di servizi diretti sia all'erogazione e sia allo scambio sul mercato, è interessata dai decenni finali del secolo scorso, da una decisa anche se lenta trasformazione, volta a rendere effettivo e concreto il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione<sup>122</sup>.

L'attività delle pubbliche Amministrazioni verte nella produzione di servizi pubblici e con logiche economiche diverse rispetto alle imprese private.

Per dare significato alle questioni prospettate appare utile dare risposta alle seguenti domande:

RQ4: *Qual è la definizione di servizio pubblico e quali classificazioni sono possibili secondo le modalità di produzione ed offerta?*

RQ5: *Qual è la condizione di economicità nella produzione di servizi pubblici nelle società partecipate pubbliche?*

### 2.2 L'economicità delle aziende pubbliche

Nelle norme introdotte nei vari interventi di riforma che si sono succeduti nel tempo e in numerose norme riguardanti l'organizzazione della PA il legislatore

---

<sup>122</sup> Il comma 2 dell'art. 97 della Costituzione così recita: <<I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione>>.

si ispira e attribuisce un ruolo determinante ai concetti di “economicità, efficienza ed efficacia” quali criteri ineludibili per attuare il dettato costituzionale<sup>123</sup>.

La dottrina aziendalistica ha riservato da sempre notevole attenzione ai suddetti temi riconosciuti quale guida all'intera azione amministrativa dell'apparato pubblico; recentemente l'attenzione è cresciuta e l'argomento è diventato centrale nell'elaborazione delle teorie del cosiddetto New Public Management<sup>124</sup> e, in particolare, nello specifico ambito di studio del processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche.

A partire dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>125</sup> di riforma dell'ordinamento degli Enti locali territoriali, il governo delle pubbliche Amministrazioni è stato oggetto di rilevanti novità che hanno definito le funzioni dei diversi enti tenendo conto delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli interessi pubblici coinvolti. Le norme introdotte hanno poi ridefinito la competenza degli organi politici e degli organi di gestione riconoscendo ai primi l'attività di indirizzo e controllo e ai secondi la gestione tecnica degli uffici e dei servizi. L'azione amministrativa degli organi gestionali nell'attuazione delle linee politiche impartite è ispirata ai principi di economicità, efficienza ed efficacia<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Si riportano, fra tutte, le seguenti norme: L'articolo 1 della legge 241 del 7 agosto 1990, ad esempio, in materia di procedimento amministrativo enuncia come: <<L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario>>; l'art 1 del D. Lgs. 29 del 3 febbraio 1993 in materia di organizzazione del personale indica le finalità del provvedimento, diretto ad “accrescere l'efficienza delle amministrazioni”, laddove <<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 ed 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>>.

<sup>124</sup> Si rimanda a quanto riportato nella nota 2 del paragrafo 1.1.

<sup>125</sup> Il comma 1 dell'art1 della legge 142/1990 recita <<La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni>>.

<sup>126</sup> Cfr. A. COSTA, A. FANELLI, R. LOIERO, A. TAFURO, *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, pag.58-60, I, 2014.

L'economicità, definita come la combinazione di complessi giudizi di convenienza e criteri di scelta che consente di giudicare la convenienza a iniziare e/o a continuare un'attività economica e che esprime l'autosufficienza economica dell'azienda nel tempo<sup>127</sup>, assume diverse connotazioni che possono sintetizzarsi nell'economicità aziendale e nell'economicità super aziendale, sia quest'ultima economicità di gruppo o economicità collettiva territoriale (macro-economicità).

L'economicità aziendale è il giudizio formulato con riferimento alle capacità dell'azienda singolarmente intesa, senza tener conto di rapporti, collegamenti, influenze, vincoli che si traducono in modo favorevole o sfavorevole sulla sua autosufficienza economica.<sup>128</sup>

Il giudizio di economicità super aziendale considera l'autosufficienza dell'azienda non singolarmente ma inserita in un gruppo di aziende facente capo all'holding soggetto economico: la singola azienda, non autosufficiente singolarmente, lo diventa se considerata nell'ambito di un gruppo di aziende (economicità di gruppo) o in un sistema economico territoriale (economicità collettiva).

L'azienda non economica apporta utilità alle altre aziende del gruppo misurata dal miglior risultato conseguito dal gruppo rispetto al risultato che lo stesso gruppo conseguirebbe in assenza dell'azienda non economica. In termini di economicità macroeconomica conviene alla collettività mantenere in vita l'azienda in perdita (o costituirla) in quanto la sua estinzione (mancata costituzione) potrebbe generare un danno alla collettività territoriale considerata<sup>129</sup>.

L'economicità aziendale nell'impresa di produzione richiede che siano contestualmente verificate due condizioni:

a) l'equilibrio economico d'esercizio, inteso quale capacità di remunerare adeguatamente nel medio-lungo periodo tutti i fattori produttivi impiegati, compreso quelli in posizione residuale<sup>130</sup>;

---

<sup>127</sup> Il concetto di economicità è stato ampiamente dibattuto in dottrina: si rinvia, per tutti ai contributi di P. ONIDA, *op. cit.*, 1971, pag. 55 e seg. e G. ZANDA, *Fondamenti di economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 261.

<sup>128</sup> Cfr. G. ZANDA, *op.cit.*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 263.

<sup>129</sup> Cfr. G. ZANDA, *Fondamenti ... op. cit.*, 2015, pag. 263-268.

<sup>130</sup> Cfr. G. ZANDA, *Fondamenti ...op.cit.*, 2015, pag. 269.

b) l'adeguata potenza finanziaria, ossia la capacità dell'impresa di coprire in modo continuo, completo e conveniente il suo fabbisogno finanziario<sup>131</sup>.

La contemporanea presenza delle condizioni di equilibrio economico ed adeguata potenza finanziaria rappresentano una condizione di minimo che esula completamente dai livelli di efficienza ed efficacia; il miglioramento di tali livelli determina un incremento dell'economicità già presente.

Nelle Amministrazioni pubbliche produttrici di beni e servizi la presenza dell'equilibrio economico e l'adeguata potenza finanziaria non assicurano l'economicità non essendo indicative delle modalità e grado di raggiungimento delle finalità istituzionali, in quanto <<*Bisogna, infatti, tenere in considerazione che: la finalità istituzionale è di utilità pubblica, ossia consiste nel soddisfacimento di determinati bisogni di un identificato gruppo di persone, non nel perseguimento del lucro; la collettività, legittima proprietaria del patrimonio che il sistema economico nazionale ha conferito alla singola Amministrazione pubblica, trae il suo beneficio, la remunerazione in senso lato, dal perseguimento dei fini istituzionali assegnati all'Amministrazione stessa*>><sup>132</sup>.

L'assenza, o anche solo un minor livello, di lucro esclude la possibilità di determinare e verificare la congrua remunerazione del capitale proprio nell'accezione tipica delle imprese operanti in regime di mercato; la presenza dell'adeguata potenza finanziaria assicura la possibilità di continuare l'attività. L'espressione di un "giudizio di convenienza" richiede necessariamente la valutazione di altri elementi, il livello di efficacia raggiunto nella soddisfazione dei bisogni pubblici e il livello di efficienza nel processo tecnico produttivo<sup>133</sup>.

L'analisi dell'economicità, efficienza ed efficacia, assume allora una connotazione particolare nelle società partecipate pubbliche, enti nei quali i caratteri formali dell'impresa privata, finalizzata al lucro, si affiancano al carattere peculiare della produzione finalizzata al soddisfacimento dei bisogni pubblici sia nell'attività di produzione collocata secondo le regole di mercato e sia nell'attività

---

<sup>131</sup> Cfr. M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione ...*, op. cit., 2007, pag.357.

<sup>132</sup> M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione ...*, op.cit. 2007, pag. 358.

<sup>133</sup> Sul concetto di efficienza aziendale cfr: P. ONIDA, *Economia ... op. citata*, 1971, pag. 69 e segg., G. ZANDA, *Fondamenti ... op.cit.*, 2015, pag. 269; sulla declinazione dei concetti di efficienza ed efficacia nelle pubbliche amministrazioni cfr. M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione ... op.cit.*, 2007pag.357.

più tipicamente erogatrice. Prima di approfondire il tema però, appare opportuno portare l'attenzione all'analisi dei servizi pubblici, alla cui produzione sono orientate le pubbliche amministrazioni ed il loro particolare strumento operativo, le società partecipate di diritto privato.

### 2.3 La produzione dei servizi pubblici

L'attività tipica delle pubbliche Amministrazioni risiede nella produzione tecnica di servizi a favore delle comunità di riferimento quale attuazione delle funzioni istituzionali proprie o, per gli enti territoriali locali, delegate dallo Stato e dalle Regioni nell'ambito dell'ampio "decentramento" che si è sviluppato nell'ultimo mezzo secolo.

La scelta di operare attraverso strutture decentrate trova la sua ragione nella capacità delle stesse di meglio interpretare le esigenze differenziate e specifiche del territorio nei particolari "interessi" oggetto delle materie di delega. Tale orientamento presuppone la necessaria maggiore autonomia gestionale e finanziaria degli enti territoriali<sup>134</sup> che è stata adeguatamente riconosciuta.

La produzione dei servizi<sup>135</sup> non presenta differenze nell'aspetto tecnico produttivo fra le pubbliche amministrazioni e le imprese; le differenze sostanziali si evidenziano invece negli altri aspetti della gestione, in particolare nell'aspetto economico.

---

<sup>134</sup> <<...la quale costituisce una condizione essenziale per gestire nel modo più appropriato e più efficace un'attività di produzione di servizi che, in quanto destinati al soddisfacimento dei bisogni della collettività servita, non possono essere realizzati adottando procedure standardizzate ed imposte dalle autorità centrali, ma devono essere progettati e svolti in modo coerente rispetto alle esigenze ed alle aspettative poste dalle singole realtà locali>>, in M. PAOLONI – F. G. GRANDIS, *La dimensione... op. cit.* Giappichelli, 1997, pag. 196.

<sup>135</sup> P.E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1970, afferma "...tutta la gestione erogatrice degli enti pubblici sarebbe una gestione produttrice e le aziende pubbliche di erogazione dovrebbero dirsi di aziende di produzione. Non ci pare che codesta conclusione possa accogliersi. L'azienda di produzione, o impresa, produce per il mercato, rispondendo ad una esplicita richiesta del mercato, e dietro il corrispettivo di un prezzo che equilibra domanda ed offerta. Insomma il concetto di produzione implica lo scambio del bene prodotto; e l'azienda di produzione è azienda che produce beni e servizi e li vende sul mercato, dietro un determinato prezzo. Nell'azienda pubblica erogatrice ciò evidentemente non si verifica".

La finalità dell'impresa è il processo di scambio del bene o servizio ceduto ad un prezzo tale da remunerare congruamente tutti i fattori produttivi, in posizione contrattuale e residuale<sup>136</sup> utilizzati nella produzione.

L'Ente pubblico, da parte sua, non finalizza la sua attività allo scambio sul mercato e al conseguimento del profitto, ma a soddisfare direttamente i bisogni degli individui appartenenti alla propria collettività di riferimento<sup>137</sup>.

La differenza nella gestione dei servizi, prodotti con modalità tecniche pressoché identiche dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni, risiede nell'assenza di un prezzo, equilibratore della domanda e dell'offerta e di copertura del costo economico tecnico<sup>138</sup>, nella "produzione" pubblica, anche quando all'utente è richiesto, al di fuori delle regole di mercato, un sacrificio in termini di "tariffa" o "contributo"<sup>139</sup>.

Prima di procedere ad individuare le principali classificazioni e distinzioni del servizio pubblico si impone la necessità di indagare sul suo significato al fine di definirne l'ambito di osservazione.

In passato la definizione era caratterizzata da una connotazione *soggettiva*, che riteneva servizio pubblico quello prestato dai pubblici poteri, da una pubblica azienda. Attualmente invece prevale la concezione *oggettiva* secondo la quale *<<indipendentemente dalla natura giuridica e dalla natura, pubblica o privata, del soggetto che provvede alla sua fornitura, un servizio potrà essere definito pubblico nel momento in cui è un soggetto pubblico, tipicamente*

---

<sup>136</sup> Sul significato e sulle condizioni di "equilibrio economico" si rinvia a P. Onida, *Economia ...*, op. cit., Utet, 1971, pag. 55 e segg. e G. Zanda, *Fondamenti di ...*, op. cit., Giappichelli, 2015, pag. 269 e segg.

<sup>137</sup> Al riguardo P.E. CASSANDRO, *Le gestioni ...*, op. cit., Torino, 1970, pag. 31, in merito al servizio erogato dagli enti pubblici osserva *<<Quello che manca nel servizio e lo rende sostanzialmente diverso dalla gestione produttrice è il fatto economico della produzione di una data utilità per venderla sul mercato>>*.

<sup>138</sup> Il costo economico-tecnico è ottenuto aggiungendo al costo complessivo di vendita, comprensivo dei costi di produzione, finanziari, tributari e di vendita, gli oneri figurativi. *<<Detti oneri figurativi rappresentano la remunerazione dei fattori produttivi vincolati all'impresa non a seguito di accordi contrattuali – e quindi come tali non costituenti costi effettivi – ma apportati da coloro i quali corrono il rischio d'impresa (soci) la cui remunerazione è indeterminata ed eventuale; si pensi, ad esempio, all'interesse figurativo sul capitale investito nella produzione, al compenso – nelle imprese individuali – per l'opera dirigenziale del proprietario ecc.>>*, G. PAOLUCCI, *La contabilità analitica*, Liguori, Napoli, 1993, pag. 83.

<sup>139</sup> Cfr. B. PASSAPONTI, *I prezzi politici nei servizi di pubblica utilità*, SEUO, Pisa, 1984.

*lo Stato od un altro ente pubblico territoriale, a promuoverne la realizzazione e a definirne le modalità, in termini di caratteristiche qualitative, di prezzi, di tempi e di modalità di erogazione>><sup>140</sup>.*

Questa impostazione pone le basi sull'esigenza di soddisfazione di bisogni avvertiti dalla collettività, da ritenere quindi di pubblica utilità: l'intervento dei pubblici poteri diventa allora imprescindibile per individuare le modalità di erogazione del servizio ed evitare che, lasciata alla libera iniziativa privata, possa inficiare l'interesse generale.

Un ruolo determinante sull'effettiva concretizzazione della nozione appena delineata lo svolge l'apprezzamento del grado di equità e socialità, sensibilmente variabile e fortemente influenzato dalle ideologie politiche che ispirano l'interprete attuatore.

Il concetto di bisogno pubblico, è necessario sottolinearlo, evolve continuamente, sia per la variabilità insita nel bisogno e sia per le continue innovazioni del contesto sociale ed economico, in termini di benessere raggiunto e stili di vita, che elevano lo standard "normale" dei bisogni.

Nell'ordinamento giuridico nazionale nessuna norma definisce il concetto di servizio pubblico. L'art. 43<sup>141</sup> della Costituzione disciplina, senza definirli, i servizi pubblici "essenziali" riconoscendo la possibilità di una riserva in capo ai pubblici poteri delle relative attività economiche, anche in forma monopolistica o a seguito di esproprio.

La presenza di monopoli pubblici, in passato, è risultata frequente, sia attraverso la produzione da parte di imprese pubbliche sia con l'affidamento del servizio in concessione amministrativa ai privati. In generale la produzione del servizio può essere svolta direttamente dall'azienda pubblica o essere affidata a terzi, esternalizzata.

Nella gestione dei servizi pubblici ci si riferisce alla "produzione diretta" quando viene effettuata da una azienda pubblica; di contro, si parla di

---

<sup>140</sup> PAOLONI – GRANDIS, *La dimensione... op. cit.* Giappichelli, 1997, pag. 200.

<sup>141</sup> L'Art. 43 della Costituzione recita "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale."

“produzione indiretta” quando è un’azienda privata che, “in forza di una concessione singolare e particolare” di un Ente pubblico, produce quel servizio.

In Italia l’erogazione di servizi pubblici è regolata da una serie di norme che hanno subito progressive modificazioni, adeguandosi al parallelo evolversi del contesto socio-istituzionale di riferimento e delle normative europee in argomento.

## **2.4 I servizi di interesse generale SIG e i servizi di interesse economico generale SIEG**

L’ordinamento europeo ha incardinato il tema dei servizi pubblici nella distinzione tra “*servizi di interesse economico generale*” (SIEG) e “*servizi di interesse generale*” (SIG). I SIG sono la categoria più ampia che considera, oltre i SIEG, anche i servizi non suscettibili di essere gestiti esclusivamente in regime d’impresa, quali i servizi diretti a soddisfare i bisogni primari dei cittadini come la sanità, la scuola e l’assistenza sociale. Invero nella legislazione comunitaria l’espressione “servizi di interesse generale” non compare mai, ma essa <<*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*>> <sup>142</sup>.

Nel diritto comunitario è chiara, da sempre, l’aspirazione a creare sistemi autenticamente concorrenziali e superare la volontà degli stati membri di salvaguardare la potestà dello stato nazionale di garantire ai propri cittadini servizi di qualità offerti a prezzi calmierati. La distinzione raggiunta costituisce elemento di equilibrio fra le posizioni contrapposte.

L’organizzazione dei servizi di interesse generale resta infatti una prerogativa degli Stati membri e delle collettività locali in quanto sottratta a fenomeni di privatizzazione e liberalizzazione: il Protocollo 26 al Trattato sul funzionamento dell’Unione (TFUE) firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 stabilisce infatti che <<*Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare ed organizzare servizi di interesse generale non economico*>>.

---

<sup>142</sup> Libro Verde della Commissione europea del 21 maggio 2003, par. 16 e 17.

L'ordinamento nazionale<sup>143</sup> nel tempo ha risentito ed è stato ispirato dagli orientamenti, dalle disposizioni e dalle interpretazioni giurisprudenziali di matrice comunitaria ma solo molto recentemente ha accolto nel lessico la tipologia dei servizi di interesse generale, definiti dall'art. 2 comma 1 lett. h) del D.Lgs. 175/2016<sup>144</sup>, come *“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”*, questi ultimi definiti dalla lett. i) dello stesso articolo quali *“i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”*.

---

<sup>143</sup> Il ruolo assunto dalle società partecipate pubbliche nella produzione dei servizi pubblici ha originato diversi interventi legislativi diretti a regolamentare il settore, interventi ampiamente riportati nel successivo capitolo 3, che però non hanno portato ai risultati attesi.

La Legge 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, rappresenta un punto centrale nel riordino delle Società partecipate: l'art. 16 comma 1, contiene deleghe per interventi normativi nei settori: <<lett. b) partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e, lett. c) servizi pubblici locali di interesse economico generale>>. In attuazione della delega ex lett. b), definita con specifiche finalità negli art. 16 e 18, è stato emanato il Decreto legislativo 19/08/2016 n. 175, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ha riordinato il settore e ne definito le linee guida di riferimento. In materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale il Governo ha approvato il Decreto legislativo contenente il relativo Testo Unico dopo aver acquisito i pareri favorevoli della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti.

La Corte Costituzionale (Sentenza 251/2016) ha censurato la Legge Delega 124/2015 per un vizio di legittimità costituzionale riconducibile alla lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie regionali e consistente nella previsione, contenuta nella legge delega, di un “parere” anziché di una “intesa” con la Conferenza Unificata Stato-Regioni.

Il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, di conseguenza, ha visto interrompere il suo iter procedurale e non è stato inviato in Gazzetta Ufficiale per la pubblicazione, unico ed ultimo atto richiesto.

<sup>144</sup> In materia di servizi di interesse economico generale il Governo, in attuazione della degli art. 16 e 19 della Legge n. 124 del 7 agosto 2015, Delega al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha approvato il testo del Decreto legislativo Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale mai arrivato in Gazzetta Ufficiale in conseguenza della sentenza della Corte Costituzione 251/2016 che ha sancito l'illegittimità della Legge Delegata relativamente a questioni procedurali.

Il “servizio di interesse generale” risulta quindi caratterizzato da:

- a) offerta di mercato assente o a condizioni di svantaggio in termini di accesso, senza l'intervento pubblico;
- b) accessibilità fisica ed economica necessaria per il soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento;
- c) conseguimento delle finalità dello sviluppo omogeneo e della coesione sociale.

I servizi di carattere economico generale mantengono i caratteri sub b) e c) ma sono erogati sul mercato, o anche se ciò non si verifica, sono suscettibili di esserlo.

Quindi, i servizi di interesse generale si dividono in:

- 1) servizi di interesse economico generale suddivisi al loro interno in:
  - a) erogati in regime di mercato;
  - b) suscettibili di essere erogati in regime di mercato, ma che di fatto non lo sono, per motivi politici, sociali o comunque macro - economici;
- 2) altri servizi, ossia privi di interesse economico.

Siamo di fronte ad attività soggette ad obblighi specifici di servizio pubblico perché considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche tra cui sono rinvenibili anche attività collocabili sul mercato in cambio del pagamento di un corrispettivo. Queste ultime, definite servizi di interesse economico generale, costituiscono così una specie del genus servizi di interesse generale.

Nei servizi di interesse generale troviamo lo svolgimento delle funzioni inerenti la potestà pubblica, quali la sicurezza, la giustizia, la difesa, la protezione sociale, il sistema di istruzione obbligatorio, tutte le attività di servizio non economico. Le attività di interesse economico generale sono i servizi postali, le telecomunicazioni, i trasporti, l'acqua, l'energia ed altri, attività comunque resi nell'ambito di un mercato concorrenziale dove si trovano ad operare soggetti privati ma anche pubblici.

I servizi di interesse economico generale sono dunque, in prima approssimazione, quelli che assicurano una retribuzione e, quindi, sono

generatori di profitti e collocabili sul mercato<sup>145</sup>: indipendentemente dallo status giuridico dell'impresa e delle modalità di funzionamento, la loro produzione è soggetta alla legislazione in materia di concorrenza<sup>146</sup>.

La definizione di servizio di interesse economico generale va oltre la connotazione basata sulla rilevanza economica, in quanto considera tali tutti i servizi, anche quelli solo potenzialmente erogabili dal mercato a prescindere dalla valutazione del soggetto pubblico, che l'ente ritiene meritevole di produzione e se ne assume, ne garantisce, la erogazione per finalità generali di ordine superiore, l'omogeneità di sviluppo e la coesione sociale.

L'analisi riportata permette di enucleare la nozione di servizi di interesse generale non economico, individuabile nelle attività non suscettibili di essere erogate nell'ambito di un mercato concorrenziale e caratterizzate dalla presenza di interessi pubblici il cui perseguimento è imprescindibile per l'ente pubblico istituzionalmente competente<sup>147</sup>.

## 2.5 I servizi pubblici locali

La regolamentazione relativa alla gestione dei servizi pubblici locali, è stata rinnovata più volte<sup>148</sup>. Particolarmente significativa è la disciplina prevista

---

<sup>145</sup> Antesignana, e poi di riferimento, è la Corte di Giustizia, nella sentenza del 27 settembre 1988 alla causa 263/86 che individua i servizi, a norma dell'art. 60 del Trattato CEE, nelle prestazioni fornite naturalmente dietro retribuzioni e, non rinvenendo un'esplicita definizione di retribuzione, ne individua il carattere essenziale "nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata, corrispettivo che è generalmente pattuito fra il prestatore ed il destinatario del servizio"; tale orientamento ha ispirato la distinzione operata dal legislatore nazionale negli art. 113 e 113bis del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) tra servizi locali.

<sup>146</sup> Cfr. Corte di Giustizia CE, sentenza 12 settembre 2000, richiamata dalla Comunicazione della Commissione 177 del 26 aprile 2006, I servizi sociali di interesse generale nell'Unione Europea, par. 2.1; con riferimento allo status giuridico, il Consiglio di Stato, sez. 3, n. 2056 del 15 aprile 2013, ha riconosciuto alle associazioni volontariato la possibilità di essere ammesse alle gare pubbliche in presenza di svolgimento di attività economica in forma organizzata, in assenza di scopo di lucro dell'attività.

<sup>147</sup> Cfr. MIDIRI F., *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislazione nazionale e giurisprudenza europea*, in Federalismi.it, 2017, pag. 11.

<sup>148</sup> La legge 29 marzo 1903, n. 103 (c.d. Legge Giolitti) fu la prima norma diretta a regolamentare la gestione dei servizi pubblici locali; essa prevedeva tre modelli gestionali: la gestione diretta in economia da parte dell'Ente locale; la gestione indiretta dell'Ente locale, ossia per mezzo di aziende municipalizzate che, in quanto prive di personalità giuridica, non

dall'articolo 112 e seguenti del Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. 267/2000). Il primo comma dell'art. 112 stabilisce che: «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».

Viene, pertanto, riaffermato il concetto di servizio pubblico<sup>149</sup> teso al soddisfacimento di finalità sociali, a cui si aggiunge il riconoscimento di una particolare funzione di promozione dello sviluppo delle comunità locali, sia in senso economico che civile<sup>150</sup>.

Nei successivi articoli 113 e 113 bis viene introdotta la distinzione fra i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e quelli privi di rilevanza

---

disponevano di un proprio patrimonio; l'affidamento a privati tramite concessione. Si trattava di norma intesa a ribaltare il regime di monopolio privato, che negli anni passati aveva prodotto effetti negativi, sostituendolo con uno di natura pubblica. I servizi pubblici locali sono stati successivamente interessati da diversi interventi normativi che hanno in parte modificato la disciplina contenuta nella Legge 103/1903; fra tutti occorre ricordare, per importanza, il R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 il quale ebbe il merito di riunire e coordinare in un testo unico l'intera disciplina. Il Regio Decreto è anche ricordato per aver previsto all'art. 1 un elenco non tassativo di diciannove servizi che Comuni e Province potevano assumere direttamente. Seguirono ulteriori interventi di modifica fino alla profonda riforma del settore dei servizi pubblici locali attuata con la Legge n. 142 del 1990, la cui disciplina, più volte modificata, è stata successivamente raccolta all'interno del D.Lgs. n. 267/2000, noto come Testo Unico degli Enti Locali.

<sup>149</sup> *«I servizi pubblici sono quei beni economici, con contenuti immateriali e materiali, che la Pubblica amministrazione (P.A.) riconosce di pubblica utilità in maniera esplicita (con provvedimenti legislativi) e ne assicura la realizzazione e il controllo, nei modi e nelle forme ritenuti più opportuni, per garantire a tutti i cittadini ed altre utenze interessate, la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze relativi, eliminando per quanto possibili tutti quegli ostacoli che possono impedire la migliore e più diffusa utilizzazione. Non è possibile, tuttavia, accertare implicitamente sulla base di definiti caratteri il gruppo dei beni (prodotti o servizi) che compongono la categoria dei servizi pubblici, costituendo il momento deliberativo della P.A. l'atto che ne decreta il formale riconoscimento»* Cit. R. MELE, *Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1993, p. 5.

<sup>150</sup> Tale aspetto viene sottolineato da M. G. BALDARELLI, *Il controllo di gestione nelle aziende dei servizi pubblici*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 47, che afferma: *«In questa norma non sorprende particolarmente la presenza di nuovo dei "fini sociali", ma ci fa riflettere l'enfasi data alla "promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali". Si palesa in questo modo con forza l'esigenza di considerare il servizio pubblico non solo in termini assistenziali, ma come "motore" per lo sviluppo economico e civile della collettività, recuperando alcuni principi di razionalità economica che in passato sono stati notevolmente trascurati»*.

economica, ma incidente solo sulle modalità di gestione dei servizi<sup>151</sup>, senza alcuna indicazione dei servizi che ricadono nell'una o nell'altra categoria.

Per individuare la distinzione fra le due tipologie di servizi locali è necessario, in effetti, rifarsi al diritto comunitario secondo il quale:

– *i servizi pubblici aventi rilevanza economica*<sup>152</sup> sono tutti quelli che riguardano la collettività e che vengono offerti in un determinato mercato dietro il pagamento, da parte degli utenti, di un prezzo che, di regola, serve a coprire i costi, oltre a remunerare il capitale investito;

– *i servizi pubblici privi di rilevanza economica* sono quelli che hanno principalmente carattere solidaristico e che vengono svolti senza scopo di lucro.

La collocazione di un servizio in una piuttosto che nell'altra categoria non appare assoluta e definitiva. Servizi che, in determinati contesti storici, geografici, sociali, ecc., hanno carattere economico possono non averlo in altri: il carattere economico o non economico di un servizio non può essere stabilito aprioristicamente, ma va individuato di volta in volta sulla base dei criteri appena esposti<sup>153</sup>.

---

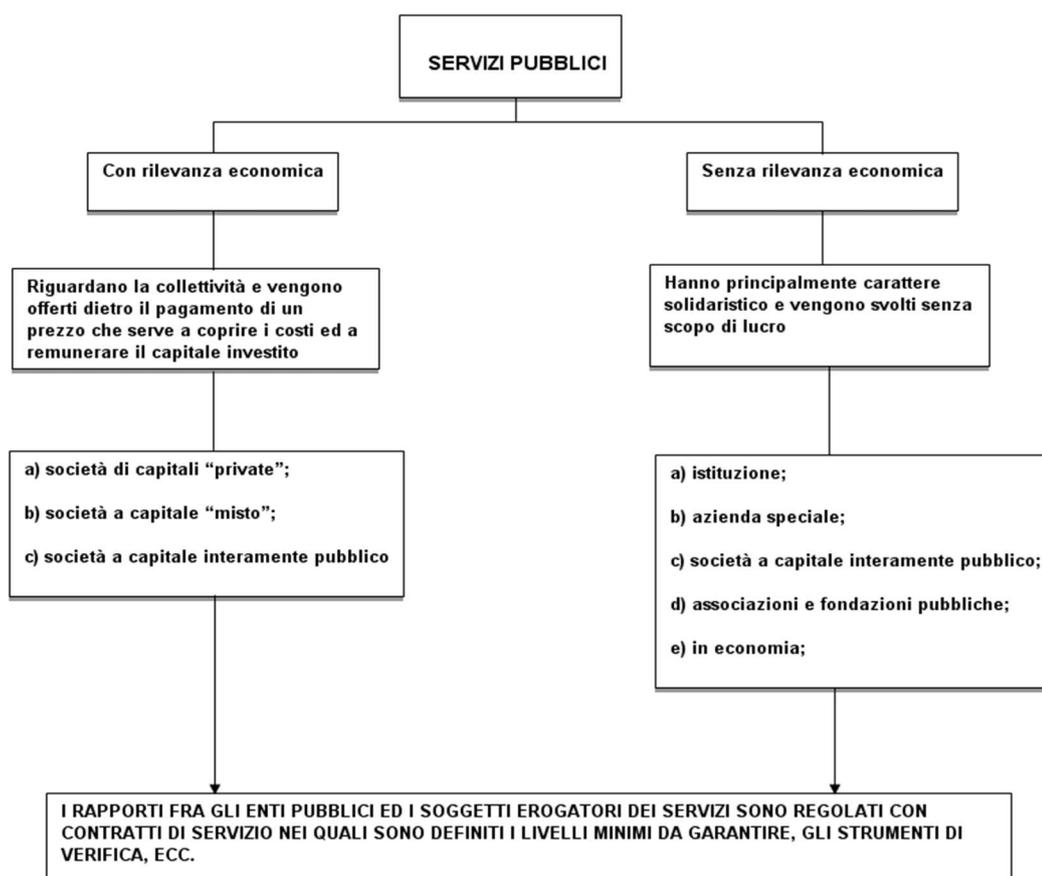
<sup>151</sup> La formulazione originaria dell'art.113 del D.Lgs. 275 del 2000, prevedeva l'erogazione dei servizi a rilevanza economica attraverso a) società di capitale private individuate mediante gare con procedure ad evidenza pubblica, b) società di capitale misto pubblico private in cui il socio privato è scelto tramite gare con procedure ad evidenza pubblica, c) società cosiddette in house. Successivamente il legislatore, come ampiamente riportato nel Cap. III, è intervenuto ripetutamente in materia rimodulando le modalità di erogazione della categoria di servizi. L'art. 113-bis, Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, prevede l'affidamento diretto della gestione a: a) istituzioni; b) aziende speciali, anche consortili; c) società in house.

<sup>152</sup> In proposito si segnala che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito della propria "comunicazione sull'applicazione dell'art. 23-bis, comma 3, del Decreto legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 relativo all'affidamento *in-house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" deliberata il 16 ottobre 2008, ha qualificato come «*servizi pubblici locali di rilevanza economica tutti quelli aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali con esclusione dei servizi sociali privi di carattere imprenditoriale*».

<sup>153</sup> M. PAOLONI – F. G. GRANDIS, *La dimensione ...*, op. cit., 2007, pag. 204, affermano: «<Nella prima categoria possiamo collocare i servizi "produttivi" quali, la distribuzione del gas, dell'acqua, del latte (centrali del latte), la raccolta di rifiuti solidi urbani, il trasporto urbano, il commercio di medicinali (farmacie), ecc.; fra i servizi privi di rilevanza economica sono annoverati quelli "sociali", quali l'assistenza agli anziani, ai disabili, ai tossicodipendenti, ai malati di AIDS, gli asili nido, ecc.>>».

I servizi pubblici locali restano tuttora regolamentati dal D. Lgs. 267/2000 non essendo mai stato emanato il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale previsto dalla Legge 124/2015 di riforma della pubblica Amministrazione<sup>154</sup>.

Figura 12 – Classificazione dei servizi pubblici locali



## 2.6 La classificazione dei servizi pubblici

I servizi pubblici sono oggetto di molteplici classificazione secondo criteri disparati: di seguito sono illustrate quelle più rilevanti e diffuse.

Le modalità con cui si manifesta la domanda dei servizi da parte dei fruitori permette di individuare i *servizi a domanda individuale*, caratterizzati da richiesta

<sup>154</sup> Il provvedimento, approvato dal Consiglio dei Ministri, dopo i pareri favorevoli della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, sembrava dovesse finalmente far luce e regolamentare il settore. La pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta – Sentenza n. 251/2016 – ha censurato parte delle disposizioni della Legge 124/2015 ed interrotto il processo di riforma dei servizi locali di interesse economico generale.

e godimento individuale di ciascun fruitore in antitesi con *i servizi a domanda collettiva*, costituiti da prestazioni offerte alla collettività dall'ente erogatore istituzionalmente competente.

I servizi a domanda individuale sono servizi divisibili nella fruizione, specificatamente richiesti dal cittadino utente per soddisfare bisogni particolari, e tecnicamente escludibili in quanto il consumo da parte di un cittadino ne esclude la fruizione ad altri<sup>155</sup>. I suddetti servizi, tra cui quelli di natura locale riepilogati in un elenco non esaustivo dal DM 31 dicembre 2018<sup>156</sup>, sono attività che la pubblica Amministrazione ritiene opportuno mettere a disposizione dei cittadini

---

<sup>155</sup> <<Nei confronti di tali servizi, pertanto, si manifesta una vera e propria funzione di domanda, la quale riflette il carattere di varietà e variabilità delle richieste espresse dai singoli utenti, differenziandosi pertanto in modo rilevante rispetto alla domanda di servizi collettivi, caratterizzata da un intrinseco carattere di uniformità>>”, in M. PAOLONI – F. G. GRANDIS, op. citata, 2007, pag. 206.

<sup>156</sup> Il DM 31.12.1983, Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, prevede: <<Ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983, n. 131, le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale sono le seguenti:

- 1) Alberghi, esclusi i dormitori pubblici; case di riposo e di ricovero;
- 2) Alberghi diurni e bagni pubblici;
- 3) Asili nido;
- 4) Convitti, campeggi, case per vacanza, ostelli;
- 5) Colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;
- 6) Corsi extrascolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge;
- 7) Giardini zoologici e botanici;
- 8) Impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;
- 9) Mattatoi pubblici;
- 10) Mense, comprese quelle ad uso scolastico;
- 11) Mercati e fiere attrezzate;
- 12) Parcheggi custoditi e parchimetri;
- 13) Pesa pubblica;
- 14) Servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;
- 15) Spurgo di pozzi neri;
- 16) Teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;
- 17) Trasporti di carni macellate;
- 18) Trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive;
- 19) Uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili>>.

utenti, lasciando questi nella libertà di provvedere alla soddisfazione dei propri bisogni ricorrendo anche ad offerte alternative non pubbliche.

I servizi a domanda collettiva, invece, sono indivisibili in quanto diretti al soddisfacimento di bisogni indistinti della collettività, non del singolo cittadino, e non escludibili in quanto la fruizione di un utente non ne preclude l'utilizzo da parte di altri<sup>157</sup>.

La modalità di copertura del costo di produzione permette la seguente ulteriore classificazione:

- a) copertura nulla del costo di produzione, quando il servizio è completamente gratuito, erogato all'utente senza alcun corrispettivo;
- b) copertura parziale del costo di produzione mediante il pagamento di una tariffa, determinata senza tener conto delle leggi di mercato;
- c) copertura totale del costo di produzione mediante il pagamento di un prezzo che equipara il costo, determinato comunque al di fuori delle logiche di mercato.

L'ente pubblico nel determinare il livello di copertura è ovviamente influenzato dal grado di socialità assegnato al servizio, che risente molto delle impostazioni politiche del gruppo di governo che assume la decisione.

Il grado di socialità è inequivocabilmente massimo nel caso di copertura nulla del costo di produzione. La copertura parziale lascia spazio a politiche tariffarie che rispondono ad obiettivi variamente configurabili, quali:

- a) riduzione degli squilibri territoriali, prevedendo tariffe differenziate per aree geografiche;
- b) accessibilità ai servizi estesa a tutti i cittadini, anche quelli meno abbienti, con politiche tariffarie parametrate al reddito e alla capacità di spesa degli utenti;

---

<sup>157</sup> <<I primi (a domanda individuale, ndr) sono servizi particolari e divisibili, ossia servizi che soddisfano specifici bisogni e per i quali è possibile quantificare la prestazione erogata al singolo beneficiario. ... I secondi (a domanda collettiva, ndr) sono servizi generali e indivisibili, ossia servizi di interesse collettivo per i quali non è possibile quantificare il beneficio arrecato al singolo.>>, in GRANDIS F.G., Il sistema contabile degli ordini professionali, Giuffrè editore, Milano, 2013, pag 195.

- c) diffusione del servizio ritenuto determinante per lo sviluppo della comunità sociale del territorio, per perseguire specifiche finalità;
- d) livellamento dei prezzi di mercato, contenendo le dinamiche inflazionistiche.

Va da sé che la non copertura dell'intero costo attraverso la tariffa<sup>158</sup> comporta la traslazione della differenza a carico della intera collettività di riferimento e/o della collettività nazionale, determinando una redistribuzione della ricchezza<sup>159</sup>.

La quota del costo del servizio non coperta dalla tariffa, provento variabile, viene finanziata con proventi fissi, ossia con le entrate dell'ente territoriale erogatore, costituite principalmente se non essenzialmente dalle entrate tributarie locali, e con trasferimenti finanziari dallo stato centrale che si finanzia con le imposte pagate dall'intera popolazione nazionale<sup>160</sup>.

È da sottolineare inoltre che, se ciò è particolarmente accentuato e di facile percezione nei sistemi tributari progressivi, è altrettanto vero nei sistemi tributari proporzionali laddove i possessori di redditi più elevati concorrono in misura maggiore al finanziamento pubblico, rispetto a chi possiede meno redditi e usufruisce delle agevolazioni tariffarie.

---

<sup>158</sup> ONIDA P., *Economia d'azienda*, 1971, pag. 89, rileva: <<Particolari caratteri presenta la distribuzione che si attua mediante i prezzi politici non remunerativi di frequente praticati, per asseriti motivi di utilità generale, dalle imprese pubbliche di servizi: prezzi la cui logica supera i criteri dell'economicità aziendale rispetto alle imprese che li praticano e che non permettono a queste di durare senza l'intervento dello Stato o di un altro ente pubblico per la copertura delle perdite d'esercizio. In virtù di detti prezzi, determinati servizi vengono offerti agli utenti ponendo una parte del loro costo a carico della collettività che alimenta, con i tributi ad essa imposti, le entrate di bilancio con le quali l'Ente pubblico provvede, tra l'altro, a coprire le perdite dell'esercizio derivanti all'impresa dall'applicazione dei prezzi politici>>.

<sup>159</sup> <<Nel caso di beni ceduti senza corrispettivo di un prezzo o con tariffe non rispecchianti il loro costo di produzione, l'utilità dei beni è goduta e percepita da taluni soggetti, mentre il sacrificio correlato al prelievo di tributi è sopportato e percepito da altri soggetti>> E. BORGONOVÌ, *op. cit.*, 1996, pag. 125.

<sup>160</sup> <<Tenendo in considerazione poi, che i costi variabili sono legati al volume dell'erogazione e i proventi derivano, genericamente, dalla collettività, si riesce a cogliere un altro aspetto di fondamentale importanza per le Pubbliche amministrazioni: la funzione distributiva insita nell'attività erogatrice ... si può affermare che i costi sono sostenuti per soddisfare i bisogni di specifiche persone: i beneficiari; mentre i proventi fissi provengono da tutti, anche dai soggetti che non hanno tali bisogni e che li soddisfano senza ricorrere necessariamente alle Amministrazioni pubbliche>> F.G.GRANDIS, *op. cit.*, 1999, pag. 43.

La rilevanza sociale del servizio si affievolisce man mano che aumenta il livello della tariffa. Nel caso in cui il servizio sia offerto ad un prezzo, la rilevanza sociale riconosciuta al servizio continuerà ad esplicitare la sua influenza in concorso con gli effetti indotti dal prezzo sulla domanda del servizio, e quindi con i conseguenti effetti sui ricavi e sul risultato economico<sup>161</sup>.

Funzionale alle politiche tariffarie e di prezzo è la corretta conoscenza della struttura dei costi di produzione sostenuti, il che presuppone la disponibilità di un valido sistema informativo interno, costituito da una contabilità analitico-gestionale e da una struttura organizzativa efficiente e competente, che possa fornire agli organi deliberanti le informazioni necessarie per l'assunzione delle decisioni in modo da rendere proficua e in linea con gli obiettivi fissati la gestione del servizio pubblico.

La reale configurazione dei servizi pubblici nel sistema socio-economico nazionale, che fa da sfondo e costituisce l'habitat in cui si collocano le tematiche affrontate in questa ricerca, rendono attuale quanto osserva Paoloni: <<...le politiche di determinazione dei prezzi si sono prevalentemente orientate verso l'adozione di criteri "politici", più attenti agli effetti indotti in termini di consenso collettivo, che non a quelli riguardanti gli equilibri economici interni>><sup>162</sup>.

## **2.7 L'economicità nelle società partecipate pubbliche**

Qualsiasi azienda nell'orientare la sua gestione non può prescindere dal criterio dell'economicità come argomentato nel paragrafo introduttivo del presente capitolo.

La condizione è indispensabile per poter continuare nel tempo a perseguire le finalità che hanno determinato la genesi dell'azienda e che giustificano il mantenimento.

---

<sup>161</sup> <<Le manovre sui prezzi assumono particolare importanza nel determinare le dimensioni della domanda e la sua variabilità. Soprattutto nei casi di servizi a domanda individuale, infatti, il prezzo si configura come importante fattore di marketing, la cui capacità di influenzare la domanda di un determinato servizio risulta tanto più accentuata quanto più è elevata l'elasticità della domanda rispetto al prezzo e quanto più elevata è la concorrenza, da parte del settore privato, per l'offerta del medesimo servizio >>, PAOLONI-GRANDIS, op. citata, 2007, pag.210.

<sup>162</sup> PAOLONI-GRANDIS, op. citata, 2007, pag. 211.

La condizione è vera anche nelle aziende pubbliche laddove le scelte gestionali sono orientate alla soddisfazione dei bisogni della collettività e va misurata sia in termini strettamente aziendali che super-aziendali di tipo macroeconomico.

Le società pubbliche, aziende di produzione di beni e servizi destinati allo scambio, pur agendo in un mercato concorrenziale, sono rette da logiche economiche pubbliche e la loro economicità non può da esse esulare. Esaminiamone allora le ragioni.

La gestione dei servizi di interesse generale è caratterizzata da costi di produzione alquanto elevati e in essi rileva l'attività di sostegno alla popolazione più svantaggiata.

Il rapporto tra ente pubblico e società partecipata produttrice del servizio è interagente in quanto l'ente pubblico assume il ruolo di proprietario di riferimento, se non unico, e di cliente principale. L'ente socio fornisce i mezzi di produzione alla società e acquista il suo prodotto su base contrattuale attraverso il contratto di servizio.

La misurazione dell'economicità fonda sull'equilibrio economico duraturo nel tempo e tale da remunerare congruamente, con carattere di stabilità, i fattori della produzione.

Nelle aziende di produzione, orientate al lucro, la condizione minima di congruità è costituita dall'eccedenza dei ricavi sui costi in misura tale da remunerare adeguatamente il capitale di rischio.

Le società pubbliche che producono servizi strumentali alle finalità proprie dei soci enti pubblici o servizi di interesse generale, pur configurate quali aziende di produzione, hanno la loro attività orientata alla soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento: la condizione di congruità, a causa di tale circostanza, si modifica nel pareggio tra ricavi e costi e rappresenta il vincolo da rispettare per assicurare durevolmente la propria capacità di prestare servizi alla collettività<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Cfr. SFORZA V., *Aspetti economico-aziendali delle aziende sanitarie pubbliche*, Nuova Cultura, Roma, 2005,

Per le società partecipate pubbliche che producono servizi generali, il pareggio di bilancio è condizione essenziale per assicurare la continuità della soddisfazione dei bisogni pubblici.

Se il servizio è di interesse economico generale, si rende necessaria una ulteriore distinzione delle società pubbliche produttrici sulla base del livello di copertura del costo di produzione:

- a. società che operano in pieno ed esclusivo regime di mercato e applicano prezzi almeno pari al costo economico tecnico;
- b. società che pur potendo operare in regime di mercato ne restano fuori perché applicano tariffe inferiori al prezzo di mercato (e al costo economico tecnico).

Nel caso sub a) le società sono guidate dalla logica imprenditoriale di congrua remunerazione del capitale e del profitto.

Nel caso sub b), la società pubblica colloca i servizi di interesse economico generale non secondo un prezzo di vendita che assicura la piena remunerazione di tutti i fattori produttivi, compreso il capitale di rischio, ma secondo piani tariffari modulati sul grado di socialità che, al massimo, coprono il costo di produzione. La presenza continua di un lucro remunerativo del capitale in queste società identifica pertanto una situazione anomala e pone interrogativi sia sulle cause che l'hanno determinata e sia sul conseguimento delle finalità proprie di questo genus di società. La logica del pareggio di gestione non esclude la possibilità che possano convivere esercizi con risultati positivi e negativi, inevitabili considerata la variabilità della gestione. Ma tali scostamenti, fisiologici, devono tendere a compensarsi fra loro perché gestioni con risultati costantemente positivi, o negativi, evidenzerebbero anomalie rilevanti.

Risultati continuamente positivi possono derivare, ad esempio, da costi sostenuti minori rispetto a quelli programmati, oppure dal mix di corrispettivi previsti nel contratto di servizio e il totale dei corrispettivi tariffari eccedente la copertura dei costi di produzione definiti nei piani industriali approvati dall'ente pubblico socio. In entrambi i casi siamo in presenza di distorsione delle finalità aziendali. Il conseguimento di utili di gestione comporta necessariamente l'analisi delle cause che l'hanno determinato e qualora lo scostamento tra ricavi e costi risultasse sistemico e quindi ripetibile, fin dal primo suo apparire deve indurre all'adozione delle opportune decisioni.

La riduzione dei costi di produzione, in caso di produzione effettiva corrispondente alla produzione programmata, evidenzerebbe un miglioramento di efficienza che lascerebbe spazio ad interventi sui ricavi, riduzione dei canoni del contratto di servizio o riduzione dei livelli tariffari, oppure a decisioni di aumento della produzione per incrementare l'offerta e incontrare segmenti di domanda insoddisfatta, sia quantitativamente che qualitativamente.

La riduzione dei costi, in particolare della componente variabile, esprimerebbe la riduzione della quantità prodotta che, a fronte di livelli di domanda invariata, segnalerebbe l'inefficacia in termini di soddisfazione dei bisogni.

D'altra parte, risultati ripetutamente negativi, potrebbero derivare da gestioni inefficienti che erodendo il patrimonio finirebbero per limitare la capacità di continuare a produrre e fornire nel tempo i servizi richiesti dalla collettività.

La gestione dei servizi di interesse generale, anche economico, pone, come si è visto, il problema del raggiungimento dell'equilibrio economico. L'obiettivo del pareggio rimane fondamentale per assicurare la continuità della società, ma in alcuni casi e in determinate situazioni può avere delle mitigazioni ed eccezioni.

È il caso ad esempio delle società che forniscono servizi sociali o culturali in genere, servizi erogati a prezzo nullo o a tariffe che coprono quote ridotte del costo di produzione, pur in presenza di investimenti spesso rilevanti. In tali situazioni la società non è in grado di raggiungere autonomamente il pareggio: il mantenimento della società potrà essere assicurato dalla decisione dell'ente socio del finanziamento tramite congrui canoni del contratto di servizio o continui ripianamenti delle perdite.

L'assunzione dell'onere di produzione dei suddetti servizi individuali a carico del socio pubblico, e quindi della collettività, ha una sua chiara giustificazione. Nel caso dei servizi sociali trova ragione nelle condizioni del cliente, soggetto debole, da difendere e sostenere, come avviene nel caso dell'assistenza agli anziani e alle famiglie.

Nei servizi culturali l'onere sostenuto dall'ente nella copertura dei costi è diretto all'allestimento del servizio non solo per il cliente attuale ma anche per quelli futuri, perché l'utilità dell'intervento non si esaurisce nel consumo attuale del servizio ma si protrae nel tempo permettendo numerosi futuri consumi, come

nel caso dei servizi museali e bibliotecari. La decisione dell'ente pubblico di finanziare tali oneri costituisce una decisione di investimento per la produzione di servizi futuri<sup>164</sup> e purché non sia diretto alla copertura di abusi e sprechi, riporta all'interno della condizione di equilibrio economico della società definito in un intervallo temporale più ampio.

La decisione si pone, inoltre, nell'ottica specifica dell'ente di perseguire obiettivi di economicità super aziendale collettiva. La produzione di questi servizi genera infatti, anche effetti indiretti, in quanto essi spesso concorrono allo sviluppo e al progresso locale, ma tali benefici non sono riconosciuti direttamente alla società produttrice da chi ne usufruisce in modo indiretto. La copertura del costo di produzione da parte dell'ente è allora giustificato in quanto l'ente riceverà dai fruitori dei benefici contributi sotto varie forme, destinati a coprire l'erogazione fatta dall'ente e indirettamente il produttore del servizio.

Elemento comune ai servizi di interesse generale e di interesse economico generale è l'obiettivo solidaristico della produzione di entrambi, consistente nel favorire settori sociali della popolazione che altrimenti non avrebbero accesso a quei beni e servizi.

Altra eccezione alla condizione della parità di bilancio nel sistema delle società pubbliche si presenta in quelle miste, così denominate per la presenza di capitale di provenienza sia pubblica che privata. La presenza di capitale privato induce necessariamente al conseguimento di risultati positivi stabilmente remunerativi del capitale, in specie della parte privata. Tali società potranno riservare, con norme statutarie, l'attribuzione di diritti particolari a singoli soci o l'emissione di particolari categorie di azioni con prestazioni accessorie da riservare al socio privato come espressamente previsto dall'art. 17 del D.Lgs. 175/2016.

La modalità di gestione dei servizi pubblici in partnership con soci privati è stata oggetto di notevoli attenzioni da parte della dottrina che ne ha evidenziato molteplici aspetti e considerazioni, a favore e contro. In particolare, riconosciuta l'esigenza che la gestione dei servizi pubblici oltre che economica deve essere anche efficace nel senso di soddisfare i bisogni della collettività e creare valore

---

<sup>164</sup> MIGALE L. *I servizi pubblici locali, esternalizzazione, contratti e controllo*, 2004, Giappichelli, Torino, pag. 41.

per la stessa, sono stati condotti studi tesi ad appurare il legame esistente tra le performance economiche, finanziarie e patrimoniali delle aziende affidatarie dei servizi ed il loro livello di efficacia. L'efficacia è da intendere non solo in termini di servizi effettivamente erogati ma anche in termini di cambiamento del livello di benessere generale dimostrato dalla modifica di abitudini dei cittadini-utenti, per effetto dell'azione pubblica.

Nel settore del trasporto pubblico locale a livello nazionale è stato rilevato che *<<in via tendenziale i risultati reddituali, finanziari e patrimoniali non sono associati a bassi livelli di efficacia>>* ma, *“la presenza di soggetti privati nel capitale sociale delle aziende affidatarie, a certe condizioni, sembra generare conseguenze negative sul grado di efficacia del servizio fornito>>*<sup>165</sup>.

La riduzione dell'efficacia è emersa nelle società a capitale prevalentemente privato (oltre il 60%), mentre nei casi di presenza significativa del capitale pubblico i risultati sono risultati accettabili, il che rileva la necessità di porre attenzione sull'assetto proprietario. La presenza del capitale privato sicuramente favorisce il miglioramento della gestione ma evidenzia la contrapposizione tra gli interessi delle parti: sembra potersi ragionevolmente dedurre che la scelta delle modalità di affidamento dei servizi non può prescindere dai vantaggi offerti da forme miste di azionariato, adeguatamente controllate dalla presenza significativa del soggetto pubblico in termini di peso nella governance, funzionale all'effettiva tutela dell'interesse pubblico e nella definizione delle funzioni da attribuire all'azienda affidataria.

## **2.8 Considerazioni finali sulla produzione dei servizi pubblici da parte delle società pubbliche**

L'analisi condotta fornisce idonei elementi per rispondere alle domande poste e trarre valide conclusioni sull'attività di produzione di servizi pubblici da parte delle società partecipate pubbliche.

---

<sup>165</sup> CORVINO A., *Le “dimensioni” dell'efficacia nel settore del trasporto pubblico locale. Un'analisi empirica*, 2013, Quaderni RIREA n. 101, Roma.

RQ4: *Qual è la definizione di servizio pubblico e quali classificazioni sono possibili secondo le modalità di produzione ed offerta?*

Un servizio si definisce pubblico se è un soggetto pubblico, normalmente lo Stato od un altro ente pubblico territoriale, a promuoverne la realizzazione e a definirne le modalità, in termini di caratteristiche qualitative, di prezzi, di tempi e di erogazione. Il servizio assume quindi i caratteri della pubblica utilità ed è in tali termini che va valutata la sua soddisfazione secondo i profili dell'equità e socialità, aspetti sensibilmente variabili e fortemente influenzati dalle ideologie politiche che ispirano l'interprete attuatore.

Il concetto di bisogno pubblico evolve continuamente, sia per la variabilità insita nel bisogno e sia per le continue innovazioni del contesto sociale ed economico, in termini di benessere raggiunto e stili di vita, che elevano lo standard "normale" dei bisogni.

L'ordinamento europeo ha incardinato il tema dei servizi pubblici nella distinzione tra "servizi di interesse economico generale" (SIEG) e "servizi di interesse generale" (SIG). Secondo la definizione normativa il "servizio di interesse generale" risulta caratterizzato da:

- a) offerta di mercato assente o a condizioni di svantaggio in termini di accesso, senza l'intervento pubblico;
- b) accessibilità fisica ed economica necessaria per il soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento;
- c) conseguimento delle finalità dello sviluppo omogeneo e della coesione sociale.

I servizi di carattere economico generale mantengono i caratteri sub b) e c) ma sono erogati sul mercato, o anche se ciò non si verifica, sono suscettibili di esserlo.

Quindi, i servizi di interesse generale si dividono in:

1. servizi di interesse economico generale suddivisi al loro interno in:
  - a) erogati in regime di mercato;
  - b) suscettibili di essere erogati in regime di mercato, ma che di fatto non lo sono, per motivi politici, sociali o comunque macro-economici;
2. altri servizi, ossia privi di interesse economico.

Nei servizi di interesse generale rientra lo svolgimento delle funzioni inerenti la potestà pubblica, quali la sicurezza, la giustizia, la difesa, la protezione sociale, il sistema di istruzione obbligatorio, tutte le attività di servizio non economico. Le attività di interesse economico generale sono i servizi postali, le telecomunicazioni, i trasporti, l'acqua, l'energia ed altri, attività comunque resi nell'ambito di un mercato concorrenziale dove si trovano ad operare soggetti privati ma anche pubblici.

I servizi di interesse economico generale assicurano una remunerazione e, quindi, sono generatori di profitti e collocabili sul mercato: indipendentemente dallo status giuridico dell'impresa e delle modalità di funzionamento, la loro produzione è soggetta alla legislazione in materia di concorrenza.

Relativamente ai servizi locali, secondo la previsione normativa, rinveniamo un'altra distinzione, non statica e variabile nel tempo secondo i contesti storici e politici:

- *servizi pubblici aventi rilevanza economica*, quelli che riguardano la collettività e che vengono offerti in un determinato mercato dietro il pagamento, da parte degli utenti, di un prezzo che, di regola, serve a coprire i costi, oltre a remunerare il capitale investito;
- *servizi pubblici privi di rilevanza economica*, quelli che hanno principalmente carattere solidaristico e che vengono svolti senza scopo di lucro.

I servizi pubblici sono caratterizzati dal grado di socialità, apprezzabile in base alla copertura del loro costo di produzione. La copertura del costo di produzione permette la seguente ulteriore classificazione:

- a) copertura nulla del costo di produzione, quando il servizio è completamente gratuito, erogato all'utente senza alcun corrispettivo;
- b) copertura parziale del costo di produzione mediante il pagamento di una tariffa, determinata senza tener conto delle leggi di mercato;
- c) copertura totale del costo di produzione mediante il pagamento di un prezzo che equipara il costo, determinato comunque al di fuori delle logiche di mercato.

Le politiche tariffarie permettono di perseguire diversi obiettivi specifici nell'ambito di una redistribuzione della ricchezza in quanto trasferiscono a carico

di fasce della collettività il costo di produzioni dirette al soddisfacimento dei bisogni di altre categorie.

*RQ5: Qual è la condizione di economicità nella produzione di servizi pubblici nelle società partecipate pubbliche?*

La produzione tecnica dei servizi non genera alcuna distinzione tra servizio pubblico e servizio privato. La distinzione si fonda sulle finalità della produzione, che nelle imprese pubbliche non consiste nello scambio e nella generazione di un profitto, bensì nella soddisfazione dei bisogni della collettività.

Le società pubbliche, appartenenti al gruppo pubblico, perseguono le medesime finalità istituzionali dell'ente holding, che assume il duplice ruolo di proprietario finanziatore e di cliente. L'ente socio fornisce i mezzi di produzione alla società e acquista il suo prodotto su base contrattuale attraverso il contratto di servizio.

Esse pertanto, sono rette da logiche economiche pubbliche e la loro economicità non può da queste esulare.

Le società pubbliche che producono servizi strumentali alle finalità proprie dei soci enti pubblici o servizi di interesse generale, pur configurate quali aziende di produzione, hanno la loro attività orientata alla soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento: la condizione di congruità consiste nel pareggio tra ricavi e costi e rappresenta il vincolo da rispettare per assicurare durevolmente la propria capacità di prestare servizi alla collettività, diversamente da quanto avviene nelle imprese private.

Se il servizio è di interesse economico generale, si rende necessaria una ulteriore distinzione delle società pubbliche produttrici sulla base del livello di copertura del costo di produzione:

- a. società che operano in pieno ed esclusivo regime di mercato e applicano prezzi almeno pari al costo economico tecnico;
- b. società che pur potendo operare in regime di mercato ne restano fuori perché applicano tariffe inferiori al prezzo di mercato (e al costo economico tecnico).

Nel caso sub a) le società sono guidate dalla logica imprenditoriale di congrua remunerazione del capitale e del profitto. Il reddito prodotto in siffatte

circostanze assume la caratteristica di reddito “consumabile” da parte dell’Amministrazione pubblica sociale che destina tale risorsa alla produzione di nuove utilità a favore dei cittadini.

Nel caso sub b), la società pubblica colloca i servizi di interesse economico generale non secondo un prezzo di vendita che assicura la piena remunerazione di tutti i fattori produttivi, compreso il capitale di rischio, ma secondo piani tariffari modulati sul grado di socialità che, al massimo, coprono il costo di produzione.

La logica del pareggio di gestione non esclude la possibilità che possano convivere esercizi con risultati positivi e negativi, inevitabili considerata la variabilità della gestione. Ma tali scostamenti, fisiologici, devono tendere a compensarsi fra loro perché gestioni con risultati costantemente positivi, o negativi, evidenzerebbero anomalie rilevanti.

## Capitolo 3

### **Quadro normativo ed effetti sulle società partecipate pubbliche**

Sommario: Introduzione. - 3.1 L'evoluzione normativa delle società partecipate pubbliche fino alla riforma. - 3.1.1 L'iniziale regolamentazione normativa. - 3.1.2 L'estensione del Patto di stabilità alle società partecipate pubbliche. - 3.1.3 L'attenzione rivolta alle società partecipate dalle politiche di spending review. - 3.1.4 Un primo tentativo organico di razionalizzazione. - 3.2 I principi e i criteri della riforma delle società partecipate pubbliche nella Legge 124/2015. - 3.3 Le società partecipate nel D.Lgs. 175/2016. - 3.3.1 L'ambito di applicazione del Testo unico. - 3.3.2 Forme e tipologie di società ammesse. - 3.3.3 Finalità - Vincoli di scopo e di attività – Obbligo di motivazione. - 3.3.4 L'organizzazione e la governance delle società partecipate pubbliche. - 3.4 Effetti della riforma sulla numerosità delle società partecipate pubbliche. - 3.4.1 La *revisione straordinaria*: analisi per attività svolte e per parametri dimensionali. - 3.4.2 Il Mantenimento delle partecipazioni: anomalie emerse e monitoraggio. - 3.4.3 Esiti del monitoraggio nel caso del mantenimento senza intervento. - 3.4.4 L'esito dei Piani di razionalizzazione e le criticità emerse. - 3.5 Le implicazioni sull'informativa di bilancio delle società pubbliche. - 3.6 Considerazioni conclusive sulla riforma.

#### **Introduzione**

La pubblica Amministrazione, soprattutto locale, a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, sull'onda del processo di aziendalizzazione in atto, ha costituito un elevato numero di società partecipate<sup>166</sup> e di altri organismi con soggetto giuridico privato, operanti in svariati settori di attività e per finalità molto ampie, spesso al di fuori del perimetro di competenza istituzionale attribuita agli enti partecipanti.

Le motivazioni della scelta societaria risalgono secondo alcuni autori all'adeguatezza dello strumento societario nella gestione dei servizi pubblici e di attività istituzionali pubbliche secondo logiche imprenditoriali. Altri autori adducono invece il più tenue assoggettamento delle società ai vincoli di finanza pubblica rispetto agli enti soci<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Sulle dimensioni del fenomeno vedasi il par. 1.5.

<sup>167</sup> Cfr. BELLESIA M., *I rapporti contabili tra l'Ente locale e le proprie società partecipate*, in *Azienditalia*, n. 3, 2013, pag. 205.

La diffusione dello strumento societario induce alla riflessione sui rapporti tra l'Ente pubblico socio e la società, alle implicazioni gestionali e all'informativa esterna a cui sono chiamate le società pubbliche con evidenti, rilevanti riflessi sui loro bilanci d'esercizio.

Emerge l'esigenza di osservare l'evoluzione dello status della società partecipata pubblica attraverso la normativa emanata fino ad oggi, anche in modo incalzante, al fine di delineare il contesto di riferimento attuale. La condotta e l'operatività delle società si sintetizza nella rendicontazione della gestione mediante il bilancio d'esercizio, strumento che attraverso la complessa informativa che assicura, fornisce indicazioni sia in merito alla corretta applicazione, da parte dei soggetti coinvolti, società e socio partecipante, delle disposizioni vigenti, e sia ai fini del perseguimento delle finalità di buona amministrazione da parte degli enti soci.

A tal fine risulta utile fornire risposta ai seguenti quesiti

RQ6: *Quali sono stati gli effetti delle norme emanate in materia di società pubbliche fino alla vigilia della riforma introdotta con il D. Lgs. 175 del 2016?*

RQ7: *Quali sono stati i cardini della riforma delle società pubbliche?*

RQ8: *La razionalizzazione attuata ai sensi della riforma quali risultati ha prodotto e quali sono le criticità emerse?*

RQ9: *Quali sono gli effetti della riforma sull'informativa esterna delle società pubbliche?*

### **3.1 L'evoluzione normativa delle società partecipate pubbliche fino alla riforma**

La forte espansione nell'utilizzo dello strumento societario è avvenuta, inizialmente, in assenza di specifiche norme tese a delineare il modello societario pubblico, collocando tali società nell'alveo esclusivo del diritto societario privatistico relativamente alle modalità di costituzione e di funzionamento.

Gli aspetti di maggiore criticità ben presto emersi, come accennato agli inizi del paragrafo, riguardano l'intento di eludere, tramite lo strumento societario, i vincoli di finanza pubblica di derivazione comunitaria e le limitazioni

all'assunzione di personale imposte per il contenimento della relativa spesa, voce esplosa a livello assoluto e di incidenza sull'intera spesa pubblica<sup>168</sup>. Ulteriori criticità rilevanti afferiscono alla razionalizzazione della spesa pubblica, la tutela del mercato e della concorrenza e l'affievolimento del potere di controllo degli enti pubblici sulla "governance" delle partecipate.

### 3.1.1 L'iniziale regolamentazione normativa

Il legislatore è rimasto inattivo sulla questione fino al 2006 quando è intervenuto sollecitato dai prorompenti effetti distorsivi che il fenomeno stava procurando e da un'opinione pubblica sempre più consapevole e attenta alla questione della spesa pubblica e alla necessità di una sua razionalizzazione.

L'attività primordiale del legislatore è risultata tesa a regolamentare restrittivamente la partecipazione, specie degli enti locali, in società di capitali.

L'art. 13<sup>169</sup> del Decreto Legge 223 del 4 luglio 2006, cosiddetto "decreto Bersani" convertito con modifiche dalla Legge 248 del 4 agosto 2006, al fine di

---

<sup>168</sup> FARNETI G., *Le problematiche gestionali più attuali delle società partecipate degli enti locali*, in *Azienditalia*, n. 11, 2012, pag. 780.

<sup>169</sup> La norma dispone <<Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società o enti. 2. Le società di cui al comma 1 sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1.

3. Al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le società di cui al comma 1 cessano entro quarantadue mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite. A tale fine possono cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società. I contratti relativi alle attività non cedute o scorporate ai sensi del periodo precedente perdono efficacia alla scadenza del termine indicato nel primo periodo del presente comma.

evitare distorsioni della concorrenza e del mercato, introduce nell'ordinamento il vincolo alle società partecipate dalle Regioni e da Enti locali, interamente o in compartecipazione con capitale privato, di operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti, escludendo la possibilità di operare a favore di altri soggetti e con divieto di partecipazione in altre società. Il vincolo, circoscritto alle società operanti nella produzione di beni e servizi strumentali agli enti partecipanti, è rafforzato dalla imposizione dell'oggetto sociale esclusivo e limitato, dalla previsione di nullità degli atti conclusi in violazione dei vincoli e dall'obbligo di cessione delle aziende o dei rami di azienda esercenti attività difformi entro quarantadue mesi, il tutto decorrente dall'entrata in vigore della norma.

La legge 296 del 27 dicembre 2006<sup>170</sup>, Legge Finanziaria 2007, rappresenta il primo intervento in tema di "spending review" e interessa tutte le società partecipate da Enti locali, con espressa esclusione delle società quotate in borsa.

La norma introduce articolate limitazioni al numero ed ai compensi degli amministratori delle società partecipate da Amministrazioni pubbliche regionali e locali. Stabilisce in tre il numero massimo dei componenti l'organo amministrativo, salvo limitate puntuali deroghe, ed esclude la nomina per chi ha ricoperto nei precedenti cinque anni analoghi incarichi riportando perdite per tre esercizi consecutivi<sup>171</sup>. L'ammontare dei compensi degli amministratori è assoggettato ad articolate limitazioni parametrate alle indennità degli Amministratori pubblici<sup>172</sup> ed è escluso qualsiasi compenso specifico per l'amministratore dell'ente locale che assume la carica di Amministratore di una società partecipata dal medesimo ente. Successivamente, sempre al fine del

---

4. *I contratti conclusi, dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli. Restano validi, fatte salve le prescrizioni di cui al comma 3, i contratti conclusi dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, ma in esito a procedure di aggiudicazione bandite prima della predetta data>>.*

<sup>170</sup> Cfr. art. 1 comma 718 – 734.

<sup>171</sup> Il significato di perdita è stato oggetto di interpretazione autentica dall'art. 71, comma 1 lettera f) della legge 69/2009 che l'ha definita "un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali".

<sup>172</sup> L'art. 6, comma 6 del DL 31 maggio 2010, convertito nella Legge 122 del 30 luglio 2010, ha successivamente ridotto del 10% il compenso degli organi di amministrazione e di quelli di controllo, sempre con esclusione delle società quotate e delle loro controllate.

contenimento della spesa pubblica di natura retributiva degli organi societari, il D.L. 102 del 2009 all'art. 17 introduce la possibilità di revoca anticipata dei componenti degli organi societari delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali ed affidatarie di servizi pubblici o di attività strumentali. La revoca anticipata degli organi in carica, adottata con delibera assembleare finalizzata alla diminuzione del numero dei componenti o dei loro compensi, contiene ope legis i caratteri della "giusta causa" ed esclude il diritto al risarcimento danni dei soggetti revocati<sup>173</sup>.

Il legislatore, nel frattempo e nell'ottica della tutela della concorrenza e del mercato, tramite l'art. 3, commi da 27 a 32, della Legge 244/2007, Legge finanziaria per il 2008, interviene in materia di società partecipate pubbliche stabilendo il divieto per le pubbliche Amministrazioni<sup>174</sup> di costituire, mantenere o acquistare partecipazioni in società<sup>175</sup> aventi per oggetto attività di produzione e di servizi "*non strettamente necessarie*" per il perseguimento delle finalità istituzionali proprie. La citata norma autorizza espressamente la costituzione, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale e attive nei servizi di committenza<sup>176</sup>. Al fine di rendere effettivo il divieto impone poi un'attività di ricognizione a cura del Consiglio Comunale, che autorizza il mantenimento e l'acquisto delle società non vietate, e l'obbligo di cessione a terzi delle società e partecipazioni vietate tramite gara ad evidenza pubblica.

L'art. 14, comma 32, DL 78/2010, conv. in legge 122 del 31.05.2010, ha inserito nel quadro normativo alcune limitazioni, successivamente più volte modificate anche in modo sostanziale, nella costituzione e detenzione di partecipazioni comunali. La norma originaria prevedeva per i comuni con

---

<sup>173</sup> L'art. 2383, comma 3, del Codice Civile stabilisce: <<Gli amministratori ... sono revocabili dall'assemblea in qualunque tempo, anche se nominati nell'atto costitutivo, salvo il diritto dell'amministratore al risarcimento dei danni, se la revoca avviene senza giusta causa>>.

<sup>174</sup> Ai sensi dell'art. 3 comma 27 il divieto opera per "le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

<sup>175</sup> La norma originaria si applicava a tutte le partecipazioni, sia dirette che indirette. Successivamente il divieto è caduto per le partecipazioni indirette per effetto dell'art. 71, comma 1) lett. b) della legge 69/2009.

<sup>176</sup> L'art. 14, comma 32, DL 78/2010 ha previsto per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti l'impossibilità di costituire società e per i comuni con popolazione compresa fra 30.00 e 50.000 abitanti la possibilità di detenere una sola partecipazione.

popolazione inferiore a 30.000 abitanti l'impossibilità di costituire società e per i comuni con popolazione compresa fra 30.000 e 50.000 abitanti la possibilità di detenere una sola partecipazione.

Con il DL 112 del 25.06.2008 convertito nella Legge 6 agosto 2008 il Legislatore interviene anche nella regolamentazione dell'assunzione di personale dipendente e dell'affidamento degli incarichi a soggetti esterni da parte delle società pubbliche partecipate da qualsiasi pubblica Amministrazione. L'art. 18 del DL 112/2008 estende alle società a capitale interamente pubblico operanti nella gestione di servizi pubblici locali l'applicazione dei principi in materia di reclutamento del personale già previsti per la pubblica amministrazione e sanciti dall'art. 35, comma 3 del D.Lgs. 165/2001<sup>177</sup>.

A carico delle società a totale capitale o controllo pubblico che svolgono attività diverse dai servizi pubblici locali, la norma impone il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nell'assunzione del personale e nel conferimento degli incarichi.

L'art. 19 del DL 78/2009, inserendo nel citato art. 18 del DL 112/2008 il comma 2 bis, ha esteso l'applicazione alle società integralmente partecipate o controllate da enti locali dei divieti, vincoli e limitazioni già operanti a carico dell'amministrazione controllante.

Il percorso di equiparazione delle società partecipate pubbliche centrali e locali alle amministrazioni pubbliche in tema di reclutamento del personale e affidamento degli incarichi, si consuma definitivamente con il comma 29 dell'art. 9 del DL 78 del 31 maggio 2010, convertito nella Legge 122 del 30 luglio 2010,

---

<sup>177</sup> L'art. 35, comma 3, D.Lgs. 165/2001 prevede <<Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

a) *adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;*

b) *adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;*

c) *rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;*

d) *decentramento delle procedure di reclutamento;*

e) *composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali*>>.

che dispone l'applicazione indistinta delle disposizioni in materia di pubblico impiego previste dallo stesso art. 9 a tutte le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione secondo la classificazione ISTAT<sup>178</sup>, controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni.

L'intento preciso e comune delle diverse disposizioni è eliminare la tendenza, diffusa negli Enti locali, di assumere e gestire il personale al di fuori dei vincoli pubblici<sup>179</sup>, consolidando così la tendenza in atto verso un modello di società regolamentato dal diritto societario privato, assoggettato gestionalmente alle norme del diritto amministrativo.

### **3.1.2 L'estensione del Patto di stabilità alle società partecipate pubbliche**

L'inclusione delle società partecipate pubbliche nel perimetro della Pubblica amministrazione e il loro diffuso utilizzo anche per finalità elusive dei vincoli della finanza pubblica hanno spinto il legislatore ad un loro esplicito e diretto assoggettamento al Patto di stabilità interno. In effetti, è bene precisarlo, la loro gestione e le risorse ad esse destinate dagli Enti pubblici proprietari rientravano già nel novero dei vincoli del Patto, ma alcune operazioni, verso o tramite le suddette società venivano dissimulate artificialmente per eludere i vincoli imposti.

Il primo assoggettamento risale al 2008, precisamente al DL 112 del 25 giugno 2008 e alla sua Legge di conversione, la n. 133 del 6 agosto 2008. I testi normativi originari, presto integrati e modificati, hanno però delineato evidenti contrasti sul tipo di società destinatarie del provvedimento per la presenza di previsioni discordanti in due distinti articoli, causa il mancato coordinamento

---

<sup>178</sup> Cfr. GRANDIS F.G. – MATTEI Giorgia, *L'armonizzazione delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica*, Giuffrè, Milano, 2015, pag. 147 e 148. Gli autori definiscono il Conto Economico Consolidato della pubblica Amministrazione come il documento statistico posto alla base del calcolo dei parametri di stabilità europei. L'individuazione delle Amministrazioni pubbliche rientranti nel consolidamento avviene annualmente a cura dell'ISTAT nella pubblicazione del cosiddetto "elenco ISTAT" ai sensi dell'art.1 della legge 31.12.2009, n. 196.

<sup>179</sup> <<La finalità fu pertanto quella di evitare l'aggiramento dei vincoli dettati per il pubblico impiego e per il conferimento degli incarichi attraverso la costituzione di società di facciata o di comodo>>, E. CIVETTA, *I vincoli e gli obblighi imposti alle società partecipate: excursus normativo*, in *La Finanza locale*, n. 6, 2010.

normativo<sup>180</sup>. L'impatto e la forza del provvedimento è risultato poi limitato dal rinvio, operato dal DPR 168/2010, della definizione delle modalità e della modulistica per le comunicazioni ai fini del patto, ad un decreto ministeriale da emanare nell'ambito dell'esercizio della delega della legge sul federalismo fiscale prevista in materia di bilancio consolidato<sup>181</sup>. L'assenza della disciplina attuativa e della modulistica di riferimento ha escluso l'operatività dell'assoggettamento al Patto e ne ha precluso l'efficacia prevista.

Ma c'è di più. Prima la sentenza della Corte Costituzionale n. 325 del 17 novembre 2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 lett. a) nella parte in cui dispone "l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno" e, poi, la Delibera 7/2012 Corte dei Conti, sez. reg. Lombardia, sulla base delle disposizioni nazionali e degli orientamenti comunitari ha escluso le società miste pubblico-privato dall'assoggettamento al rispetto del patto in quanto connotate dal carattere concorrenziale derivante dall'individuazione del socio operativo privato a mezzo gara "a doppio oggetto".

Aldilà dell'altalenante assoggettamento delle società partecipate pubbliche ai vincoli del patto di stabilità<sup>182</sup>, appare molto più incisivo ed efficace il sistema di garanzie e sanzionatorio introdotto dal legislatore contro il rischio di elusione delle norme previste in materia. Sono state previste in particolare la nullità dei contratti di servizio ed altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli Enti

---

<sup>180</sup> <<Mentre l'articolo 18 della Legge 133/2008 (il comma 2-bis introdotto dall'art 19 del DL78/2009, ndr) prevedeva l'estensione al patto di stabilità a tutte le società pubbliche titolari di affidamenti diretti e quindi anche per le società miste di natura strumentale, l'art 23-bis comma 10 del Lg 112/2008 si limitava a richiederlo per le società in house di servizi pubblici locali a rilevanza economica>>, in CIVETTA E., *L'assoggettamento al Patto di stabilità*, in *La Finanza locale*, n. 6, 2010, pag. 40.

<sup>181</sup> art.2, comma 2, lett. h) legge 42/2009.

<sup>182</sup> A conferma: art. 4 comma 33 DI 38/2011 convertito con modifiche nella Legge 183/2011 che prevede l'esclusione delle società miste; art. 3-bis, comma 5, DL 138/2011 che estende l'assoggettamento al Patto, abrogato dall'art. 1 comma 559 lett. a) Legge 147/2013 a decorrere dal 01.01.2014; l'art. 1 comma 553 della legge 147 del 27.12.2013 che prevede che le società a partecipazione di maggioranza concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la sana gestione dei servizi, secondo criteri di economicità ed efficienza (a dire il vero criteri fondamentali ai quali dovrebbe ordinariamente informarsi l'azione di tutti gli enti ed organismi pubblici per conseguire il buon andamento indicato dalla costituzione).

locali con l'intento di eludere il rispetto del Patto<sup>183</sup> e la comminazione di sanzioni pecuniarie rapportate agli emolumenti, agli amministratori e al Responsabile del servizio economico finanziario, qualora il rispetto del Patto fosse stato conseguito con imputazione contabile delle entrate e delle spese non corretta, o tramite altri comportamenti elusivi<sup>184</sup>.

Il filtro di controllo sostanziale e non meramente formale della Corte dei Conti è stato inoltre chiamato ad evidenziare e sanzionare comportamenti critici rinvenibili nella elaborazione dei documenti contabili degli enti, diretti a conseguire solo formalmente il rispetto degli obiettivi del Patto<sup>185</sup>.

### **3.1.3 L'attenzione rivolta alle società partecipate dalle politiche di spending review**

Gli interventi legislativi rivolti a suscitare comportamenti più attenti sul fronte della spesa da parte degli Enti locali hanno riservato particolare attenzione alle società partecipate, spesso oggetto di interventi di ristrutturazione e di riorganizzazioni.

---

<sup>183</sup> Nullità introdotta dall'art. 1 comma 111-bis della Legge 220 del 13.12.2010, esclusi per gli atti della Regione dall'art. 31, comma 30 e 31 del 12.11.2011.

<sup>184</sup> Sanzioni previste dall'art. 1 comma 111-ter della Legge 220/2010.

<sup>185</sup> Cfr. BAREANO C., *I vincoli gravanti sulle società partecipate*, in Atti del Convegno nazionale *Il sistema delle società partecipate dagli enti locali. Doveri di governance, adempimenti dei comuni ed operazioni straordinarie*, in [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it); L'autore, in tema di controlli della Corte dei Conti sul rispetto del Patto di stabilità, afferma: <<...nell'inquadramento sostanziale di movimentazione finanziaria, sono emerse, sempre in via semplificativa, alcune criticità in ipotesi di realizzazione di opere da parte dell'organismo partecipato per conto dell'ente locale. Quando questa avviene attraverso somme erogate alla società in house a titolo, ad esempio di concessione di credito o che comunque gravano sull'ente in virtù di specifici impegni contrattuali (fidejussioni) allocate dall'ente nei servizi per conto terzi, non possono essere scomutate, se non illegittimamente, dal calcolo dei saldi del Patto di stabilità. Così, eventuali concessioni di credito, successivamente oggetto di rinuncia da parte dell'ente, vanno considerate versamenti a fondo perduto e ricomprese nei saldi. Oppure, quando la società partecipata assume l'onere della realizzazione di opere infrastrutturali attraverso mutui i cui oneri sono assunti a carico dell'ente sotto forma di contributi: il limite di indebitamento calcolato dall'ente con esclusivo riferimento agli interessi passivi pagati direttamente dall'ente non è coretto né può ritenersi limitata la responsabilità dell'ente stante la frequente cessione del credito pro-solvendo a garanzia, e il rilascio di lettere di patronage da parte dell'ente>>.

Il DL 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella Legge 7 agosto 2012, 135, di revisione della spesa pubblica contiene, ad esempio, importanti disposizioni in tema di società strumentali<sup>186</sup>.

L'art. 4 ha disposto lo scioglimento entro il 31.12.2013, o in alternativa l'alienazione, delle suddette società controllate, direttamente o indirettamente, e con un fatturato nell'anno 2011 a favore delle amministrazioni pubbliche superiore al 90% del fatturato complessivo. In caso di alienazione, da effettuarsi mediante procedure di evidenza pubblica, la norma ha previsto la contestuale assegnazione all'aggiudicatario della fornitura per cinque anni a decorrere dal 01 luglio 2014 "per ricondurre al mercato una parte (consistente) dei servizi ancora gestiti dalle società partecipate, riconoscendo indirettamente la mancata applicazione dell'art. 13<sup>187</sup> del DL n. 223/2006"<sup>188</sup>.

Sono espressamente rimaste escluse alcune tipologie di società, principalmente le società che producono ed erogano servizi in pubblici mercati concorrenziali, le società di committenza, la SOGEI spa e la Consip spa.

In caso di inottemperanza, le società sopravvissute non potevano essere destinatarie a decorrere dal 01 luglio 2014 di nuovi affidamenti, né di rinnovi di quelli in corso.

Il decreto interviene anche nei rapporti finanziari, e nei collegati aspetti contabili, tra le società pubbliche e gli Enti soci per fare chiarezza e dare certezze dei rapporti debiti-crediti fra i due soggetti. Dispone in tal senso una verifica dei crediti e debiti reciproci, asseverata dai rispettivi organi di revisione, e allegata al Rendiconto dell'Ente socio: gli eventuali scostamenti sono soggetti ad analitiche motivazioni con l'obbligo della riconciliazione entro l'anno successivo al termine dell'esercizio<sup>189</sup>. Ridisegnato il perimetro del settore, il legislatore è intervenuto a rafforzare la finalità della tutela del mercato disponendo la necessità di acquisto sul mercato dei beni e servizi strumentali alle proprie attività mediante le

---

<sup>186</sup> Le società strumentali sono le società che producono beni e servizi strumentali alle attività istituzionali delle pubbliche amministrazioni previste dall'art. 118 Costituzione, non rivolte al pubblico, costituite o partecipate dalle Amministrazioni, Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 2010, n. 1282 e 16 novembre 2010, n. 8069.

<sup>187</sup> Norma commentata nel paragrafo 2.1.1.

<sup>188</sup> BARBIERO – BONACCORSO, *Note di analisi sulla disciplina per le società che gestiscono servizi strumentali*, in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it), 7, 2012, pag. 2.

<sup>189</sup> Art. 6, c. 4, D.L. 95/2012.

procedure previste dal codice degli appalti pubblici<sup>190</sup>, limitando l'affidamento diretto di forniture di beni e servizi solo a favore di società in house providing<sup>191</sup>, nel rispetto della normativa e della giurisprudenza comunitaria.

La stringente necessità di risparmio di spesa ha ispirato nuove riduzioni del numero dei componenti in seno al Consiglio di amministrazione e la nomina di funzionari degli enti partecipanti, la possibilità di nominare l'Amministratore Unico e la riduzione del compenso assegnato stabilendo, dal 2015, il limite massimo pari all'80% del costo complessivamente sostenuto nel 2013.

La nomina ad Amministratore del funzionario dell'ente partecipante, si prefiggeva, oltre alla riduzione della spesa, l'importante finalità di riportare la gestione delle partecipate in seno agli enti proprietari<sup>192</sup> e per evitare evidenti conflitti di interesse come precisato dalla Legge 190/2012, escludeva dall'incarico il funzionario dell'ente preposto al controllo delle società partecipate.

Ulteriori limiti sono stati introdotti anche alla spesa del personale stabilendo tetti sia per la componente rappresentata dai contratti a tempo determinato, sia per la spesa complessiva. A suggello e rinforzo dei vincoli in materia di personale è stata estesa la responsabilità per danno erariale agli amministratori esecutivi e dirigenti responsabili delle società partecipate per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati.

Le società partecipate pubbliche hanno continuato anche negli anni successivi ad essere oggetto di attenzione in tutti gli ambiti per le problematiche irrisolte, nonostante i tentativi continui del legislatore per riportarle ad una gestione razionale, controllata e soprattutto economica che riducesse almeno l'ingente impiego di risorse a cui non conseguivano servizi ed attività soddisfacenti per la collettività.

La legge di stabilità per il 2014, Legge 147 del 27 dicembre 2013, introduce un diverso orientamento sul ruolo strumentale delle società partecipate nel perseguimento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni partecipanti. Le misure forti, indistinte e generalizzate verso tutte le società, non per questo non eludibili, vengono rimodellate e molti vincoli abrogati contestualmente

---

<sup>190</sup> Cfr. Art. 11 del D.Lgs 163/2006, Codice dei Contratti pubblici.

<sup>191</sup> Sul significato di società in house providing si rinvia al par. 1.4.4.

<sup>192</sup> MORIGI P., *La nuova spending review e i controlli gestionali sulle società partecipate*, in *La finanza locale*, 2014, n. 3, pag. 45.

all'introduzione di norme più selettive riguardanti le situazioni e le fattispecie che presentano più criticità.

E infatti molti vincoli esistenti, sotto forma di divieti ed obblighi sono abrogati o almeno sostanzialmente rivisti. È il caso del vincolo al numero delle società che potevano costituire e detenere i comuni con popolazione fino a 50.000 abitanti, dell'obbligo di dismettere le società in perdita nel triennio, dell'obbligo di dismettere le partecipazioni nelle società strumentali, dell'obbligo di sopprimere o accorpare enti di qualsiasi natura, accompagnato dal divieto di nuove costituzioni, diretti allo svolgimento di funzioni di competenza istituzionale degli enti territoriali. Ma è anche il caso delle limitazioni relative al personale e alla dirigenza, in termini di assunzioni e compensi.

Nell'ordinamento si fa strada un importante elemento di natura contabile, il collegamento diretto fra il risultato della società partecipata e il bilancio dell'Ente proprietario, prescrivendo per l'amministrazione socia l'accantonamento di una quota della perdita dell'esercizio precedente, proporzionale alla partecipazione posseduta.

L'intervento è segno anche dell'evoluzione in atto nella contabilità delle pubbliche amministrazioni interessate dalla redazione del Bilancio consolidato con apposite regole e principi che determinano l'obbligo di iscrizione delle perdite e la necessità di flussi informativi articolati, corretti e completi per il monitoraggio della gestione unitaria e complessiva dell'ente.

L'atteggiamento negativo verso l'istituto delle società in house providing cede il posto alla valorizzazione dello strumento ridisegnato conformemente alla normativa e alla giurisprudenza comunitaria.

### **3.1.4 Un primo tentativo organico di razionalizzazione**

La gestione delle risorse pubbliche e la spending review, obiettivi prioritari dell'azione di governo, hanno continuato ad investire le società partecipate pubbliche. Il piano del Commissario della spesa pubblica, prof. Cottarelli<sup>193</sup> si inseriva nel filone già delineato di estrema attenzione del legislatore alle società

---

<sup>193</sup> Ci si riferisce alle "Proposte per una Revisione della spesa pubblica (2014-2016)" del Commissario della spesa pubblica Carlo Cottarelli, pubblicato nel marzo 2014 su [http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/PRIME\\_PROPOSTE\\_PER\\_UNA\\_REVISIONE DELLA SPESA\\_xfinalex.pdf](http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/PRIME_PROPOSTE_PER_UNA_REVISIONE DELLA SPESA_xfinalex.pdf).

partecipate con proposte sulle direttrici già individuate ma con importanti elementi di novità.

Innanzitutto il Piano ha rafforzato l'obiettivo di una riduzione strutturale del numero delle partecipate introducendo un limite al numero ammesso per ente, parametrato al numero degli abitanti, e, opportunamente ha suggerito misure semplificate per lo scioglimento o la dismissione.

Nel Piano emergeva la necessità di improntare l'azione delle società al criterio dell'efficienza gestionale attraverso l'individuazione di appositi indicatori con i quali rapportarsi, anche al fine di programmare ristrutturazioni e riorganizzazioni all'interno degli enti. Corollario essenziale era l'intervento sugli organi societari diminuendo il numero dei componenti, e la relativa spesa, ma facendo risaltare la competenza e l'indipendenza degli amministratori, pur nelle particolari logiche gestionali imposte dalla normativa, ad esempio, per le società caratterizzate dal controllo analogo; in merito al personale prospettava l'esigenza di una razionalizzazione della normativa sulle assunzioni e sulla spesa, in particolare nelle società "in house"; si valorizzava il ruolo dell'attività di vigilanza sugli enti partecipati e la necessità di disporre di banche dati con informazioni quali-quantitative adeguate ma facili da gestire anche nella comunicazione dei dati; si rafforzava lo strumento contabile dell'accantonamento da parte dell'ente socio in caso di perdita societaria.

Il Decreto legge 66 del 24 aprile 2014, n. 66 convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89 riprendendo le indicazioni del citato Piano Commissariale è intervenuto nuovamente sul trattamento economico del personale delle società partecipate, sulla riduzione dei costi gestionali e delle spese per il funzionamento degli organi societari. Il Decreto ha previsto anche un piano di razionalizzazione degli enti e organismi pubblici e soprattutto delle controllate dirette e indirette, rimettendone l'adozione alla competenza del Commissario straordinario per la spesa pubblica<sup>194</sup>.

L'ennesimo intervento legislativo sulle società partecipate, la legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 23 dicembre 2014, al comma 611 dell'art.1 <<al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza

---

<sup>194</sup> MORIGI P., *op. cit.*, in La Finanza locale, 3, 2014, pag. 43.

e del mercato>> ha posto carico degli enti pubblici territoriali, delle camere di commercio e di altri enti pubblici, l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente detenute, con l'intento di ridurle entro lo spirare della fine dell'anno; la norma ha individuato anche i criteri e le modalità attuative degli interventi.

I criteri previsti, già considerati in precedenti interventi di razionalizzazione, assumevano un significato diverso e risultavano ulteriormente rafforzati. Balza ad evidenza il carattere *non indispensabile* al perseguimento delle proprie finalità istituzionali" delle società e delle partecipazioni societarie da sciogliere o alienare<sup>195</sup>. Altri criteri selettivi delle società da dismettere riguardavano l'assenza di dipendenti o il numero di dipendenti inferiore al numero degli amministratori, l'eliminazione di società che svolgevano attività analoghe o simili ad altre società mediante operazioni di fusione o di internalizzazione di funzioni, l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica, la contrazione dei costi di funzionamento attraverso la riorganizzazione degli organi e la riduzione dei compensi.

Il Piano di razionalizzazione era regolamentato anche nei modi e nella tempistica, stabilendo la norma un primo termine per la redazione del piano operativo contenente l'indicazione delle società interessate, le modalità e i tempi di attuazione e il dettaglio dei risparmi previsti, ed un secondo termine per la rendicontazione delle misure attuate e dei risultati conseguiti. Prevedeva inoltre che il Piano e la Relazione fossero resi pubblici sul sito internet istituzionale dell'Amministrazione interessata e trasmessi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Sintomatico è il coinvolgimento della Corte dei Conti sempre più chiamata a verificare la correttezza contabile, finanziaria ed economica delle pubbliche amministrazioni, ora ampliata con l'estensione alle loro partecipazioni societarie.

---

<sup>195</sup> <<Sorge immediato il confronto con la "stretta necessità" prevista dalla legge 244 del 2007, che viene rafforzata. Preliminarmente si sottolinea come le società a mercato non siano giustificate in quanto contemporaneamente, non realizzano le finalità istituzionali e contrastano con il quadro europeo. L'essere indispensabili è assai più stringente dell'essere strettamente necessario. Sarà ovviamente difficile o mantenere una società sotto questo profilo, conseguendone che molte società dovranno essere eliminate>>, FARNETI G. in *Il Perimetro delle società partecipate secondo la legge di stabilità*, in *Azienditalia*, 1, 2015, pag. 60.

Le norme approvate però difettavano di norme sanzionatorie specifiche e di interventi sostitutivi in caso di inadempienza, i termini apparivano, viste tali carenze, ordinatori e non perentori, per cui potevano sorgere dubbi sui possibili effetti della novella normativa.

Una riflessione più attenta e approfondita porta a conclusioni diverse.

Il piano di razionalizzazione imponeva l'obbligo per gli enti destinatari di valutare sostanzialmente, e non solo formalmente, le ragioni dell'esistenza delle proprie partecipate in riferimento alla normativa vigente e ai principi fondamentali dell'azione amministrativa, primo fra tutti il buon andamento dell'amministrazione.

Scopi espliciti della norma erano la corretta ed opportuna utilizzazione delle risorse, la riduzione dei costi, l'efficiente ed efficace svolgimento dell'azione amministrativa: concetti di chiara natura economico aziendale a cui riferirsi nelle valutazioni e nell'adozione dei provvedimenti richiesti.

Il comportamento sostanzialmente omissivo, sia nella forma che nella sostanza, consuma gravi violazioni di legge come il difetto di motivazione degli atti, la falsità di documenti contabili e la generazione di danno erariale, fattispecie per le quali l'ordinamento prevede già misure sanzionatorie di contrasto<sup>196</sup>.

La massiccia produzione normativa delineata in materia di società partecipate pubbliche ha reso complesso il sistema senza risolvere le problematiche perché le norme risultano spesso disapplicate, modificate o prorogate dallo stesso legislatore prima che potessero produrre i loro effetti<sup>197</sup>; inoltre i sistemi di controllo attivati, anche quelli esterni sempre più frequenti e puntuali portati dalla giurisprudenza contabile non sono riusciti a dissuadere comportamenti contrastanti.

In tale contesto il governo in carica ha ritenuto la questione rilevante e di primissimo ordine nell'ambito del generale funzionamento della pubblica Amministrazione ed ha riservato al riordino delle società pubbliche uno dei primi

---

<sup>196</sup> FARNETI G., *op. cit.*, in *Azienditalia*, 2015, n.1, pag. 64.

<sup>197</sup> Per tutti si fa riferimento a: 1) La legge 27 dicembre 2014 n. 147, legge di stabilità per il 2014, ha abolito i vincoli alla costituzione di società esistente per i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti e alla detenzione di una sola partecipazione in società per i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti posti dall'art. 14, comma 32 del D.L. 78/2010; 2) La medesima legge ha abrogato una parte dell'art. 9 del DL 95/2012 che limitava l'operatività delle società in house degli enti locali.

interventi della programmata riforma generale del sistema amministrativo pubblico.

### **3.2 I principi e i criteri della riforma delle società partecipate pubbliche nella Legge 124/2015**

La Legge 124/2015 contenente deleghe al governo per l'adozione di provvedimenti finalizzati al riordino complessivo della Pubblica amministrazione, si prefigge, per quanto oggetto della nostra analisi, l'obiettivo di razionalizzare e semplificare il sistema delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche ed i servizi pubblici locali di interesse economico.

La normativa vigente in materia di società partecipate pubbliche si presentava molto complessa ed eterogenea, come più volte detto, non fosse altro per l'eccessiva numerosità e frammentarietà delle fonti vigenti. La legge delega<sup>198</sup> impone che la normativa vigente converga in un testo unico di coordinamento formale e sostanziale che assicuri coerenza ed organicità al sistema al fine di semplificare, rendere chiara e comprensibile la disciplina per conseguire la sua effettiva applicazione. Inoltre, il riordino della disciplina, finalizzato anche alla tutela e promozione della concorrenza, deve essere <sup>199</sup> attuato nel rispetto e in applicazione di criteri e principi direttivi dettagliatamente espressi in:

- a) differenziare le tipologie societarie in riferimento alle attività svolte, agli interessi pubblici perseguiti, alle modalità di affidamento diretto o ad evidenza pubblica;
- b) ridefinire la disciplina relativa alla costituzione, assunzione e mantenimento delle partecipazioni nell'ambito dei compiti istituzionali o di obiettivi strategici per la gestione di rilevanti interessi pubblici, quali i servizi di interesse economico generale;
- c) definire un preciso regime di responsabilità degli amministratori e degli enti partecipanti, degli organi di gestione e di controllo delle società, del personale alle dipendenze;

---

<sup>198</sup> Art. 16, comma 2, della Legge 124/2015.

<sup>199</sup> Art. 18 della legge 124/2015.

- d) definire la corretta gestione delle risorse e dell'immagine del socio pubblico, le regole di designazione dei componenti degli organi societari anche per garantire la loro autonomia rispetto agli enti proprietari, le politiche retributive degli amministratori legate al miglioramento della qualità dei servizi in rapporto ai costi di produzione e alle tariffe;
- e) rafforzare i criteri pubblicistici in materia di acquisti e di reclutamento del personale, di politiche retributive legate al valore anche economico dei risultati conseguiti;
- f) definire le regole in materia di flussi finanziari fra società e ente socio secondo regole di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatori di mercato;
- g) dare attuazione alle disposizioni per la redazione del Bilancio consolidato dell'Ente socio.

La delega prevedeva inoltre per le società partecipate da enti locali criteri specifici relativi a:

- a) adeguatezza della forma societaria e procedure per l'internalizzazione e per l'assunzione, mantenimento e razionalizzazione delle partecipazioni anche in riferimento ai risultati della gestione;
- b) individuazione di strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento degli interessi pubblici e la tutela della concorrenza;
- c) trasparenza e confrontabilità dei dati economico-patrimoniali ed indicatori di efficienza;
- d) raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa attraverso la riduzione delle società e la loro aggregazione;
- e) introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione della razionalizzazione, basato sulla restrizione dei trasferimenti dallo Stato centrale;
- f) previsione di strumenti di tutela occupazionale nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione;
- g) alla trasparenza e rendicontazione da parte delle società verso le amministrazioni partecipanti.

In materia di società partecipate il Governo è intervenuto con l'approvazione della legge delegata della quale, nei prossimi paragrafi, è esaminata la portata riformatrice.

### **3.3 Le società partecipate nel D. Lgs. 175/2016**

Il D. Lgs. 175 del 19 agosto 2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), attuativo della delega contenuta nella Legge 124/2015, ha riordinato organicamente la complessa e frammentata normativa vigente in materia di società partecipate contemperando gli aspetti di matrice civilistica con quelli amministrativi e soprattutto sancendo espressamente e con forza la centralità dei criteri economico-aziendali nella condotta delle procedure amministrative, strada maestra ed inevitabile per conseguire la finalità costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica.

L'esigenza di riorganizzare il settore nell'ambito della più vasta riforma della Pubblica amministrazione, ritenuto rilevante anche dalla Commissione europea<sup>200</sup> ai fini dello sviluppo economico del sistema paese, ha suggerito l'introduzione di profili innovativi di elevata potenziale efficacia finalizzati al contenimento della spesa e alla contemporanea produzione di servizi pubblici di qualità soddisfacente, secondo la percezione dei cittadini-utenti.

Il TUSP è stato oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale di fronte alla quale è stata promossa questione di legittimità costituzionale per:

- a) invasione di competenza della legislazione statale a danno delle regioni;
- b) lesione del principio di leale collaborazione.

La Corte con sentenza 251/2016 ha accolto i profili di censura ed evidenziato che il Governo, nelle vesti di legislatore delegato, avrebbe dovuto coinvolgere attivamente le Regioni nelle materie di propria competenza. Il semplice "parere" espresso dalla Conferenza unificata<sup>201</sup> non è apparso idoneo

---

<sup>200</sup> <<Nel gennaio 2016 sono state assunte nuove iniziative nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione per rimediare alle cause all'origine dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali>>" in *Country report 2016*, Commissione europea, SWD, 81 final, pag. 75.

<sup>201</sup> ai sensi dell'art. 8, D. Lgs. 281/1997.

rispetto alla prevista "intesa", ritenuta strumento di maggior garanzia nel legittimo dialogo tra Stato e Regioni al fine della leale collaborazione tra Stato e autonomie<sup>202</sup>. Il Governo, al fine di superare le criticità ed illegittimità evidenziate dalla Corte, nei termini di vigenza della delega, ha emanato il D.Lgs. 100 del 16 giugno 2017, integrativo e correttivo del Testo unico originario, previa intesa con la Conferenza Unificata<sup>203</sup>, intervenendo a rimodellare alcuni aspetti già regolamentati.

Il Testo Unico è stato successivamente oggetto di altre modifiche tese a definire alcuni profili già disciplinati ad opera della Legge 205/2017 e dalla Legge 145/2018<sup>204</sup>.

L'analisi della riforma, di seguito condotta per tipologia di intervento, fa riferimento al testo attualmente vigente<sup>205</sup>.

### **3.3.1 L'ambito di applicazione del Testo unico**

Il merito fondamentale del TUSP risiede sicuramente nella definizione di un quadro organico che ha sgombrato il campo da molte incertezze e dubbi evidenziati nell'uso e nella gestione delle società pubbliche.

Da sottolineare le finalità della riforma<sup>206</sup>, individuate nell'efficiente gestione dello strumento delle partecipazioni pubbliche, nella tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nella razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica<sup>207</sup>.

---

<sup>202</sup> cfr. MAURO A. e ANTONICELLI G. *“La disciplina delle società partecipate: dalla legge delega n. 124/2015 al Testo Unico 175/2016”*, in LACCHINI M.-MAURO A., *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del nuovo Testo Unico*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pag. 40, che cita ampia giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia.

<sup>203</sup> Intesa sancita nella seduta del 17.03.2017.

<sup>204</sup> Rispettivamente Legge di Bilancio 2018 e Legge di Bilancio 2019.

<sup>205</sup> Il riferimento è a luglio 2020.

<sup>206</sup> art 1, comma 2 TUSP prevede <<Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica>>. La norma è la pietra angolare su cui poggia l'intero impianto della riforma.

<sup>207</sup> FARNETI G: in *Presentazione delle “Le Linee Guida della riforma”*, Azienditalia, 2016, 10, pag. 829, commenta: <<Nessuna novità, quindi, rispetto al recente passato, ma solo, importanti conferme. Non ricavabili da principi di carattere generale, da norme diverse, ma da una precisa

Di particolare rilievo è poi la prescrizione che la materia è regolamentata dalle norme del TUSP e, solo in caso di sua carenza, dalle norme del codice civile e dalle norme generali del diritto privato<sup>208</sup>.

Apprezzabili sono anche la delimitazione del confine di applicazione alle sole società partecipate, con assoluta esclusione di altri enti ed amministrazioni pubbliche e la previsione dell'applicazione di specifiche norme di diritto amministrativo a situazioni circoscritte. Le società partecipate pubbliche risultano pertanto nettamente individuate quali soggetti di natura privatistica, esclusi in modo assoluto dall'applicazione delle norme pubblicistiche e dei vincoli di finanza pubblica, operanti direttamente solo sulle amministrazioni socie<sup>209</sup>.

La precisa e inequivocabile definizione dello status giuridico privatistico delle partecipate pubbliche pone le fondamenta per le disposizioni che estendono le società pubbliche<sup>210</sup> all'assoggettamento alle norme sul fallimento e sul concordato preventivo<sup>211</sup> e, ricorrendone le condizioni, alle disposizioni sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi<sup>212</sup>.

Il D. Lgs. 175/2016, come sancito dall'art. 1, ha ad oggetto la costituzione di società da parte di pubbliche amministrazioni, nonché l'acquisto, il

---

*indicazione che è posta all'inizio del TU e che ne spiega il successivo organico e dettagliato contenuto>>.*

<sup>208</sup> art 1, comma 2 TUSP.

<sup>209</sup> Cfr. ASTEGIANO G., *“Le linee guida della riforma”*, in *Azienditalia*, 1, 2016, n. 10, pag. 841.

<sup>210</sup> La Corte di Cassazione, Sez. I Civile, con la sentenza n. 3196 del 7 febbraio 2017, ha sancito l'applicabilità della disciplina del fallimento alle società in house. Secondo i giudici della Suprema Corte, *“In tema di società partecipate dagli enti locali, la scelta del legislatore di consentire l'esercizio di determinate attività a società di capitali, e dunque di perseguire l'interesse pubblico attraverso lo strumento privatistico, comporta che queste assumano i rischi connessi alla loro insolvenza, pena la violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con esse entrano in rapporto ed attesa la necessità del rispetto delle regole della concorrenza, che impone parità di trattamento tra quanti operano all'interno di uno stesso mercato con identiche forme e medesime modalità.”* Continua la sentenza: *“Il rapporto tra società ed ente è perciò di assoluta autonomia, non essendo consentito al secondo di incidere unilateralmente sullo svolgimento dello stesso rapporto e sull'attività della società mediante poteri autoritativi, ma solo avvalendosi degli strumenti previsti dal diritto societario e mediante la nomina dei componenti degli organi sociali”*.

<sup>211</sup> La crisi di impresa è stata regolata a lungo dalla “Legge fallimentare” Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Attualmente la materia è disciplinata dal “Codice della crisi di impresa” D.Lgs. 12 gennaio 2019 n. 14.

<sup>212</sup> Procedura regolamentata dal D.Lgs. 270/1999 e dal DL 347/2003, conv. in Legge 39/2004.

mantenimento e la gestione di partecipazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Le disposizioni si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate in borsa e alle loro partecipate, tranne il caso in cui queste ultime siano controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche. Restano escluse dall'applicazione anche le società pubbliche di diritto singolare<sup>213</sup> costituite per il perseguimento di specifiche missioni di interesse pubblico.

### 3.3.2 Forme e tipologie di società ammesse

Le forme di società ammesse, indicate espressamente nell'art. 2, sono la società per azioni e la società a responsabilità limitata anche in forma cooperativa e consortile.

In adesione alla normativa e alla consolidata giurisprudenza comunitaria<sup>214</sup> è definito il modello della società in house<sup>215</sup>, destinataria di affidamenti diretti di contratti pubblici al verificarsi di particolari effettive condizioni.

---

<sup>213</sup> Sono società uniche qualificate espressamente tali da atti legislativi dedicati che stabiliscono per ciascuna di esse una particolare disciplina giuridica espressa, anche riguardo l'organizzazione finalizzata all'oggetto sociale e alle effettive operazioni che dovrà svolgere. La STRUTTURA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE, MEF, ha emanato il 18 novembre 2019 un Orientamento in cui precisa che per << *“norme di diritto singolare” – definite anche norme “del caso singolo” o “a fattispecie esclusiva” – devono intendersi le norme la cui peculiarità consiste nell'individuare con precisione, nella propria fattispecie, uno o più elementi, quali, ad esempio, i destinatari della norma o il suo oggetto. Le norme considerate si caratterizzano dunque, rispetto alle altre, per una minore astrattezza, essendo applicabili ad un numero finito (o chiuso) di casi. Nell'ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile>>.*

Un esempio è costituita dalla RAI – Radiotelevisione italiana spa, società concessionaria in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia, costituita con Regio Decreto 1067 del 1923. La regolamentazione attuale è stabilita dalla legge 220 del 28.12.2015, Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.

<sup>215</sup> Un'ampia trattazione delle società in house è riportata nel paragrafo 1.4.4 a cui si rimanda.

Le società a partecipazione mista pubblico-privata<sup>216</sup> dirette allo svolgimento delle attività consentite alle società pubbliche<sup>217</sup>, costituite con oggetto esclusivo l'attività inerente l'appalto o la concessione, hanno una quota di capitale privato minima del 30%; il socio privato è selezionato tramite procedura a "doppio oggetto", ossia una procedura ad evidenza pubblica che individua il privato a cui contestualmente affida l'appalto o la concessione<sup>218</sup>. Tali società, la cui attività non è diretta alla collocazione del prodotto sul mercato in regime di libera concorrenza, non sono soggette alle regole del Codice degli appalti<sup>219</sup> se la scelta del socio privato è avvenuta con gara ad evidenza pubblica e la società realizza l'opera o il servizio in misura superiore al 70% del suo importo.

### **3.3.3 Finalità - Vincoli di scopo e di attività – Obbligo di motivazione**

L'art. 4 del TUSP, intitolato alle finalità perseguibili mediante la gestione di partecipazioni pubbliche, è fondamentale nell'economia generale del provvedimento in quanto ne esplicita le finalità ed i principi. Il comma 1 contiene il divieto assoluto per le amministrazioni pubbliche di costituire, anche indirettamente, e di mantenere in vita società non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Tale divieto individua il "*vincolo di scopo*" delle società pubbliche, circoscritto alle finalità istituzionali proprie dell'ente partecipante per cui è verificata l'insostituibilità dell'attività dell'ente, o della società partecipata, e la realizzazione del fine pubblico individuato; lo strumento societario è ammissibile solo quando il mercato non è in grado di produrre quanto richiesto dalle amministrazioni<sup>220</sup>.

---

<sup>216</sup> La tipologia di società è disciplinata dall'art. 17 del TUSP.

<sup>217</sup> vedi art. 4 comma 1 e 2 del TUSP

<sup>218</sup> l'art. 17 contiene ulteriori disposizioni: la durata della partecipazione non può superare la durata dell'appalto o della concessione; nello statuto devono essere inseriti criteri per lo scioglimento del rapporto partecipativo in caso di risoluzione del contratto di servizio; sono previste deroghe nel modello civilistico societario.

<sup>219</sup> Decreto Legislativo 50 del 2016.

<sup>220</sup> Vedasi al riguardo MAURO – ANTONICELLI, *op. citata*, pag. 75.

Affermato l'obbligo di perseguire uno scopo strettamente connesso al raggiungimento di fini istituzionali, la società partecipata pubblica può svolgere solamente un'attività tra quelle espressamente previste:

- 1) produzione di un servizio di interesse generale, compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali allo stesso servizio;
- 2) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di accordi di programma con altre amministrazioni pubbliche;
- 3) realizzazione e gestione di un'opera pubblica e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un partenariato con privato da individuare con procedura ad evidenza pubblica;
- 4) autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o alle loro funzioni;
- 5) servizi di committenza, incluse le committenze ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

La norma individua poi ulteriori attività ammesse in deroga<sup>221</sup> nonché società nominalmente individuate, inserite nell'allegato A al decreto, escluse dall'applicazione del TUSP<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> Recitano l'art. 7 <<Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico - sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili>> e l'art. 8 <<E' fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli art. 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con finalità didattiche>>”

<sup>222</sup>Il decreto correttivo, in attuazione dell'intesa con la Conferenza Stato – Regioni, ha introdotto, poi, la facoltà di escludere dall'applicazione dei vincoli disposti dall'art. 4 del Testo Unico singole società a partecipazione pubblica con provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero del Presidente della Regione con riguardo alle partecipazioni regionali. In merito il Consiglio di Stato, nel parere reso sul D.Lgs. 100/2017, correttivo del D.Lgs. 175/2016, ha espresso dubbi sulla “legalità” del potere attribuito ad organi esecutivi in assenza di criteri normativi atti a fungere da parametro di riferimento nell'esercizio del potere e dubbi sull'esistenza di fondamento del suddetto potere nella legge delega.

Il legislatore<sup>223</sup> ha previsto un dettagliato ed articolato “obbligo di motivazione” degli atti deliberativi di costituzione o acquisto di partecipazioni, da parte dell’amministrazione procedente.<sup>224</sup> La norma non costituisce certamente una novità dell’ordinamento, ma purtroppo diffusamente negli atti amministrativi, come osserva Farneti<sup>225</sup> *“la motivazione è quasi sempre mancante o nominalistica, spesso di tipo tautologico, tale comunque da non informare”*.

Fuori dai casi in cui è una norma a prescrivere la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione, anche indiretta, l’atto deliberativo dell’organo competente dell’ente<sup>226</sup>, atto di natura discrezionale, deve essere analiticamente motivato e deve giustificare la scelta in merito a:

- 1) strumentalità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali;
- 2) ragionevolezza della scelta in relazione alle finalità istituzionali perseguibili in termini di convenienza economica, rispetto a soluzioni gestionali alternative, e sostenibilità finanziaria;
- 3) compatibilità della scelta con i principi di “efficienza, efficacia ed economicità” dei procedimenti amministrativi.

Al fine di razionalizzare l’uso dello strumento societario in alternativa al ricorso al mercato, l’atto deliberativo deve argomentare sulla necessità della scelta e sulla sua opportunità, attraverso analisi tecniche quali ad esempio il ricorso a business plan, rispetto ad ipotesi di destinazione alternativa delle risorse

---

<sup>223</sup> art. 5 TU D.Lgs. 175/2016.

<sup>224</sup> L’art. 3 della Legge 241/90, rubricato Motivazione del provvedimento, al comma 1, recita <<Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l’organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria>>.

<sup>225</sup> FARNETI G., *“Introduzione alla lettura del TU: siamo alla vigilia di un concreto processo di cambiamento?”*, Azienditalia, 2016,10, pag. 833.

<sup>226</sup> A norma dell’art.7 del TU l’atto deliberativo di partecipazione di un ente alla costituzione di una società è adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in caso di partecipazioni statali, provvedimento del competente organo della Regione per le partecipazioni regionali, deliberazione del Consiglio Comunale per le partecipazioni comunali, delibera dell’organo amministrativo dell’ente negli altri casi. Il successivo art. 8 riproduce analoghe disposizioni in materia di acquisto di partecipazioni in società pre-costituite.

(valutando il costo opportunità per l'ente) e di gestione diretta o esternalizzata del servizio.

La motivazione non potrà essere più solo "giuridica" ma dovrà anche giustificare la compatibilità della scelta nel rispetto del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione pubblica. La ratio della norma è la giustificazione dell'uso dello strumento societario piuttosto che il ricorso al mercato e la destinazione delle risorse ad una finalità piuttosto che ad altre nell'ottica del rispetto dei basilari principi della corretta gestione dei procedimenti amministrativi<sup>227</sup>.

La norma impone altresì il rispetto dei trattati comunitari dell'intervento finanziario, in particolare la compatibilità con la disciplina sugli aiuti di stato alle imprese.

L'atto deliberativo è assoggettato a forme di controllo preventivo da parte della Corte dei conti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alle quali va trasmesso.

### **3.3.4 L'organizzazione e la governance delle società partecipate pubbliche**

I principi basilari della governance delle società a controllo pubblico sono contenuti nell'art. 6 del TUSP che impone norme cogenti dirette alla prevenzione di situazioni di rischio di crisi aziendale e l'adozione di contabilità separate per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività.

Alla governance sono dedicate altre disposizioni in materia di organi societari, funzionamento delle società e gestione del personale.

Con l'obiettivo di mantenere sotto controllo l'universo delle società partecipate è poi previsto a regime, a carico di ciascun ente detentore di quote societarie e con frequenza annuale, un'attività di revisione delle partecipazioni definita "*razionalizzazione periodica*" che segue la "*revisione straordinaria*",

---

<sup>227</sup> D'ARIES – GLINIANSKI – TESSARO, *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica. Commento articolo per articolo del D.Lgs. 175/2016*, Maggioli, 2016, pag. 46 e segg., al riguardo così si esprimono: <<Il legislatore pone un forte accento al sacrificio pubblico di investimento di risorse, che sono appunto pubbliche, nella costituzione o nell'acquisto di partecipazioni, richiedendo la dimostrazione dell'utilità ritraibile da tale sacrificio, sempre in un'ottica di finalità istituzionale>>.

prevista entro l'anno successivo all'introduzione della riforma, per dare immediata attuazione e valenza alle nuove norme e avviare il nuovo corso del settore.

*a) obbligo di separazione contabile*

La legislazione nazionale in materia di tutela della concorrenza e del mercato, la Legge 287 del 1990, prevede all'art.8 come modificato dall'art. 11 della Legge 57/2001, l'obbligo di agire tramite società separate, cosiddetto "*unbundling societario*" alle imprese, pubbliche e private, qualora in aggiunta ai servizi pubblici di interesse economico generale o ad attività svolte in regime di monopolio, intendano svolgere altre attività non protette<sup>228</sup>. L'art. 6 del TUSP, espressamente in deroga al punto 2-bis, dell'art. 8 della legge 287/1990, prevede l'obbligo di separazione contabile, "*unbundling contabile*", per le società a controllo pubblico che in aggiunta ad attività esercitate in forza di diritti esclusivi o speciali intendano svolgere attività in regime di mercato<sup>229</sup>. Il successivo art. 15, comma 2, prevede che la Struttura del MEF competente per il controllo ed il monitoraggio del TUSP "*adotta nei confronti delle stesse società le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza*".

Nell'ambito dell'approfondimento nei prossimi capitoli dell'informativa esterna a cui sono tenute le società partecipate pubbliche, sarà dato ampio

---

<sup>228</sup> Art. 8 della Legge 10.10.1997, n. 287: "2. *Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati. 2-bis. Le imprese di cui al comma 2, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono ai sensi del medesimo comma 2, operano mediante società separate*".

<sup>229</sup> L'unbundling contabile è prevista nel nostro ordinamento, conformemente a direttive comunitarie, in altri settori produttivi di servizi di interesse economico generale, laddove le imprese esercitino attività non protette. Ad esempio il D. Lgs.13.01.1999 n.18 "Attuazione della Direttiva 96/97/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità", ha introdotto, per gli enti di gestione degli aeroporti, i vettori e i prestatori che forniscono servizi di assistenza a terra, l'obbligo di operare la separazione contabile tra le attività legate alla fornitura dei predetti servizi e le altre esercitate.

spazio al contenuto e alle disposizioni della “Direttiva sulla separazione contabile” emanata il 09.09.2019 dal MEF – Dipartimento del Tesoro – Direzione VIII<sup>230</sup>.

*b) Relazione sul governo societario - Programmi di valutazione del rischio aziendale*

Le società a controllo pubblico annualmente, a norma dell'art. 6 del TUSP, redigono la Relazione sul governo societario da pubblicare congiuntamente al Bilancio dell'esercizio per fornire informazioni ai soci in merito all'adozione di programmi di valutazione del rischio aziendale e di ulteriori strumenti di governo societario, o le ragioni per cui si è ritenuto di non adottarli, quali:

- regolamenti interni per assicurare la conformità dell'attività sociale alle norme in materia di tutela della concorrenza e di tutela della proprietà intellettuale e dei brevetti;
- un ufficio di audit interno, strutturato adeguatamente alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo e trasmette allo stesso regolari periodiche informative sulla regolarità e di efficienza della gestione;
- codici di condotta aziendali inerenti i comportamenti imprenditoriali nei confronti degli utenti, dei consumatori, dei dipendenti e di qualsiasi altro portatore di interessi legittimi coinvolto nell'attività; in alternativa a codici personalizzati è ammessa l'adesione a codici collettivi;
- programmi di responsabilità sociale d'impresa.

La relazione sul governo societario e la valutazione del rischio di crisi aziendale costituiscono tematiche di stretta pertinenza dell'informativa esterna troveranno, anch'esse, ampia trattazione in seguito<sup>231</sup>.

*c) Organi societari*

Il Testo Unico è intervenuto in modo deciso sugli organi di governo della società nell'ottica di una definizione chiara dei compiti ulteriori richiesti dalla

---

<sup>230</sup> All'argomento è dedicato il successivo paragrafo 4.6.

<sup>231</sup> Alle tematiche è dedicato il successivo par. 4.7.

specificità delle società pubbliche, delle responsabilità derivanti dalla gestione, della composizione degli organi e del compenso.

La principale novità è sicuramente la previsione, di norma, dell'organo amministrativo costituito dall'Amministratore Unico, potendo in deroga l'assemblea prevedere il Consiglio di amministrazione o sistemi alternativi, monistico o dualistico, comunque nel limite massimo di cinque componenti, con delibera motivata da adeguatezza organizzativa e comunque considerando l'esigenza di contenimento della spesa<sup>232</sup>. In caso di deroga è prescritto l'invio della delibera alla Corte dei conti e alla preposta Struttura di monitoraggio presso il Ministero dell'economia<sup>233</sup>.

Ai componenti degli organi è richiesto, oltre a quanto eventualmente previsto dallo statuto e dalle ordinarie norme civilistiche, il possesso dei requisiti di onorabilità, professionalità ed autonomia da stabilirsi con DPCM<sup>234</sup>, previa intesa in Conferenza unificata. La scelta deve assicurare il rispetto del principio dell'equilibrio di genere secondo le norme ordinamentali, o nel caso di organo individuale, almeno nella misura di un terzo sulle nomine effettuate dall'Ente in ragione di anno<sup>235</sup>.

È prevista l'inconferibilità e l'incompatibilità dell'incarico negli organi di amministrazione e controllo per i dipendenti dell'amministrazione controllante o vigilante<sup>236</sup>.

I compensi dei componenti gli organi di amministrazione e controllo sono definiti in base alla fascia di appartenenza della società nell'ambito delle fasce previste con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>237</sup>, determinate secondo parametri dimensionali qualitativi e quantitativi; in ogni caso non potranno mai superare la soglia di € 240.000.

---

<sup>232</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 2 e 3.

<sup>233</sup> La struttura è stata individuata con DM 16.05.2017 nella Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro;

<sup>234</sup> Alla data attuale, luglio 2020, il decreto non è stato ancora emanato.

<sup>235</sup> Ai sensi dell'art.11 comma 4.

<sup>236</sup> Ai sensi dell'art.11 comma 8.

<sup>237</sup> L'art. 11 comma 4 rinvia ad un decreto ministeriale del MEF l'individuazione di fasce per la classificazione delle società pubbliche, per ciascuna delle quali è individuato il limite massimo di compenso per gli organi amministrativi e di controllo. Il decreto non è stato ancora emanato (luglio 2020).

Completano il quadro le disposizioni in materia di responsabilità civile e contabile degli Enti partecipanti e dei componenti gli organi delle società, la definizione delle situazioni che danno luogo a danno erariale nei confronti della società e le modalità di assoggettamento al controllo giudiziario sull'amministrazione delle società controllate pubbliche<sup>238</sup>.

Al fine di evitare aggravii della spesa pubblica il provvedimento obbliga ad inserire nello statuto delle società divieti di deleghe esecutive in seno all'organo amministrativo collegiale, il divieto di nomina di vicepresidenti o, in alternativa, la previsione di valenza solo in caso di assenza o impedimento del presidente senza compensi aggiuntivi, il divieto di corrispondere indennità di fine mandato agli amministratori, il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalla normativa generale.

#### *d) La gestione del personale*

Altro aspetto rilevante nelle vicissitudini delle società partecipate pubbliche è rappresentato dal personale dipendente e, puntualmente, il TU è intervenuto a regolamentarlo in modo circostanziato. Il rapporto di lavoro, secondo l'impianto risultante, è assoggettato alla disciplina propria del rapporto di lavoro del settore privato, mentre il reclutamento è improntato alla disciplina pubblicistica. Le società a controllo pubblico individuano con atti propri criteri e modalità per il reclutamento ispirati ai principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità ed altri principi stabiliti per le pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art.35 del D. Lgs.165/2001. In caso di inerzia o comportamenti difformi da parte delle società le disposizioni ivi contenute trovano comunque piena e diretta applicazione.

In materia di personale, poi, le società a controllo pubblico sono tenute ad effettuare programmazioni specifiche fissando obiettivi, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento che annoverano anche quella per il personale, agendo sul contenimento degli oneri contrattuali e sulle politiche di assunzione.

Il provvedimento interviene poi in materia di mobilità del personale. In caso di reinternalizzazione di funzioni o di servizi gestiti da una partecipata le

---

<sup>238</sup> Artt. 12 e 13 del TUSP.

amministrazioni procedono al riassorbimento del personale già dipendenti dell'amministrazione e collocati presso la partecipata.

L'incontrollata gestione del personale delle società pubbliche ha indotto, in quelle controllate, una ricognizione straordinaria della forza lavoro esistente per individuare eventuali eccedenze da ricollocare con procedure di mobilità in ambito regionale<sup>239</sup>.

*e) La revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica*

All'avvio della riforma è stata posta a carico delle Amministrazioni in possesso di quote societarie la "revisione straordinaria" delle partecipazioni per individuare quelle che presentavano difformità rispetto ad elementi specificatamente individuati dalla norma e da assoggettare a dismissione<sup>240</sup>. Estremamente rilevante è comunque l'introduzione a sistema di una ricognizione annuale, a carico di ciascuna amministrazione a partire dal 2018, tesa ad individuare l'assetto delle partecipazioni e la loro conformità alle norme ed adottare, conseguentemente, piani di riassetto tramite fusione, alienazione e liquidazione di quelle risultanti difformi.

L'assoggettamento alle operazioni di razionalizzazione si verifica nei seguenti casi<sup>241</sup>:

- a) partecipazioni societarie non rientranti negli scopi, nelle attività e nelle categorie permesse dal TU;
- b) società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) società esercenti attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società;
- d) società che nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro (la soglia della revisione straordinaria era inizialmente fissata a € 500.000);

---

<sup>239</sup> Per una dettagliata analisi sulle norme in materia di personale si rinvia a D'ARIES – GLINIANSKI – TESSARO, *op.cit.*, Maggioli, 2016, pag. 157 e segg.

<sup>240</sup> Art. 24 del TUSP.

<sup>241</sup> Art. 20, comma 2 del TUSP.

- e) partecipazioni societarie non rientranti negli scopi, nelle attività e nelle categorie permesse dal TU;
- f) società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- g) società esercenti attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società;
- h) società che nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro (la soglia della revisione straordinaria era inizialmente fissata a € 500.000);
- i) partecipazione diverse da quelle in società attive nella produzione di un servizio d'interesse generale con un risultato negativo per quattro esercizi nei precedenti cinque.

In caso di mancata revisione periodica è prevista, a carico delle amministrazioni, la sanzione da € 5.000 ad € 500.000, oltre al danno erariale causato.

I risultati della revisione straordinaria effettuata nel 2017 sono stati recentemente pubblicati dal Dipartimento del Tesoro<sup>242</sup>.

#### *f) Misure residuali e finali*

Il TUSP ha rafforzato la responsabilità finanziaria delle Amministrazioni locali detentrici di partecipazioni "in contabilità finanziaria", intervenendo sulla quota di accantonamento all'apposito fondo vincolato in caso di risultato negativo della partecipata. Al termine del periodo transitorio individuato, l'esercizio 2017, la norma stabilisce l'obbligo di accantonamento di un importo pari alla perdita non ripianata, proporzionale alla quota di partecipazione detenuta. Lo svincolo degli accantonamenti opera, proporzionalmente, all'atto del ripianamento della perdita d'esercizio o a seguito di dismissione della partecipazione o liquidazione della società.

---

<sup>242</sup> Gli esiti della razionalizzazione straordinaria sono dettagliatamente riportati nel par. 3.4.

Nelle Amministrazioni locali che adottano la “contabilità economico-patrimoniale” la perdita non coperta riduce, proporzionalmente, il valore della partecipazione iscritta<sup>243</sup>.

Il provvedimento contiene un elenco dettagliato delle disposizioni abrogate poiché confluite nel testo unico o non più necessarie alla luce del nuovo quadro normativo, disposizioni di coordinamento di norme vigenti che vengono fatte salve, numerose disposizioni per rendere organica la transizione tra sistemi normativi. Esclude poi dall’applicazione del vincolo di attività previsto dall’art. 4 le società individualmente riportate in un elenco allegato.

L’analisi condotta sulla riforma ha evidenziato l’attenzione del legislatore, delegante e delegato, a introdurre nell’ordinamento uno “statuto” organico delle società partecipate pubbliche in grado di assicurare potenzialmente il raggiungimento delle finalità ultime dell’azione amministrativa, il buon andamento della pubblica Amministrazione. La riforma ha tutti gli elementi per riordinare il settore, ma molto dipenderà dagli attori chiamati a vario livello ad applicare (e interpretare) la normativa, dalla volontà di razionalizzare il settore e dalla resistenza che si incontrerà, dall’applicazione delle norme sanzionatorie che dovranno dissuadere comportamenti omissivi e illegittimi.

Le prime valutazioni sull’efficacia possono scaturire dal consuntivo pubblicato dal Ministero dell’Economia e Finanze sulla revisione straordinaria del 2017, oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

A conclusione dell’esame della normativa afferente le società pubbliche appare opportuno evidenziare in apposita tabella di sintesi, articolo per articolo, i caratteri ed i risvolti di matrice economico aziendale presenti nel TUSP.

Figura 13 – Disposizioni del TUSP a valenza economico - aziendale

Articolo	Comma	Contenuto	Aspetti economico-aziendali
1	2	Finalità e applicazione delle norme del Tu avendo riguardo	Efficacia, Efficienza Equilibrio economico

<sup>243</sup> Art. 21 TUSP.

		all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica	Economicità
2	1	Definizione di controllo, controllo analogo, controllo analogo congiunto, partecipazione, partecipazione indiretta società, società a controllo pubblico, società a partecipazione pubblica, società in house, società quotate	Nozione di controllo ex art 2359 CC – Estensione della nozione nel settore pubblico Gruppi aziendali – tipologie
3	1	Forme di società previste: spa, srl e cooperative, anche in forma consortile	Nozione di società, caratteristiche
	2	SRL a controllo pubblico: nello statuto previsione obbligo di organo di controllo o di un revisore SPA a controllo pubblico: Revisione legale dei conti non può essere affidata al Collegio sindacale	Controllo e Revisione legale dei conti Collegio sindacale Collegio dei revisori legali dei conti
4		Attività ammesse per le società partecipate pubbliche /cd Vincolo di attività)	Statuto societario Partecipazioni
5	1	Oneri di motivazione analitica: Atto deliberativo di costituzione o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui art.4, evidenziando ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o	Motivazione analitica definita attraverso: Business plan (Piano industriale, degli investimenti, economico e finanziario) Piano finanziario compatibile con le caratteristiche e la situazione dell'ente Convenienza economica e Valutazione Make or buy Efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa

		esternalizzata del servizio. La motivazione deve anche dar conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa	
	2	Compatibilità del piano finanziario con norme sui trattati europei e in materia di aiuti di stato alle imprese	Piano finanziario
6	1	Le società a controllo pubblico che svolgono attività protette da diritti speciali o esclusivi e attività in regime di mercato adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività, in deroga all'obbligo di separazione societaria ex art. 8 Legge 287/1990	Sistema contabile Contabilità separate
	2	Obbligo per le società a controllo pubblico di predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e obbligo di informazione all'assemblea nella Relazione sulla gestione accompagnatoria del Bilancio d'esercizio	Equilibrio economico e finanziario Strumenti di monitoraggio del mantenimento degli equilibri Rischio aziendale e Valutazione del rischio di crisi aziendale Analisi di Bilancio pluriennali preventivi per indici e per flussi Monitoraggio della gestione per individuare potenziali situazioni di crisi e a adozione di misure correttive Analisi di Bilancio consuntivo Informativa di Bilancio
	4-5	Obbligo di informativa annuale nella Relazione sulla gestione del Bilancio e indicazioni delle ragioni della mancata adozione	Informativa di Bilancio annuale
7	6	In caso di assenza dell'atto deliberativo di costituzione o dichiarazione di sua nullità o annullamento,	Divieto di esercizio dei diritti di socio Alienazione della partecipazione (Valutazione) o

		<p>le partecipazioni sono liquidate ex art, 24 comma 5 TUSPP</p> <p>Se riguarda partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale si applica art 2332 CC</p>	<p>liquidazione della quota con determinazione del valore ex art 2437-ter CC</p> <p>Liquidazione della società-effetti dell'attività svolta</p>
8		Acquisto di partecipazioni	Operazioni straordinarie nelle società
9	1-2-3-4	Organi dell'Ente pubblico investiti della competenza dell'esercizio del diritto di socio	Esercizio dei diritti sociali Governance
	5 – 6	Costituzione, gestione e scioglimento patti parasociali	Patti parasociali - governance
	7-8	Organi societari – Nomina	Governance
10	2	Ammissa a condizioni l'Alienazione di partecipazione mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente, in deroga ai generali principi di pubblicità e non discriminazione: l'atto deliberativo motivato dà atto della convenienza economica dell'operazione con particolare riferimento alla congruità del prezzo	Valutazione delle partecipazioni Congruietà del prezzo della partecipazione Convenienza economica
11	1-2-3-4-5	Organi amministrativi e di controllo nelle società a controllo pubblico	Governance
	6-7	Organi amministrativi e determinazione dei compensi – limiti; Parte variabile della remunerazione commisurata ai risultati di bilancio nell'esercizio precedente	Determinazione dei criteri di collegamento della parte variabile ai risultati Bilancio d'esercizio Governance
	9	Organi di amministrazione	Governance
	11	Organi di amministrazione società a controllo indiretto: nomine	Governance

	12-14	Disposizioni diverse in materia di organi amministrativi	Governance
12	2	Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri poteri di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione	Valutazione delle partecipazioni
14	2	Qualora nei programmi di valutazione del rischio (art. 6 comma 2) emergano uno o più indicatori di crisi l'organo amministrativo adotta senza indugio i provvedimenti per prevenire l'aggravamento della crisi, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento	Programmazione aziendale Individuazione indicatori di crisi aziendale Adozione Piano di risanamento Interventi sul capitale sociale e Piani di ristrutturazione
	4	I ripianamenti di perdite non costituiscono "provvedimento adeguato" se non accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte	Piano di risanamento con recupero dell'equilibrio economico Copertura perdite, interventi sul capitale sociale e Piani di ristrutturazione aziendale
	5	In caso di perdite d'esercizio per tre anni i trasferimenti straordinari di mezzi finanziari sono ammessi a fronte di convenzioni o programmi per lo svolgimento di servizi di pubblico interesse o	Piano di risanamento e recupero dell'equilibrio finanziario

		per la realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento approvato dall'Autorità di settore e comunicato alla Corte dei Conti. Il piano deve contemplare il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni	
16	1 – 2	Affidamento diretto a società in house	Controllo – definizioni e modalità d'esercizio Governance delle società in house
	3 – 4	Società in house: condizione di oltre l'80% del fatturato effettuato nella produzione di servizi a favore degli enti pubblici soci. Mancato rispetto ipotesi di grave irregolarità	Fatturato: definizione Economie di scala Efficienza
17	1-2	Società a partecipazione mista pubblico – privato Requisiti di capacità economico- finanziaria del socio privato Criteri di aggiudicazione che garantisca condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica	Determinazione della capacità economico finanziaria del socio privato Determinazione del vantaggio economico complessivo
	4-5	Possibilità a determinate condizioni di emettere azioni correlate, costituire patrimoni destinati o essere assoggetta a direzione e coordinamento di altre società	Controllo e disposizioni statutarie Azioni correlate – Patrimoni destinati Assoggettamento a direzione e controllo di altre società Patti parasociali
18	1	Quotazione di società controllate attraverso atto deliberativo che preveda uno specifico programma sul mantenimento o diminuzione del controllo pubblico	Controllo
19	5	Obiettivi specifici posti dal socio di controllo in	Programmazione economica

		materia di spese di funzionamento tra cui quella del personale	
20	1-5-	Razionalizzazione periodica: Le AAPP effettuano annualmente analisi delle società in cui detengono partecipazioni predisponendo, qualora ricorrano le condizioni, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione	Razionalizzazione Fusione – liquidazione – cessione Valutazione delle aziende e delle partecipazioni, rapporti di cambio.
	9	Procedura di cancellazione dal Registro delle imprese delle società a controllo pubblico che per tre anni non hanno depositato il bilancio o non abbiano compiuto atti di gestione Prosecuzione dell'attività su richiesta degli organi gestori deliberata dall'ente socio nel rispetto del vincolo di motivazione analitica ex art. 5	Motivazione analitica definita attraverso: Business plan (Piano industriale, degli investimenti, economico e finanziario) Piano finanziario compatibile con le caratteristiche e la situazione dell'ente Convenienza economica e Valutazione Make or buy Efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa
21	1-2-3-3bis	Enti pubblici soci di società con risultato negativo non immediatamente ripianato - Se in contabilità finanziaria: obbligo di accantonamento a fondo vincolato della quota di perdita proporzionale alla partecipazione - Se in contabilità civilistica: obbligo di adeguamento del valore della partecipazione al valore del Patrimonio netto, se la perdita di valore è duratura Società di servizi pubblici a rete di rilevanza economica:	Valutazione delle partecipazioni: metodi per l'iscrizione in Bilancio  Bilancio d'esercizio Perdita d'esercizio R

		per risultato si intende la Differenza tra valore e costi della produzione ex art 2425 CC	
24	2	Revisione straordinaria delle partecipazioni: alienazioni	Valutazione delle partecipazioni
	4-5	Procedure di alienazione, mancata alienazione e messa in liquidazione	Procedura di liquidazione azienda Divieto esercizio diritti del socio
26		Disposizioni transitorie	Riferimento a concetti e strumenti già indicati
27		Coordinamento con la legislazione vigente	Riferimento a concetti e strumenti già indicati

### 3.4 Effetti della riforma sulla numerosità delle società partecipate pubbliche

A qualche anno dall'entrata in vigore della riforma introdotta dal TUSP si delineano i primi effetti ed appaiono le prime criticità prodotte dalle nuove disposizioni.

L'art. 24 del TUSP ha disposto l'obbligo in capo a tutte le amministrazioni pubbliche di effettuare, entro il 30 settembre 2017<sup>244</sup>, con provvedimento motivato, la ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, al 23 settembre 2016, data di entrata in vigore della riforma. Il fine della disposizione è individuare immediatamente e assoggettare al riassetto, anche tramite alienazione o messa in liquidazione:

- le partecipazioni dirette ed indirette detenute nelle società che svolgono attività non ammesse dall'art. 4;
- le partecipazioni in società esercenti attività per le quali non è motivatamente riconosciuto la necessità per il conseguimento delle finalità istituzionali ai sensi dell'art. 5;
- le partecipazioni in società di piccole dimensioni individuate con specifici parametri quantitativi;

---

<sup>244</sup> Il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del TUSP è stato successivamente previsto al 30 settembre 2017 dall'art. 15, comma 1 lett. a) e b), D.Lgs. 16 giugno 2017 che ha modificato il comma 1 dell'art. 24 del TUSP.

- le società attive nella gestione di servizi di interesse generale in perdita per almeno quattro annualità negli ultimi cinque esercizi, ai sensi dell'art. 20.

La norma ha previsto la comunicazione dell'esito della ricognizione, anche negativo, al MEF attraverso la procedura informatica già attiva per le rilevazioni annuali, e la trasmissione del provvedimento alla Corte dei Conti territorialmente competente.

La Struttura di monitoraggio del MEF ha pubblicato nel maggio 2019 il "Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche", dove sono riportati con approfondite e dettagliate analisi gli esiti della ricognizione e delle procedure di razionalizzazione previste.

Il Rapporto, pubblicato sul sito *www.dt.mef.gov.it*, è frutto della rilevazione avviata nel giugno 2017 e conclusasi il 10 gennaio 2019 con l'acquisizione dei dati relativi a "Alienazioni e recessi, da effettuare entro il 30 settembre 2018".

Il Rapporto, ampiamente rappresentativo il fenomeno e le scelte, anche interpretative, le prese di posizione nell'adozione degli imposti provvedimenti da parte degli enti obbligati, mostra una resistenza strisciante, non sempre palese, all'applicazione dei principi riformatori introdotti dal TUSP. Questo è in sintesi il risultato del monitoraggio approfondito svolto dalla Struttura per individuare le partecipazioni non aderenti al TUSP attraverso l'esercizio dei poteri ispettivi del Dipartimento della Ragioneria dello Stato attribuiti dal TUSP e attivati con apposita Determina per la collaborazione e coordinamento interdipartimentale, al fine di integrare e superare le incongruenze e l'inadeguatezza delle informazioni presenti nella banca dati.

Le attività esperite hanno appalesato <<*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 della società sono direttamente chiamati a dare attuazione alla disciplina introdotta dalla riforma*>><sup>245</sup>.

I dati e le analisi che seguono traggono origine dal suddetto documento, a cui si rinvia per la metodologia applicata nella rilevazione, elaborazione e

---

<sup>245</sup>MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 9.

rappresentazione dei risultati<sup>246</sup> e forniscono le adeguate ragioni delle criticità evidenziate.

### **3.4.1 La *revisione straordinaria*: analisi per attività svolte e per parametri dimensionali**

Le partecipazioni dirette e indirette detenute dalle pubbliche Amministrazioni nelle società e le società stesse sono innanzitutto distinte in due grosse classi, a seconda che siano state oggetto di razionalizzazione o di mantenimento senza alcun intervento. Le società partecipate oggetto di revisione e comunicate al MEF<sup>247</sup> sono 5.693 a cui corrispondono 32.427 partecipazioni detenute da pubbliche Amministrazioni, di cui 28.629 dirette e 5.290 indirette. Le partecipazioni oggetto di Mantenimento senza razionalizzazione risultano 21.087 e sono detenute in 3.312 società, cioè il 73% delle partecipazioni è concentrato nel 56% delle società<sup>248</sup>; le partecipazioni interessate da razionalizzazione sono 7.845, il 27,16%, in 2.586 società corrispondenti al 43,85%.

La razionalizzazione è avvenuta con modalità diverse: la forma della cessione a titolo oneroso e del recesso, prescelta per 3.857 partecipazioni, pari al 49,17% delle partecipazioni razionalizzate, ha prodotto entrate per complessivi 431 milioni di euro. Il dato finanziario, considerato il numero delle partecipazioni non razionalizzate e non aderenti alle prescrizioni del TUSP come si dirà in prosieguo, lascia intravedere la possibilità di conseguire nel prossimo futuro risultati finanziari positivi di rilevante entità per l'intero settore pubblico.

---

<sup>246</sup> La Banca dati del MEF è integrata con il Registro delle Imprese, da cui provengono le informazioni sull'anagrafica e sul settore di attività delle società e i dati dei Bilanci, e con l'Anagrafe Tributaria (Punto Fisco dell'Agenzia delle Entrate) per la verifica del codice fiscale della società. Queste informazioni sono fornite nel Rapporto del MEF a pag. 17.

<sup>247</sup> Le comunicazioni sono state effettuate da 9.341 enti, l'87% dei circa 10.700 enti tenuti, secondo MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 18.

<sup>248</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. II.1 pag. 18 e Tav. II.2 pag. 19. È doveroso segnalare che le tavole del rapporto spesso riportano dati che formalmente appaiono non coerenti, in quanto ad esempio i parziali non corrispondono al totale. Ciò è frutto delle modalità di costruzione delle tavole e dei dati comunicati, situazioni approfonditamente esplicitate nelle note e nelle appendici del Rapporto a cui integralmente si rimanda.

Le restanti forme di razionalizzazione adottate consistono in riorganizzazioni di vario genere dalle quali non è dato attendere entrate, se non del tutto marginali.

La revisione straordinaria viene ora indagata in base a specifici parametri opportunamente evidenziati.

*a) la razionalizzazione osservata per stato e settore di attività*

Nell'ambito delle società rientranti nei piani di razionalizzazione compaiono anche 322 società inattive (cessate, sospese, soggette a procedure concorsuali). La stessa tipologia di società è presente in ben 218 casi anche tra le società per le quali le Amministrazioni hanno deliberato il mantenimento senza intervento.

Il settore terziario, il più prolifico per partecipazioni e società<sup>249</sup>, presenta il 67% di partecipazioni oggetto di mantenimento senza intervento. La stessa percentuale cresce fino all'80% nelle partecipazioni in società appartenenti al settore secondario<sup>250</sup>.

*b) la razionalizzazione osservata per risultati economici*

La maggior parte delle società oggetto di razionalizzazione, il 61%, ha conseguito complessivamente un risultato positivo di poco inferiore alla perdita d'esercizio cumulata dal 34% delle società oggetto di razionalizzazione<sup>251</sup>.

Tra le società oggetto di mantenimento senza interventi, 638 società, pari al 20% del totale, hanno conseguito un risultato economico negativo<sup>252</sup>. Le ragioni di tale mantenimento senza interventi delle società in perdita potrebbe essere riconducibile, secondo il Rapporto, alla possibilità di deroga concessa dal TUSP relativamente ad alcune società in casi particolari. La razionalizzazione di partecipazione in società in utile, secondo il MEF, è da ascrivere alla presenza di altri parametri e situazioni in contrasto con altre prescrizioni del TUSP.

---

<sup>249</sup> Per la distribuzione delle società partecipate secondo il settore di attività si rinvia al precedente paragrafo 1.5.

<sup>250</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. II.6, pag. 23.

<sup>251</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. II.7 A, pag. 24; l'analisi è svolta sulle sole società di cui si disponeva del Bilancio per l'esercizio 2015 e comprende anche le società in pareggio, pari al 5%, convenzionalmente definite quelle con risultato economico compreso tra -1 e +1.

<sup>252</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. II.7 B, pag. 25.

### *c) la razionalizzazione osservata per fatturato*

Il fatturato delle società costituisce, un ulteriore parametro per la individuazione delle società da assoggettare a razionalizzazione<sup>253</sup>. Il TUSP ha previsto l'obbligo della razionalizzazione per le società con un fatturato medio fino a 500.000 euro nell'ultimo triennio. Le società coinvolte in base al criterio del fatturato medio del triennio 2013-2015 sono risultate 2.303, pari al 43% delle società. Le relative partecipazioni comunicate sono state 10.007, di queste solo 3.219 sono state oggetto di razionalizzazione mentre per 4.884 partecipazioni, è stato previsto il mantenimento senza intervento<sup>254</sup>.

Le partecipazioni mantenute senza intervento, probabilmente, risultano inferiori a quelle da razionalizzare solo perché l'analisi è stata condotta esclusivamente sulle partecipazioni per le quali gli enti partecipanti hanno indicato un esito, mantenimento o razionalizzazione: per 3.545 partecipazioni l'esito non è stato comunicato<sup>255</sup>.

### **3.4.2 Il Mantenimento delle partecipazioni: anomalie emerse e monitoraggio**

La Struttura del MEF ha sottoposto ad accurato monitoraggio i dati pervenuti inerenti le partecipazioni e da tale analisi è emerso che ben 18.124 partecipazioni sul totale di 32.247, il 56% del totale, risultano non conformi al TUSP.

Spostando l'analisi sulle partecipazioni con esito della revisione comunicato, pari complessivamente a 28.882, si ritrovano 8.351 partecipazioni, pari al 40% dell'intero, non conformi al TUSP e mantenute senza intervento<sup>256</sup>. L'approfondimento del dato ha permesso di evidenziare la presenza di 8.066

---

<sup>253</sup> L'art. 20, comma 2, del TUSP, che regola le revisioni periodiche, impone l'assoggettamento a razionalizzazione, delle partecipazioni in società che nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di €. La disposizione è espressamente richiamata nell'articolo 24 tra i parametri da considerare ai fini della revisione straordinaria. L'importo del fatturato minimo è stato ridotto ad € 500.000 per il primo triennio, ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, per effetto delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 100/2017.

<sup>254</sup> Elaborazione su dati MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. II.8 pag. 26 – Per 3.545 partecipazioni comunicate non è stato dichiarato l'esito per cui la somma delle percentuali non è pari a 100.

<sup>255</sup> Nota alla Tav. II.8, citata alla nota precedente.

<sup>256</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. III.10 pag. 28 e Tav. III.11 pag. 28.

partecipazioni “anomale”<sup>257</sup>, ossia situazioni che presentano almeno un requisito difforme rispetto a quanto previsto per la legittima detenzione delle partecipazioni<sup>258</sup>, e nonostante questo, le Amministrazioni socie hanno deliberato il mantenimento della partecipazione senza intervento. Le anomalie sono concentrate nelle Amministrazioni locali, in particolare nei Comuni dove sono state rilevate ben 6.874 anomalie.,<sup>259</sup>.

Di particolare rilevanza è la causa dell’anomalia riscontrata:

- 7.209 partecipazioni non rispettano i limiti quantitativi dell’art.20 (fatturato, assenza di dipendenti, numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, risultati economici medi del quinquennio precedente);

- 1.706 partecipazioni risultano in società con attività difformi da quelle ammesse;

- 2 risultano detenute in società costituite in forma non ammessa.

Le anomalie appena indicate risultano 8.917 e sono superiori alle 8.066 partecipazioni anomale, in quanto in ben 851 casi le anomalie riscontrate sono più di una<sup>260</sup>.

Il MEF ha avvertito la necessità di svolgere un monitoraggio approfondito e di ottenere informazioni significative e organiche sugli effetti della riforma. A tal fine ha raggruppato le Amministrazioni in cluster, assoggettando ad un monitoraggio specifico il *cluster “Grandi Enti Locali”* (GEL) in cui sono stati inserite le Regioni, le Città metropolitane, le Provincie, i Comuni capoluoghi di provincia ed i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti<sup>261</sup>.

Il GEL comprende 296 enti detentori di 3.407 partecipazioni in 2.350 società e, tra le 1.458 partecipazioni mantenute senza intervento 523 sono risultate anomale, ossia prive di almeno uno dei requisiti richiesti.

---

<sup>257</sup> Le partecipazioni anomale risultano minori di 251 unità rispetto alle 8.351 non conformità al TUSP in quanto non sono state considerate 285 procedure concorsuali in atto.

<sup>258</sup> I requisiti previsti dall’art. 24 del TUSP per il mantenimento riguardano: Art. 3 – Forma giuridica societaria ammessa, Art. 4 – attività esercitate consentite, Art. 20 – Parametri quantitativi.

<sup>259</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. III.1, pag. 31.

<sup>260</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. III.13 e tav. III.14, pag. 32.

<sup>261</sup> Per approfondimenti sull’intero procedimento di monitoraggio si rinvia a MEF, *op. cit.*, 2019, Appendice B, pag. 77 e segg.

Il monitoraggio ha previsto la richiesta di chiarimenti a 156 amministrazioni socie, alla quale hanno aderito 132 enti<sup>262</sup>. Le risposte, anche se provenienti da enti appartenenti e società inserite in contesti molto diversificati, sono state elaborate al fine di individuare le criticità più diffuse e riportarle a schemi di sintesi.

### **3.4.3 Esiti del monitoraggio nel caso del mantenimento senza intervento**

Il Rapporto del MEF ha evidenziato diverse situazioni che meritano attenzione e richiedono interventi da parte di più soggetti e dei diversi Organi competenti:

*a) Il calcolo del fatturato*

Come ampiamente riportato il fatturato costituisce uno dei parametri per individuare le partecipazioni da assoggettare a razionalizzazione. Il TUSP non definisce in alcun modo i criteri per determinare il fatturato e, nonostante la Struttura del MEF fosse venuta in soccorso alla carenza normativa, si è riscontrato che in numerosi casi le amministrazioni socie hanno utilizzato criteri autonomi. Nelle Istruzioni per la rilevazione, la Struttura, in linea con l'orientamento della Corte dei Conti<sup>263</sup>, aveva indicato di *<<calcolare il fatturato, relativo a generiche attività di produzione di beni e servizi, sommando gli importi delle 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>>*<sup>264</sup>.

Le amministrazioni socie tenute alla revisione hanno utilizzato criteri alternativi quali il Valore della produzione (intera Sezione A del Conto economico), oppure le voci A1) e A5) senza apportare la deduzione dei contributi in conto esercizio che nella realtà possono assumere valori significativi e rilevanti. Di conseguenza, le distorsioni hanno prodotto un "annacquamento" che può aver determinato un valore superiore al limite soglia per giustificare il mantenimento della partecipazione.

---

<sup>262</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. IV.5 pag. 34, Tav. IV.16 e Tav. IV.17 pag. 36.

<sup>263</sup> Corte dei Conti, Sez. Reg. di controllo Emilia Romagna, Del. 28.3.2017, n. 58 e, da ultimo, Corte dei Conti, Sez. Reg. controllo Valle d'Aosta, Del. del. 31.07.2019, n. 6.

<sup>264</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, pag. 37.

Le Linee Guida per la Revisione ordinaria delle partecipazioni pubbliche, pubblicate dal MEF e dalla Corte dei Conti a novembre 2018, in vigore dalla Revisione al 31 dicembre 2018, hanno previsto modalità specifiche di determinazione del fatturato, obbligatorie per settore di appartenenza e collegate al Conto economico, al fine di ridurre al minimo la possibilità di errore e di elusione.

*b) L'Attività esercitata e presenza degli altri requisiti*

Anche in materia di attività esercitate sono state riscontrate anomalie, in particolare con riferimento alla valenza degli altri parametri, nel caso dei Gruppi di azione locale (GAL) e delle società holding.

Nel caso dei GAL, le Amministrazioni socie, stante il riconoscimento della legittimità dell'attività dagli stessi svolta ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, comma 6, e dell'art. 26, comma 2, TUSP, hanno ritenuto, per ragioni di carattere organizzativo e gestionale, di mantenere le partecipazioni anche non rispettando i parametri quantitativi dell'art. 20, anticipando e promuovendo l'intervento legislativo recato dal comma 724 dell'art. 1, Legge 145 del 30 dicembre 2018, che ne ha sancito l'inapplicabilità.

Le Holding aventi oggetto esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie degli enti locali sono società riconosciute legittime dal TUSP, ma assoggettate, ai fini del mantenimento, al possesso degli altri requisiti, in primis fatturato e numero di dipendenti. È stato osservato, come motivazione della scelta di mantenimento, che tali società, per scelta, spesso non si avvalgono di personale ed il loro fatturato non è assimilabile a quello delle società produttrici di beni e servizi.

Le Linee Guida per la Revisione annuale per il 2018 citate hanno previsto modalità specifiche di determinazione del fatturato delle holding aggiungendo alle voci A1) e A5) già previste i proventi di natura finanziaria delle voci C15), C16) e C17bis) e le Rivalutazioni delle partecipazioni, voce D18b) del Conto economico.

I vincoli di natura quantitativa si applicano anche alle partecipazioni in società che svolgono attività strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e in caso di carenza anche di un solo requisito, la partecipazione è da assoggettare a procedure di razionalizzazione. Una sola

deroga è prevista, a determinate condizioni, dall'art. 20 del TUSP per le società attive nella gestione di un servizio di interesse generale con perdite durevoli.

#### **3.4.4 L'esito dei Piani di razionalizzazione e le criticità emerse**

Le procedure di razionalizzazione, a mente del comma 4 dell'art.24 del TUSP, dovevano concludersi entro il 30 settembre 2018. Per rilevare gli esiti di tali procedure, le Amministrazioni interessate sono state chiamate ad un supplemento di comunicazioni sul portale del Tesoro, chiuso il 10 gennaio 2019.

Le alienazioni programmate nei piani e di cui sono stati comunicati gli esiti sono state 2.923, ma solo per 1.724 è stata attivata la procedura.

Le 1.058 alienazioni con procedura ad evidenza pubblica hanno prodotto un introito di 189 milioni di euro, mentre le 666 negoziazioni dirette con un solo acquirente hanno generato un flusso di 230 milioni di euro. L'introito complessivo da alienazioni risulta pari a 419 milioni di euro.

I recessi con esito positivo sono stati 178, su 540 pianificati, e hanno alimentato le casse pubbliche per circa 12 milioni di euro<sup>265</sup>.

Nell'ambito delle alienazioni è significativo il dato che il 50% degli introiti, 213 milioni di euro, si concentra sulla cessione di 9 partecipazioni detenute da 8 Amministrazioni<sup>266</sup>. I dati sopra esposti evidenziano un notevole potenziale di futuri introiti per l'elevato numero di alienazioni non concluse e per il rinvio al 31 dicembre 2021, disposto dal comma 723 dell'art.1 della Legge 30.12.2018 n. 145, del termine per l'alienazione delle partecipazioni inserite nei piani di revisione relative a società partecipate con un risultato medio in utile nel triennio precedente la ricognizione.

L'analisi condotta sul cluster Grandi Enti Locali (GEL)<sup>267</sup> riporta che oltre la metà degli incassi ottenuti sia dalle alienazioni che dai recessi

---

<sup>265</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. V.21, pag. 44.

<sup>266</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. V.24, pag. 46.

<sup>267</sup> Per la definizione del cluster GEL si rinvia a quanto riportato nel paragrafo 2.4.2.

complessivamente attuati è proveniente dalle procedure attivate dalle Amministrazioni ad esso appartenente<sup>268</sup>.

L'approfondimento del MEF ha portato all'attenzione problematiche più radicali che richiedono ulteriori considerazioni e in molti casi anche un intervento del legislatore per definire e interpretare fattispecie particolari, anche già positivamente regolamentate.

*a) Inapplicabilità delle procedure ad evidenza pubblica nelle cessioni di partecipazioni*

L'esito della procedura di cessione delle partecipazioni, in molti casi infruttuosa, ha portato a considerare se le procedure attivate fossero state adeguate. Il TUSP ha previsto<sup>269</sup>, nel caso di alienazione, il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione, e solo in casi eccezionali e motivati circa la convenienza economica, la possibilità di negoziazione diretta con un singolo acquirente. La norma poi fa sua e assorbe le regole previste in materia di alienazioni delle partecipazioni statali<sup>270</sup>.

Il riferimento al rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione secondo il Consiglio di Stato<sup>271</sup>, sia per lo Stato che per le altre amministrazioni pubbliche, esclude l'assoggettamento alle norme sull'evidenza pubblica delle dismissioni di quote societarie, con conseguente possibilità di utilizzo delle procedure privatistiche nell'alienazione delle partecipazioni. La massima giurisprudenziale è di elevata importanza in quanto libera le amministrazioni da un vincolo superfluo, autoimposto, e facilita attraverso l'utilizzo di tecniche privatistiche il buon esito delle dismissioni di partecipazioni non conformi al TUSP<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> MEF, *op. cit.*, 2019, Tav. V.27, pag. 49.

<sup>269</sup> L'art. 10 del TUSP prevede: <<...L'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. ...È fatta salva la disciplina speciale in materia di alienazione delle partecipazioni dello Stato>>.

<sup>270</sup> D.L. 31 maggio 1994, convertito in Legge 30 luglio 1994, n. 474.

<sup>271</sup> Consiglio di Stato, sentenza 24 aprile 2017, n. 1894.

<sup>272</sup> Per maggiori approfondimenti si rinvia a MEF, *op. cit.*, 2019, V.3, pag. 49 e segg.

### *b) Coordinamento delle norme del TUSP con quelle di diritto societario*

Numerose norme del TUSP prevedono, in caso di inadempimento da parte degli Enti soci, conseguenze sanzionatorie di vario genere che richiedono l'adozione di atti specifici da parte degli organi di governo delle società interessate. Si pensi all'inefficacia degli atti di acquisto di partecipazioni avvenuti senza l'adozione dell'atto deliberativo motivato dell'organo competente, o ancora, all'obbligo di porre in liquidazione le società nel caso in cui le amministrazioni socie non adottano l'atto di ricognizione o non completano la definizione della dismissione della partecipazione entro i termini previsti.

Gli amministratori delle società sono tenuti ad attivare specifiche procedure civilistiche, ma nessuna norma stabilisce come gli stessi debbano essere informati delle circostanze che impongono loro l'adozione di specifici provvedimenti, come richiesti dal TUSP.

### *c) Il controllo pubblico congiunto*

Le disposizioni del TUSP riservano alle società a controllo pubblico una serie di norme stringenti rispetto a diverse fattispecie. Sono emersi, soprattutto a riguardo delle società partecipate a maggioranza da più amministrazioni pubbliche, problemi interpretativi sull'esistenza del controllo di fatto, interpretato spesso dalle amministrazioni partecipanti nel modo più confacente, ma elusivo degli obblighi previsti, come sembra apparire dal Rapporto. In discussione è il concetto di "controllo pubblico congiunto", non definito dalla legge ma ripreso dall'istituto del "controllo analogo congiunto" dalla dottrina amministrativista, identificabile come forma di controllo esercitato da più amministrazioni, per la cui esistenza sono stati individuati diversi criteri, anche di segno opposto tra loro.

La prima definizione proviene dalla Struttura del MEF che, individuato il problema, il 15 febbraio 2018 ha emanato, nell'ambito delle sue competenze, il proprio *orientamento* che identifica la presenza del controllo <<*nelle società nelle quali ... più amministrazioni pubbliche esercitano congiuntamente il controllo anche tramite comportamenti concludenti*>>.

Il Consiglio di Stato<sup>273</sup>, esprimendosi su una partecipazione minuscola facente parte di una maggioranza pulviscolare pubblica, richiede necessariamente l'esistenza di strumenti negoziali, quali i patti parasociali o la previsione statutaria di un organo speciale dove si forma la volontà unitaria dei soci pubblici, per dare forza ed effettività all'azione collettiva dei medesimi soci pubblici.

La Corte dei Conti<sup>274</sup> assume necessaria la formalizzazione del controllo pubblico congiunto, forma di "controllo debole" introdotto dall'art. 2, comma 1,

---

<sup>273</sup> Cons. Stato, sez. V, sent. 23 gennaio 2019, n. 578 ritiene che, in caso di partecipazioni frammentarie e diffuse, è da escludersi che la capacità dei <<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). Ciò avviene in modo difficilmente rimediabile nei casi in cui, per fronteggiare questa debolezza, tra i vari enti pubblici così partecipanti in termini minimali non siano stati previsti strumenti negoziali – ad es., patti parasociali – che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, di assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata. A tal fine, ad evitare tali inconvenienti si rende nei fatti necessario [...] la stipulazione di adeguati patti parasociali ovvero anche la previsione, negli atti costitutivi della società, di un organo speciale, che, al pari delle assemblee speciali di cui all'art. 2376 Cod. civ. (ovvero dell'assemblea degli obbligazionisti, di cui all'art. 2415 Cod. civ.), sia deputato ad esprimere la volontà dei soci pubblici: i quali, dunque, si troveranno a intervenire con rinforzata voce unitaria negli ordinari organi societari >>.

<sup>274</sup> Corte dei Conti, Sez. Riunite, sent. 4 luglio 2019, n. 17 La situazione di controllo pubblico, in definitiva, non può essere presunta ex lege (né juris tantum, né tantomeno juris et de jure) in presenza di una partecipazione maggioritaria di più amministrazioni pubbliche, né si può automaticamente desumere da un coordinamento di fatto; esso deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie o da patti parasociali (la cui esistenza può in determinate circostanze desumersi da comportamenti concludenti) che, richiedendo il consenso unanime o maggioritario di alcune delle pubbliche amministrazioni partecipanti, determina la capacità di tali pubbliche amministrazioni di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società. In nessun modo, del resto, il Tusp, con il sistema di definizioni dell'art. 2, ha sganciato il concetto di controllo dalla sua connotazione fondamentale che consente di distinguerlo dalla mera partecipazione, ovvero la capacità di una parte dei soci di imporre la propria volontà sugli altri. Ciò non solo in quanto la lettera della legge non lo autorizza, per il sistema di rinvio al codice civile realizzato dall'art. 2, comma 1, lett. b) ed m), ma anche perché, altrimenti, si consumerebbe una rottura con la logica di coerenza del Tusp con il diritto privato (art. 1, comma 3 e art. 9, comma 6,) e con la stessa precomprensione linguistica di controllo, fermo restando che la partecipazione pubblica maggioritaria può essere valutata come un indice di prova di "controllo" ai sensi dell'art. 2729 c.c..

lett. b) del TUSP e conosciuto in dottrina “come patto a controllo plurimo disgiunto”<sup>275</sup>, attraverso norme di legge o strumenti negoziali, norme statutarie o patti parasociali, in quanto i comportamenti concludenti sono desumibili solo a posteriore e non costituiscono di per sé l’esistenza stabile di un’influenza dominante che possa esprimere una direzione unitaria.

Le pronunce si pongono su posizioni diametralmente opposte: l’orientamento del MEF sembra ispirato dallo spirito e dalle finalità della riforma, oltre il confine legislativo, probabilmente nell’intento di evitare interpretazioni finalizzate a giustificare posizioni di comodo rispettose della norma, ma contrarie al suo spirito.

*d) La definizione di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale*

Identica situazione scaturisce dalla mancata precisa individuazione dei servizi di interesse generale e dei servizi di interesse economico generale, essendo mancante, sia a livello comunitario che nazionale, l’identificazione delle attività di produzione di beni e servizi ad essi riconducibile. L’indeterminatezza ha permesso, si evince dal Rapporto, il mantenimento di società senza la previsione di alcun intervento di razionalizzazione, riconducendo partecipazioni e società destinate alla dismissione a servizi connotati di interesse generale.

Le fattispecie evidenziate mostrano problematiche di primordine che meritano attenzione e richiedono interventi mirati da parte del legislatore per evitare che le finalità e gli obiettivi della riforma non siano disattesi e vanifichino quanto finora previsto ed attuato.

---

<sup>275</sup> LAMANDINI M., *Commento all’art. 2359*, in *Le società per azioni, Codice civile e norme complementari*, a cura di P. Abbadessa e G.B. Portale, Giuffrè editore, 2016, pag. 746, li definisce <<quelle situazioni in cui ... la detenzione della partecipazione azionaria di maggioranza assoluta o relativa (pur in una situazione di azionariato diffuso) non si accompagna né all’effettivo esercizio dell’influenza dominante né alla semplice titolarità potenziale del relativo potere, giacché la società partecipata è stabilmente eterodiretta da altri soci o da terzi in virtù di contratti di dominio « debole » (ai sensi dell’art. 2497 septies c.c.), i quali attribuiscono il potere di direzione e coordinamento a soggetti diversi dal titolare della partecipazione di maggioranza (assoluta o relativa)>>.

In chiusura del paragrafo appare opportuno fare cenno ad altre situazioni offerte dalla realtà della gestione amministrativa degli enti pubblici che possono, qualora ripetute e diffuse, allontanare gli obiettivi perseguiti dalla legislazione riformatrice.

#### *Le aziende speciali – rivalutazione dell'istituto*

Nella gestione dei servizi pubblici, a fronte del ridimensionamento dello strumento societario voluto dal TUSP, le Amministrazioni pubbliche stanno rispolverando istituti ormai caduti quasi in disuso, eludendo legittimamente lo spirito della riforma delle società partecipate pubbliche.

Il Consiglio di Stato<sup>276</sup> ha ritenuto legittimo l'affidamento diretto della gestione dei rifiuti ad un'"azienda speciale"<sup>277</sup> da parte di un Comune in cui in precedenza era svolto da una società controllata dichiarata fallita. La questione verte sull'art. 14, comma 6, del TUSP che vieta alle amministrazioni pubbliche controllanti una società titolare di affidamenti diretti, fallita da meno di cinque anni, di costituire, mantenere e acquisire partecipazioni in società che gestiscono i servizi già svolti dalla società fallita.

La sentenza ribadisce che la norma circoscrive il divieto di affidare direttamente il servizio ad altre "società", non precludendo l'affidamento diretto in altre modalità di gestione. La norma, secondo la sentenza, non è estendibile, secondo l'interpretazione in via analogica ai sensi dell'art. 14 delle preleggi, ad altre forme di gestione diverse da quelle a cui espressamente si riferisce in quanto "derogatoria della ordinaria capacità di agire delle amministrazioni pubbliche".

La sentenza, ineccepibile nell'affermare la non violazione della norma, <<aggiunge un ulteriore tassello alla rivalutazione delle aziende speciali quale strumento di gestione anche dei servizi di interesse economico generale ... rendendo così più semplice la formalità necessaria sia per quanto riguarda la costituzione della società, sia per la loro razionalizzazione. È chiaro, però, che la

---

<sup>276</sup> Consiglio di stato, Sezione V, sentenza del 31.07.2019, n. 5444.

<sup>277</sup> L'art. 114 del D. Lgs. 267/2000, al comma 1, la definisce ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile"; i successivi comma ed il DPR 4 ottobre 1986, n. 902 completano le norme di funzionamento dell'azienda speciale.

*possibilità di ricorrere alle aziende speciali di fatto riduce l'incisività del TUSP, offrendo, in molti casi, una facile sponda elusiva, non priva di conseguenze>>><sup>278</sup>.*

### **3.5 Le implicazioni sull'informativa di bilancio delle società pubbliche**

L'analisi sull'exkursus normativo in materia di società pubbliche condotta mostra inoltre come la positiva evoluzione del settore e la produzione di servizi pubblici soddisfacenti sia affidata alla corretta gestione degli enti interessati incardinata sui fondamentali concetti economici dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. In tale contesto lo strumento societario non può essere osservato avulso dall'Ente partecipante, specialmente se questi ha il controllo della società ed è il suo soggetto economico. I legami che sorgono sono numerosi, complessi e di varia natura e impattano su numerosi aspetti della gestione societaria quali la governance e l'assetto patrimoniale e finanziario.

L'informativa esterna delle società pubbliche sull'andamento della gestione trascorsa è affidata come in qualsiasi società al bilancio di esercizio che mostra il risultato economico e la situazione finanziaria e patrimoniale al termine dell'esercizio. Il bilancio pertanto fornisce informazioni rafforzate sui rapporti fra la società e l'Ente partecipante relativamente ad esempio, ai finanziamenti erogati dall'Ente socio a titolo di capitale di credito o capitale proprio, ai contributi in conto esercizio o in conto capitale concessi, ai corrispettivi per i contratti di servizio.

Il TUSP ha notevolmente ampliato il contenuto dell'informativa esterna e di bilancio delle società partecipate pubbliche prevedendo nuovi obblighi, tra i quali, i più significativi risultano:

a) Relazione sul governo societario, prevista dall'art. 6 comma 4, in cui la società informa sull'adozione di specifici piani di valutazione del rischio di crisi aziendale e su altri strumenti di governo societario, fra i quali l'adozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa;

b) Adozione di sistemi di contabilità separata nel caso di svolgimento di attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, congiuntamente con

---

<sup>278</sup> POZZOLI S., *Servizi pubblici, le aziende speciali tornano in campo sugli affidamenti diretti*, in *Enti locali & Pa*, IISole 24ore, ed. del 19.09.2019.

altre attività svolte in regime di mercato, a norma dell'art. 6 comma1. La Direttiva sulla separazione contabile<sup>279</sup> emessa dalla Struttura di Monitoraggio del MEF prevede la compilazione di conti annuali separati secondo schemi predefiniti, sottoposti a giudizio di conformità contabile del Revisore, da rendere pubblici contestualmente ai documenti e agli allegati di bilancio.

Al tema dell'informativa esterna e di bilancio sono dedicati i successivi capitoli.

### **3.6 Considerazioni conclusive sulla riforma**

In questa prima fase di attuazione della riforma emerge chiaramente che alcuni effetti voluti sono stati conseguiti con risultati finanziari ed economici concreti, ma con diverse criticità nell'apparato normativo che permettono l'esercizio di resistenze, anche spinte, e l'adozione di atti elusivi da parte dei soggetti a vario titolo deputati all'attuazione della riforma.

La razionalizzazione straordinaria, secondo il rapporto del MEF, ha permesso di evidenziare alcune situazioni che necessitano di attenzione e interventi risolutivi.

L'analisi della Struttura di monitoraggio del MEF, precisa e puntuale nella misurazione dei fatti, attenta e circostanziata nell'approfondimento degli esiti sinottici di prima elaborazione delle informazioni comunicate rilevatesi non sempre complete, mostra un reale interesse alla conoscenza del fenomeno e induce chi legge i risultati e le valutazioni espresse a ritenere presente una forte determinazione a controllare il fenomeno e, si spera, a riportarlo nell'alveo di una razionale gestione. Sintomatico di ciò è senza dubbio l'ingente impiego di risorse, umane e finanziarie che sicuramente sono state destinate all'attività, come d'evidenza, per la mole dei dati elaborati e per la complessità e significatività delle informazioni richieste.

L'investimento di risorse presuppone la ferma volontà di andare a fondo e conseguire gli obiettivi e le finalità della riforma introdotta con il TUSP. Perché ciò si concretizzi sono allora richiesti interventi per rimuovere le difficoltà e le criticità

---

<sup>279</sup> MEF, Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII, Direttiva sulla separazione contabile, emanata il 09.09.2019.

evidenziate, atti legislativi di manutenzione e di correzione delle norme, di affinamento degli strumenti giuridici da esse portati, di interpretazione autentica, di miglior definizione e individuazione di concetti e situazioni di natura giuridica ed economica. Solamente le azioni che il legislatore e le forze politiche al governo, ai diversi livelli, intraprenderanno ed il modo in cui le condurranno, anche nell'ambito dell'applicazione del sistema sanzionatorio previsto dal TUSP, saranno in grado di esprimere l'effettiva volontà del "soggetto economico" delle società partecipate a mantenerle in vita e segnare la loro evoluzione.

È auspicabile che nell'assunzione di tali scelte il decisore politico si avvalga di strumenti manageriali per le sue valutazioni e possa esprimere una discrezionalità consapevole e responsabile<sup>280</sup>.

Le risposte ai quesiti di ricerca posti integrano le considerazioni generali appena riportate.

*RQ6: Quali sono stati gli effetti delle norme emanate in materia di società pubbliche fino alla vigilia della riforma introdotta con il D. Lgs. 175 del 2016?*

In materia di società pubbliche il legislatore è rimasto sostanzialmente inattivo fino al 2006, favorendone in tal modo la proliferazione.

Il Decreto Legge 223 del 4 luglio 2006, cosiddetto "decreto Bersani", con l'intento di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato, introduce nell'ordinamento il vincolo alle società partecipate pubbliche, anche miste con capitale privato, di operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti, escludendo la possibilità di operare a favore di altri soggetti e con divieto di partecipazione in altre società. È previsto inoltre il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo e limitato, anche se con decorrenza rinviata nel tempo.

Fino al 2015 le disposizioni di legge si sono succedute frequenti e hanno riguardato diversi aspetti: il numero ed i compensi degli organi amministrativi, la tutela della concorrenza e del mercato, la costituzione ed il mantenimento di partecipazioni societarie da parte degli enti comunali, la regolamentazione dell'assunzione di personale dipendente fino all'applicazione dei principi in materia di reclutamento del personale vigenti per la pubblica amministrazione,

---

<sup>280</sup> GARLATTI A., IACUZZI, S., LOMBRANO A., *Il governo delle partecipazioni regionali. Criteri decisionali e valutazioni nelle scelte di razionalizzazione*, Azienda pubblica, 2019, n. 3, pag. 273.

l'assoggettamento delle società partecipate pubbliche ai vincoli del patto di stabilità con atteggiamento altalenante, ma con la previsione di sanzioni in caso di atteggiamenti elusivi da parte dei soggetti chiamati all'applicazione delle norme.

La legge di stabilità del 2014, Legge 147 del 27 dicembre 2013, introduce l'obbligo per l'amministrazione pubblica di accantonamento di una quota della perdita dell'esercizio precedente della società partecipata, proporzionale alla partecipazione posseduta. Si fa strada anche la necessità di razionalizzare il comparto, istituito previsto dalla Legge, n. 190 del 23 dicembre 2014.

Le norme approvate nell'arco di un decennio sono state molte, ma nel complesso prive di strumenti che le rendessero efficaci, quali norme sanzionatorie specifiche e interventi sostitutivi in caso di inadempienza. I termini apparivano o venivano universalmente considerati molto spesso non perentori, a volte le norme venivano rinviate, se non addirittura abrogate, su pressione degli enti tenuti alla loro applicazione.

Il contesto di riferimento era inoltre alquanto confuso per la presenza di norme sparse in diversi provvedimenti. Nel 2014 la coalizione politica al potere, tramite il Governo, ha ritenuto la questione rilevante e di primissimo ordine nel contesto più ampio riguardante il generale funzionamento della pubblica Amministrazione ed ha riservato al riordino delle società pubbliche uno dei primi interventi nell'ambito della programmata riforma generale del sistema amministrativo pubblico.

*RQ7: Quali sono i cardini della riforma delle società pubbliche?*

Il D. Lgs. 175 del 19 agosto 2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), attuativo della delega contenuta nella Legge 124/2015, ha riordinato organicamente la complessa e frammentata normativa vigente in materia di società partecipate temperando gli aspetti di matrice civilistica con quelli amministrativi e soprattutto sancendo espressamente e con forza la centralità dei criteri economico-aziendali nella condotta delle procedure amministrative, strada maestra ed inevitabile per conseguire la finalità costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica.

I cardini della riforma possono essere individuati in:

- finalità della riforma, identificate nell'efficiente gestione dello strumento delle partecipazioni pubbliche, nella tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nella razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica;
- regolamentazione delle società partecipate esclusivamente dalle norme del TUSP e, solo in caso di sua carenza, dalle norme del codice civile e dalle norme generali del diritto privato;
- riconoscimento della natura esclusivamente privatistica delle società e assoggettamento alle norme sul fallimento e sul concordato preventivo;
- individuazione delle forme societarie ammesse costituite dalle società di capitali, eccezion fatta per la società in accomandita per azioni, e società cooperative, anche in forma consortile;
- vincolo di scopo: liceità per Enti pubblici della costituzione, mantenimento o acquisizione di società strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali e possibilità di far ricorso alla partecipazione solo quando il mercato non è in grado di assicurare la produzione;
- vincolo di attività: la società pubblica può svolgere esclusivamente una delle seguenti attività espressamente previste:
  - 1) produzione di un servizio di interesse generale, compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali allo stesso servizio;
  - 2) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di accordi di programma con altre amministrazioni pubbliche;
  - 3) realizzazione e gestione di un'opera pubblica e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un partenariato con soggetti privati da individuare con procedura ad evidenza pubblica;
  - 4) autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o alle loro funzioni;
  - 5) servizi di committenza, incluse le committenze ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici;
- obbligo di motivazione analitica degli atti deliberativi della costituzione, mantenimento o acquisizione di partecipazioni sulla

necessità della scelta e sulla sua opportunità, attraverso analisi tecniche quali ad esempio il ricorso a business plan, rispetto ad ipotesi di destinazione alternativa delle risorse (valutando il costo opportunità per l'ente) e di gestione diretta o esternalizzata del servizio.

*RQ8: La razionalizzazione attuata ai sensi della riforma quali risultati ha prodotto e quali sono le criticità emerse?*

La riforma ha iniziato da subito a produrre frutti per effetto della Revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dal TUSP. Gli esiti della razionalizzazione, analizzati nel Rapporto della Struttura del MEF competente, ha indicato il numero dichiarato delle partecipazioni possedute dalle Amministrazioni pubbliche e delle società partecipate dagli enti pubblici, i flussi monetari in entrata a seguito delle dismissioni e numerosi altri dati che permettono di avere una conoscenza molto più ampia e profonda sui diversi aspetti e sulle questioni aperte del settore.

La razionalizzazione straordinaria ha individuato 2.923 partecipazioni da alienare, di cui 1724 attivate a fine 2018. Le 1.058 alienazioni con procedura ad evidenza pubblica hanno prodotto introiti per 189 milioni di €, mentre le 644 alienazioni in base a trattativa diretta con un solo acquirente hanno avuto un controvalore di 230 milioni di €. Il valore complessivo delle cessioni risulta ragguardevole e lascia presupporre ulteriori introiti dalle altre cessioni programmate.

L'analisi e il monitoraggio effettuato dalla Struttura del MEF, apprezzabile per attenzione e approfondimento delle situazioni che mostravano incoerenze, ha evidenziato diverse criticità che hanno portato gli enti tenuti, nel dubbio interpretativo generato dalla norma, a non deliberare interventi di razionalizzazione.

Le criticità di maggior rilievo emerse risultano:

*a) necessità di un coordinamento delle norme del TUSP con quelle del diritto societario*

L'applicazione delle nuove norme ha evidenziato la necessità di un coordinamento tra norme come nel caso di inadempimenti da parte dell'Ente

socio che impongono agli organi societari l'adozione di atti specifici, pur non essendo questi a conoscenza del fatto che impone la loro azione. Si pensi all'inefficacia degli atti di acquisto di partecipazioni avvenuti senza l'adozione dell'atto deliberativo motivato dell'organo competente o all'obbligo di porre in liquidazione le società nel caso in cui le amministrazioni socie non adottano l'atto di ricognizione o non completano la definizione della dismissione della partecipazione entro i termini previsti. In questi casi gli amministratori delle società sono tenuti ad attivare specifiche procedure civilistiche, ma nessuna norma stabilisce come gli stessi debbano essere informati delle circostanze che impongono loro l'adozione di specifici provvedimenti, come richiesti dal TUSP.

*b) definizione del controllo pubblico congiunto*

Evidente è il contrasto emerso tra le posizioni assunte dalla giurisprudenza amministrativa e dagli organi ministeriali competenti, nella definizione del "controllo pubblico congiunto", controllo da parte di una pluralità di enti pubblici, ciascuno in possesso di quote minime, che congiuntamente detengono una partecipazione che permette il controllo sulla società. La Struttura di indirizzo e monitoraggio del MEF nella Direttiva del 15 febbraio 2018 ha ritenuto sussistente il controllo per fatti concludenti laddove il Cons. Stato, sez. V, sent. 23 gennaio 2019, n. 578 ritiene necessaria la presenza di un patto formale diretto ad esercitare il controllo sulla società.

*c) definizione di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale*

Identica situazione scaturisce dalla mancata precisa individuazione dei servizi di interesse generale e dei servizi di interesse economico generale, essendo mancante, sia a livello comunitario che nazionale, l'identificazione delle attività di produzione di beni e servizi ad essi riconducibile. L'indeterminatezza ha permesso comportamenti elusivi da parte di enti che hanno ritenuto alcuni servizi di interesse generale e non adottato nessun intervento di razionalizzazione per società con caratteristiche tali da essere destinate alla dismissione.

Le suddette criticità hanno mostrato la necessità non solo di interventi "manutentivi" della norma, per dissuadere i destinatari da comportamenti elusivi,

ma anche di interventi regolatori su altri strumenti ed istituti rispolverati dagli enti pubblici, quali ad esempio le aziende speciali o le fondazioni di partecipazione, per eludere la stringente normativa prevista per le società.

*RQ9: Quali sono gli effetti della riforma sull'informativa esterna delle società pubbliche?*

Gli stretti collegamenti esistenti tra l'Ente pubblico socio, soprattutto se controllante e la società partecipata pubblica, richiedono necessariamente una valutazione dell'andamento economico e della situazione patrimoniale e finanziaria della società attraverso l'informativa di bilancio. Il bilancio permette di individuare le modalità attraverso cui l'ente interviene nella gestione della società, ad esempio tramite la fissazione dei canoni del servizio, la concessione di contributi agli investimenti o in conto copertura oneri di gestione. In aggiunta a tale ordinaria informativa il TUSP ha ampliato gli obblighi a carico delle società controllate da espletare nell'ambito del sistema informativo esterno e di bilancio, rappresentata da:

a) Relazione sul governo societario, prevista dall'art. 6 comma 4, in cui la società informa sull'adozione di specifici piani di valutazione del rischio di crisi aziendale e su altri strumenti di governo societario, fra i quali l'adozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa;

b) Separazione contabile nel caso di svolgimento di attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, congiuntamente ad attività svolte in regime di mercato, a norma dell'art. 6 comma 1. La Direttiva sulla separazione contabile emanata dalla Struttura di Monitoraggio del MEF prevede la compilazione di conti annuali separati secondo schemi predefiniti, sottoposti a giudizio di conformità contabile del Revisore, da rendere pubblici contestualmente ai documenti e agli allegati di bilancio.

## Capitolo 4

### **Il bilancio d'esercizio delle società partecipate pubbliche**

Sommario: 4.1 L'obbligo di informativa esterna delle società partecipate pubbliche. 4.2 La finalità del bilancio delle società partecipate pubbliche. - 4.3 I principi generali del bilancio. - 4.4 La struttura del bilancio. - 4.4.1 Norme comuni allo Stato patrimoniale e al Conto economico. - 4.4.2 Lo Stato Patrimoniale delle società partecipate pubbliche. - 4.4.3 Il Conto economico delle società partecipate pubbliche. - 4.4.4 Il rendiconto finanziario delle società partecipate pubbliche. - 4.4.5 La Nota integrativa delle società partecipate pubbliche. - 4.4.6 La Relazione sulla gestione delle società partecipate pubbliche. - 4.5 La significatività del risultato economico d'esercizio nelle società partecipate pubbliche. - 4.6 Il Bilancio Consolidato del Gruppo pubblico. - 4.7 La Relazione sul governo societario. - 4.7.1 La Relazione sul governo societario – caratteri. - 4.7.2 La definizione di “crisi aziendale” e la necessità di pianificazione. - 4.7.3 Gli indicatori del rischio di crisi aziendale. - 4.7.4 Le scelte societarie nelle prime Relazioni sul governo societario. 4.7.5 La valutazione del rischio di crisi aziendale all'epoca del COVID 19. - 4.7.6 Considerazioni conclusive sulla valutazione del rischio di crisi aziendale. - 4.8 L'informativa in presenza di contabilità separate. - 4.8.1 La Direttiva sulla separazione contabile: finalità e struttura. - 4.8.2 Modalità di tenuta della contabilità separata. - 4.8.3 Conti annuali separati. - 4.8.4 Il giudizio di conformità del Revisore. - 4.8.5 Considerazioni conclusive sull'obbligo di separazione contabile. 4.9 L'informativa non finanziaria. - 4.9.1 La Responsabilità sociale d'impresa e il Bilancio di sostenibilità. - 4.9.2 La disclosure nella *Dichiarazione Non Finanziaria*. 4.9.3 L'evoluzione verso l'*Integrated Report*. - 4.9.4 La Responsabilità sociale d'impresa nelle società partecipate pubbliche. - 4.9.5 Considerazioni conclusive sul Bilancio di sostenibilità nelle società pubbliche. - 4.10 Conclusioni.

#### **4.1 L'obbligo di informativa esterna delle società partecipate pubbliche**

L'approfondimento delle tematiche riguardanti le società partecipate pubbliche ha evidenziato molteplici caratteri particolari di questa categoria di società che le differenziano, in modo marcato, dalle società private. Ciò ha suscitato interesse e stimolato attenzione sulle modalità produttive e gestionali di queste imprese per cui si è posta la necessità di individuare le modalità e gli strumenti a disposizione degli stakeholder per acquisire le conoscenze necessarie per le decisioni e le scelte da effettuare.

La risposta agli interrogativi è da ricercare nell'informativa a cui sono tenute le società partecipate pubbliche:

- informativa obbligatoria, disposta per le società commerciali in genere;
- informativa speciale obbligatoria per le società partecipate pubbliche controllate e non;
- informativa integrativa non obbligatoria, utile ed opportuna per una comunicazione esterna ampliata e più efficace nella soddisfazione delle esigenze informative degli stakeholder in genere.

È apparso subito chiaro che l'approfondimento non poteva prescindere dalla preventiva ma essenziale analisi del bilancio d'esercizio, strumento principe della informativa esterna delle imprese, in merito alle finalità e alle funzioni individuate dalla dottrina, alle scelte effettuate dal legislatore nel codice civile e alle indicazioni della tecnica professionale.

Successivamente l'attenzione è stata portata sui documenti contabili delle società, selezionati in base a diversi elementi, per individuare le modalità effettive ed il contenuto dell'informativa esterna delle società partecipate pubbliche.

Sono stati presi in considerazione bilanci di società partecipate da tutti gli Enti pubblici, anche se la maggior parte dei bilanci esaminati appartengono a società partecipate da Enti territoriali, costituendo esse la parte preponderante delle società pubbliche.

Un altro criterio di selezione è stato il settore di attività. I settori del trasporto pubblico locale e quello finanziario e di sviluppo regionale sono stati oggetto di attenzione in quanto presentano società attive sull'intero territorio nazionale, senza alcuna esclusione, e piuttosto numerose.

I bilanci passati in rassegna sono stati numerosi, riferiti all'incirca a 200 società sull'arco del triennio 2016 - 2018, raccolti principalmente sui siti aziendali nella sezione "Società trasparente". I bilanci utili alla ricerca non sono tanti: molti documenti riportano informazioni solo essenziali e poco significative, scarsamente, se non affatto, adatti agli scopi prefissati e da essi non è stato tratto alcun vantaggio.

Diversi aspetti evidenziati e di interesse ai fini della ricerca sono stati oggetto di approfondimento con figure dirigenziali delle strutture degli Enti soci, preposte all'indirizzo e controllo delle società.

L'informativa fornita dal bilancio risulta notevolmente ampliata dal TUSP che ha imposto nuovi obblighi alle società partecipate pubbliche in tema di separazione contabile, in casi specificamente individuati, e in tema di prevenzione del rischio di crisi aziendale, in modo generalizzato. Le informazioni previste amplificano la comunicazione esterna e forniscono ai terzi elementi utili per comprendere e valutare l'andamento della gestione delle società pubbliche.

L'informativa esterna, nell'accezione attuale e per effetto degli interventi legislativi e dei contributi della dottrina, è interessata da un processo evolutivo che alla *financial information* affianca la *non financial information*, e la orienta verso una sintesi di integrazione delle due componenti.

L'indagine, di conseguenza, si è orientata e soffermata sui seguenti quesiti:

RQ10: *Qual è l'informativa di bilancio prevista per le società a partecipazione pubblica?*

RQ11: *Qual è l'informativa esterna integrativa di quella di bilancio a cui sono tenute le società partecipate pubbliche?*

RQ12: *Qual è la significatività del risultato economico delle società partecipate pubbliche?*

Il presente capitolo prosegue con i riferimenti ai contributi della dottrina sulle finalità informative del bilancio e al modo in cui risultano recepiti nelle scelte del legislatore in materia di società pubbliche, in termini generalizzati o riferiti a fattispecie particolari. Contiene inoltre l'approfondimento dei nuovi obblighi informativi con le indicazioni sulle iniziali effettive applicazioni nelle società destinatarie. Il percorso investe, separatamente, prima l'informativa finanziaria e successivamente l'informativa non finanziaria.

Il capitolo successivo presenta i fatti gestionali delle società partecipate pubbliche che, dall'esame empirico dei bilanci hanno mostrato caratteri particolari e suscitato interesse. I fatti sono dapprima analizzati nelle loro connotazioni economico-aziendali, oltre che giuridiche, e poi osservati nella casistica aziendale, selezionata in modo da riportare casi conformi al modello normativo e

casi che se ne discostano, indagando i motivi alla base della diversa modalità di rappresentazione.

## **4.2 La finalità del bilancio delle società partecipate pubbliche**

Il Bilancio d'esercizio è la principale forma di informazione<sup>281</sup> sul reddito dell'esercizio e sulla situazione patrimoniale e finanziaria dell'impresa. La funzione di informare tutti gli stakeholder<sup>282</sup>, ciascuno attento alla gestione aziendale in funzione dei particolari interessi, assume un significato diverso a seconda del contenuto che si assegna all'informazione.

Le informazioni possono essere neutrali e improntate alla logica della misurazione, adatte al controllo di chi decide. Il bilancio d'esercizio assume il significato di rendiconto della gestione degli amministratori e si configura come strumento passivo di comunicazione agli stakeholder, completamente scevro da informazioni tali da poter influenzare e incidere sulle loro decisioni.

In alternativa lo scopo delle informazioni di bilancio può essere quello di influenzare le valutazioni e le decisioni degli stakeholder, rendendo il bilancio strumento attivo di informazione sul perseguimento degli obiettivi del soggetto economico e quindi strumento di politica aziendale e di gestione<sup>283</sup>. Le due funzioni sono in antitesi fra di loro in quanto gli stakeholders intendono avere informazioni neutrali e formare autonomamente le loro decisioni; gli imprenditori dal loro canto prediligono la visione del bilancio quale strumento di politica aziendale atto ad incidere sulle decisioni dei gruppi di interesse e perseguire gli obiettivi del profitto e dell'evoluzione dimensionale.

---

<sup>281</sup> Per il ruolo del bilancio come fondamentale strumento del sistema informativo aziendale vedasi CAPALDO P., *Reddito, capitale e bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1998, pag. 217.

<sup>282</sup> Cfr. CATTANEO M., MANZONETTO P., *Il bilancio d'esercizio*, Etas Kompas, Milano, 1992, Cap. I.

<sup>283</sup> ZANDA G., *Il Bilancio delle società. Lineamenti teorici e modelli di redazione*, Giappichelli Editore, Milano, 2017, pag. 30.

Le finalità assegnate al bilancio dalla dottrina sono diversi; quelli sopra delineati sono informati alle teorie Alfa e Beta del fine del bilancio, individuate da Onida<sup>284</sup>.

Secondo la teoria Alfa, o principio del tempo fisico, non è ammessa alcuna discrezionalità dei redattori del bilancio: gli esercizi sono considerati indipendenti uno dall'altro, con limitati collegamenti fra essi. Il bilancio rappresenta acriticamente il reddito quale risultato dei soli effetti delle operazioni nel tempo definito a cui si riferisce.

La teoria Beta, o del tempo economico, assegna al bilancio d'esercizio la funzione di segnalare l'economicità dell'azienda quale attitudine della gestione a remunerare in modo congruo tutti i fattori produttivi, compreso il capitale proprio in posizione residuale.

Nelle legislazioni delle nazioni evolute il bilancio d'esercizio assume il profilo di strumento neutrale di informazione, strumento passivo. Il legislatore italiano<sup>285</sup>, informato alla disciplina comunitaria, ha accolto il fine del *quadro fedele* attraverso la redazione con chiarezza del bilancio e la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria della società e del risultato dell'esercizio<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> ONIDA P., *Economia d'azienda*, UTET, Milano, 1962, pag. 686 e ONIDA P. *Natura e limiti della politica di bilancio*, in Scritti in onore di Ugo Caprara, Vallardi, Milano, 1975, pag. 14 e seguenti.

<sup>285</sup> La finalità assegnata al bilancio determina anche i criteri di valutazione, stante la stretta connessione già evidenziata dalla dottrina economico aziendale: il Codice civile prevede una serie di specifici criteri di valutazione anche relativi a situazioni particolari. Al riguardo M. TUTINO, *Bilancio e nuovi principi contabili*, op. cit., 2017, pag 8 e 9, così si esprime: <<Il risultato di questa scelta è stato quello di produrre, nell'ambito del codice civile, un corpus normativo da cui emerge che la logica adottata dal legislatore per la definizione del fine da assegnare al bilancio non può dirsi completamente vicina né all'una né all'altra logica ragionieristica idealmente riconducibili alla teoria Alfa e Beta elaborate da Onida. La logica adottata dal legislatore civilistico è, di fatto, definita come tendente ad Alfa: essa recepisce, in via prioritaria, gli elementi alla base dell'impostazione propria del fine Alfa, integrandola con alcuni elementi caratteristici del fine Beta>>.

<sup>286</sup> L'art. 2423 del Codice Civile, modificato dalla Legge 127/1991 di recepimento della IV Direttiva CEE (78/660/CEE), in tal senso ha introdotto nell'ordinamento nazionale il concetto di "true and fair view" della legislazione comunitaria.

Le società partecipate pubbliche sono tenute all'applicazione delle norme civilistiche in materia di bilancio<sup>287</sup>, secondo le disposizioni del TUSP. Il carattere di rendiconto della gestione proprio del bilancio secondo la finalità Alfa si rafforza in questa categoria di società commerciali a causa della necessità dell'ente pubblico socio di ricevere informazioni neutrali sull'andamento della gestione e sugli effetti delle operazioni poste in essere dagli amministratori a tutela del corretto e razionale impiego delle risorse pubbliche in gioco. Il carattere delle società pubbliche, a servizio e strumentali al conseguimento delle finalità dell'Ente pubblico favoriscono e accentuano la funzione del bilancio "rendiconto" in quanto permette all'ente socio di valutare sinteticamente l'operato degli amministratori impegnati nella quotidiana azione di governo, in alternativa ad una valutazione delle molteplici decisioni assunte nel corso della vita aziendale.

Laddove il ruolo della società pubblica esca dai confini angusti degli scopi del *socio proprietario* interessato ai risultati, che in questo caso non corrispondono al lucro, e lascia il posto alla funzione sociale svolta nella produzione di beni e servizi di interesse generale diretti alla soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, la funzione di bilancio rendiconto si evolve e assume il carattere di *pacchetto informativo*<sup>288</sup> non più destinato al solo ente socio, e i destinatari privilegiati del bilancio saranno soggetti terzi, il pubblico, in particolare la categoria degli *utenti-soci*. Il bilancio, in aggiunta a quelle obbligatorie per legge, fornirà informazioni aggiuntive sulla qualità e sull'efficacia della produzione, sull'efficienza delle risorse impiegate e sul valore sociale prodotto assumendo anche una denominazione più ampia, quella di *annual report*, valorizzando il significato e la funzione informativa del bilancio, termine spesso e ingiustamente associato ad una acritica informativa di ordine numerico, poco accessibile ai non addetti ai lavori.

In questo contesto assumono particolare rilievo i postulati della *chiarezza*, *verità* e *correttezza* che definiscono la clausola generale per addivenire al quadro fedele.

---

<sup>287</sup> Il codice civile negli articoli dal 2423 al 2435-ter disciplina il bilancio d'esercizio stabilendo le finalità ed i principi di redazione, i documenti che lo compongono ed il loro contenuto attraverso schemi obbligatori, i criteri di valutazione.

<sup>288</sup> QUAGLI A., *Bilancio d'esercizio e principi contabili*, Giappichelli, Torino, 2013, pag.7.

Le esigenze di *chiarezza*, intesa come comprensibilità delle informazioni contenute, richiederanno il rispetto dei principi posti per la redazione e la possibilità di verifica dell'attendibilità dei dati rappresentati. Il bilancio d'esercizio deve poi costituire una fonte affidabile: il postulato della *verità* richiede che i dati di bilancio rappresentino i fatti aziendali, non in modo oggettivo e frutto di misurazione che non potrebbe sempre avvenire, ma in base alla *correttezza* attraverso stime *corrette* che evidenziano i valori cercati.

La rappresentazione veritiera e corretta ha come naturale corollario il requisito della neutralità, requisito fondamentale dell'informativa passiva come definita in apertura del presente paragrafo, consistente nella necessità che la redazione sia scevra da approcci prevenuti nell'applicazione dei principi contabili e da informative indirizzate ad avvantaggiare solo alcuni dei destinatari primari del bilancio, coloro che apportano le risorse finanziarie individuati negli investitori, finanziatori ed altri creditori<sup>289</sup>.

Le informazioni fornite dal bilancio assumono ulteriore valore quando sono anche comparabili perché permettono il confronto con i bilanci di altre realtà aziendali e aiutano gli utenti esterni a meglio comprendere la realtà che si sta valutando.

I bilanci delle società partecipate pubbliche, soprattutto quelle meglio strutturate ed organizzate, mostrano segnali forti in questo senso in quanto le informazioni richieste dalle norme sono fornite sempre più frequentemente in modo preciso e accurato, permettendo al lettore di comprendere i fatti aziendali sottostanti. Le informazioni aggiuntive, non obbligatorie, migliorano la comprensione dell'andamento della gestione e, con l'ausilio di indicatori specifici dell'attività esercitata, esplicitano i risultati conseguiti in termini di produttività,

---

<sup>289</sup> OIC 12/2016, *Finalità e postulati del bilancio*, par. 8 e 9.

efficienza ed economicità e rendono apprezzabile e comprensibile l'utilità prodotta.

### 4.3 I principi generali del bilancio

Al fine della chiara rappresentazione veritiera e corretta da fornire in bilancio, il legislatore ha indicato all'art. 2423-bis i principi generali, o postulati<sup>290</sup>, ispiratori della redazione del bilancio, integrati da alcune altre disposizioni fondamentali contenute a tale scopo nell'art. 2423 e nell'art.2423-ter, che sinteticamente sono:

- a) principio della *prudenza*;
- b) principio della *continuazione dell'attività*;
- c) principio della *rappresentazione sostanziale*;
- d) principio della *competenza*;
- e) principio della *costanza dei criteri di valutazione*;
- f) principio della *rilevanza*;
- g) principio della *comparabilità*;
- h) principio della *separatezza delle valutazioni*;

#### *a) principio della prudenza*

Il principio della prudenza, postulato tradizionale<sup>291</sup>, impone che in bilancio possano essere riportati solo gli utili effettivamente realizzati alla data di chiusura dell'esercizio, mentre si deve tener conto delle perdite e dei rischi di competenza, anche se conosciuti successivamente alla chiusura. L'obiettivo è escludere che in bilancio possano essere evidenziati risultati positivi incerti che diano luogo a

---

<sup>290</sup> Per un ampio commento sui postulati di bilancio si rinvia a TERZANI S., *Introduzione al bilancio d'esercizio*, CEDAM, Padova, 1995, pag. 14.

<sup>291</sup> LACCHINI M., *Modelli teorico-contabili e principi di redazione del bilancio*, GIAPPICHELLI, Torino, 1994, pag. 90.

distribuzione di ricchezza indebolendo il patrimonio aziendale e riducendo le garanzie sociali a favore di terzi.

Il principio pone un'asimmetria di comportamenti nella contabilizzazione dei componenti positivi e negativi di reddito e richiede, nella valutazione delle voci, la necessaria cautela nelle stime in condizioni di incertezza.

#### *b) principio della continuazione dell'attività*

Il principio della continuazione dell'attività, noto come *going concern*, parte dal presupposto che la finalità ultima dell'azienda è continuare nel tempo<sup>292</sup> e determina che le valutazioni di bilancio debbano essere tutte impostate nella logica del normale funzionamento dell'azienda.

La direzione aziendale, in fase di predisposizione del bilancio deve effettuare la valutazione se l'impresa sia atta a svolgere l'attività e produrre reddito nell'arco di almeno dodici mesi successivo alla chiusura. In caso emergano incertezze sulla continuità, nella nota integrativa dovranno essere evidenziate tutte le cause del rischio ed i piani aziendali predisposti per affrontarle e superarle.

L'abbandono del principio è consentito solo in momenti particolari della vita aziendale, precisamente indicati dal codice civile, nel qual caso si redigono bilanci cosiddetti straordinari<sup>293</sup>.

#### *c) Il principio della rappresentazione sostanziale*

Il principio dell'iscrizione e rappresentazione delle voci secondo la prevalenza della sostanza delle operazioni o del contratto, inserito formalmente nel testo della norma ad opera della riforma del 2015, conferma l'impostazione della dottrina aziendalistica italiana ed internazionale tesa a rappresentare in

---

<sup>292</sup> MAFFEI M., *Il principio della continuità aziendale e il controllo della sua corretta applicazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>293</sup> Sul significato e sulla portata della deroga al postulato prevista dall'art. 7 del Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 23, conv. in Legge 5 giugno 2020, n. 40, a seguito dell'eccezionalità della situazione determinatasi a causa dell'emergenza sanitaria dovuta al COVID 19 tuttora in corso, si rinvia a REGOLIOSI C., *Il significato del bilancio d'esercizio alla luce del COVID 19: situazione contingente o cambio di paradigma?* in *L'Italia al tempo del Coronavirus. La fase della rinascita*, Tomo I – Imprese, in corso di pubblicazione a cura del Dipartimento di Economia aziendale dell'Università di Roma 3.

bilancio gli effetti sostanziali delle operazioni e dei contratti, piuttosto che la formale, apparente e nominale impostazione giuridica.

Il redattore del bilancio effettua un'attenta analisi contrattuale al fine di delineare l'effettiva consistenza dell'operazione e la sua corretta contabilizzazione, frazionando operazioni presentate unitariamente ed accorpendo operazioni distintamente indicate.

#### *d) Il principio della competenza*

Il principio della competenza economica<sup>294</sup>, secondo l'art. 2423-bis del codice, consiste nel "tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento". La competenza stabilisce il criterio temporale in base al quale i costi ed i ricavi sono imputati al conto economico, in ossequio all'impostazione aziendalistica della correlazione dei costi e dei ricavi che muove dall'accertamento di due requisiti essenziali:

- il completamento del processo produttivo;
- l'avvenuto sostanziale trasferimento del diritto di proprietà, assumendo quale parametro di accertamento il trasferimento dei rischi e dei benefici.

#### *e) Il principio della costanza dei criteri di valutazione*

I criteri di valutazione devono restare invariati nel tempo al fine di permettere la comparabilità economica, patrimoniale e finanziaria dei bilanci nel tempo. Tale criterio pone un argine alla discrezionalità dei redattori per il raggiungimento di fini specifici e per l'attuazione di politiche di bilancio.

La deroga, volontaria, è ammessa in casi eccezionali, qualora il suo esercizio migliori la rappresentazione veritiera e corretta. Essa deve essere motivata in nota integrativa nella quale devono essere riportati gli effetti

---

<sup>294</sup> Sulla competenza economica si rinvia a SOSTERO U., *Il postulato della competenza economica nel bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1998.

conseguenti sulla rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico.

*f) Il principio della rilevanza*

Il principio della rilevanza delle informazioni dispone che non occorre rispettare gli obblighi di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa di bilancio quando la loro osservanza ha effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta.

Un'informazione si considera rilevante quando la sua omissione o erronea indicazione potrebbe, ragionevolmente influenzare le decisioni prese, sulla base del bilancio della società, dai destinatari primari dell'informazione.

Per poter dare una dimensione quantitativa alla rilevanza e poter quindi guidare il redattore del bilancio nelle proprie decisioni in merito, si deve tenere conto sia di elementi qualitativi che di elementi quantitativi. Quando si ha riguardo agli elementi quantitativi, si considera la dimensione degli effetti economici della transazione osservata, o comunque della fattispecie in esame rapportata alle grandezze del bilancio; quando invece si ha riguardo agli elementi qualitativi, si fa riferimento alle caratteristiche peculiari dell'operazione o del fatto di gestione, avendo cura di valutare se e come la loro omissione nell'informativa di bilancio possa influenzare le decisioni dei destinatari primari del bilancio stesso.

*g) Il principio della comparabilità*

Il principio richiede che ciascuna voce del bilancio relativa all'esercizio di riferimento debba poter essere confrontata con l'esercizio precedente. Le voci non comparabili richiedono la rideterminazione della voce dell'esercizio precedente con l'adozione dei medesimi criteri adottati nell'esercizio di riferimento al fine di renderla comparabile. La circostanza deve essere indicata

in nota integrativa come da indicare sono anche le situazioni non adattabili e non comparabili.

La comparabilità è assicurata quando:

- l'esposizione delle voci rimane costante, in termini di classificazione, separazione, ed identificazione per gruppi omogenei;
- i criteri di valutazione sono tenuti costanti;
- gli eventi eccezionali e le operazioni strutturali di natura straordinaria siano evidenziate nella nota al bilancio.

*h) Il principio della separatezza delle valutazioni.*

Il principio consiste nella previsione di effettuare valutazioni distinte e separate di elementi eterogenei che costituiscono una medesima voce. La norma sostanzialmente vieta la compensazione di partite evitando che plusvalenze di alcune categorie possano compensare le minusvalenze di altre, all'interno di una singola categoria.

Il principio opera un notevole rafforzamento del principio della prudenza.

## **4.4 La struttura del bilancio**

Il bilancio d'esercizio è costituito da quattro documenti obbligatori, tra loro inscindibili: Stato patrimoniale, Conto economico, Rendiconto finanziario e Nota integrativa. Segue un'essenziale rassegna delle disposizioni fondamentali relative alle singole parti.

### **4.4.1 Norme comuni allo Stato patrimoniale e al Conto economico**

Lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico secondo la scelta operata dal legislatore nell'art. 2423 ter<sup>295</sup> hanno un contenuto ed uno schema definito ed

---

<sup>295</sup> L'art. 2423-ter CC prevede <<Salve le disposizioni di leggi speciali per le società che esercitano particolari attività, nello stato patrimoniale e nel conto economico devono essere iscritte separatamente, e nell'ordine indicato, le voci previste negli articoli 2424 e 2425.

*Le voci precedute da numeri arabi possono essere ulteriormente suddivise, senza eliminazione della voce complessiva e dell'importo corrispondente; esse possono essere raggruppate soltanto quando il raggruppamento, a causa del loro importo, è irrilevante ai fini*

immodificabile, salvo quanto disposto da norme speciali per società che svolgono particolari attività. L'elenco delle voci e dello schema obbligatorio sono indicati nell'art. 2424 per lo Stato patrimoniale e nell'art. 2425 per il Conto economico. Tutto ciò al fine di semplificare la lettura del bilancio ed agevolare la comparabilità della serie storica dei bilanci di una società o di bilanci di società diverse. La comparabilità deve essere sempre garantita e quando ciò non è possibile la norma impone la suddivisione, il raggruppamento, l'aggiunta, l'adattamento, di voci con l'onere di adeguata informazione nella Nota integrativa.

La "suddivisione" delle voci è prevista come facoltà, pur mantenendo la voce ed il relativo importo, al fine di migliorare la chiarezza del bilancio. L'operazione interessa le voci composte che contengono più di un elemento patrimoniale o economico, quali ad esempio "impianti e macchinario" o i costi della produzione "per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci". La facoltà prevista rientra nella traccia selciata dal legislatore per diverse voci, quali "partecipazioni" o "ammortamenti e svalutazioni".

Il "raggruppamento" può riguardare solo poste appartenenti allo stesso gruppo o sottogruppo, ma non a gruppi e sottogruppi diversi<sup>296</sup>, e richiede che la voce creata sia denominata in modo da richiamare le voci originarie. Le voci del bilancio sono strutturate su diversi livelli ed è prevista la possibilità di raggruppare voci solo se l'irrelevanza dell'importo non incida e comprometta la rappresentazione veritiera, corretta e chiara ed il raggruppamento sia funzionale alla chiarezza del bilancio.

---

*indicati nel secondo comma dell'articolo 2423 o quando esso favorisce la chiarezza del bilancio. In questo secondo caso la nota integrativa deve contenere distintamente le voci oggetto di raggruppamento.*

*Devono essere aggiunte altre voci qualora il loro contenuto non sia compreso in alcuna di quelle previste dagli articoli 2424 e 2425.*

*Le voci precedute da numeri arabi devono essere adattate quando lo esige la natura dell'attività esercitata.*

*Per ogni voce dello stato patrimoniale e del conto economico deve essere indicato l'importo della voce corrispondente dell'esercizio precedente. Se le voci non sono comparabili, quelle relative all'esercizio precedente devono essere adattate; la non comparabilità e l'adattamento o l'impossibilità di questo devono essere segnalati e commentati nella nota integrativa.*

*Sono vietati i compensi di partite>>.*

<sup>296</sup> ADIUTORI A., *Le forme tecniche del bilancio*, in *La nuova disciplina dei bilanci di società*, a cura di BUSSOLETTI M., Giappichelli, Torino, 1993, pag. 66.

Il raggruppamento non deve essere confuso con la compensazione di partite: riguarda voci dello stesso segno mentre la compensazione di partite porta ad eliminare una voce con pari riduzione del valore di voce di segno opposto.

È prevista l' "aggiunta" di voci a quelle già presenti per conseguire la finalità della chiarezza e della veridicità, anche se la previsione di voci negli schemi, alquanto dettagliate e analitiche, rendono sostanzialmente rare le aggiunte di voci. Gli schemi e le voci previste dalla norma non sono certamente esaustivi e tali da soddisfare ogni necessità ai fini della chiarezza per cui il legislatore ha introdotto un obbligo che in astratto concerne le voci riguardanti tutti i livelli della struttura (macroclassi e voci precedute da numeri romani ed arabi)<sup>297</sup>.

L'adattamento delle voci precedute da numeri arabi è esatto dalla natura dell'attività esercitata e può presentarsi quando le operazioni effettuate mutano sostanzialmente la struttura e la composizione del patrimonio, mutano i criteri di valutazione o si è di fronte, ad esempio, a esercizi di diversa durata<sup>298</sup>.

#### **4.4.2 Lo Stato Patrimoniale delle società partecipate pubbliche**

Lo Stato patrimoniale è a sezioni contrapposte<sup>299</sup>. Gli elementi dell'attivo, classificati fondamentalmente con il criterio della destinazione sono suddivisi in quattro voci:

- A. Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti, con separata indicazione della parte già richiamata;
- B. Immobilizzazioni, con separata indicazione di quelle concesse in locazione finanziaria;
- C. Attivo circolante;
- D. Ratei e risconti.

Gli elementi del passivo sono classificati per natura e ciò permette di distinguere il capitale proprio dal capitale di terzi; sono ripartiti in cinque voci:

- A. Patrimonio netto;
- B. Fondi per rischi e oneri;

---

<sup>297</sup> COLOMBO E., *Il Bilancio d'esercizio*, Tr. CP, Torino, 1994, pag. 83.

<sup>298</sup> CARMEL R., *Il bilancio delle imprese*, Coopers & Lybrand, Milano, 1996, pag. 61.

<sup>299</sup> L'art. 2424 del Codice Civile riporta le voci e l'ordine obbligatorio di esposizione dello stato patrimoniale.

- C. Trattamento di fine rapporto lavoro subordinato;
- D. Debiti, con separata indicazione per ciascuna voce degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo;
- E. Ratei e Risconti.

Nell'ambito dei bilanci delle società partecipate pubbliche è dato riscontrare situazioni in cui il redattore del bilancio avverte la necessità di aggiungere delle voci agli schemi predefiniti del bilancio. È il caso ad esempio delle società finanziarie e di sviluppo che gestiscono fondi pubblici per conto di enti terzi, normalmente fondi della Regione ente controllante e fondi comunitari, in impieghi che si aggiungono a quelli effettuati in conto proprio.

Le voci di bilancio interessate annoverano allora valori di natura diversa, alcuni appartenenti in piena titolarità ed altri in qualità di mandatari, confusi in un unico valore complessivo ed indistinto.

L'elevato valore, la rilevanza e significatività delle poste hanno indotto gli estensori del bilancio a prevedere la loro iscrizione in modo diverso da quanto previsto dagli schemi e contenuti obbligatori, modificandole e aggiungendone altre e nominandole in modo da trasmettere inequivocabilmente l'informazione chiara e corretta sul loro contenuto.

I fondi regionali e comunitari gestiti dalla società e vincolati al perseguimento degli obiettivi da essi indicati sono iscritti per natura nell'Attivo dello stato patrimoniale nelle voci:

- BIII d-bis) partecipazioni in altre imprese
- CII 5- quater) crediti verso altri
- CIII 4) altre partecipazioni
- CIII 6) altri titoli.

Tali voci sono state scisse in due sottovoci per evidenziare la distinzione tra quanto appartenente al patrimonio della società e quanto gestito per conto terzi, nominandole:

- a) proprie;
- b) su Fondi in gestione assegnati da Enti pubblici.

Nel Passivo le suddette poste trovano la correlata contropartita per bilanciare l'effetto incrementale sul patrimonio societario e le voci interessate sono:

- A) VI Altre riserve distintamente indicate;
- D 14) altri debiti;

entrambe suddivise nelle due sottovoci:

- a) propri
- b) su Fondi in gestione assegnati da Enti pubblici

#### **4.4.3 Il Conto economico delle società partecipate pubbliche**

Il Conto economico è a struttura scalare<sup>300</sup> ed evidenzia la formazione del risultato economico dell'esercizio per aree della gestione evidenziando risultati intermedi di particolare interesse e rilevanza.

La struttura prevede le seguenti aree:

- A. Valore della produzione
- B. Costi della produzione
- C. Proventi ed oneri finanziari
- D. Rettifiche di valore di attività e passività finanziarie.

La parte finale indica il risultato finale prima e dopo l'iscrizione delle imposte sul reddito.

I costi sono iscritti per natura.

Le voci A e B accolgono rispettivamente i componenti positivi e negativi della produzione relativi alla gestione caratteristica, costituita dalle attività di riferimento dell'impresa, e alla gestione accessoria ossia dalle attività aziendali svolte in via residuale e marginale.

Le voci C e D si riferiscono ai proventi e oneri della gestione finanziaria e alle rettifiche di valore di natura finanziaria.

L'attuale configurazione del Conto economico non contiene un'area dedicata alla gestione straordinaria, come prevedeva il Codice civile prima della riforma avvenuta per mezzo di del D.Lgs 135/2015 di recepimento della Direttiva comunitaria. I componenti positivi e negativi di origine straordinaria sono collocati nelle voci di conto economico relative alla tipologia di operazione che li ha originati e nel caso in cui l'identificazione non fosse possibile la loro iscrizione

---

<sup>300</sup>L'art. 2425 del Codice Civile riporta le voci e l'ordine obbligatorio di esposizione del conto economico e l'art. 2425-bis detta disposizioni specifiche relative per alcune situazioni.

avviene nelle voci residui A5) Altri ricavi e proventi e B14) Oneri diversi di gestione.

#### **4.4.4 Il rendiconto finanziario delle società partecipate pubbliche**

Il Rendiconto finanziario costituisce una delle principali novità della riforma introdotta con il D.Lgs. 139/2015 che ha aggiunto al codice civile l'art. 2425-ter. Contrariamente a quanto previsto per gli altri documenti costituenti il bilancio il Rendiconto non ha uno schema obbligatorio. A tale vuoto ha sopperito l'OIC con l'adeguamento del principio contabile OIC 10/2016, Rendiconto finanziario.

Il *Rendiconto finanziario* è un prospetto contabile che presenta i flussi finanziari, cioè le variazioni, positive o negative, delle disponibilità liquide avvenute nell'esercizio.

I flussi finanziari presentati nel rendiconto finanziario derivano dall'attività operativa, dall'attività di investimento e dall'attività di finanziamento.

I flussi finanziari dell'attività operativa comprendono i flussi che derivano dall'acquisizione, produzione e distribuzione di beni e dalla fornitura di servizi, anche se riferibili a gestioni accessorie, e gli altri flussi non ricompresi nell'attività di investimento e di finanziamento.

I flussi finanziari dell'attività di investimento comprendono i flussi che derivano dall'acquisto e dalla vendita delle immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie e delle attività finanziarie non immobilizzate.

I flussi finanziari dell'attività di finanziamento comprendono i flussi che derivano dall'ottenimento o dalla restituzione di disponibilità liquide sotto forma di capitale di rischio o di capitale di debito.

Le operazioni di investimento o di finanziamento che non richiedono l'impiego di disponibilità liquide non sono rappresentate nel rendiconto finanziario.

#### **4.4.5 La Nota integrativa delle società partecipate pubbliche**

La Nota integrativa trova il suo contenuto obbligatorio nell'art. 2427 del Codice civile, diretto al perseguimento di due funzioni essenziali:

- integrare le informazioni di bilancio con informazioni di tipo descrittivo che non possono essere contenute nello stato patrimoniale e nel conto economico;
- commentare i dati quantitativi forniti nello stato patrimoniale e nel conto economico ampliando l'informazione e dettagliando le variazioni intervenute fra un esercizio e l'altro.

Le informazioni devono essere fornite secondo l'ordine di presentazione dei prospetti e nell'ordine di presentazione delle voci dei prospetti.

La Nota integrativa ha subito un'importante revisione nella riforma del 2015 a seguito delle modifiche intervenute negli altri documenti di bilancio. Il riferimento è alle informazioni sui conti d'ordine e agli impegni non risultanti dallo Stato patrimoniale dopo l'eliminazione delle informazioni precedentemente fornite in calce al documento stesso. L'eliminazione della sezione del Conto economica relativa alle operazioni straordinarie ha comportato la previsione di inserire nella nota integrativa le informazioni relative alla componente straordinaria contenuta nelle singole voci.

Ulteriori informazioni devono essere fornite sulla governance societaria e sui finanziamenti concessi ai componenti degli organi societari, l'indicazione della società a capo del gruppo cui appartiene la società e il luogo dove è depositato il bilancio consolidato. La nota informa in merito alle operazioni svolte con parti correlate a condizioni difformi da quelle di mercato.

La Nota integrativa deve contenere la proposta di destinazione dell'utile dell'esercizio o di copertura della perdita conseguita.

#### **4.4.6 La Relazione sulla gestione delle società partecipate pubbliche**

Il Codice civile all'art. 2428 prevede a carico dell'organo amministrativo la redazione della Relazione sulla gestione che illustra l'andamento della gestione e la sua probabile evoluzione in termini quantitativi e qualitativi.

La relazione presenta anche un'analisi equilibrata ed esauriente sulla società e sul risultato economico complessivo e nei settori e mercati in cui essa opera, anche tramite società controllate, con riguardo ai costi, ricavi e investimenti. In essa trova spazio anche la descrizione dei principali rischi e incertezze ai quali è esposta la società.

Nella Relazione sono contenute le informazioni sui rapporti con le società con le quali si intrattengono relazioni di controllo e di collegamento, anche tramite interposti soggetti, le informazioni sulle azioni proprie possedute e sulle relative movimentazioni avvenute nell'esercizio.

Di sicuro rilievo sono poi le informazioni sui fatti rilevanti avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio, fino alla redazione del bilancio, e la prevedibile evoluzione della gestione negli esercizi successivi.

A seguito dell'introduzione contenuta nell'art. 6 del TUSP dell'obbligo di redazione della Relazione sul governo societario, molte società destinatarie della disposizione integrano la Relazione sulla gestione con il contenuto informativo previsto, in alternativa alla redazione di un documento autonomo.

#### **4.5 La significatività del risultato economico d'esercizio nelle società partecipate pubbliche**

Il reddito dell'esercizio è uno degli elementi basilari su cui i soggetti ad essa interessati e coinvolti in qualsiasi modo nella sua gestione ed esistenza, fondano le valutazioni ed i giudizi, per cui la complessa determinazione, attraverso il rispetto di principi formalizzati e di criteri individuati, e l'informazione necessaria che deve fornire il bilancio d'esercizio sono oggetto di notevole attenzione da parte del legislatore.

L'utilità e la correttezza delle informazioni che può comunicare il risultato d'esercizio non possono prescindere ed esulare dal fine assegnato all'azienda dal soggetto economico. Nelle imprese private il fine principale è normalmente individuato nel conseguimento del reddito, o come spesso, in modo approssimativo e sbrigativo secondo il gergo della realtà economica, nella massimizzazione del reddito, conferendo a tale concetto una connotazione che appare negativa, nel senso di speculazione. La corretta identificazione del concetto di massimizzazione del reddito ne richiede la collocazione in un intervallo temporale di riferimento, che risulta indeterminato se si considera l'impresa, secondo la definizione classica di Zappa<sup>301</sup>, un istituto economico destinato a perdurare. L'impresa privata, fin dalle valutazioni e scelte assunte

---

<sup>301</sup> ZAPPA G., in *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956.

prima della sua nascita, tende a conservarsi in condizioni di equilibrio economico il più a lungo possibile e orienta le sue strategie verso l'autosufficienza economica di lungo periodo e poi verso il conseguimento del reddito massimo possibile riferito al capitale proprio<sup>302</sup>.

La concreta realtà delle imprese pubbliche, intese tali quelle a soggetto economico pubblico, mostra che il fine di queste imprese, a differenza delle imprese private, non è il lucro e la logica dell'equilibrio economico e dell'autosufficienza è diversa. Il fine dell'impresa pubblica è l'utilità sociale, a cui è improntata l'iniziativa economica pubblica<sup>303</sup>, nella produzione dei servizi pubblici.

L'iniziativa economica pubblica è ammessa quanto l'iniziativa privata ed entrambe perseguono fini di utilità sociale. Nell'impresa pubblica i fini sociali non sono autodeterminati come nell'impresa privata ma ad essa vengono imposti dal legislatore o da atti dell'autorità amministrativa, diversi ed ulteriori rispetto a quelli propri dell'autorità.

L'elenco dei fini sociali dell'impresa pubblica è alquanto lungo e in base al contesto storico si può ampliare, tanto che l'elenco potrebbe diventare una casistica.

L'impresa pubblica, nella sua gestione deve costantemente monitorare l'economicità della sua azione, ossia il razionale impiego delle risorse disponibili, laddove i mezzi sono sempre ridotti rispetto agli obiettivi del soggetto economico pubblico. La finalità sociale dell'impresa pubblica giustifica *<<iniziative che non consentono, almeno per un lungo lasso di tempo, il raggiungimento dell'equilibrio economico oppure gestioni produttrici di beni e servizi che i privati sono sul punto di abbandonare in quanto non autosufficienti ma che tuttavia l'Ente pubblico ritiene conveniente, rispettivamente, avviare o continuare perché suscettibili di procurare vantaggi indiretti di vario ordine; vantaggi, che, a loro volta, sono*

---

<sup>302</sup> CAPALDO P., *La programmazione aziendale*, Giuffrè, Milano, 1965, pag. 202.

<sup>303</sup> Art. 41 della Costituzione prevede: *<<L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali>>.*

*reputati una sufficiente contropartita dell'onere che l'esercizio delle richiamate attività comporta*>><sup>304</sup>.

Il risultato economico dell'esercizio in siffatte circostanze assume un significato diverso dalle imprese orientate al lucro. Una volta che la *componente interesse pubblico* avrà indotto la copertura dei relativi costi, ad esempio con la previsione di adeguati corrispettivi del contratto di servizi che tengano conto di quella componente, l'utile d'esercizio potrà essere anche minimo o nullo e non assicurare, in genere, una remunerazione congrua al capitale impiegato. L'impresa pubblica si sarà comunque collocata nella situazione di potersi conservare nel tempo, anzi potrà migliorare i risultati della sua gestione diventando sempre più autosufficiente e meno dipendente dal supporto del soggetto economico, l'ente pubblico socio.

La definizione delle finalità proprie delle imprese pubbliche e soprattutto del significato da assegnare al risultato economico dell'esercizio, permette di esaminare le diverse operazioni di gestione delle società partecipate attraverso la loro rappresentazione nel bilancio d'esercizio, che pur soggiacendo alle disposizioni poste dal codice civile, assumono una valenza particolare a causa della logica economica e delle finalità delle imprese pubbliche, quali esse sono.

#### **4.6 Il Bilancio Consolidato del Gruppo pubblico**

La pubblica Amministrazione persegue le sue finalità di produzione di beni e servizi a favore della collettività di riferimento, attraverso l'azione diretta e indiretta degli enti ed organismi dalla stessa partecipata.

La dottrina economico aziendale, mutuando dal contesto privatistico, come ampiamente riferito nel capitolo introduttivo, ha individuato nel "gruppo pubblico" il modello organizzativo di riferimento cui appartengono membri eterogeni nella forma (società per azioni, società a responsabilità limitata, fondazioni, associazioni, consorzi, aziende speciali, ecc.), tutti al servizio della collettività e soggetti all'unità di indirizzo e coordinamento dell'Ente pubblico e del suo soggetto economico.

---

<sup>304</sup> CAPALDO P., *La programmazione ...*, op. citata, Giuffrè, Milano, 1965, pag. 206- 207.

La razionale gestione della pubblica Amministrazione esige allora una visione unitaria e sistemica dell'azione dei singoli attori all'interno del gruppo, che si attua nelle fasi essenziali quali la *programmazione*, consistente nell'assunzione delle scelte e delle decisioni formalizzate nel bilancio preventivo, l'*esecuzione*, in cui si rileva il dato quantitativo dei fatti e il *controllo*, in cui la sintesi delle operazioni effettuate confluisce nel bilancio consuntivo e permette la valutazione complessiva e dello scostamento dei risultati rispetto al bilancio preventivo redatto in fase di programmazione.

Nella fase di rendicontazione i risultati del gruppo trovano adeguata rappresentazione nel bilancio consolidato di origine privatistica, strumento redatto in ottica unitaria e d'insieme della complessiva azione nella produzione di servizi a favore della collettività e dello sviluppo territoriale, posta in essere congiuntamente dall'ente pubblico e dalle aziende sue satelliti.

Il consolidamento dei conti della pubblica Amministrazione è un tema che ha attirato l'attenzione nel recentissimo passato. La prassi professionale ha coniato delle norme<sup>305</sup> al riguardo e poi il legislatore del Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL), D. Lgs.267/2000, ha mosso qualche timido passo verso il consolidamento dei conti nell'art. 152-Regolamento di contabilità, assegnando a tale strumento il compito di assicurare l'informazione sui risultati globali dell'ente consolidati con quelli degli enti ed organismi partecipati. Il successivo art. 230 del TUEL assegna al Regolamento la possibilità di prevedere, nel singolo ente, la redazione del bilancio consolidato<sup>306</sup>.

Per avere il pieno riconoscimento dell'utilità del bilancio consolidato e la sua introduzione nell'ordinamento si deve attendere la Legge Delega sul federalismo fiscale n. 49/2009 e il provvedimento attuativo, D.Lgs.23 giugno 2011

---

<sup>305</sup> Principio OIC 17, Principio IAS/IFRS per il settore privato IAS 27, Principio contabile nazionale per gli Enti locali n. 4 dell'Osservatorio per finanza e la contabilità degli enti locali; Principi contabili internazionali per il settore pubblico IPSAS 6, 7 ed 8.

<sup>306</sup> L'art. 152, comma 2, D.Lgs. 267/2000 prevede <<Il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi>> e l'art. 230, comma 6, nel testo vigente fino all'11.09.2014 <<Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne e esterne ...>>.

n. 118, il cui articolo 11-bis<sup>307</sup> porta a sistema la redazione del bilancio consolidato per gli enti locali definendo il perimetro di consolidamento, i documenti che lo costituiscono e rinviando al Principio contabile 4/4 allegato, la definizione di modalità e criteri di redazione.

Il “*bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica*” è il documento contabile diretto alla rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria e patrimoniale e del risultato economico della complessiva attività svolta dall’ente “Amministrazione pubblica” attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le società che l’ente partecipa o controlla. Il documento pone il gruppo come un’unica entità economica distinta dai singoli componenti e assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo, né da una loro semplice aggregazione. È composto dal Conto economico, dallo Stato patrimoniale e dalla Relazione sulla gestione consolidata comprensiva della Nota integrativa, il tutto corredato dalla Relazione dell’organo di revisione.

Il bilancio consolidato, reso ormai obbligatorio per tutti gli enti tranne quelli di ridotte dimensioni<sup>308</sup>, è finalizzato a misurare e informare l’ente di riferimento ed i terzi, la collettività, sulle dimensioni patrimoniali, finanziarie e reddituali complessive dell’Ente stesso, strutturato come gruppo. Assume un ruolo fondamentale come strumento efficace di programmazione, indirizzo e controllo della sua attività complessiva e specifica delle sue articolazioni.

Il Principio contabile definisce il Gruppo Pubblica Amministrazione, le tipologie e le caratteristiche degli enti ad esso appartenenti e soggetti al consolidamento, individuando anche i termini della significatività per l’esclusione dal consolidamento.

---

<sup>307</sup> Art. 11bis – Bilancio consolidato. <<1. Gli enti di cui all’art. 1, comma 1, redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all’allegato n. 4/4. 2. Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati: a) la relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa; b) la relazione del collegio dei revisori dei conti>>.

<sup>308</sup> Il Principio contabile 4/4, al n. 1, rende non obbligatoria la redazione del bilancio consolidato per i comuni con meno di 5.000 abitanti.

L'ente capo-gruppo è tenuto preliminarmente ad individuare l'area di consolidamento, costituito dagli organismi ed enti da comprendere nel processo contabile di redazione del bilancio, che non considera gli enti che pur appartenendo al gruppo non rientrano, per scelta, nel consolidamento. Sono questi gli enti il cui bilancio sia irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del "Gruppo Amministrazione pubblica"<sup>309</sup>.

L'elenco degli enti appartenenti al gruppo e l'elenco degli enti compresi nel consolidamento sono comunicati a tutti gli enti ed organismi interessati ai quali l'Amministrazione pubblica impartisce le direttive per rendere possibile il consolidamento. Si tratta principalmente dei termini entro i quali gli enti partecipati devono trasmettere all'ente holding i loro bilanci e rendiconti, nonché i documenti di dettaglio necessari per rendere possibile il consolidamento.

Le direttive agli enti in contabilità economico-patrimoniale contengono anche le istruzioni per rendere snello l'adeguamento dei bilanci del gruppo ai criteri del principio contabile, se non contrastanti con le disposizioni civilistiche, quali ad esempio i criteri di valutazione di bilancio e le modalità di consolidamento per le sub-holding.

Nella redazione del Bilancio consolidato è necessario porre adeguata attenzione all'uniformità dei criteri di valutazione e di consolidamento, intervenendo con le dovute rettifiche in fase di consolidamento.

Il Principio cita al riguardo una difformità facilmente riscontrabile nell'adozione dei criteri di ammortamento, ammessa per assicurare la veridicità e correttezza del bilancio. Qualora ciò si verifica, l'informazione suppletiva deve

---

<sup>309</sup> Per disposizione della norma 3.1 del Principio n. 4 <<Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali e al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo:

- totale dell'attivo,
- patrimonio netto,
- totale dei ricavi caratteristici.

*In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrelevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti. Con riferimento all'esercizio 2018 e successivi sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 3 per cento>>.*

indicare la difformità esistente e i motivi che l'hanno generata. Sono accettate difformità tra i criteri adottati anche quando esse non sono significative, sia in termini qualitativi che quantitativi.

La capogruppo dovrà informare sulle procedure adottate nella redazione e sulla correttezza del consolidamento, assicurando il rispetto, da parte delle figlie, dei criteri previsti e delle direttive impartite fornendo, se del caso, informazioni sulle difformità esistenti e sulle motivazioni che le hanno indotte.

Il Bilancio consolidato è finalizzato a individuare le reali dimensioni del gruppo, frutto delle sole operazioni effettuate nei confronti di soggetti esterni; le operazioni infragruppo ed i saldi reciproci fra enti appartenenti al gruppo vanno elisi eliminando componenti fittizie.

Una rettifica tipica è l'eliminazione, in fase di consolidamento, del valore delle partecipazioni della capogruppo nelle figlie e delle quote di patrimonio netto delle stesse.

A seguito delle operazioni di rettifica si procede al consolidamento vero e proprio consistente nell'aggregazione voce per voce dei valori rettificati delle voci dei bilanci degli enti interessati dal consolidamento. L'aggregazione avviene con il metodo integrale, ossia consolidando l'intero importo delle voci dei bilanci degli organismi ed enti controllati, o con il metodo parziale, consolidando le voci in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso di società partecipate.

La relazione sulla gestione allegata al bilancio consolidato del "Gruppo Amministrazione pubblica", comprende la nota integrativa in cui sono riportati i criteri di valutazione applicati, le variazioni significative delle voci dell'attivo e del passivo, indicazioni sui crediti e debiti specificando le quote con scadenza oltre il quinquennio e gli importi assistiti da garanzie reali, l'elenco degli enti appartenenti al gruppo e ulteriori informazioni relative al consolidamento dei loro bilanci e alle eventuali ragioni del mancato consolidamento.

#### **4.7 La Relazione sul governo societario**

Il TUSP introduce per le società a controllo pubblico uno specifico obbligo di informativa esterna attraverso la Relazione sul governo societario annuale, documento redatto al termine di ciascun esercizio e da pubblicare

congiuntamente al bilancio d'esercizio<sup>310</sup>, nell'ottica della corretta gestione ed organizzazione e con l'obiettivo primario di prevenire crisi aziendali.

Il chiaro obiettivo del legislatore può essere sintetizzato nell'obbligare le società a controllo pubblico a dotarsi di strumenti di monitoraggio continuo degli equilibri economico e finanziario in modo da evitare che difficoltà economiche o crisi di liquidità possano influenzare negativamente i bilanci delle Amministrazioni pubbliche socie.

È sembrato necessario approfondire inizialmente le norme, il contenuto, le implicazioni dell'obbligo introdotto e le soluzioni proposte dalla dottrina e dalla tecnica professionale per poi, successivamente, verificarne lo stato di attuazione e le soluzioni adottate, nella fase di avvio, dalle società tenute all'adempimento.

Nel paragrafo 4.7.4, sono indicati i quesiti che hanno guidato la ricerca e le relative risposte desunte dall'osservazione della prassi aziendali di questi primi anni di vigenza dell'obbligo.

#### **4.7.1 La Relazione sul governo societario - caratteri**

La norma non prevede esplicitamente il contenuto della Relazione sul governo societario, ma rimanda ad essa per informare l'assemblea in merito agli specifici programmi di valutazione del rischio aziendale predisposti e sull'adozione di ulteriori strumenti di governo societario.

Il Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale e gli indicatori che la predicono, sono strumenti che consentono il monitoraggio del rischio al fine di favorire la tempestiva emersione della crisi e l'adozione di strumenti utili per la sua corretta gestione. L'organo amministrativo della società, infatti, all'emergere della segnalazione di crisi anche di un solo indicatore individuato nel programma, è tenuto ad adottare senza indugio un piano di risanamento idoneo a prevenire

---

<sup>310</sup> L'art. 6, comma 2 del TUSP stabilisce che <<Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4>>, comma che prevede la "relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio>>.

l'aggravamento della crisi, la sua adeguata gestione e l'eliminazione delle cause<sup>311</sup>.

Le disposizioni del TUSP<sup>312</sup>, rimettono alle singole società la valutazione sulla opportunità di integrare gli strumenti di governo, in considerazione delle dimensioni, attività svolta e caratteristiche organizzative proprie di ciascuna società, attraverso:

- l'adozione di specifici regolamenti interni per la tutela delle norme in materia di concorrenza;
- un sistema di audit interno che interagisca con l'organo di controllo statutario e trasmetta a questi relazioni sulla regolarità e sull'efficienza della gestione;

---

<sup>311</sup> L'art. 14, comma 2, TUSP, recita: <<Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento>>.

<sup>312</sup>Art. 6, comma 3 e segg. prevede:<<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;

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.

4. Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.

5. 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>>.

- codici di condotta propri o adesione a codici di condotta collettivi inerenti la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti, collaboratori e altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;

- l'adozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa.

Nella Relazione sul governo societario la società è tenuta ad informare sugli strumenti integrativi adottati e, nel caso di non adozione, le ragioni che hanno determinato tale scelta.

Il legislatore non ha previsto alcun obbligo contenutistico della Relazione, del Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, degli indicatori di crisi e degli strumenti da adottare a seguito della segnalazione, lasciando all'organo amministrativo assoluta discrezionalità nell'individuare le modalità di intervento per perseguire il risanamento dell'azienda e scongiurare il verificarsi della crisi.

La Relazione sul governo societario, nel contenuto minimo richiesto dal TUSP quindi, ripercorre e rendiconta l'attività continua degli organi di governance esercitata a monte, in itinere, attraverso atti e procedimenti dei quali riporta il contenuto, l'impianto, e le evidenze riscontrate, che si identificano in:

- a. Piano di valutazione del rischio di crisi aziendale;
- b. Relazione sul monitoraggio e verifica del rischio di crisi aziendale;
- c. Strumenti integrativi adottati.

La prevenzione della crisi, volta alla tutela dell'interesse generale, favorisce i soggetti interessati, la società a controllo pubblico e il socio pubblico controllante, nella tempestiva conoscenza di stati di difficoltà premonitori della crisi, nella sollecita adozione di misure di contrasto al fine del riequilibrio e nella sua corretta gestione.

Tra i tanti aspetti innovativi introdotti dal TUSP nella prevenzione della crisi il più significativo e rilevante è senza dubbio l'aver sancito, anche se solo implicitamente, la necessità dell'impostazione *forward looking*: l'adozione di una programmazione aziendale puntuale e precisa attraverso la redazione di un budget economico e finanziario, il costante attento monitoraggio dei risultati conseguiti da parte dell'organo amministrativo, attraverso idonei strumenti di controllo di gestione.

Prima di approfondire la tematica relativa ai programmi specifici di valutazione del rischio di crisi aziendale è opportuno segnalare che allo

strumento di governance “programmi di responsabilità sociale d’impresa” previsto dalla norma, strumento indicativo delle strategie proprie dell’impresa e quindi inerente e fondamentale nella comunicazione d’impresa, è dedicato un successivo paragrafo.

#### **4.7.2 La definizione di “crisi aziendale” e la necessità di pianificazione**

È importante, inizialmente, definire il concetto di crisi aziendale, non avendo a ciò provveduto il TUSP. Viene sicuramente in aiuto il Codice della crisi<sup>313</sup> che la definisce *“lo stato di difficoltà economico finanziaria che rende probabile l’insolvenza del debitore e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate<sup>314</sup>”*, riempiendo di specifici contenuti il significato della *“probabilità di futura insolvenza, anche tenendo conto delle elaborazioni della scienza aziendalistica”* previsto dalla relativa Legge Delega<sup>315</sup>.

Tale definizione conferma la necessità della visione prospettica della gestione aziendale finalizzata al conseguimento degli obiettivi e accompagnata dalla continua verifica dei risultati conseguiti. Ciò presuppone l’adozione di una pianificazione a medio termine e di strumenti di controllo interno di gestione, definiti in linea con le dimensioni e la complessità aziendali, in grado di rilevare scostamenti anche nei flussi finanziari ed evidenziare segnali premonitori di possibili difficoltà. Il controllo di gestione deve permettere di valutare che non sia messa in discussione la continuità aziendale, intesa quale capacità dell’impresa di continuare a svolgere l’attività in un prevedibile futuro in assenza di volontà

---

<sup>313</sup> D.Lgs. 12 gennaio 2019 n. 14, Codice della Crisi d’impresa e dell’insolvenza, emanato in attuazione della Legge 19 ottobre 2017, n. 155, Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi d’impresa e delle insolvenze.

<sup>314</sup> Cfr. art. 2, co.1, lett. a) del Codice della crisi.

<sup>315</sup> Cfr. art. 2, lett. c) Legge 19 ottobre 2017, n. 155 Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza.

o necessità di assoggettare l'impresa a procedure che ne determinano la sua cessazione<sup>316</sup>.

I Business plan, affinché possano contribuire a segnalare la presunta sussistenza di una crisi, dovranno *“essere costituiti con rigore, in modo da rispondere ai principi di sistematicità, affidabilità, coerenza, chiarezza e controllabilità...disporre di un piano è il primo requisito della diligente conduzione dell'impresa poiché:*

- *solo dal piano emerge in modo inequivocabile la continuità aziendale;*
- *è solo il piano che permette di individuare con ragionevole certezza la sostenibilità del debito;*
- *è il piano che fornisce all'organo amministrativo le informazioni che consentono ex ante di misurare il fabbisogno finanziario e le risorse disponibili per la sua copertura;*
- *è solo il piano che consente di individuare le azioni da adottare per correggere tempestivamente la rotta”<sup>317</sup>.*

Gli aspetti finanziari legati all'andamento dei flussi di cassa potranno essere monitorati all'interno del sistema di budget attraverso precisi e circostanziati piani di tesoreria a breve termine.

La previsione dell'obbligo dei programmi di valutazione dei rischi di crisi aziendale ha una chiara ragione preventiva rispetto ad altre disposizioni previste nel TUSP in materia di crisi aziendale, quali l'assoggettamento delle società pubbliche al fallimento<sup>318</sup> ed il divieto per gli enti controllanti società pubbliche in house dichiarate fallite di costituire nuove società, mantenere o acquisire partecipazioni in società esercenti la

---

<sup>316</sup> Cfr. Principio di revisione ISA Italia n. 570.

<sup>317</sup> Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili – Fondazione nazionale dei Commercialisti, Documento *“Relazione sul governo societario contenente Programmazione di valutazione del rischio aziendale”*, marzo 2019, pag. 10.

<sup>318</sup> L'art. 14, comma 1, del TUSP prevede: *«Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo...»*. A seguito dell'introduzione del D.Lgs. 14 del 12 gennaio 2019, Codice della crisi e dell'insolvenza, il rinvio della norma del TUSP è alle nuove disposizioni.

medesima attività svolta dalla società fallita, nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento<sup>319</sup>.

La ratio della norma << *non è quella di concentrarsi sul “cosa fare” a seguito di una perdita di esercizio, bensì di disporre di un programma di gestione – ex ante – del rischio da crisi aziendale, al fine di evitare – ex post – : (i) il rischio da fallimento; (ii) le responsabilità di cui all’art. 12<sup>320</sup> rubricato Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate, TU 2016*>><sup>321</sup>.

#### 4.7.3 Gli indicatori del rischio di crisi aziendale

Il TUSP pone chiara la necessità per le società a controllo pubblico di prevenire le crisi aziendali attraverso l’obbligatorietà dell’assunzione di un piano per valutare il rischio di crisi aziendale e l’individuazione di appositi indicatori di crisi con la definizione del limite al superamento del quale, anche per un solo indicatore, la società è tenuta ad intervenire con l’adozione di misure di riequilibrio. È fondamentale che i segnali di difficoltà raggiungano la governance aziendale alle prime avvisaglie in modo da poter intervenire tempestivamente. Diventa fondamentale a questo punto la scelta degli indicatori e del livello che devono assumere per far scattare l’obbligatorietà dell’intervento: il legislatore non

---

<sup>319</sup> L’art. 14 comma 6 del TUSP recita: << *Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita*>>.

<sup>320</sup> L’art. 12 del TUSP prevede << *1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell’esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*>>.

<sup>321</sup> ASM ISA spa, “L’indicatore complessivo di rischio da crisi aziendale e gli strumenti di governo”, Relazione a cura di Calzoni M., Vigevano, 2017, pag.17.

ha disposto nulla al riguardo, rimettendo la scelta all'apprezzamento degli amministratori, per dare ampia rilevanza alle specificità della singola società.

La previsione delle crisi aziendali ed i relativi modelli, approntati rappresentano un tema molto sentito e dibattuto fin dall'inizio del secolo scorso dalla scienza aziendalistica e dalla pratica professionale<sup>322</sup>, oggi ancora più accentuato a causa della grave crisi economica manifestatasi agli inizi del secolo corrente. Le ragioni sono da ascrivere principalmente all'importanza che le previsioni assumono nelle decisioni di tutti gli stakeholders, principalmente degli istituti di credito, fornitori e investitori. Al fine della emersione dello stato di preallerta nelle società a controllo pubblico sovvienne in parte il sopraggiunto Codice della crisi<sup>323</sup>, che relativamente alla diagnosi della crisi anche se in una fase più avanzata, prospetta un complesso di indicatori che ben possono concorrere nell'implementazione del Programma di valutazione del rischio aziendale.

L'accettazione di tali indicatori permette, al superamento anche di uno solo di essi, di anticipare la consapevolezza della presenza del rischio di crisi e di adottare le misure che possono far rientrare le difficoltà segnalate, molto prima del verificarsi della situazione di allerta che obbliga gli organi di controllo alle segnalazioni<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> CORONELLA, S. *I modelli di previsione delle crisi aziendali: alcune riflessioni*, 2009, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, pag.504. Nell'articolo l'autore riporta un'ampia sintesi dei modelli teorici ed empirici elaborati.

<sup>323</sup> L'art. 13 prevede: <<Costituiscono indicatori di crisi gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore, tenuto conto della data di costituzione e di inizio di attività, rilevabili attraverso appositi indici che diano evidenza della sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi e delle prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso o, quando la durata residua dell'esercizio al momento della valutazione è inferiore a sei mesi, per i sei mesi successivi. A questi fini, sono indici significativi quelli che misurano la sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa che l'impresa è in grado di generare e l'adeguatezza dei mezzi propri rispetto a quelli di terzi. Costituiscono altresì indicatori di crisi ritardi nei pagamenti reiterati e significativi, anche sulla base di quanto previsto nell'art. 24>>.

<sup>324</sup> Art. 14, comma 1 del Codice della Crisi prevede <<Gli organi di controllo societari, il revisore contabile e la società di revisione, ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni, hanno l'obbligo di verificare che l'organo amministrativo valuti costantemente, assumendo le conseguenti idonee iniziative, se l'assetto organizzativo dell'impresa è adeguato, se sussiste l'equilibrio economico finanziario e quale è il prevedibile andamento della gestione, nonché di

I principali indicatori di crisi individuati dal legislatore del Codice della Crisi sono costituiti dagli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale e finanziario rilevabili, in continuità con quanto già previsto nella legge delega, con l'ausilio di specifici indici che diano evidenza di:

- sostenibilità dei debiti per almeno sei mesi;
- prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso o, comunque, per il successivo semestre;
- sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa.

Appare incontrovertibile il riferimento a strumenti prognostici con elevata capacità segnaletica ma che nella realtà possono estrinsecare la loro efficacia solo in presenza di piani aziendali elaborati con rigore e in modo sistematico e coerente, come già evidenziato.

Il CNDCEC<sup>325</sup> nell'occuparsi della Relazione sul governo societario e degli adempimenti sulla valutazione del rischio di impresa nelle società controllate pubbliche, ha individuato alcuni indicatori che permettono l'emersione del rischio di crisi aziendale.

*a) gli indicatori della sostenibilità dei debiti*

La sostenibilità del debito, sicuramente significativa nella segnalazione dello stato di pre-allerta, può essere verificata attraverso il Debt Service Coverage Ratio (DSCR) che rapporta i flussi liberi al servizio del debito con il debito che deve essere servito nell'orizzonte temporale considerato. L'indicatore permette il monitoraggio della situazione finanziaria segnalando l'esistenza della situazione di squilibrio quando assume un valore inferiore all'unità.

Al numeratore, i flussi di cassa a servizio del debito sono costituiti da quelli generati dalla gestione operativa e dal ciclo degli investimenti che si aggiungono alle liquidità iniziali e alle linee di credito accordate e non utilizzate. Al denominatore compare il debito finanziario da rimborsare, costituito dal capitale e dagli interessi in scadenza, che si aggiunge al debito commerciale scaduto oltre i limiti fisiologici ed ai debiti tributari e previdenziali non correnti, per i quali non sono state rispettate le scadenze previste.

---

*segnalare immediatamente allo stesso organo amministrativo l'esistenza di fondati indizi della crisi>>.*

<sup>325</sup> CNCDEC – FNC, Documento “Relazione ...”, op. citata, marzo 2019, pag. 13-14.

$$\text{DSCR} = \frac{\text{Flusso di cassa a servizio del debito}}{\text{Debito da estinguere}}$$

È auspicabile che l'indicatore sia costruito in presenza di un budget flessibile e di un piano di tesoreria, nell'orizzonte temporale di un semestre.

Il rischio di crisi aziendale, secondo il CNDCEC, può essere monitorato attraverso l'andamento del Patrimonio netto, osservato sulla valutazione degli asset. Il valore economico del patrimonio netto, in assenza di surplus asset è dato dalla somma algebrica dell'Enterprise Value e della Posizione Finanziaria Netta

$$\text{Valore economico} = EV \pm PFN$$

*dove*

EV = Enterprise Value

PFN = Posizione Finanziaria Netta

L'EV è determinato attraverso l'attualizzazione dei flussi di cassa prospettici che possono essere asserviti al debito, applicando un tasso di attualizzazione che sconta il rischio di avveramento.

Nel caso in cui la PNF sia negativa e maggiore in valore assoluto dell'EV è evidente la non sostenibilità del debito e la presenza del rischio di crisi aziendale.

I due indicatori presentano il vincolo non superabile della necessità di disporre di strumenti di programmazione costruiti con rigore e attenzione per mantenere validità ed efficacia.

Entrambi risultano alquanto complessi e richiedono programmi aziendali accurati che non sempre sono disponibili per svariate ragioni. Sorge in tal caso la necessità di ricorrere a soluzioni alternative che presentano meno complessità e siano di più facile accesso, non foss'altro perché utilizzano dati ed informazioni già disponibili.

*b) Indicatori sintetici: margini e indici di bilancio*

In assenza di dati lo studio del CNDCEC propone una serie di indicatori sintetici che al superamento del livello assunto come limite segnalano la presenza del rischio. Tali indici vanno dal rapporto tra la posizione finanziaria netta (PFN) e il Margine operativo lordo (MOL) o l'EBITDA, espressione approssimativa del flusso a servizio del debito, che esprime il tempo necessario alla gestione per estinguere il debito, al rapporto tra la posizione finanziaria netta ed il NOPAT, corrispondente al Margine operativo netto ridotte delle imposte, ad altri indici<sup>326</sup>.

Tra gli strumenti di diagnosi potranno essere inclusi anche gli indici di bilancio che per loro natura sono determinati solo a consuntivo.

La scienza aziendalistica ha coniato nel tempo un vasto sistema di indici ed indicatori applicabili anche ai fini della segnalazione dello stato di pre-crisi nelle società a controllo pubblico, da valutare non individualmente ma unitariamente, che monitorati con frequenza programmata su bilanci infrannuali almeno semestrali, possono fornire idonea segnalazione di possibili crisi in divenire.

Gli indici di liquidità, gli indici di patrimonializzazione e gli indici di redditività assumono un ruolo segnaletico non trascurabile.

Gli *indici di liquidità* esprimono la capacità dell'impresa, nel breve periodo, di far fronte ai pagamenti; gli *indici di patrimonializzazione* evidenziano il finanziamento degli investimenti tramite capitale proprio e ricorso al capitale di debito, considerato per scadenza; gli *indici di redditività* riflettono il valore del prodotto ottenuto sul valore delle risorse impiegate.

Nel breve termine la disponibilità di mezzi di pagamento possono permettere di affrontare e superare situazioni di scarsa o negativa redditività, mentre nel medio lungo periodo i ricavi dovranno coprire il costo di tutti i fattori produttivi impiegati pena il peggioramento dell'assetto patrimoniale e della liquidità<sup>327</sup>.

---

<sup>326</sup> Lo studio citato del CNDCEC riporta altri indicatori che pur permettendo di individuare situazioni precarie non possono ritenersi strumenti validi per le finalità previste dal TUSP. Anche una loro visione unitaria non permette una chiara indicazione di situazione pre-crisi.

<sup>327</sup> FERRERO G., DEZZANI F., PISONI P., PUDDU P., *Analisi di bilancio e rendiconti finanziari*, 2006, Giuffrè, Milano, pag. 6-7.

Studi recenti hanno evidenziato l'efficacia dell'utilizzo degli indici di bilancio nella prevenzione delle crisi aziendali: secondo tali studi gli indici di redditività hanno mostrato una migliore capacità segnaletica rispetto agli indici di liquidità e di patrimonializzazione<sup>328</sup>.

Gli indici di bilancio<sup>329</sup> possono costituire un valido strumento segnalatore di indizi di default aziendali se osservati nel loro trend storico in una valutazione unitaria dell'azienda.

Gli stessi indici sono poi utilizzati nell'ambito di modelli che tendono a individuare indicatori in grado di esprimere sinteticamente il livello di rischio aziendale in funzione dell'effetto sinergico prodotto dalla valutazione dei singoli KPI (Key Performance Indicator) sottostanti al modello.

Un modello<sup>330</sup>elaborato specificatamente per le società partecipate pubbliche propone la costruzione di un Indicatore complessivo di rischio da crisi aziendale K, costruito sulla base della misurazione del grado di rischio di natura interna.

L'indicatore complessivo di rischio è misurato dal concorso di un gruppo di indici, a ciascuno dei quali è attribuito un peso. L'indicatore, il cui valore dipende dalle modalità di ponderazione e dal peso totale, si colloca a seconda del valore assunto, in una classe di rischio predeterminata corrispondente al grado di equilibrio economico finanziario, come si evince dalla seguente tabella di rischio.

---

<sup>328</sup> AQUINO S., *Indici di bilancio premonitori di crisi aziendali: aspetti teorici e verifiche empiriche*, in Rivista italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, 2014, n. 2, pag. 224, secondo cui <<Un indice "composito" molto efficace per prevedere la crisi aziendale è risultato il rapporto cash flow/totale passività, un indice che riflette sia la redditività, sia la solidità patrimoniale, sia le variazioni di liquidità>>.

<sup>329</sup> UTILITALIA, *Linee guida per la definizione di una misurazione del rischio ai sensi dell'art. 6, c. 2 e dell'art. 14, c. 2, del D. Lgs. 175/2016*, nel set di indicatori inserisce "gli indici di durata dei crediti e dei debiti a breve termine" [(Crediti a breve/fatturato annuo)\*360] [(Debiti a breve/Debiti commerciali annui)\*360] in quanto non di rado, le criticità finanziarie delle società non dipendono dalla qualità della gestione operativa quanto, piuttosto, dal fatto che le Amministrazioni pubbliche pagano sovente con ritardo tale che gli equilibri finanziari ed economici ne risentono notevolmente se non vengono addirittura compromessi.

<sup>330</sup> Il modello è tratto da ASME spa, *"L'indicatore complessivo di rischio da crisi aziendale e gli strumenti di governo"*, Relazione a cura di Calzoni M. della Lothar s.r.l., <https://www.asmespa.it/Resource/DossierRelazioneSuIndicatoreCrisiAziendale>, Erba, 2018, pag.19 e seg.

Figura 14 - Rischio di crisi interna

Indicatore complessivo di rischio aziendale "K"	Equilibrio economico finanziario	Rischio di crisi
X	buono	basso
Y	medio	medio
Z	basso	alto

La capacità segnaletica e l'efficacia del modello sono presentati più avanti, nel paragrafo seguente dedicato alle scelte assunte in argomento dalla prassi aziendale.

Il modello offre una relativa semplicità di elaborazione e determinazione dell'indicatore caratterizzato anche da una sostanziale oggettività, potenzialmente inficiabile nell'attribuzione dei pesi ai ratios costituenti il panel considerato.

La messa a punto del sistema di indicatori<sup>331</sup>, specifico per singola realtà aziendale secondo le proprie caratteristiche, dovrà prevedere anche la definizione di livelli il cui raggiungimento o superamento, anche se riferito ad uno solo di essi, segnalerà indizio di una crisi e indurrà l'adozione dei provvedimenti di risanamento previsti dall'art. 14 del TUSP<sup>332</sup>.

### *c) La continuità aziendale e la valutazione del rischio di crisi aziendale*

La continuità aziendale<sup>333</sup>, principio cardine delle valutazioni di bilancio, sussiste se non sono presenti situazioni di crisi o rischi e incertezze a cui è esposta la società, che compromettono lo svolgimento delle normali attività.

---

<sup>331</sup> L'adozione di indicatori validi e previsti anche ai fini dell'individuazione dello stato di crisi previsti dal Codice della crisi, relativamente a situazioni di difficoltà sicuramente più accentuata, determina necessariamente la definizione di livelli soglia più stringenti per la valutazione del rischio di crisi di cui all'art. 14 del TUSP

<sup>332</sup> Cfr. POZZOLI S, *Programmi di valutazione del rischio aziendale. Istruzioni per l'uso*, in Public Utilities, Maggioli, 2018, <http://www.public-utilities.it/programmi-di-valutazione-rischio-di-crisi-aziendale/> propone una procedura che coinvolge i soci nella valutazione dello stato di crisi e pone a carico degli amministratori l'obbligo di convocare senza indugio l'assemblea perché venga valutata la sussistenza dello stato e forniti gli indirizzi a cui dovranno conformarsi i soci nella elaborazione del piano di risanamento. L'obiettivo è corresponsabilizzare gli enti soci nella formulazione del piano assicurando una maggiore condivisione del piano stesso.

<sup>333</sup> Si veda in proposito quanto riportato infra al par. 4.3 lett) b.

Il principio contabile internazionale IAS 1 richiede ai redattori del bilancio la valutazione della capacità per la società di continuare ad operare come entità in funzionamento per un periodo di almeno dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio. Analoga disposizione è stabilita nell'OIC 5.

Il principio di revisione ISA Italia 570 individua fatti e situazioni che possono costituire fattori di rischio di crisi aziendale e compromettere il proseguimento dell'attività aziendale. Il principio propone un elenco di eventi e circostanze, non esaustivo, con l'esplicita precisazione che il riscontro positivo di uno o più elementi non costituisce automaticamente incertezza significativa. Le possibili cause di dissesto sono ripartite in tre elenchi separati:

- a) indicatori finanziari;
- b) indicatori gestionali;
- c) altri indicatori.

Gli *indicatori finanziari* comprendono situazioni che identificano chiare difficoltà di natura finanziaria che rappresentano segnali d'allarme sulla possibilità del proseguimento futuro dell'attività: deficit patrimoniale o capitale circolante negativo, assenza di prospettive concrete di rimborso o di rinnovo di prestiti di prossima scadenza, modifica delle condizioni di pagamento da parte dei fornitori con esclusione di forniture a respiro, incapacità di saldare i debiti a scadenza, cash flow storici o prospettici negativi, etc.

Gli *indicatori gestionali* prendono in considerazione situazioni di difficoltà legate allo svolgimento della gestione: incapacità di sostituire amministratori o dirigenti in posizioni chiave, perdita di segmenti di mercati, di contratti di distribuzione o di fornitori importanti.

Infine gli *altri indicatori* fanno riferimento a situazioni particolari che possono inficiare in modo rilevante la continuità della gestione: riduzione del capitale al di sotto del limite di legge, altre non conformità a disposizioni normative, contenziosi di rilevante valore che in caso di soccombenza comporterebbero esborsi che la società non è in grado di affrontare, modifiche normative e regolamentari che lasciano presumere rilevanti conseguenze negative per l'attività.

Gli elenchi riportano circostanze che evidenziano situazioni di difficoltà aziendale che adeguatamente valutate possono essere realisticamente segnaletiche di stati di pre-crisi nello spirito e ai fini di quanto previsto dal TUSP,

e perciò, indurre l'organo amministrativo ad attivarsi nell'adozione del piano di risanamento richiesto.

L'esito del monitoraggio e della verifica periodica infrannuale è opportuno sia oggetto di apposita Relazione che, trasmessa all'ente controllante<sup>334</sup>, possa permettere a quest'ultimo il controllo sull'andamento della società partecipata, la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e l'indicazione delle misure da adottare.

#### **4.7.4 Le scelte societarie nelle prime Relazioni sul governo societario**

La Relazione sul governo societario, secondo le norme del TUSP commentate, è un documento obbligatorio annuale da pubblicare nel Registro delle imprese congiuntamente al bilancio d'esercizio. Oltre che sul Programma di valutazione del rischio di impresa e sul monitoraggio svolto in itinere, deve informare sull'adozione di ulteriori strumenti di governance adottati o sulle ragioni della non adozione.

La Relazione sul governo societario è un documento obbligatorio a decorrere dall'entrata in vigore del TUSP avvenuta nel 2016.

L'assoluta novità dell'adempimento ha posto diversi interrogativi sulle modalità adottate dalle società soggette, così definiti:

1) le società partecipate pubbliche hanno rispettato l'obbligo di redigere la Relazione sul governo societario?

2) nella Relazione sul governo societario sono presenti il contenuto obbligatorio minimo di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e l'individuazione di indicatori segnaletici di rischio di crisi?

3) quali sono gli indicatori individuati? Sono indicatori di natura prospettica o di natura storica?

4) Risulta adeguata l'informativa sugli altri strumenti di governo societario previsti dall'art. 6 del TUSP?

---

<sup>334</sup> L'art. 147-quater, comma 1, del TUEL, relativamente agli enti locali stabilisce: << 1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.>>.

Le risposte ai quesiti potevano essere cercate esclusivamente nelle scelte operate dalle società e riportate nei documenti pubblicati.

La ricerca è stata condotta accedendo alla sezione “Amministrazione trasparente” del sito degli Enti pubblici controllanti e alla sezione “Società trasparente” di quello delle società partecipate pubbliche. I siti visitati sono stati numerosissimi, non solo per la numerosità delle società interessate, quanto soprattutto per la difficoltà a rinvenire la presenza della Relazione sul governo societario cercata.

Di seguito si riportano gli esiti dell'indagine che forniscono risposte adeguate ai quesiti alla base della ricerca, presentati attraverso il riporto delle modalità adottate dalle società, in aderenza agli indicatori e ai modelli proposti.

La ricerca ha immediatamente evidenziato due questioni preliminari di tutto rilievo:

a) La redazione del documento è stato largamente ignorato al primo appuntamento previsto, quello relativo all'esercizio 2016. Negli esercizi successivi, 2017 e 2018, si riscontra una crescente adesione, anche se non si può ancora considerare un adempimento generalizzato.

b) La modalità con cui è stato soddisfatto l'obbligo non sempre è coinciso con la redazione di un documento autonomo: in numerosi casi le società hanno preferito dedicare una specifica sezione della Relazione sulla gestione ai contenuti richiesti dall'art.6 del TUSP.

La scelta di inserire l'informativa sul tema della valutazione dei rischi di crisi aziendale nella documentazione richiesta dal Codice Civile in materia di bilancio, se non contrasta con l'obbligo sostanziale del TUSP, non è rispettosa della forma richiesta dalla norma e comporta una comunicazione esterna ridotta perché richiede una ricerca accurata per la sua individuazione all'interno di altri documenti previsti per altri fini, peraltro alquanto corposi per rispettare il contenuto obbligatorio previsto.

La motivazione più diffusa per la scelta dell'accorpamento sembra risalire alla duplicazione di informativa che ne deriverebbe, dovendo inserire in entrambi i documenti notizie sulla struttura, composizione e poteri degli organi statutari. A parte la precisazione che il TUSP chiede espressamente di riportare nella Relazione sul governo societario solo i riferimenti ai programmi inerenti il rischio di crisi aziendale, una soluzione praticabile senza appesantire adempimenti e

documenti consiste nel rinvio fatto all'altro documento obbligatorio contenente le informazioni.

La proposta del CNDCEC è per un documento autonomo, di cui lo studio pubblicato riporta uno schema di riferimento<sup>335</sup>.

Il contenuto informativo dei documenti, è bene evidenziare, è notevolmente più ampio laddove è stato predisposto uno specifico documento: in questi casi, in aggiunta alle consuete informazioni sulla governance già fornite in altri documenti, sono presenti, anche se non sempre tutti congiuntamente, l'indicazione degli indicatori prescelti ed i valori assunti accompagnati da un'analisi circostanziata e dal giudizio conclusivo sulla stessa.

#### Casi aziendali

##### *COTRAL spa*

Cotral spa<sup>336</sup>, a decorrere dall'esercizio 2017, ha predisposto un'autonoma Relazione sul governo societario redatta per fornire un quadro generale sul sistema di governo societario esistente, sul programma di valutazione del rischio di crisi aziendale adottato e predisposta anche per le finalità di controllo dell'ente socio ai sensi della Delibera della Giunta Regionale n. 49/2016 <<*Direttiva in ordine al sistema dei controlli sulle società controllate dalla Regione Lazio anche ai fini dell'esercizio del controllo analogo sulle società in house*>>.

Dopo aver illustrato il profilo di governance societario e la struttura organizzativa, il documento riporta l'architettura del sistema di controllo interno<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> Il documento del CNDCEC-FNC, Relazione sul governo ..., op. cit., pag. 20 e segg., propone uno schema tipo di Relazione sul governo societario in cui sono riportati una ipotesi di indici e margini di bilancio relativi all'esercizio corrente e ai tre precedenti, nonché altri indicatori. Lo schema, anche se autorevole per la sua fonte, rappresenta solo una proposta: l'adozione di tale schema, relativo ad un'azienda generica, rappresenta una scelta autonoma dell'organo amministrativo e non lo esonera da responsabilità in merito al corretto e puntuale adempimento di quanto previsto nel TUSP qualora si verificano situazioni di crisi non diagnosticate in base agli indicatori previsti nel Piano.

<sup>336</sup> Cotral spa è una società controllata in modo analogo dalla Regione Lazio, esercente l'attività di trasporto pubblico extraurbano nella regione.

<sup>337</sup> Sistema di controllo costituito, secondo quanto riportato a pag. 13 della Relazione sul governo societario per l'anno 2018 da: Consiglio di Amministrazione/Presidente/Direttore Generale; Collegio Sindacale e Società di Revisione; Organismo di Vigilanza ai sensi del D.Lgs. 231/2001; Responsabile della Prevenzione della Corruzione ex L.190/2012 e per la Trasparenza ex L.33/2013; Responsabile Internal Audit.

e successivamente informa sulla valutazione del rischio di crisi aziendale. La società ha effettuato la valutazione della situazione economico finanziaria, gestionale e di contesto organizzativo rispetto al mercato di primo riferimento: l'analisi ha confermato l'assenza di uno stato di crisi tale da richiedere l'implementazione di un piano di risanamento.

L'attività di controllo è stata svolta in via preventiva per intervenire, qualora necessario, tramite correttivi gestionali. È stata realizzata attraverso la struttura interna del controllo di gestione preposta alla rilevazione dei dati e al reporting, mensile e annuale, sottoposto a confronto con il budget e con i valori dell'anno precedente. La rendicontazione predisposta concorre all'individuazione di eventuali segnali di crisi aziendale cogliendone i sintomi iniziali.

La determinazione del grado di rischio aziendale è avvenuto tramite il concorso di tre strumenti diversi:

- a) l'analisi di bilancio;
- b) il metodo empirico Z-score ideato da Altman<sup>338</sup>;
- c) modello intuitivo costruito mediante le "procedure di valutazione del rischio e attività correlate" contenute nel principio di revisione internazionale ISA Italia, n. 570 Continuità aziendale (going concern).

La sintesi della valutazione ed i risultati ai quali si è giunti risultano:

*a) analisi di bilancio*

La tecnica dell'analisi di bilancio ha permesso di valutare l'equilibrio patrimoniale, finanziario ed economico della società evidenziando il grado di solidità patrimoniale, la liquidità e la redditività dell'azienda.

I dati dei bilanci sono stati riclassificati e gli indici determinati per l'ultimo triennio. La media triennale di ciascun indice è stata confrontata con il valore ottimale di riferimento precedentemente fissato, rilevando lo scostamento con il relativo segno e con l'espressione di un giudizio sintetico "positivo/negativo".

---

<sup>338</sup> L'indice venne creato da Edward I. Altman nel 1968, allorquando sviluppò il modello previsionale *Z-Score*. L'indice fu sviluppato analizzando i dati di bilancio di 66 società, 33 delle quali erano società solide e 33 delle quali erano società fallite, con un grado di accuratezza del 95%. L'analisi condotta utilizzando lo z-score di Altman permette di determinare la possibilità di "fallimento" ma non la certezza. L'obiettivo è quello di distinguere aziende sane da aziende non sane sulla base di una serie di variabili di bilancio definite "discriminanti".

La valutazione ha portato ad un giudizio positivo circa la notevole probabilità che negli esercizi successivi la società possa continuare ad erogare i servizi con standard confermati e proseguire nel processo in atto di consolidamento patrimoniale, economico e finanziario.

*b) il metodo empirico Z-score ideato da Altman*

Il modello Z-score di diagnosi precoce del rischio di insolvenza aziendale è un modello statistico. Il metodo<sup>339</sup> permette di classificare con il minimo errore un campione di unità in gruppi individuati, società fallite e non fallite, sulla base di variabili discriminanti (indicatori). L'applicazione della relativa funzione individua un valore che confrontato con i valori di riferimento permette l'espressione di un giudizio.

Il modello, applicato alla singola impresa, consente di determinare l'indice dell'equilibrio finanziario sulla base di alcune discriminanti.

Le variabili discriminanti utilizzate sono:

a) Stabilità finanziaria =  $(\text{attivo corrente} - \text{passivo corrente}) / \text{totale attivo}$ .

Tale indice di equilibrio finanziario esprime il valore delle attività liquide dell'azienda, messe in rapporto con la capitalizzazione aziendale.

b) Capacità di autofinanziamento =  $\text{riserve di utili} / \text{totale attivo}$ .

Tale indice di autofinanziamento delinea l'attitudine della società di reinvestire i propri utili in azienda.

c) Redditività =  $\text{utile operativo} / \text{totale attivo}$ .

Tale indice di redditività delinea la vera produttività delle attività della società depurata da qualsiasi fattore di leva finanziaria o fiscale.

---

<sup>339</sup> Il modello applicato da Cotral spa è quello adattato da Bottani, Cipriani e Serao per le realtà al di fuori di quella americana, in particolare per la realtà italiana delle medie e piccole aziende. Le variabili discriminanti utilizzate risultano la stabilità finanziaria, la capacità di autofinanziamento, la redditività, la solvibilità e l'utilizzo del capitale.

d) Solvibilità = patrimonio netto/indebitamento totale.

Tale indice mostra di quanto le attività di un'azienda si possono ridurre prima che le passività totali eccedano le attività e si creino le condizioni per il fallimento.

e) Utilizzo del capitale = vendite/totale attività.

Tale indice esprime l'attitudine della società di creare ricavi con un precisato valore dell'attivo.

A seconda della fascia di valore in cui rientra l'indice calcolato per l'azienda osservata è individuata la situazione dell'azienda:

- buon grado di equilibrio finanziario;
- necessità di cautela nella gestione aziendale;
- situazione di possibile fallimento.

L'indice Z-score determinato per Cotral spa su una serie storica triennale di bilanci, pur esprimendo un trend positivo nel risultato, colloca l'azienda in una condizione di equilibrio finanziario definito di "cautela" e quindi bisognoso di continuo e attento monitoraggio.

*c) modello intuitivo costruito in base al principio di revisione della continuità aziendale*

Il modello utilizzato è stato costruito elaborando quanto previsto nel principio di revisione internazionale n. 570 sulla continuità aziendale. La società ha scelto di costruire il modello ed effettuare la valutazione secondo un'analisi dettagliata, pur non essendo nella sua situazione richiesto il dettaglio dal principio contabile.

In fase di valutazione sono stati considerati i parametri di rischio in relazione alla loro probabilità di realizzazione, classificata in:

1. impossibile
2. improbabile
3. poco probabile
4. probabile
5. certa.

L'applicazione all'esercizio 2018 ha proposto solo un (1) rischio di tipo probabile (Bilanci storici con cash flow negativi) e nessun rischio certo per cui non risulta compromessa la continuità aziendale della società.

La Relazione in chiusura esprime la volontà propositiva di approfondire le indicazioni contenute nel Documento emanato dal CNDCEC<sup>340</sup> al fine di individuare ulteriori indicatori idonei a segnalare una situazione di possibili rischi di crisi.

#### *FINPIEMONTE spa*

Finpiemonte spa è stata sollecitata nell'adeguarsi all'attuazione di quanto previsto dal TUSP riguardo alla Relazione sul governo societario e all'implementazione di un sistema di valutazione del rischio aziendale. Fin dal bilancio relativo all'esercizio 2016 la Relazione sulla gestione dà conto di un sistema di valutazione del rischio già presente, conforme alla norma.

La società è intervenuta in modo organico prevedendo:

- a) l'individuazione di una funzione aziendale *"ufficio di controllo interno"*;
- b) l'adozione della procedura *"valutazione del rischio di crisi aziendale"* comprendente le azioni, i soggetti e i documenti relativi al processo di monitoraggio del rischio di crisi aziendale;
- c) la definizione di un metodo di valutazione del rischio di crisi aziendale basato sull'analisi della situazione aziendale mediante indicatori di bilancio, individuazione dei fattori di rischio e uso del *"Risk Analysis"* applicati al Piano economico finanziario previsionale.

Il programma prevede un monitoraggio semestrale con possibilità di frequenza più elevata qualora se ne dovesse presentare la necessità.

I bilanci d'esercizio dell'ultimo triennio riportano i risultati dell'attività di monitoraggio effettuata sia attraverso gli indici di bilancio e sia tramite lo strumento Risk analysis. I fattori di rischio individuati sono analizzati in riferimento a due scenari diversi ipotizzati con conseguente redazione di Stato patrimoniale, Conto economico e Rendiconto finanziario riferiti a ciascuno scenario, per individuare la situazione che verrebbe a determinarsi.

---

<sup>340</sup> CNDCEC – FNC, *"Relazione sul governo ..."*, op. cit., 2019.

### *SVILUPPUMBRIA spa*

Nella Relazione sulla gestione al bilancio 2018, la società riporta alcuni indici fondamentali per la valutazione della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società, che si attestano ad un livello soddisfacente secondo i valori ottimali previsti dalla tecnica professionale.

Sulla base dei valori assunti dagli indici la società *“ritiene di non dover procedere all’integrazione degli strumenti di governo societario ai sensi dell’art. 6 comma 3 del D. Lgs. 175/2016. Gli indicatori economico/patrimoniali e finanziari nonché l’analisi dei rischi non rendono necessaria l’adozione dei provvedimenti previsti dagli art. 6 comma 2 e art. 14 comma 2 del D. Lgs. 175/2016”*.

La scelta della società non appare conforme al dettato normativo, in particolare all’art. 6 comma 2 del TUSP che richiede alle società a controllo pubblico la predisposizione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e l’informazione all’assemblea nell’ambito della relazione sul governo societario previsto al comma 4: non è data indicazione della predisposizione del piano e degli indicatori segnaletici lo stato di pre-crisi.

### *ASM ISA spa*

La società ha elaborato uno studio, “L’indicatore complessivo di rischio aziendale e gli strumenti di governo”, finalizzato all’individuazione di un indicatore complessivo del rischio endogeno d’azienda sulla base del concorso di diversi indici finanziari, di struttura e di redditività dell’azienda, adeguatamente pesati. L’indicatore permette di collocare l’azienda in una fascia corrispondente ad un livello di equilibrio economico corrispondente ad un determinato grado di rischio.

Il modello è stato illustrato innanzi, al paragrafo 4.7.3 lettera b).

La società, attiva nel servizio di gestione dei rifiuti, ha utilizzato il modello valido per le società classificate *public utilities*, per il quale è stato coniato l’IRPU (Indicatore di rischio delle public utilities).

I parametri utilizzati, ai quali è stato attribuito uno specifico e ragionevole peso di ponderazione, sono:

#### A stabilità finanziaria

(attivo corrente–passivo corrente)/patrimonio netto      fattore di peso = 1,2/10;

B capacità di autofinanziamento  
(risultato di esercizio+ammortamenti e svalutazioni)/ricavi fattore di peso= 1,5/10;

C redditività gestionale  
(risultato operativo netto/valore della produzione)                      fattore di peso = 1,3/10;

D patrimonializzazione  
(patrimonio netto/capitale dei terzi)    fattore di peso = 3,0/10;

E intensità di utilizzo delle attività patrimoniali  
(ricavi classi A1 e A5/totale attività)    fattore di peso = 1,5/10;

F redditività netta della gestione  
(risultato di esercizio/ricavi)    fattore di peso = 1,5/10

Con:

indicatore complessivo di rischio aziendale = grado di equilibrio economico-finanziario

$$K = (A \cdot 1,2) + (B \cdot 1,5) + (C \cdot 1,3) + (D \cdot 3,0) + (E \cdot 1,5) + (F \cdot 1,5)$$

Il livello di rischio in base all'indicatore è individuato nella tabella riportata nel paragrafo 4.7.3.

Il modello applicato alla società sui dati del Bilancio 2015 e 2016 ha permesso di individuare il grado di rischio per ciascuna delle annualità ed il trend in atto.

In entrambi gli esercizi il grado di equilibrio economico finanziario è risultato medio e così pure il grado di rischio; il trend in atto è comunque negativo per l'abbassamento dell'indice dovuto al concorso della riduzione di cinque indici, inalterato il sesto.

L'indice elaborato, con le sue connotazione e significati, dovrà essere adeguatamente presentato e commentato nella Relazione sul governo societario.

È dato poi osservare nell'universo dei bilanci di altre realtà societarie un approccio alla tematica e all'adempimento obbligatorio, molto approssimativo, di facciata e privo di qualsiasi effettiva consistenza. Tale atteggiamento, agli effetti sostanziali, non è difforme dal comportamento di numerose società che nell'informativa finanziaria di bilancio non hanno nemmeno citato la previsione normativa e l'adempimento che ne deriva. Per ovvie ragioni si tralascia di indicare quali sono che queste società.

Il risultato dell'esame dei documenti analizzati permette di fornire risposta ai quesiti posti:

*1) Le società partecipate pubbliche hanno rispettato l'obbligo di redigere la Relazione sul governo societario?*

Nei primi anni di vigenza l'obbligo è stato solo parzialmente adempiuto. Le società, soprattutto nell'esercizio 2016, primo anno di applicazione, sono apparse impreparate tant'è che l'adempimento è stato ignorato in numerosissimi casi. Negli esercizi successivi, 2017 e 2018, si riscontra un incremento delle Relazioni pubblicate a dimostrazione di una maggiore consapevolezza da parte delle società tenute che le ha portato all'implementazione di procedure organizzative tali da permettere il rispetto della norma. Permangono diffusi i casi, esaminati, di società che hanno disatteso completamente l'obbligo o lo hanno solo apparentemente osservato.

Un cenno va riservato alla modalità di assolvimento attraverso l'inserimento dell'informativa richiesta in una specifica sezione della Relazione sulla gestione, anziché nell'autonomo documento Relazione sul governo societario, richiesto dalla norma. La scelta, pur rispettando l'obbligo nella sua essenza, risulta difforme dalle modalità richieste dalla norma e riduce l'efficacia dell'informativa rendendo difficoltosa la sua ricerca in un diverso documento, già piuttosto corposo per le informazioni proprie contenute.

*2) Nella Relazione sono presenti il contenuto obbligatorio minimo di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e l'individuazione di indicatori segnaletici di rischio di crisi?*

Le Relazioni esaminate mostrano diverse realtà societarie, soprattutto quelle di una certa dimensione e dotate di idonee strutture organizzative, che

hanno predisposto specifici piani e individuato gli indicatori con le relative soglie di allerta, calibrate sulla realtà aziendale.

È da sottolineare lo sforzo, organizzativo ed economico, sostenuto dalle aziende che hanno adattato alle specifiche situazioni aziendali modelli già elaborati e testati o hanno allestito soluzioni e modelli di nuovo impianto.

Diverse società lasciano trasparire la consapevolezza di essere *work in progress* nella ricerca di un valido sistema di valutazione dei rischi di crisi aziendali.

Nei casi in cui il rispetto dell'obbligo appare solo apparente si rinviene, spesso nell'ambito della Relazione sulla gestione, un riferimento all'adempimento previsto e alla valutazione del rischio fondata solo su dati storici, attraverso una succinta analisi di bilancio, e senza alcuna visione prospettica.

Numerosi i casi in cui sostanzialmente non si riscontra alcun riferimento all'adempimento.

*3) Quali sono gli indicatori individuati? Sono indicatori di natura prospettica o di natura storica?*

Gli indicatori individuati dalle società, nella maggior parte dei casi, sono strettamente riferiti, quando non consistono essenzialmente in essi, agli indici di bilancio e pertanto di natura sostanzialmente storica. In tale ambito rientra anche l'Indicatore complessivo di rischio aziendale pensato per le public utilities e l'Indice Z-Score.

L'impostazione prospettica, sicuramente preferibile e ritenuta dalla dottrina più confacente allo scopo, trova una minore applicazione.

La prassi aziendale ha evidenziato l'utilizzo dell'analisi sulla continuità aziendale mutuata dalle procedure di revisione.

Di sicuro interesse e rilevanza è l'analisi della sostenibilità semestrale del debito, determinabile con il DSCR, per il quale si è riscontrato solo un interesse per la futura adozione. L'utilizzo di queste analisi presuppone la disponibilità di piani e programmi previsionali accurati e affidabili, non frequentemente disponibili, sia per inadeguata consapevolezza della loro utilità e sia per l'impiego di risorse organizzative e finanziarie richieste.

4) *Risulta adeguata l'informativa sugli altri strumenti di governo societario previsti dall'art. 6 del TUSP?*

Gli strumenti integrativi di governo societario, a parte i programmi di responsabilità sociale, risultano pressoché inattuati, con qualche eccezione. Nelle Relazioni è indicata la mancata adozione addotta, sovente, alla loro non necessarietà.

I programmi di responsabilità sociale, quando adottati, sono dovuti più alla sensibilità specifica avvertita che alla previsione normativa.

Depone in tal senso la redazione di programmi e bilanci di solidarietà sociale antecedenti all'avvento del TUSP, e la non individuazione di casistica giustificata dall'introduzione della norma.

#### **4.7.5 La valutazione del rischio di crisi aziendale all'epoca del COVID19**

Lo stato d'emergenza dovuto alla diffusione del coronavirus nel corso del 2020 e le misure adottate per il suo contenimento, hanno determinato conseguenze rilevanti in tutti gli ambiti della società civile e del sistema economico produttivo, non tralasciando minimamente le società partecipate pubbliche, chiamate, anzi, nel loro peculiare status economico e giuridico, ad affrontare l'attuale e il futuro iter quotidiano con modalità e logiche gestionali diverse rispetto alle imprese e società private.

Al fine di contenere gli effetti negativi sui bilanci delle società la decretazione d'urgenza<sup>341</sup> ha stabilito la sospensione degli effetti sul bilancio degli esercizi chiusi fino al 31 dicembre 2020 delle norme in materia di riduzione del capitale per perdite e di riduzione del capitale al di sotto del limite legale, previsti dal Codice Civile. E' stata inoltre introdotta la facoltà di deroga all'applicazione del principio della continuità aziendale nei bilanci d'esercizio non

---

<sup>341</sup> L'art. 6 del DL 23/2020 prevede :<< 1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data del 31 dicembre 2020 per le fattispecie verificatesi nel corso degli esercizi chiusi entro la predetta data non si applicano gli articoli 2446, commi secondo e terzo, 2447, 2482-bis, commi quarto, quinto e sesto, e 2482-ter del codice civile. Per lo stesso periodo non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, primo comma, numero 4), e 2545-duodecies del codice civile>>.

ancora approvati al 23 febbraio 2020 e di quelli in corso al 31.1.2020 che permette la valutazione delle voci di bilancio nella prospettiva della continuazione, se questa risultava sussistente alla data di riferimento del bilancio, in assenza delle implicazioni derivanti dall'emergenza causata dall'epidemia<sup>342</sup>.

Le disposizioni trovano applicazione anche per le società partecipate pubbliche.

Nessuna sospensione o deroga è stata invece prevista per le norme e gli adempimenti del TUSP per cui la normativa del combinato disposto degli art. 6 e 14 in materia di valutazione del rischio di crisi d'azienda resta pienamente efficace.

La crisi di origine pandemica inevitabilmente influenzerà la gestione delle società per cui i programmi di valutazione e gli indicatori, predisposti in un contesto di normalità, sicuramente faranno emergere segnali di squilibrio con conseguente necessità di adottare, a cura dell'organo amministrativo, un idoneo piano di risanamento che, a norma dell'art. 14 non potrà consistere in un ripianamento delle perdite a carico delle amministrazioni socie, se non in casi di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte.

La norma è chiara e non sembra possibile, secondo l'ordinamento vigente, intravedere interpretazioni e applicazioni in deroga.

Le società a controllo pubblico, per contrastare l'emergenza, possono accedere alle misure introdotte dalle disposizioni emanate allo scopo, a valere per la generalità delle imprese.

Il DL 18/2020 "Cura Italia" ha previsto la possibilità del ricorso ad ammortizzatori sociali quali la cassa integrazione ed altri, non sempre applicabili alle società a capitale esclusivamente pubblico, secondo interpretazioni basate

---

<sup>342</sup> L'art. 7 del DL 23/2020 recita <<Nella redazione del bilancio di esercizio in corso al 31 dicembre 2020, la valutazione delle voci nella prospettiva della continuazione dell'attività di cui all'articolo 2423-bis, comma primo, n. 1), del codice civile può comunque essere operata se risulta sussistente nell'ultimo bilancio di esercizio chiuso in data anteriore al 23 febbraio 2020, fatta salva la previsione di cui all'articolo 106 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, di seguito citato anche come "decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18". Il criterio di valutazione è specificamente illustrato nella nota informativa anche mediante il richiamo delle risultanze del bilancio precedente.2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai bilanci chiusi entro il 23 febbraio 2020 e non ancora approvati>>.

su una norma, l'art. 3 del D.Lgs. CPS 869/1947, in contrasto con le disposizioni dell'art. 19 del D.Lgs. 175/2016 e con la più recente giurisprudenza di legittimità (Cassazione, Lavoro, ordinanza 13020/2019).

Altre forme di soccorso risiedono nell'accesso a forme di finanziamento garantite dallo Stato, introdotte per tutte le imprese dal Decreto Legge 34/2020.

Non è da sottovalutare la possibilità di rivalutare i beni d'impresa in base alle norme straordinarie inserite nel DL 104/2020 che permettono la rivalutazione dei beni ai soli fini civilistici e quindi in assenza di qualsiasi onere impositivo. Il rafforzamento patrimoniale originato dalla rivalutazione potrà permettere di arginare il deficit patrimoniale originato dalla crisi da coronavirus, senza la necessità di ricorrere ad altre forme di copertura.

Gli interventi a disposizione sicuramente potranno venire in aiuto delle società soggette a controllo pubblico, esplicitare effetti positivi sulla gestione e limitare il peggioramento degli indicatori di crisi, ma sicuramente, da sole, non potranno risolvere tutte le questioni aperte in materia.

Nonostante fino ad ora nessun intervento sospensivo delle norme degli art. 6 e 14 del TUSP sia stato emanato, la questione non è sottovalutata dagli organi di governo. Il Piano di rilancio predisposto dall'apposita commissione governativa ha suggerito l'urgenza di *<<sospendere per il 2020 i vincoli del D.Lgs. 175/2016 al ripianamento delle perdite delle imprese pubbliche (e del trasporto pubblico in particolare) ed evitare il ricorso al concordato preventivo e all'amministrazione straordinaria ... permettere, con riferimento alle imprese pubbliche il cui disequilibrio dipenda dal Covid-19, alle amministrazioni pubbliche socie, in deroga ai c. 2, 4 e 5 dell'art.14 del D. Lgs. 175/2020, sino all'approvazione del Bilancio al 31/12/2020, il ripianamento delle perdite e la sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale, l'esecuzione dei trasferimenti straordinari, le aperture di credito, il rilascio di garanzie>>*<sup>343</sup>.

Il problema resta aperto in attesa di soluzioni ormai impellenti e non rinviabili in quanto *<<È ... avvertita la preoccupazione che l'assunzione, da parte degli amministratori delle società a controllo pubblico, di determinazioni consequenziali in ragione dei parametri (gli indicatori di cui all'art. 6 c. 2 del*

---

<sup>343</sup> COMITATO DI ESPERTI IN MATERIA ECONOMICA E SOCIALE, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*, Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Scheda 3.iii, giugno 2020.

*TUSP) destinati a operare in un contesto di normalità ed evidentemente distorti da un quadro di eccezionale e imprevedibile emergenza, possa condurre proprio a quelle irrimediabili conseguenze che la disciplina stessa mira a prevenire>><sup>344</sup>.*

#### **4.7.6 Considerazioni conclusive sulla valutazione del rischio di crisi aziendale**

Il TUSP ha introdotto specifici obblighi a carico delle società a controllo pubblico finalizzate ad un'attenta gestione e alla prevenzione di dissesti che finirebbero per gravare sui bilanci delle Amministrazioni pubbliche socie.

La previsione dell'informativa pubblica attraverso la Relazione sul governo societario contenente programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ed i risultati del relativo monitoraggio vanno in tal senso.

Le stringenti responsabilità poste a carico dell'organo amministrativo societario e dell'Ente socio controllante responsabile dell'attività di indirizzo e controllo delle società, per quanto avvertite, non hanno ancora portato alla diffusione di procedure adeguate. A ciò sicuramente concorrono diverse cause quali la novità dell'obbligo, la inadeguata cultura e dimestichezza della programmazione aziendale, la necessità di investimenti che richiedono risorse non sempre disponibili.

Il superamento delle criticità riscontrate è auspicabile avvenga quanto prima e segnali favorevoli in tal senso sono stati riscontrati.

La prassi aziendale richiede la responsabilizzazione degli attori laddove lascia trasparire atteggiamenti preoccupanti di superficialità verso la tematica e il rischio che i soggetti chiamati ad agire nell'ottica della precoce emersione di stati di difficoltà aziendali, percepiscano il tutto solo come adempimenti formali e burocratici, senza efficaci risvolti concreti.

#### **4.8 L'informativa in presenza di contabilità separate**

Il sistema informativo aziendale è costituito dal flusso organizzato di informazioni provenienti dalle diverse aree funzionali, opportunamente

---

<sup>344</sup> CNDCEC, *L'applicazione ragionata della disciplina della preallerta nelle società a controllo pubblico ai tempi del Covid-19*, luglio 2020, pag.13.

coordinate ed organizzate, destinate, all'interno dell'azienda, ai diversi livelli decisionali nelle forme ritenute opportune, e all'esterno dell'azienda ai terzi interessati, nelle forme rese obbligatorie dalla legge.

Il sistema informativo, in termini più concreti, risponde a finalità ben precise:

- documentare i fatti aziendali e produrre informazioni chiare, sintetiche e complete a disposizione dei responsabili dei diversi settori per le decisioni da assumere;
- produrre il rendiconto dell'attività svolta.

Esso produce informazioni qualitative che descrivono il fatto osservato e informazioni quantitative che misurano il fatto, espresse in unità di misura diversificate o, in modo omogeneizzato, in moneta.

Le informazioni possono essere distinte in contabili ed extracontabili. Le informazioni contabili sono di natura quantitativa, utilizzano il conto come strumento per la rappresentazione dei dati e sono espresse in moneta<sup>345</sup>.

Le informazioni rilevate attraverso il conto danno luogo al sistema contabile aziendale che si articola nei due sottosistemi della contabilità generale e della contabilità direzionale, formata quest'ultima dalla contabilità analitica e dal budget.

La contabilità generale che rileva i fatti esterni di gestione, ha come scopo la determinazione del reddito e del capitale d'esercizio, dati di sintesi rappresentati nel Bilancio d'esercizio; *“la contabilità analitica, volta all'analisi e alla conoscenza dei fatti interni di gestione”*<sup>346</sup> ha molteplici scopi, tra i quali la determinazione del costo di prodotto, l'analisi della redditività, la misurazione dell'efficienza ed il controllo della gestione, la determinazione di risultati particolari relativi a settori dell'azienda o a periodi infrannuali.

La contabilità generale rileva i fatti esterni di gestione, fatti che originano scambi tra l'azienda e il mondo esterno, relativi a tutta l'attività svolta dal soggetto aziendale. L'esercizio di attività diversificate da parte della medesima azienda è

---

<sup>345</sup> ONIDA P., “La logica e il sistema delle rilevazioni quantitative d'azienda”, Milano, Giuffrè, 1970, pag.27: <<I metodi contabili si servono, come tipico strumento, del conto: il quale, nella sua più larga accezione, può intendersi come una o più quantità (espresse in unità di misure fisiche o di valore) riguardanti un dato oggetto, la variabile e commensurabile grandezza>>.

<sup>346</sup> PAOLUCCI G., La Contabilità ..., op. cit., Liguori editore, 1993, Prefazione.

evidentemente vantaggioso in termini di riduzione di costi, di economie di scala e, nelle imprese multiservizi, sono frequenti le attività di bundling, cioè il *“raggruppare servizi diversi per venderli come pacchetto a un prezzo prefissato”*<sup>347</sup>. Il vantaggio della produzione e vendita di servizi congiunti lede il principio della concorrenza e del mercato allorquando uno o più attività sono svolte in regime di protezione in base a diritti speciali congiuntamente ad attività in regime di mercato, in quanto è alto il rischio che i vantaggi derivanti dalle attività protette producano effetti positivi anche nelle attività libere a discapito degli altri operatori<sup>348</sup>. La legislazione nazionale in materia di tutela della concorrenza e del mercato, la Legge 287 del 1990, prevede all’art.8 come modificato dall’art. 11 della Legge 57/2001, l’obbligo di agire tramite società separate, cosiddetto *“unbundling societario”* alle imprese, pubbliche e private, qualora in aggiunta ai servizi pubblici di interesse economico generale o ad attività svolte in regime di monopolio, intendano svolgere altre attività non protette<sup>349</sup>.

L’art. 6 del TUSP, espressamente in deroga al punto 2-bis, dell’art. 8 della legge 287/1990, prevede l’obbligo di separazione contabile *“unbundling contabile”* per le società a controllo pubblico che in aggiunta ad attività esercitate in forza di diritti esclusivi o speciali intendano svolgere attività in regime di mercato<sup>350</sup>. Il successivo art. 15, comma 2, prevede che la Struttura del MEF

---

<sup>347</sup> Cfr. Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012, termine “unbundling”, [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>348</sup> AGCM (Autorità garante delle concorrenza e del mercato) nel Parere espresso sullo Schema di Direttiva sulla separazione contabile art. 15 comma 2 D. Lgs.175/2016, del 12 luglio 2018, pubblicato sul Bollettino n. 7 del 18 febbraio 2019, definisce la situazione come fenomeno dei c.d. sussidi incrociati *«che consentirebbe all’impresa affidataria di diritti speciali o esclusivi di sfruttare i vantaggi derivanti da tali situazioni di privilegio in un mercato diverso, in cui essa opera in regime concorrenziale con altri operatori economici»*.

<sup>349</sup> Art. 8 della Legge 10.10.1997, n. 287:

*<<2. Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all’adempimento degli specifici compiti loro affidati. 2-bis. Le imprese di cui al comma 2, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono ai sensi del medesimo comma 2, operano mediante società separate»>>.*

<sup>350</sup> L’unbundling contabile è previsto nel nostro ordinamento, conformemente a direttive comunitarie, in altri settori produttivi di servizi di interesse economico generale, laddove le imprese esercitino attività non protette. Ad esempio il D. Lgs.13.01.1999 n.18 “Attuazione della Direttiva 96/97/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità”, ha introdotto, per gli enti di gestione degli aeroporti, i vettori e i

competente per il controllo ed il monitoraggio del TUSP <<*adotta nei confronti delle stesse società [ndr, le società a partecipazione pubbliche] le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza*>>.

La Direttiva sulla separazione contabile è stata emanata il 9 settembre 2019 dal MEF, Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII individuata quale Struttura di monitoraggio e controllo delle società partecipate pubbliche.

#### **4.8.1 La Direttiva sulla separazione contabile: finalità e struttura**

La Direttiva identifica il proprio campo di applicazione in assoluta corrispondenza alle previsioni del TUSP e fornisce utilmente le definizioni per l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni in essa contenute.

Destinatarie dell'obbligo di separazione contabile sono le società a controllo pubblico previste dall'art. 2, comma 1, lett. b) e m) del TUSP, nel cui perimetro la Struttura del MEF annovera anche le società soggette a "controllo pubblico congiunto" per fatti concludenti<sup>351</sup>, con interpretazione estensiva rispetto ad orientamenti giurisprudenziali contrastanti e in via di consolidamento, che richiedono sempre un atto formale.

La contabilità analitica e separata è definita come sistema contabile per centri di costo e ricavi che permette di individuare con criteri oggettivi e trasparenti i costi e i ricavi appartenenti a ciascuna attività, quest'ultima intesa come fase operativa gestibile sotto forma di impresa separata. Il sistema deve essere strutturato in modo tale da assicurare la piena corrispondenza dei dati rielaborati al bilancio civilistico della società.

Finalità della contabilità separata è <<*promuovere la concorrenza, l'efficienza ed adeguati livelli di qualità nell'erogazione dei servizi.... impedendo discriminazioni e trasferimenti incrociati di risorse tra le attività economiche*

---

prestatori che forniscono servizi di assistenza a terra, l'obbligo di operare la separazione contabile tra le attività legate alla fornitura dei predetti servizi e le altre esercitate.

<sup>351</sup> MEF, Dip. Tesoro, Orientamento del 15 febbraio 2018, consultabile su [www.dt.mef.gov.it](http://www.dt.mef.gov.it).

*protette da diritti speciali o esclusivi e le altre attività svolte in regime di economia di mercato” (art. 3)<sup>352</sup>.*

Le società tenute alla separazione devono (art. 4):

- suddividere il processo produttivo in *attività*, ossia in fasi operative esercitabili come imprese separate;
- individuare in seno ad ogni attività, laddove presenti, i due *comparti*: produttivo protetto da diritti speciali o esclusivi e produttivo in regime di economia di mercato;
- definire i *servizi comuni* e le *funzioni operative condivise* all'interno delle attività o dei comparti e i *driver* scelti per determinare il contributo di ciascun elemento condiviso allo svolgimento dell'attività.

Il *comparto* è l'unità logico-organizzativa che all'interno dell'attività individua un'aggregazione di valori economici-patrimoniali; il *servizio comune* è un'unità logico-organizzativa che svolge funzioni generali a favore della società nel suo complesso (l'art. 5 ne fornisce l'elenco in cui compaiono, tra gli altri: approvvigionamenti e acquisti, trasporti, servizi informatici, servizi amministrativi e finanziari). La *funzione operativa condivisa* è la funzione aziendale che presta servizi di natura esecutiva condivisa da almeno due attività o comparti di un soggetto e può consistere in:

- commerciale, di vendita e di gestione della clientela;
- servizi ausiliari alle suddette attività;
- servizi tecnici.

La direttiva, con tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti, trova applicazione ai sensi dell'art.14, a decorrere dall'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019.

#### **4.8.2 Modalità di tenuta della contabilità separata**

La società soggetta all'obbligo della contabilità separata deve istituire e tenere un sistema di contabilità analitica che preveda la rilevazione delle poste

---

<sup>352</sup> La separazione contabile permette anche di avere informazioni trasparenti e precise sulla determinazione delle tariffe dei servizi pubblici e nel caso l'obbligo ricada sulle società strumentali previste dall'art. 4 del TUSP, di determinare il corrispettivo previsto nel contratto di servizio a livelli congrui.

patrimoniali ed economiche separata e distinta per comparti, in seno ad ogni attività.

La tenuta della contabilità separata è fondata su dati analitici, verificabili e documentabili, in grado di rilevare le poste economiche e patrimoniali distinte per attività e comparti come se fossero svolte da imprese separate, in modo da evitare discriminazioni, trasferimenti incrociati di risorse e distorsioni della concorrenza.

Nella contabilità le poste economiche e patrimoniali sono impostate in modo da poter redigere i conti annuali secondo gli appositi schemi previsti dalla direttiva e alla stessa allegati. I conti annuali separati sono redatti in conformità ai principi contabili e ai criteri di valutazione adottati nella redazione del bilancio di esercizio.

La direttiva si occupa anche di indicare le modalità di imputazione ai diversi centri dei costi e dei ricavi e alla ripartizione delle grandezze comuni ai diversi centri.

È da sottolineare la modalità di rilevazione delle transazioni interne tra i singoli servizi comuni e le funzioni operative condivise <<*secondo il principio del prezzo che sarebbe stato concordato tra imprese indipendenti per operazioni identiche o similari a condizioni similari o identiche nel mercato*>> (art. 7) con la precisazione all'art. 11 che *“le modalità di determinazione del prezzo di mercato ... devono essere opportunamente verificabili”* attraverso comparazioni e documenti verificabili come contratti e altri documenti che provano il prezzo di mercato praticato in operazioni simili fra soggetti indipendenti fra di loro, idonea documentazione che dimostri le modalità di determinazione dei costi a consuntivo, i volumi delle operazioni, etc.

Nell'impossibilità di riferirsi al prezzo praticato sul mercato le transazioni interne sono valorizzate nei limiti del costo pieno a consuntivo determinato dopo le imputazioni ed i riparti di costi comuni a servizi comuni e funzioni condivise.

#### **4.8.3 Conti annuali separati**

L'obiettivo della contabilità separata è la redazione di conti annuali separati, stato patrimoniale e conto economico, secondo schemi ad impostazione obbligatoria riportati nella direttiva.

I conti annuali separati devono fornire i risultati conseguiti dai comparti delle produzioni protette da diritti speciali o esclusivi, e, corredati dalla documentazione prevista dalla direttiva, sono resi pubblici congiuntamente al bilancio d'esercizio. I conti annuali separati sono redatti conformemente ai principi contabili e ai criteri di valutazione utilizzati nella redazione del bilancio d'esercizio e sono corrispondenti alle rilevazioni di contabilità generale e di contabilità analitica effettuate.

I documenti che compongono i conti annuali separati sono così individuati:

- a) conti economici separati;
- b) stati patrimoniali separati;
- c) prospetti riepilogativi delle immobilizzazioni materiali e immateriali;
- d) nota di commento dei conti annuali.

Esaminiamoli nei loro elementi caratterizzanti secondo le prescrizioni della Direttiva.

a) *conti economici separati*

Il conto economico separato è redatto secondo schemi diversificati a livello di imputazione dei costi e dei ricavi:

- conto economico con indicazione separata dei valori per singola attività, singolo servizio comune e singola funzione operativa condivisa, *senza alcuna attribuzione alle attività* dei valori ripartiti dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise (art. 8 comma 1, lett. a);
- conto economico con indicazione separata dei valori per singola attività, singolo servizio comune e singola funzione operativa condivisa, *con integrale attribuzione alle attività* dei costi, al netto delle poste rettificative, dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise (art. 8 comma 1, lett. b);
- conto economico con indicazione dettagliata dei valori per attività e comparto, *con integrale attribuzione alle attività ed ai comparti dei costi*, al netto

delle poste rettificative, dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise (art. 8 comma 1, lett. c).

Nell'Allegato 1 alla Direttiva sono riportati due schemi di conto economico, uno riferentesi alle situazioni lett. a) e b) di cui sopra, uno alla situazione lett. c).

Gli schemi rispettano la struttura e il contenuto obbligatorio degli schemi previsti dal Codice Civile e per ciascuna voce richiedono la ripartizione secondo voci dettagliate predefinite.

Una particolarità dello schema economico è la presenza nella voce A) *Valore della produzione*, in aggiunta alle voci tipiche del documento civilistico, dopo la voce A5) *altri ricavi e proventi*, di due voci:

- *Vendita interna di altri beni e servizi ad altro comparto a prezzo di mercato;*
- *Vendita interna di altri beni e servizi ad altro comparto a costo pieno* con relativa aggiunta, sul versante dei costi, dopo la voce B14) *oneri diversi di gestione*, della voce *Acquisito interno di altri beni e servizi da un comparto all'altro*, comprendente indistintamente gli acquisti da altro comparto valorizzati a prezzo di mercato o a costo pieno.

La presenza di tali voci è strumentale ai passaggi interni (tra servizi e funzioni comuni) per giungere a definire il rendiconto specifico di ciascuna attività e comparto.

Le voci di natura finanziaria e tributaria, sono considerate relative all'azienda nella sua generalità, non sono ripartite e sono definite "Valori non attribuibili".

La previsione si pone nell'impostazione generale che considera tali spese generali riferite all'azienda nel suo complesso e in quanto tali non ripartibili tra i diversi segmenti dell'attività aziendale.

#### *b) Stati patrimoniali separati*

Lo Stato patrimoniale separato è redatto secondo i seguenti schemi diversificati:

- Stato patrimoniale con indicazione separata dei valori per singola attività, singoli servizi comuni e singole funzioni operative condivise, *senza*

*alcuna attribuzione alle attività* dei valori ripartiti dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise (art. 8 comma 1, lett. d);

- Stato patrimoniale con indicazione dettagliata delle diverse componenti delle attività e delle passività delle singole attività divise per comparti, *senza alcuna attribuzione alle attività* dei valori ripartiti dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise (art. 8 comma 1, lett. e).

Nell'allegato I la Direttiva riporta lo schema grafico dei due Stati patrimoniali previsti corrispondenti all'ipotesi della lett. d) ed e) dell'art. 8, c. 1.

*c) Prospetti riepilogativi delle movimentazioni delle immobilizzazioni*

Il sistema dei conti annuali separati prevede anche la redazione di due prospetti delle immobilizzazioni materiali e immateriali relativi alle attività, ai servizi comuni, alle funzioni operative condivise ed ai comparti. Un primo prospetto è redatto senza l'attribuzione alle attività delle poste patrimoniali relative ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise, il secondo senza alcuna attribuzione.

*d) Nota di commento ai conti annuali separati*

La Direttiva impone la redazione di una nota di commento con un contenuto minimo previsto dall'art. 12.

La nota di commento contiene l'indicazione dei principi contabili adottati nei conti separati e la dichiarazione che i conti separati annuali derivano dal Bilancio d'esercizio civilistico approvato e depositato e che, pertanto la somma di ciascuna voce dei conti separati corrisponde con quella relativa del Bilancio d'esercizio.

Deve poi contenere la descrizione delle procedure e dei sistemi di contabilità analitica adottati per il rispetto dell'obbligo di separazione contabile, con chiara evidenza delle attività, dei comparti, dei servizi comuni e delle funzioni operative condivise in cui si articola la produzione della società.

Informazioni precise devono essere fornite in merito ai riparti dei componenti condivisi fra le diverse attività e comparti, indicando i driver utilizzati

e le ragioni della loro scelta, con riferimento alle transazioni interne avvenute e alle modalità di valorizzazione adottate.

Le transazioni interne sono poi riportate per natura, quantità e metodologia di valorizzazione, sia tra attività della società e sia tra attività all'interno del gruppo societario.

Ulteriori informazioni sono richieste relativamente alle più rilevanti variazioni riscontrate rispetto all'esercizio precedente con indicazione delle loro ragioni, e alle operazioni straordinarie avvenute nell'esercizio con indicazione dei dati patrimoniali ed economici riportati nei conti annuali separati.

#### **4.8.4 Il giudizio di conformità del Revisore**

Un ruolo di fondamentale rilevanza nell'attuazione dei sistemi di contabilità separata è riservato al Revisore legale dei conti.

Il sistema di contabilità analitica che le società adottano, ai sensi dell'art. 6, sono assoggettate ad un *giudizio di conformità* del soggetto incaricato della revisione legale dei conti<sup>353</sup>.

L'art. 8, comma 2, prevede l'assoggettamento dei conti annuali separati alla revisione legale dei conti, da parte del medesimo soggetto incaricato della revisione del bilancio d'esercizio. La Relazione, ribadisce il comma 3, contiene il

---

<sup>353</sup> Lo schema di Direttiva prevedeva "l'asseverazione" dei revisori trasformatasi in "giudizio di conformità" a seguito di specifica osservazione fornita da Assirevi nell'ambito del Documento dell'11.02.2019 inviato come contributo nell'ambito della Consultazione pubblica attivata. Nel commento all'art. 6 Assirevi rileva <<Il revisore dei conti, coerentemente con gli standard professionali di riferimento in materia di revisione contabile, è chiamato a redigere la relazione di revisione che conterrà il giudizio di conformità dei conti annuali separati alle disposizioni della direttiva ed ai criteri rappresentati nella nota di commento. Tuttavia, tale giudizio non può in alcun modo rappresentare un giudizio o conclusione di <asseverazione> del sistema di contabilità analitica>>.

giudizio di conformità dei conti annuali alla direttiva ed ai criteri indicati dalla società nella Nota di commento.

L'art. 13 indica gli elementi connessi alla contabilità separata da inserire nella Relazione del soggetto incaricato della revisione dei conti:

- a) corrispondenza dei principi contabili adottati nella redazione dei conti annuali separati ai principi adottati nel bilancio civilistico;
- b) corrispondenza dei saldi delle voci dei conti annuali separati alle corrispondenti voci del bilancio societario;
- c) rispetto dei criteri e procedure di riclassificazione dei valori iscritti in base ai principi contabili internazionali, secondo gli schemi previsti dalla contabilità separata;
- d) rispetto dei principi di separazione contabile e del divieto di trasferimento incrociati tra attività e comparti, con particolare attenzione alla valorizzazione dei trasferimenti interni al soggetto aziendale o al gruppo societario;
- e) correttezza delle procedure gestionali attuate per la definizione dei driver;
- f) corretta applicazione delle disposizioni dettate dalla direttiva nella redazione della Nota di commento ai conti annuali separati.

Il giudizio di conformità rilasciato dal revisore attribuisce affidabilità all'intero sistema contabile aziendale, certezza e validità alle procedure seguite e ai documenti di rendicontazione redatti in piena aderenza al bilancio d'esercizio.

#### **4.8.5 Considerazioni conclusive sull'obbligo di separazione contabile**

Il modello della separazione contabile previsto per le società soggette a controllo pubblico che svolgono attività protette da diritti speciali o esclusivi e, contemporaneamente attività in regime di mercato, risulta naturalmente meno "incisivo del modello della separazione societaria"<sup>354</sup> voluto dal legislatore nell'art. 11 della Legge 287/1990 sulla tutela della concorrenza e del mercato, al

---

<sup>354</sup> AGCM nel Parere espresso sullo Schema di Direttiva sulla separazione contabile art. 15 comma 2 D. Lgs.175/2016, del 12 luglio 2018.

fine di evitare *sussidi incrociati* tra le attività in regime protetto e attività in regime di libero mercato.

La scelta del legislatore, ispirata dalla volontà di arginare al massimo il dilagare delle società pubbliche, crea <<*un'evidente disparità di trattamento tra le imprese soggette a controllo pubblico e le imprese private... Tale disparità si traduce in una violazione del principio di promozione e tutela della concorrenza, che postula una parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, ai sensi dell'art. 106 del TFUE*>><sup>355</sup>.

La Direttiva del MEF sulla separazione contabile prevede un sistema di procedure, norme ed atti, obbligatori per le società pubbliche destinatarie, in linea con le raccomandazioni fornite dall'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato (AGCM) nel parere citato, in ossequio alla finalità del D. Lgs. 11.11.2003, n. 333, attuativo della Dir. 2000/52/CE, di rendere trasparenti i rapporti finanziari fra le amministrazioni pubbliche e le imprese pubbliche, tramite la tenuta di contabilità separate adeguatamente documentate sull'attribuzione dei costi e ricavi alle diverse attività esercitate.

Il modello di contabilità separata, rigido e complesso, è unico per tutte le imprese, senza alcuna possibilità di adottare un regime semplificato, su base dimensionale, che evitasse gravosi impegni informativi ed economici, come suggerito dall'AGCM, in conformità ad altri settori<sup>356</sup>.

La Direttiva, infine, non colma il vuoto lasciato dal legislatore nel TUSP in materia di controllo contabile sulla contabilità separata nel caso di società a responsabilità limitata che, a norma dell'art. 3 comma 2 del TUSP, nomina il Collegio sindacale in alternativa all'organo di revisione. Nella circostanza il sistema dei conti annuali separati è privo di qualsiasi certificazione non essendo stato accolto il suggerimento Assirevi, contenuto nel Documento dell'11 febbraio

---

<sup>355</sup> AGCM, Parere espresso sullo Schema di Direttiva sulla separazione contabile art. 15 comma 2 D. Lgs.175/2016, del 12 luglio 2018, che riporta quanto presentato dalla stessa Autorità nell'Audizione del 7 giugno 2016 allo Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

<sup>356</sup> Cfr. la Delibera Autorità di Regolamentazione Energia Reti Ambiente (ARERA) 137/2016 per il settore energetico.

2019<sup>357</sup>, di prevedere una dichiarazione del legale rappresentante <<*attestante la veridicità e la correttezza dei valori riportati nei conti annuali separati*>>, secondo il modello adottato nelle contabilità separate di aziende operanti in settori soggetti a regolamentazione da parte delle relative Autorità di settore.

#### **4.9 L'informativa non finanziaria**

Da alcuni decenni, in aggiunta all'informativa finanziaria e contabile esaminata in precedenza, prende consistenza la consapevolezza, non solo a livello dottrinario, ma anche politico, istituzionale e nella prassi aziendale, dell'importanza e dell'utilità della Responsabilità sociale d'impresa e della *non financial information*, quest'ultima intesa come <<*tutte le informazioni, comunicate agli azionisti e agli altri stakeholder, che non siano definite da uno standard di accounting o da un calcolo basato su uno standard di accounting, .... Dunque, le informazioni non finanziarie possono includere le informazioni economiche ..., i rapporti che usano informazioni contabili ... e misure di tipo contabile per cui non esistono standard formali ...*>><sup>358</sup>.

Il tema coinvolge le società partecipate pubbliche per diversi aspetti. Innanzitutto sono imprese che alla pari delle private operano e interagiscono con l'ambiente, ma in un'accezione sociale più ampia e profonda, vista la loro posizione istituzionale che le porta a perseguire fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile del territorio di riferimento. Inoltre, il TUSP<sup>359</sup> pone "i programmi di responsabilità sociale d'impresa" tra gli strumenti integrativi di governance delle società pubbliche e ne affida la comunicazione esterna alla Relazione sul governo societario.

---

<sup>357</sup> ASSIREVI, Commenti alla Consultazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardante lo schema di direttiva sulla separazione contabile, da adottare ai sensi dell'art. 15 comma 2, del Decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175, dell'11 febbraio 2019.

<sup>358</sup> ECCLES R. G., KRZUS M.P., CASADEI, *Report Integrato. Rendicontazione integrata per una strategia sostenibile*, Philanthropy, Forlì, 2012, pag. 135.

<sup>359</sup> Vedi art. 6, comma 3, lett. d, D. Lgs. 175 del 19.08.2016.

#### 4.9.1 La Responsabilità sociale d'impresa e il Bilancio di sostenibilità

L'impresa opera nell'ambiente socio-economico di riferimento caratterizzato da un contesto sociale, politico, macroeconomico e culturale, determinato dagli stakeholder, persone e gruppi che vantano diritti e mostrano interesse verso l'impresa e le sue attività passate, presenti e future, nonché dalle relazioni costruite con essi<sup>360</sup>. Il valore prodotto dall'impresa, aldilà di quanto destinato alla remunerazione dei fattori produttivi impiegati nella produzione e alla formazione del profitto, è costituito anche dallo sviluppo delle competenze delle persone legate all'azienda e dal miglioramento in termini di benefici sociali e ambientali generati e di immagine<sup>361</sup>.

L'azienda interagisce necessariamente con l'ambiente e con i gruppi sociali che ruotano attorno ad essa ed è, allo stesso tempo, da essi influenzata. La sua strategia di sviluppo è orientata dalla ricerca della legittimazione sociale e del consenso dei portatori di interessi di riferimento.

L'accettazione di tale logica comporta l'assunzione della strategia della Responsabilità sociale d'Impresa (RSI), modello che pone l'impresa come istituzione dal carattere sociale e le attribuisce, oltre alle finalità dello sviluppo economico e del perdurare nel tempo, i fini del miglioramento della qualità della vita della società, della tutela dell'ambiente e dei diritti umani, della creazione di opportunità di lavoro e della educazione del consumatore<sup>362</sup>. La RSI qualifica l'organizzazione in quanto generatrice di valore aggiunto per chiunque si rapporta con essa ma non ha carattere filantropico, in quanto essa non è una conseguenza del profitto ma uno strumento per ottenerlo, in una prospettiva duratura di creazione di valore e di elemento competitivo rispetto agli altri attori del mercato.

La strategia aziendale della Responsabilità sociale d'impresa, per essere efficace e sortire effetti, deve essere comunicata e devono essere diffuse le informazioni sui risultati conseguiti relativi ai temi sociali, ambientali, al rispetto

---

<sup>360</sup> FAVOTTO F., BOZZOLAN S., PARBONETTI A., *Economia aziendale*, 2011, McGrawHill, Milano, capitolo 8.

<sup>361</sup> PADOVA A., CROCI M., MORFINO M., *Il difficile mestiere di creare valore*, Sistemi & Impresa, 1999, n.8.

<sup>362</sup> MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, 2004, V&P – Vita e Pensiero, pag.17.

dei diritti umani, alle relazioni con il personale, alla lotta alla corruzione: benché non abbiano carattere monetario, tali informazioni influenzano la capacità reddituale dell'azienda nel medio lungo periodo.

Lo strumento adottato per la divulgazione è il Bilancio o Rapporto di sostenibilità, detto anche Bilancio sociale o Social Report, documento autonomo rispetto al bilancio di esercizio dal quale trae informazioni, che permette di comunicare le azioni programmate e condotte nell'ambito della RSI dall'impresa, che nel perseguimento del suo interesse principale, contribuisce al miglioramento della vita delle persone appartenenti ai gruppi sociali con i quali interagisce. Il Bilancio di sostenibilità, perlopiù volontario e pubblico, rendiconta con modalità non ragionieristiche, attraverso dati, indicatori e informazioni l'impatto, reddituale e non, prodotto dall'azione dell'impresa sui suoi stakeholder.

La RSI assorbe notevoli risorse monetarie e rappresenta un costo per le aziende ma genera cospicui benefici, diretti e indiretti.

I benefici diretti possono essere così identificati:

- Miglioramento dell'ambiente di lavoro: la sicurezza dei luoghi di lavoro, l'inserimento dei lavoratori nei piani di formazione e sviluppo, la pratica della parità di genere motivano i lavoratori e portano a ragguardevoli livelli di produttività del fattore lavoro;
- Efficiente gestione delle risorse naturali: il razionale impiego di risorse idriche ed energetiche, assenza o riduzione di emissioni inquinanti e di gas ad effetto serra minimizzano i costi ambientali e ne riducono le conseguenze sulle future generazioni.

I benefici indiretti, *intangibile*, riguardano la reputazione e l'immagine aziendale, l'impatto su salute, ambiente, sicurezza sociale, rispetto dei diritti umani, fiducia dei mercati e degli investitori.

L'adozione della RSI attribuisce nuovi aspetti alla *mission* aziendale e richiede sostanziali cambiamenti nelle dinamiche decisionali, operative e di comunicazione.

È innanzitutto necessario condividere con gli stakeholder individuati, interni ed esterni, i relativi bisogni, coinvolgerli nella gestione e nella definizione delle modalità di misurazione del loro soddisfacimento.

L'azione operativa si traduce nell'adozione di appositi strumenti, dalla definizione di piani di sostenibilità sociale e di codici di condotta ed etici,

all'istituzione nell'organizzazione di un Comitato di sostenibilità per coinvolgere le diverse funzioni aziendali e facilitare il dialogo fra di esse, modificare il pensiero e favorire l'atteggiamento disponibile di tutti gli attori, alla partecipazione ad eventi, manifestazioni e iniziative dirette a sostenere e diffondere la RSI.

La comunicazione delle azioni intraprese e delle performance deve essere vera e non deve ingannare. Il buon successo della sostenibilità aziendale è agevolato dall'implementazione di un processo di *Integrated Thinking e Reporting* caratterizzato dalla consapevolezza dell'utilità, sicurezza e fruibilità delle informazioni al fine di potenziare la loro qualità ed il processo decisionale di investimento da parte della comunità finanziaria<sup>363</sup>.

#### **4.9.2 La disclosure nella *Dichiarazione Non Finanziaria***

Il Bilancio sociale si diffonde nella seconda metà del secolo scorso quale strumento diretto ad alleggerire ed arginare la delegittimazione sociale in cui versavano le imprese, attraverso l'informativa pubblica sulle loro modalità di azione. All'intenzione di mostrare un'immagine positiva dell'azienda si è ben presto affiancata la possibilità, attraverso idonei indici, di misurare il grado di soddisfazione delle aspettative degli stakeholders e anticipare così le richieste di informative provenienti dalle comunità di riferimento. Il fenomeno si è rapidamente sviluppato, nonostante fosse caratterizzato dalla volontarietà, e a livello globale si sono succedute diverse iniziative tese a definire linee guida di rendicontazione includenti anche valori etici e sostenibili<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup> MOLINARI M., CARUNGU J., *Rendicontazione non finanziaria: dalla forma alla sostanza*, in *Controllo di gestione*, 2019, Ipsoa, pag. 5.

<sup>364</sup> L'iniziativa principale è il *Global reporting Initiative*, associazione non profit nata nel 1997 dalla collaborazione fra l'organizzazione governativa statunitense CERES ed il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, e diretta ad individuare specifici standard per rendere il Bilancio di sostenibilità efficace tramite l'integrazione della dimensione sociale, economica ed ambientale della sostenibilità. L'ultima versione degli GRI Standard, pubblicata nel 2016, si applica a partire dal 2018. Sono previsti 3 standard universali e 3 standard specifici. Gli standard universali si dividono in standard Foundation (relativi all'attività e ai loro effetti sugli stakeholder), General Disclosure (relativi all'organizzazione e alla rendicontazione pratica) e Management Approach (relativa ad aspetti di particolare rilevanza per gli stakeholder).

Gli standard specifici individuati sono ambientali, economici e sociali. Le tre metodologie di rendicontazione previste sono: Core, Comprehensive e Referenced e si differenziano sul loro contenuto. Nel metodo Core è prevista l'informazione attraverso l'uso di almeno un indicatore

Nel nostro ordinamento l'informazione non finanziaria è stata introdotta nel 2016 dal D.Lgs. 254 di recepimento della Direttiva 2014/95/UE<sup>365</sup>, avente ad oggetto la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, che ha introdotto l'obbligo della Dichiarazione Non Finanziaria (DNF).

Tenuti alla redazione e pubblicazione della DNF sono gli Enti di interesse pubblico<sup>366</sup> che superano i limiti dimensionali previsti<sup>367</sup>, secondo un contenuto

---

specifico per ogni tema rilevante; il metodo comprehensive abbraccia ulteriori aspetti quali l'etica, l'integrità, la governance. Il metodo reference, a sua volta, è una versione parziale di rendicontazione (I Global Reporting Initiative Standard sono pubblicati sul sito [www.globalreporting.org/standards](http://www.globalreporting.org/standards)).

Altra iniziativa ragguardevole è domestica ed è stata portata avanti dal Gruppo di studio per il Bilancio sociale (GBS): oltre agli standard contiene anche una proposta di struttura del Bilancio sociale per la formazione di documenti omogenei e per ciò comparabili.

<sup>365</sup> Nel 2007, il D.Lgs. 32, di recepimento della Direttiva 2003/51/CE (direttiva di modernizzazione contabile), aveva previsto l'inserimento nell'ambito della relazione sulla gestione di <<indicatori di risultato finanziari e, se del caso, di quelli non finanziari pertinenti all'attività specifica della società, comprese le informazioni attinenti all'ambiente e al personale" ma aveva lasciato eccessiva discrezionalità all'estensore del bilancio per la "... difficoltà di prevedere indicazioni più stringenti per una platea di imprese il cui settore di attività, la dimensione e la localizzazione, nonché il grado di sensibilità verso l'ambiente e la sostenibilità.>>

Inoltre l'art. 2428, co. 2, c.c. e all'art. 40, co. 1 bis, del d.lgs. n. 127/1991, rispettivamente per le società quotate e per le società che redigono il bilancio consolidato, richiedono che l'analisi contenuta nella relazione sulla gestione <<... è coerente con l'entità e la complessità degli affari della società e contiene, nella misura necessaria alla comprensione della situazione della società e dell'andamento e del risultato della sua gestione, gli indicatori di risultato finanziari e, se del caso, quelli non finanziari pertinenti all'attività specifica della società, comprese le informazioni attinenti all'ambiente e al personale ...>>. È ragionevole ritenere che tali disposizioni vadano interpretate coerentemente con quelle del d.lgs. n. 254/2016, almeno per i soggetti obbligati alla sua adozione.

<sup>366</sup> Ai sensi dell'art. 16, co. 1, del d.lgs. n. 39/2010 <<Sono enti di interesse pubblico: a) le società italiane emittenti valori mobiliari ammessi alla negoziazione su mercati regolamentati italiani e dell'Unione europea; b) le banche; c) le imprese di assicurazione di cui all' articolo 1, comma 1, lettera u), del codice delle assicurazioni private; d) le imprese di riassicurazione di cui all' articolo 1, comma 1, lettera cc), del codice delle assicurazioni private, con sede legale in Italia, e le sedi secondarie in Italia delle imprese di riassicurazione extracomunitarie di cui all'articolo 1, comma 1, lettera cc-ter), del codice delle assicurazioni private>>.

<sup>367</sup> L'obbligo di redazione della DNF è previsto, a norma dell'art.1 comma 1 lett. b) D.Lgs 254/2016, al superamento del numero medio di 500 dipendenti nel corso di un esercizio finanziario ed uno dei seguenti parametri: 20.000.000 di euro dello stato patrimoniale e 40.000.000 di euro del totale dei ricavi delle vendite e delle prestazioni.

minimo sui temi ambientali, sociali, attinenti al personale dipendente, al rispetto dei diritti umani, alla lotta alla corruzione attiva e passiva, rilevanti a riguardo della attività e delle caratteristiche dell'impresa.

Rispetto a ciascun tema l'informazione della DNF deve comprendere almeno:

a) l'indicazione del modello di gestione, organizzazione e controllo dell'azienda;

b) le politiche praticate dall'impresa ed i risultati conseguiti riportando i relativi indicatori fondamentali;

c) i principali rischi generati e supportati nello svolgimento dell'attività.

In ambito ambientale è prevista l'informazione riguardante l'impiego di risorse energetiche distinte in risorse generate da fonti rinnovabili e non rinnovabili, l'emissione nell'atmosfera di gas ad effetto serra e le emissioni inquinanti, l'impiego delle risorse idriche.

Le informazioni sul tema sociale riguardano l'impatto dei rischi sopportati o generati nell'esercizio dell'attività sull'ambiente, sulla salute e sulla sicurezza,

In merito al personale dipendente le informazioni attengono agli aspetti sociali e alla gestione con riferimento alla tutela della parità di genere e all'attuazione del dialogo con le parti sociali.

Il tema dei diritti umani richiede l'indicazione delle misure adottate per prevenirne le violazioni ed impedire comportamenti discriminatori.

Infine in materia di lotta alla corruzione attiva e passiva è prevista l'indicazione degli strumenti adottati per ridurla ed arginarla.

La DNF è informata sia ai principi di contenuto consistenti in quelli di materialità, completezza, contesto aziendale e inclusività degli stakeholders, sia ai principi di qualità come l'accuratezza, la tempestività, la comparabilità, l'affidabilità, la chiarezza e l'equilibrio.

La rendicontazione pone l'accento sul principio di materialità che prevede, secondo il decreto, l'esame di tutti gli aspetti rilevanti per l'impresa e per gli stakeholder<sup>368</sup>.

---

<sup>368</sup> Il principio di materialità consiste nell'identificazione del livello minimo di interesse per gli stakeholder rispetto ai diversi temi per impostare la rendicontazione al fine di rappresentare e comunicare l'attività dell'impresa, il suo andamento, i risultati e l'impatto. L'analisi avviene generalmente tramite una matrice sugli assi della quale si riportano i punti di vista interni (azienda)

Appare pertanto indispensabile l'analisi e la definizione preventiva dei temi oggetto di interesse su cui rendicontare e ciò comporta la partecipazione al processo di soggetti interni ed esterni all'azienda. Nel caso in cui alcuni temi non rientrino nelle politiche seguite dall'azienda se ne dovrà dare informazione nella DNF specificando dettagliatamente le ragioni.

La rendicontazione deve indicare le metodologie ed i principi dello standard di rendicontazione adottato o della metodologia autonoma utilizzata, fornire le informazioni nel rispetto della metodologia scelta con raffronto agli anni precedenti, motivando le ragioni dell'adozione di metodologie diverse da quelle seguite nel periodo precedente.

La DNF può essere collocata all'interno della Relazione sulla gestione costituendone un'apposita sezione, nel qual caso segue le procedure previste per l'approvazione della Relazione di cui è parte, o come documento autonomo e separato soggetto all'approvazione del Consiglio di amministrazione. Indipendentemente dalla forma prescelta è prevista la pubblicazione sul registro delle imprese nell'ambito della pubblicazione del Bilancio d'esercizio.

L'organo di controllo vigila sull'osservanza delle disposizioni del decreto e ne riferisce nella sua relazione annuale all'assemblea. Il soggetto incaricato della revisione legale dei conti controlla il rispetto degli adempimenti formali di redazione e pubblicazione e rilascia apposita relazione, distinta dalla Relazione di certificazione del bilancio d'esercizio, attestante la conformità delle informazioni fornite a quanto previsto dalla norma e dalle metodologie e dai principi dello standard di rendicontazione adottato.

Al fine di incentivare e valorizzare la comunicazione del modo di fare impresa secondo il modello di business della Responsabilità sociale di impresa, è prevista per le organizzazioni non soggette all'obbligo di redazione e pubblicazione, la possibilità di apporre la dicitura di conformità alle dichiarazioni volontarie, da assoggettare ad attestazione di revisione e al rispetto di altre condizioni poste dal decreto.

---

e quelli esterni (stakeholder) e posizionando i vari temi secondo l'apprezzamento che suscitano. Il vantaggio della matrice risiede nella possibilità di confrontare tra loro grandezze non comparabili.

Il decreto da ultimo, contiene un impianto sanzionatorio punitivo per i soggetti tenuti nel caso di inosservanza degli adempimenti previsti.

La previsione dell'obbligo di informativa non finanziaria nell'ordinamento, anche se riferito solo ad alcune tipologie di imprese, costituisce il riconoscimento della necessità dell'approccio delle strategie aziendali che coniuga ed integra gli aspetti finanziari con i temi sociali e ambientali, accresce la capacità di adattamento ai fattori di cambiamento, se non anche di anticiparli, e favorisce l'obiettivo primario delle imprese di creazione del valore nel medio lungo periodo.

Nel secondo anno di obbligo normativo, l'esercizio sociale 2018, le DNF pubblicate sono 208, tutte redatte con riferimento allo standard GRI, di cui solo 5 su base volontaria. Relativamente alla modalità di redazione 44 DNF sono inserite nella Relazione sulla gestione e 164 redatte in forma distinta<sup>369</sup>.

#### **4.9.3 L'evoluzione verso l'*Integrated Report***

Il Bilancio di sostenibilità continua a diffondersi sostanzialmente su base volontaria grazie alle imprese che avvertono i vantaggi di comunicare l'impatto sulla collettività delle loro azioni di business, nonostante l'assunzione della strategia della responsabilità sociale d'impresa assorba risorse economiche non indifferenti, non sempre facilmente disponibili presso numerose piccole e medie imprese.

Laddove si apprezzano i benefici della rendicontazione non finanziaria affiorano diversi elementi che spingono verso forme nuove ed evolute di reportistica sostenibile. L'informativa basata esclusivamente su dati finanziari non soddisfa l'esigenza degli stakeholder di apprezzare pienamente la capacità dell'azienda di creare valore nel lungo periodo. La sostenibilità riguarda aspetti e temi complessi connessi alla rendicontazione finanziaria e spesso l'informativa finanziaria è consuntiva e non adeguatamente prospettica.

Il processo mosso da tali situazioni è guidato dalla filosofia dell'*integrated thinking* ed è volto ad integrare in un unico documento la rendicontazione

---

<sup>369</sup> I dati riportati sono frutto di una semplice elaborazione di quanto riportato nella Delibera Consob 21273 del 21.02.2020 <<Pubblicazione dell'elenco dei soggetti che hanno pubblicato la dichiarazione individuale o consolidata di carattere non finanziario prevista dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 30 dicembre 2016 n. 254>>.

finanziaria e l'informativa sulla sostenibilità, coniugando l'unione dinamica delle dimensioni finanziarie con le dimensioni ambientali, sociali e di governance in cui l'organizzazione agisce. L'Integrated Reporting si rivolge a tutti gli interlocutori coinvolti, management, investitori e altri stakeholder, ne rafforza l'inevitabile legame permettendo agli operatori di assumere decisioni sostenibili e agli altri attori di comprendere pienamente i risultati e gli andamenti dell'attività aziendale.

I primi Bilanci integrati vedono la luce agli inizi di questo millennio ma si sviluppano dal 2010 principalmente in Brasile, Sud Africa e Danimarca, dove sono richiesti alle imprese di grandi dimensioni. Un ruolo centrale nella realizzazione di tale modello di rendicontazione viene assunto dall'International Integrated Reporting Council (IIRC)<sup>370</sup>, che nel 2013<sup>371</sup> pubblica il Framework e ne definisce le finalità:

*<<Il Reporting integrato (IR) ha l'obiettivo di:*

- migliorare la qualità delle informazioni trasmesse ai fornitori di capitale finanziario, al fine di consentire un'allocazione di capitale più efficiente e produttiva;*

- promuovere un approccio più coeso ed efficiente al reporting aziendale, facendo sì che attinga a diversi elementi di reportistica e che trasmetta una vasta gamma di fattori che influiscono significativamente sulla capacità di un'organizzazione di produrre valore nel tempo;*

- rafforzare l'"accountability" e la responsabilità di gestione delle diverse forme di capitale (finanziario, produttivo, intellettuale, umano, sociale, relazionale e naturale) e indirizzare la comprensione dell'interdipendenza tra esse;*

- sostenere il pensare integrato, il processo decisionale e le azioni mirate alla creazione di valore nel breve, medio e lungo termine>>.*

Il Framework, secondo l'impostazione anglosassone, definisce le linee guida e il contenuto minimo che deve riportare il documento piuttosto che gli elementi da rendicontare, i metodi di misurazione ed indicatori specifici, onde

---

<sup>370</sup> Ente globale costituito nell' agosto 2010 che annovera, tra i suoi membri costituenti, l'International Accounting Standard Boards (IASB), la Global Reporting Initiative (GRI), l'International Assurance and Audit Standards Board (IAASB), l'American Standards Accounting Board (AASB) e altri rappresentanti di investitori, professioni contabili e standard setters.

<sup>371</sup> IIRC, *Il Framework <IR> internazionale, Reporting integrato*, 2013, pag. 2.

permettere ai destinatari appartenenti a culture completamente diverse di redigere report confrontabili.

I Principi guida attengono al contenuto del report e alle forme di presentazione delle informazioni (in materia di Focus strategico e orientamento al futuro, Connettività delle informazioni, Relazioni con gli stakeholder, Materialità, Sinteticità, Attendibilità e completezza, Coerenza e compatibilità). Gli elementi di contenuto permettono di evidenziare i collegamenti fra di essi evidenziando le condizioni in cui opera l'impresa (Presentazione dell'organizzazione e dell'ambiente esterno, Governance, Modello di business, Rischi e opportunità, Strategia ed allocazione delle risorse, Performance, Prospettive, Base di preparazione e presentazione).

Indicano poi un pacchetto di informazioni sulle modalità di creazione di valore da parte dell'istituto, le modalità in cui questi impiega il capitale e gli effetti su di esso generati dalla gestione in quanto la creazione di valore duratura nel tempo è possibile solo a seguito di un suo corretto impiego, salvaguardato dai rischi ed adeguatamente valorizzato (è da considerare che in aggiunta alle tradizionali forme di capitale, finanziario e produttivo, ne prevede altre quattro forme intangibili: intellettuale, umano, sociale e relazionale, naturale).

A distanza di meno di un solo decennio dalla formalizzazione e strutturazione del Report integrato la sua diffusione registra risultati significativi, mossa dai benefici che ingenera per l'azienda legati alla più razionale allocazione delle risorse al fine della creazione di valore e dei ritorni per investitori e stakeholder. Nonostante i vantaggi portati siano di sicuro interesse, è da considerare anche la presenza di diverse criticità.

La comparabilità dei report è limitata per la mancanza di uno standard di riferimento, per i dubbi sull'attendibilità delle informazioni riportate, non assistite da attestazioni di terze parti e, qualora comunque presenti, sicuramente connaturate da minor rigore rispetto a quanto previsto per la revisione dei report finanziari. Non è da sottovalutare il costo della scelta, di natura finanziaria, di struttura ed organizzativa, legate ad un fabbisogno di knowledge management relativo alla sostenibilità e alla sua gestione, nonché per un sistema di audit interno adeguato. La mole e la complessità dell'informazione fornita potrebbe richiedere anche costi di comprensione per i suoi lettori per reperire e interpretare le informazioni cercate.

Le criticità indicate rappresentano sfide significative e lo strumento, di recente introduzione, necessita di un percorso di crescita in una pratica robusta e coraggiosa, tesa alla costruzione di una società sostenibile nella quale la logica delle imprese sia informata alla duratura creazione di valore. I risultati lusinghieri raggiunti dalle aziende pioniere lasciano presagire che la strada aperta sarà ben presto largamente percorsa.

#### **4.9.4 La Responsabilità sociale d'impresa nelle società partecipate pubbliche**

Nelle società partecipate pubbliche il tema della RSI è insito nelle finalità proprie delle aziende e assume una dimensione rilevante nella valutazione dell'operato dell'affidatario del servizio pubblico che verte sull'analisi integrata dei risultati economici e sociali<sup>372</sup>. L'efficacia dell'azione pubblica non può essere limitata al solo conseguimento della soddisfazione dei bisogni espressi dalla collettività ma comporta il miglioramento del benessere collettivo indotto dall'azione pubblica<sup>373</sup>, dimostrabile attraverso il cambiamento dei comportamenti e degli stili di vita<sup>374</sup> dei destinatari finali dell'offerta aziendale.

Nelle società pubbliche l'adozione della Responsabilità sociale d'impresa dovrebbe essere naturale considerate le finalità della loro azione, strettamente connesse con quelle del soggetto economico pubblico. La scarsa rendicontazione sociale oggi rinvenibile e la presenza di società che perseguono finalità incoerenti con la natura pubblica ed il buon uso delle risorse, induce alla riflessione sulle strategie adottate e sull'effettiva condotta aziendale improntata alla ricerca di obiettivi sociali e della creazione di valore pubblico.

Il Legislatore della riforma delle società partecipate pubbliche, nell'obiettivo principale di conformare l'organizzazione e la gestione delle società controllate pubbliche a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, e innalzarne

---

<sup>372</sup> CODA V., *Valutazioni economiche e morali nella conduzione dell'impresa*, in AA.VV. *Etica ed economia*, 1988, Il Sole24ore, Milano.

<sup>373</sup> Cfr CORVINO A., *“Le dimensioni...”*, op. cit., 2013, pag. 20.

<sup>374</sup> HINNA L., MONTEDURO F., MONFARDINI P., *“La misurazione delle performance: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni”*, in AA.VV. *Misurare per decidere*, 2006, Rubbettino ed., Soveria Manelli, pag.31.

il livello, ha imposto agli organi di governo societario di valutare l'opportunità di integrare gli strumenti di governance, in relazione alle caratteristiche produttive, dimensionali ed organizzative, prevedendo, tra gli altri, *“programmi di responsabilità sociali d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissioni UE”*<sup>375</sup>.

Il Programma di Responsabilità sociale non può limitarsi alla redazione del Bilancio di sostenibilità ma costituisce il programma autodeterminato dall'organo societario che investe l'individuazione degli interessi, valori, cultura diffusi sul territorio d'azione della società e le strategie, le risorse destinate, i programmi adottati per il loro perseguimento, il risultato conseguito in termini di consenso sociale e miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini soci-clienti.

Lo strumento rappresenta una *best practice* di governance orientata alla realizzazione della finalità costituzionale dell'attività economica indirizzata a fini di utilità sociale nel rispetto della libertà e dignità della persona<sup>376</sup> e al miglioramento dei risultati aziendali. La sua adozione è indicata nella Relazione sul governo societario, nella quale sono anche eventualmente indicate le ragioni alla base della mancata adozione.

Sono da apprezzare la portata innovativa e il riconoscimento legislativo della valenza della Responsabilità sociale d'impresa, ma appare chiaro come non si è colta l'occasione per evidenziare l'utilità sociale dell'attività economica pubblica e la spiccata potenzialità della RSI per innalzarne il livello di efficacia ed efficienza, concorrere al conseguimento dell'economicità intesa in termini

---

<sup>375</sup> Art. 6 comma 3, lett. d) del TUSP. In materia gli atti comunitari a cui conformarsi sono: 1) Comunicazione della Commissione per difendere i valori comuni e aumentare il senso di solidarietà e di coesione (COM/2006/131); 2) Comunicazione della Commissione in materia di responsabilità sociale delle imprese (COM/2011/681); 3) Risoluzione sull'iniziativa per l'imprenditoria sociale, approvata dal Parlamento europeo il 20/11/2012; 4) Comunicazione della Commissione sugli investimenti sociali finalizzati alla crescita e alla coesione, presentata nel febbraio 2013; 5) “ per gli enti di interesse pubblico” la Direttiva 2014/95/UE in materia di comunicazione di informazioni non finanziarie recepita nell'ordinamento interno con il D.Lgs. 254 del 2016.

<sup>376</sup> L'art. 41 della Costituzione italiana prevede: <<L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determini programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali>>.

macroeconomici, nonostante tali siano i fini esplicitamente dichiarati della riforma.

Vien da riflettere se la scelta del legislatore non sia derivata dalla constatazione di tempi non adeguatamente maturi.

È da riconoscere, come ampiamente riportato nei paragrafi che precedono, che la rendicontazione sociale richiede notevoli risorse economiche, impegno organizzativo, consapevolezza della sua importanza e soprattutto la presenza di un atteggiamento culturale di favore, non sempre disponibili in realtà quotidianamente distratte di fatto dalla gestione della produzione, se non da obiettivi diversi.

Il settore delle partecipate pubbliche è formato da una molteplicità di imprese diverse fra loro per innumerevoli ragioni e costellato da grandi imprese controllate pubbliche operanti sui mercati globali e con volumi produttivi elevati, con titoli quotati nei mercati regolamentati nazionali ed esteri, che si contrappongono all'estremo opposto, a minuscole società strumentali con risorse ristrette e guidate di fatto da logiche gestionali di corto respiro. In tale ambito le grandi realtà adottano e rendicontano in modo evoluto la RSI, ben oltre gli obblighi normativi, ma è comunque possibile rinvenire un numero, è vero esiguo, di società che potremmo definire minori, attente alla Responsabilità sociale di impresa che redigono volontariamente il Bilancio di sostenibilità.

Preme innanzitutto rilevare che le prime esperienze italiane di Bilancio integrato, tralasciando la denominazione assegnata, rimandano a società controllate o largamente partecipate in modo diretto ed indiretto dallo Stato, quali Enel, Eni, Snam e Terna, competitor globali quotati sui mercati nazionali ed internazionali, che da diversi anni adottano tale modello di rendicontazione sociale.

E tralasciando i dati sulle DNF<sup>377</sup>, obbligatorie con la rendicontazione relativa agli esercizi aventi inizio a partire dall'1 gennaio 2017<sup>378</sup>, è da prendere

---

<sup>377</sup>Secondo il l'Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione non finanziaria ex D. Lgs 254 del 2016 di Deloitte e SDA Bocconi, 1° Report ottobre 2018, pag.8, per l'esercizio 2017 le DNF redatte da società controllate da enti locali o organismi statali sono state 35 su un totale di 194, pari al 18%.

<sup>378</sup> Decorrenza prevista dall'art. 12, comma 1, D. Lgs. 254/2016.

atto che il Bilancio di sostenibilità è rinvenibile solo in poche società di proprietà pubblica.

Di seguito sono riportati un focus sulla Bilancio di sostenibilità di una grande impresa pubblica, il Gruppo Ferrovie dello Stato, che ha incentrato la sua strategia globale sulla responsabilità sociale e un excursus sulla rendicontazione sociale di alcune società presenti in diversi settori produttivi, che volontariamente seguono la strategia innovativa e hanno pubblicato il documento sul proprio sito istituzionale.

Casi aziendali

*a) GRUPPO FERROVIE DELLO STATO*

Il *Gruppo Ferrovie dello Stato* ha pubblicato volontariamente il Rapporto di sostenibilità nel 2008 secondo i riferimenti GRI e il Rapporto per l'anno 2009 è stato assoggettato a certificazione. Negli anni successivi la strategia della RSI si è ampiamente diffusa a livello di obiettivi aziendali, prima ancora che di comunicazione e di informativa esterna. Nel 2013 è stato istituito il gruppo degli stakeholder e nel 2016 il Comitato di sostenibilità e la comunicazione ha adottato metodologie GRI più avanzate. Il 2017 ha visto l'emissione del primo Green Bond destinato a finanziare l'acquisto di nuovi treni nel pieno rispetto degli obiettivi di sostenibilità e il Gruppo FS ha aderito al Global Compact (GC) in seno all'ONU.

Il 2018 segna una tappa importante per la redazione, nell'ambito del Rapporto di sostenibilità, della prima Dichiarazione non finanziaria consolidata<sup>379</sup>, secondo lo standard di riferimento GRI livello *comprehensive*, a seguito dell'acquisizione nel 2013 dello status di ente di interesse pubblico dovuta alla quotazione nei mercati regolamentati di prestiti obbligazionari emessi. Nello stesso anno è stato definito, secondo un percorso condiviso e collaborativo con gli stakeholder, il Piano degli obiettivi a lungo termine con riferimento al 2030 e al 2050.

La lettera agli stakeholder in apertura del Rapporto di sostenibilità 2018 contiene la dichiarazione dell'assunzione della RSI <<*In qualità di grande Impresa del settore dei trasporti, abbiamo la responsabilità e la consapevolezza di quanto le nostre scelte possano incidere sulla qualità della vita delle persone*

---

<sup>379</sup> Ai sensi del D.Lgs. 254/2016.

*e sugli equilibri naturali e intendiamo quindi proporre soluzioni che, grazie all'esperienza acquisita e all'innovazione, possano garantire la creazione di valore diffuso, solido e duraturo*>><sup>380</sup>.

Le attività della società contenute nel Rapporto, sono state individuate sulla base dei criteri della materialità e del controllo, rispettivamente intesi come rilevanza dei reciproci impatti, sociali, economici e ambientali, tra società e *stakeholder* principali e capacità del Gruppo di influenzarne le attività.

Le informazioni sono confrontate con quelle dei due esercizi finanziari precedenti e riportano in ogni paragrafo il riferimento agli standard universali e specifici GRI.

L'identificazione degli aspetti da rendicontare all'interno del documento è avvenuta nel rispetto dei principi di materialità, inclusività degli *stakeholder*, completezza delle informazioni, equilibrio, comparabilità, chiarezza, tempestività, affidabilità e accuratezza. L'analisi di materialità ha permesso l'individuazione degli aspetti maggiormente rilevanti per il gruppo e ritenuti prioritari per gli *stakeholder*: sicurezza delle persone, qualità del servizio, intermodalità, diritti umani e filiera responsabile, etica e integrità del business, energia, cambiamento climatico e qualità dell'aria, valore dei dipendenti, privacy e sicurezza dei dati, innovazione e digitalizzazione.

Le sfide strategiche per il breve periodo (2019-2023) sono individuate nella centralità delle persone, nella connessione del paese e nella valorizzazione dell'*equity*.

Le persone che usano il trasporto pubblico quotidianamente inducono la gestione aziendale a porre particolare attenzione ai temi della sicurezza, assistenza, accessibilità dei servizi, puntualità, affidabilità e intermodalità.

La connessione del paese comporta l'introduzione di nuovi servizi e nuovi mezzi sfruttando le opportunità offerte dalla digitalizzazione, la promozione di modifiche nei cambiamenti dei viaggiatori a vantaggio del trasporto collettivo su ferro, il sostegno nel rilancio turistico del paese sul mercato sia interno sia internazionale.

---

<sup>380</sup> GRUPPO FERROVIE ITALIANE, *Rapporto di sostenibilità 2018* – Il viaggio continua, pag. 7.

La valorizzazione dell'equity riserva attenzione verso azioni che favoriscono la creazione di poli di business, la rivisitazione dei processi per il miglioramento dell'efficienza, la valorizzazione del patrimonio immobiliare attraverso la rigenerazione urbana e la diffusione della cultura orientata al merito, alla diversità e all'inclusione.

Tra le varie azioni adottate significativa è senza ombra di dubbio l'attenzione alle politiche ambientali, al rispetto e alla tutela degli equilibri naturali. Nonostante il trasporto su ferro sia meno impattante rispetto alle altre modalità la *mission* aziendale sul tema consiste nella realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile, riducendo ad esempio la produzione di sostanze inquinanti e climalteranti dei motori termici, in ottica di miglioramento di qualità della vita, dell'aria e della sicurezza, continuo miglioramento delle prestazioni ambientali di tutta la filiera del trasporto di cui si occupa: progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture e degli immobili.

La politica ambientale, rinnovata nel 2018 secondo un modello di business attento all'impatto sul capitale naturale, sottolinea l'impegno che FS intende dispensare come operatore responsabile nel settore della mobilità sviluppando infrastrutture e modalità di trasporto integrate ed efficienti e minimizzando, quando possibile azzerando, gli impatti dannosi sull'ambiente.

Le linee Guida per la Life cycle assessment prevedono che *<<l'inserimento ambientale di opere ingegneristiche di grande estensione e complessità, quali le infrastrutture ferroviarie e stradali, passi attraverso il confronto partecipativo con gli stakeholder interessati. Tale attività, attuata dalle prime fasi progettuali fino alle fasi realizzative e all'esercizio dell'infrastruttura, viene effettuata nella consapevolezza che l'opera costituisce un'opportunità per valorizzare i territori attraversati, favorendo le continuità del tessuto naturale e urbano grazie a soluzioni progettuali mirate a integrare obiettivi ambientali, economici e sociali>><sup>381</sup>.*

Intensa è anche l'attività diretta a promuovere la mobilità integrata, sia per il trasporto merci che passeggeri favorendo con piattaforme digitali e con formule tariffarie, l'utilizzo di mezzi di trasporto collettivi integrati. Nel 2018 sono state

---

<sup>381</sup> GRUPPO FERROVIE ITALIANE, *Rapporto di sostenibilità 2018 – Il viaggio continua*, pag. 133.

avviate iniziative a livello regionale per consentire ai viaggiatori di potersi spostare in libertà utilizzando il sistema di trasporto collettivo integrato, erogato da diversi operatori su tratte servite da autobus di linea, tram, metropolitane e treni.

L'attenzione al tema ambientale investe anche il consumo di energia e l'immissione in atmosfera di anidride carbonica ed altri gas nocivi: gli obiettivi di lungo periodo prevedono il raggiungimento nel 2050 della condizione *carbone neutral*. Il consumo di energia è in continuo aumento per la crescita delle attività e delle prestazioni erogate, ma è significativa la scelta di utilizzare energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili nella misura del 35%. In termini di immissione di gas nocivi nell'atmosfera nel 2018, rispetto all'anno precedente, si registrano dati negativi con un incremento dell'8% su base annua. Le anticipazioni sui dati 2019<sup>382</sup> parlano di una riduzione dell'1,6% sull'anno precedente.

La strategia ambientale è perseguita anche mediante i cosiddetti *green bond*<sup>383</sup>, titoli di debito emessi per finanziare l'acquisto di nuovi treni ecologici che permettono di ridurre del 20% le emissioni rispetto ai treni precedentemente in servizio.

La creazione di valore è l'elemento base per la sostenibilità del business nel medio lungo periodo. Il gruppo registra un andamento crescente nel triennio 2016-2018 del valore economico generato e distribuito. Il valore economico generato, ossia la ricchezza complessivamente generata nel 2018 ammonta a 12.202 milioni di euro rispetto ai 9.004 milioni di euro di due anni prima; il valore economico generato e distribuito alle diverse categorie di stakeholder, costituito sostanzialmente dai costi operativi della gestione, è stato di 9.883 milioni di euro nel 2018 rispetto ai 6.837 milioni di euro del 2016. Il valore economico trattenuto

---

<sup>382</sup> MORINI Marco, *FS chiude il bilancio record*, su Il SOLE 24ORE, del 01 aprile 2020, pag. 15.

<sup>383</sup> Nel 2018 FS ha presentato il primo Green Bond Report, oggetto di revisione da parte di un soggetto terzo, con l'obiettivo di informare su qualità e quantità degli investimenti di FS Italiane finanziati attraverso il green bond e sugli impatti positivi di tali investimenti in termini di sostenibilità ambientale. I risultati del report evidenziano un significativo risparmio energetico e una sensibile riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub>, grazie ai nuovi treni. La metodologia di calcolo degli indicatori di performance ambientali prevede un confronto con treni comparabili.

internamente, 2.319 milioni di euro nel 2018 rispetto ai 2.167 milioni di euro del 2016, rappresenta gli investimenti in autofinanziamento e gli accantonamenti a riserve, destinati ad essere reinvestiti per garantire la continuità aziendale e la produzione di nuovo valore a beneficio degli stakeholder, quali dipendenti e collettività, sotto forma di servizi qualitativamente più elevati.

Il Rapporto di sostenibilità informa ampiamente anche sugli altri temi di interesse, in particolare la formazione, la crescita professionale e la valorizzazione del personale dipendente, la soddisfazione della clientela viaggiante soprattutto giornaliera e pendolare riportando una serie di indicatori del miglioramento dell'efficacia e qualità dei servizi, l'attenzione verso la loro soddisfazione attraverso l'implementazione di strumenti diretti alla loro specifica rilevazione.

L'esame del Rapporto fin qui condotto mostra l'attenzione sulla consapevolezza mostrata dal gruppo sull'importanza della responsabilità sociale dell'impresa, della finalità della creazione di valore che permea la gestione e dell'attitudine e capacità dell'impresa a crearne. Ciò è sicuramente condivisibile nella misura in cui la strategia dell'erogazione del servizio pubblico nell'ottica della catena del valore, tendente a generare benessere per la collettività mediante l'induzione di comportamenti e stili di vita migliori, non tralasci aspetti di efficacia primaria dei servizi quali la sicurezza sociale e la presenza di ambienti puliti, salubri e decorosi sui treni e nelle stazioni, che permettano una condizione minima di vivibilità, essenziale per la soddisfazione dei viaggiatori.

*b) Uno sguardo di sintesi sul Bilancio di sostenibilità sull'universo delle società partecipate pubbliche*

La sensibilità verso i temi sociali, economici e dell'ambiente e la loro integrazione, accompagnata all'obiettivo di migliorare la propria performance, spinge numerose società pubbliche all'adozione piena, o anche solo parziale, di strategie di sostenibilità nei modelli di business e alla redazione e pubblicazione del Bilancio di sostenibilità. Vista la numerosità di tali organizzazioni, sembra opportuno individuare i caratteri fondamentali della tendenza in corso in materia di Responsabilità sociale d'impresa e di reportistica non finanziaria, riportando quanto è dato rinvenire nelle società di dimensioni medio-piccole in quanto le

grandi imprese pubbliche, use a confrontarsi con scenari globali, sono ormai avanti nel percorso.

Pur essendo assodata la scarsa utilità della rendicontazione in assenza dell'integrazione della strategia di sostenibilità in quella di business, alcuni bilanci di sostenibilità redatti e pubblicati da società pubbliche, che si evita di citare per ovvie ragioni, lasciano trasparire la redazione senza l'assunzione delle finalità proprie della RSI, o almeno una scarsa ed incompiuta integrazione.

È invece meritorio lo sforzo di piccole e medie società, non disponenti di ingenti risorse, che ormai da tempo hanno compreso i vantaggi del pensare e agire socialmente responsabile e hanno scelto di dare spazio e valore ai temi della sostenibilità. Tali società rendicontano in modo compiuto e soddisfacente, a titolo assolutamente volontario, la trasparente ricerca dell'ampiezza dell'informativa e della significatività dei contenuti delle strategie adottate e dei risultati conseguiti. In diversi casi la rendicontazione comprende anche la DNF prevista dal D.Lgs 254/2016, per lo più accompagnata dalla certificazione della società di revisione, pur non rientrando nel perimetro di redazione obbligata.

E' il caso di *TPER spa*, holding di un gruppo di società esercenti il trasporto pubblico locale in Emilia Romagna, che ha pubblicato il Bilancio di sostenibilità 2018 – Dichiarazione non finanziaria ai sensi del D.Lgs. 254/2016, assoggettata a certificazione da parte di società di revisione e di *MM spa*, società interamente partecipata dal Comune di Milano ed attiva nei settori dell'ingegneria, servizio idrico integrato ed edilizia residenziale pubblica, che per il 2018 ha pubblicato il Bilancio di sostenibilità in cui è integrata la DNF assoggettata alla certificazione di revisione.

Nella reportistica appare evidente il rispetto e la piena applicazione, tra gli altri, del principio di materialità. I temi maggiormente rilevanti per la società e per i portatori di interessi che con essa interagiscono sono esplicitati nella *matrice di materialità*, che evidenzia il livello di interesse dichiarato e rilevato da tutti i soggetti coinvolti.

Lo standard di riferimento GRI risulta, quasi universalmente, il framework dei documenti pubblicati anche se non sempre viene esplicitata l'adozione, laddove le informazioni fornite e gli aspetti trattati sono dettagliatamente riferiti a tali standard.

L'adozione generalizzata dello standard, oltre a riconoscere la validità e l'autorevolezza del sistema, esprime la volontà generalizzata di promuovere strumenti di natura internazionale nella convinzione che la responsabilità sociale si debba esprimere in un linguaggio globale.

*TEP spa*, partecipata al 100% dal Comune di Parma ed esercente il trasporto pubblico locale nella città e nella provincia di Parma, da anni pubblica il Bilancio di sostenibilità secondo gli standard GRI senza nessuna esplicito riferimento. Non è da sottovalutare poi l'adesione al Global Contact, dichiarata da diverse società, e il rispetto dei principi emanati dall'organismo al fine di rendere il Bilancio di sostenibilità <<*strumento di guida strategica del business con funzioni di monitoraggio dell'operatività e degli impatti economici, ambientali e sociali*>> come dichiarato da AIM Vicenza spa<sup>384</sup>.

La struttura dei bilanci di sostenibilità, anche quando non impostati sulla metodologia GRI, si caratterizza genericamente per la sostanziale accettazione dell'impostazione di quest'ultima. Al fine della chiarezza ed efficacia della comunicazione generalmente si fornisce innanzitutto l'informazione sulle attività e sulla visione strategica della società per poi concentrarsi e analizzare in dettaglio i rapporti con gli stakeholder e l'impatto, le ricadute dell'azione aziendale sul territorio e sulla collettività di riferimento.

La rilevanza e l'attenzione alla RSI è attestata da studi diretti ad individuare linee guida, modelli e indicatori specifici di settore per fornire alle società ad essi appartenenti strumenti di facilitazione ed agli utilizzatori la comparabilità dei bilanci di imprese esercenti la medesima attività. È il caso di *Associazione Trasporti (ASSTRA)*, associazione di categoria delle imprese pubbliche e private esercenti il trasporto pubblico locale che alcuni anni or sono ha emanato in materia le sue Linee guida che <<*offrono uno schema-tipo di Bilancio di Sostenibilità, che permette ai soggetti responsabili della stesura del Report di individuare una struttura omogenea, organica, complessiva e soprattutto capace di interpretare le peculiarità del trasporto pubblico locale e di essere confrontabile sia in termini temporali che nel raffronto con altre realtà imprenditoriali*>><sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> AIM Vicenza spa, *Il Bilancio di sostenibilità 2018*, Dichiarazione consolidata di carattere non finanziaria ai sensi del D. Lgs. 254/2016, pag. 4.

<sup>385</sup> Associazione Trasporti ASSTRA, *Linee guida del Bilancio sociale*, 2008 rinvenibile al link <http://www.asstra.it/conoscenza/pubblicazione/linee-guida-del-bilancio-sociale.html>. Il Gruppo

Il fermento sul tema è testimoniato anche dalla ricerca e dall'impegno diretto al miglioramento dell'informazione per comunicare in modo ancora più efficace i risultati delle azioni condotte. ASP spa, multiutility del Comune di Asti, ha stipulato un'apposita convenzione sinergica con l'Università di Torino culminata nella redazione del documento informativo non finanziario: <<Il primo Bilancio di Sostenibilità di ASP S.p.A. [ndr 2018] nasce dalla collaborazione con il Dipartimento di Management dell'Università degli Studi di Torino. Esso deriva dalle ultime ricerche dell'Università, volte ad individuare ed innovare gli strumenti di rendicontazione delle azioni intraprese dalle organizzazioni in ottica di sostenibilità. Queste ricerche sono sorte perché gli strumenti che vengono utilizzati tuttora dalle aziende sono spesso burocratici e poco gestionali in quanto raramente relazionano le azioni e i risultati per dimostrare la sostenibilità dell'organizzazione nel medio e lungo periodo. Malgrado questo sia risaputo, le organizzazioni tendono ancora a rendicontare la "sostenibilità" attraverso documenti burocratici e statici perdendo di vista l'intero sistema>><sup>386</sup>.

La gravidanza della Responsabilità sociale di impresa nella gestione delle imprese e l'obiettivo della creazione di valore attraverso filiere quanto più possibile sostenibili, ha indotto alcune società, in modo sorprendente ma lungimirante, ad inserire nelle procedure di gara l'assegnazione di un punteggio specifico alle offerte di società fornitrici che pubblicano il bilancio di sostenibilità<sup>387</sup>.

#### **4.9.5 Considerazioni conclusive sul Bilancio di sostenibilità nelle società pubbliche**

La diffusione della Responsabilità sociale d'impresa quale nuova strategia di business e la percezione dell'utilità della disclosure non finanziaria, secondo quanto apprezzato nell'esperienza delle società partecipate pubbliche di piccole e medie dimensioni, inducono a ritenere tali strumenti strategici nel guidare lo sviluppo sostenibile e la creazione di valore a medio lungo termine nel settore,

---

Brescia Mobilità, *Bilancio di sostenibilità 2018*, è un esempio di riferimento del bilancio sociale alle linee guida ASSTRA.

<sup>386</sup> ASTI SERVIZI PUBBLICI SPA (ASP spa), *Il Bilancio di sostenibilità 2018*, pag. 8.

<sup>387</sup> AIM Vicenza spa, *Il Bilancio di sostenibilità 2018*, pag. 4.

senza sottacere anche lo stimolo e gli effetti che possono indurre nella riduzione delle inefficienze e degli sprechi. La condizione necessaria per generare benefici per l'organizzazione e per la collettività risiede in primis nell'autentica accettazione dei principi della RSI da parte del soggetto economico e del management, e poi nel contrasto al rischio di *greenwashing*, ossia la tendenza delle aziende a nascondere agli stakeholder gli effetti negativi delle loro azioni attraverso la comunicazione d'immagine positiva relative alle tematiche economiche, ambientali e sociali.

La valorizzazione da parte delle società pubbliche dei programmi di responsabilità sociale d'impresa attribuisce enorme importanza e validità allo strumento nella definizione delle strategie aziendali, come voluto, senza velleità, dal TUSP che accorda allo strumento di governance in argomento il rango di strumento legislativo.

#### **4.10 Conclusioni**

L'informativa esterna è un fattore rilevante nelle strategie dell'impresa in quanto tutte le decisioni dei soggetti che entrano in relazione con essa e valutano di porre in essere atti di scambio ne sono condizionate. La naturale conseguenza è l'accuratezza nella definizione delle finalità e delle modalità di comunicazione che ha raggiunto la regolamentazione delle norme positive e la produzione di principi di riferimento e comportamentali elaborati dalla dottrina e dalla tecnica professionale. Il ruolo fondamentale nella divulgazione dell'andamento gestorio è affidato alla rendicontazione dell'esercizio espressa nel bilancio annuale che nel suo impianto complessivo proietta l'azienda dalla gestione storica, che determina il presente, verso la prevedibile gestione futura, nella logica dell'unitarietà temporale della gestione<sup>388</sup>.

Nei bilanci delle società pubbliche, nei dati e nelle informazioni in essi presenti, cercheremo i caratteri particolari della gestione di queste imprese caratterizzate dalla forma giuridica privata e dalle finalità pubbliche perseguite

---

<sup>388</sup> ONIDA P., *Il bilancio d'esercizio nelle imprese. Significato economico del bilancio. Problemi di valutazione*, Giuffrè, Milano, 1931, pag.35.

dal soggetto economico, dopo aver prima fornito risposte ai quesiti di ricerca posti all'inizio del capitolo:

*RQ10: Qual è l'informativa di bilancio prevista per le società a partecipazione pubblica?*

Le società a partecipazione pubblica soggiacciono integralmente alla normativa prevista per le società commerciali dal Codice civile, se non espressamente derogate dal TUSP. Le norme in materia di bilancio d'esercizio trovano pertanto piena applicazione anche se in più circostanze risultano necessari adeguamenti e integrazioni per il raggiungimento delle finalità.

Finalità principale del bilancio è informare in modo veritiero e corretto sulla situazione patrimoniale e finanziaria, nonché sul risultato economico d'esercizio della società fornendo agli stakeholders tutte le informazioni per le valutazioni ai fini dell'assunzione delle conseguenti decisioni. Tra essi assume particolare rilievo la holding del Gruppo Amministrazione pubblica, interessata al documento oltre che per l'esercizio della funzione di socio, ai fini della redazione del proprio bilancio consolidato.

La redazione del bilancio d'esercizio comporta anche l'adesione alle modalità di contabilizzazione definite dai principi contabili.

*RQ11: Qual è l'informativa esterna integrativa di quella di bilancio a cui sono tenute le società partecipate pubbliche?*

Il TUSP ha introdotto per le società pubbliche adempimenti suppletivi in aggiunta agli ordinari adempimenti informativi di bilancio previste per le società commerciali in genere, consistenti in:

- a) Relazione annuale sul governo societario;
- b) separazione contabile in caso di svolgimento di attività in regime di mercato congiuntamente ad attività protette da diritti speciali o esclusivi.

La *Relazione sul governo societario* fornisce informazioni all'assemblea in materia di:

- 1) specifici programmi di valutazione del rischio aziendale;
- 2) adozione di strumenti integrativi di governo societario, in considerazione delle dimensioni, delle caratteristiche organizzative e dell'attività svolta, quali: *i)*

regolamenti interni diretti al rispetto delle norme sulla concorrenza; *ii*) codici di condotta propri o adesione a codici di condotta collettivi; *iii*) istituzione di un ufficio di controllo interno che collabora con l'organo di controllo societario; *iv*) programmi di responsabilità sociale d'impresa. Nel caso di mancata adozione indica le cause che l'hanno determinata.

La Relazione è pubblicata congiuntamente al bilancio d'esercizio.

Di assoluta rilevanza e preminenza è l'obbligo relativo all'adozione di programmi di valutazione del rischio aziendale che prevede l'individuazione di indicatori che segnalano lo stato di preallerta e impongono all'organo amministrativo l'adozione di piani di risanamento al fine di evitare l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause.

La valutazione del piano richiede una visione prospettica dell'azienda e l'allestimento di piani economico-finanziari per accertare la sostenibilità del debito nell'arco di almeno un semestre. Nella Relazione gli amministratori sono tenuti a relazionare sull'attività di monitoraggio esperita.

L'impianto voluto dalla norma è favorire l'emersione di segnali premonitori della crisi che permettano un sollecito intervento e l'adozione di correttivi che possano limitare gli effetti negativi di perdite a valere sui fondi e sulle risorse pubbliche.

La concreta applicazione del dettato normativo è stato osservato nelle Relazioni pubblicate nella sezione Società trasparente dei siti societari. Nel primo anno di obbligo, il 2016, è stato riscontrato che molte società hanno ignorato l'obbligo, diventato più diffuso ma non ancora generalizzato negli esercizi successivi.

L'adempimento risultato ottemperato in base alla redazione di uno specifico e autonomo documento o quale sezione nell'ambito della Relazione sulla gestione, destinata anch'essa alla pubblicazione congiuntamente al Bilancio d'esercizio. Quest'ultima modalità, anche se permette di raggiungere sostanzialmente gli obiettivi voluti dalla norma, non risulta pienamente rispettosa della forma richiesta e comporta una comunicazione esterna ridotta perché richiede una ricerca accurata per la sua individuazione all'interno di documenti già voluminosi per il proprio contenuto obbligatorio.

La *separazione contabile*, nel caso di contemporaneo esercizio di attività di mercato e attività protette, costituisce un'espressa deroga all'obbligo di

separazione societaria, generalmente previsto. In base alle disposizioni del TUSP, la Struttura di indirizzo e monitoraggio del MEF ha emanato il 9 settembre 2019 la Direttiva in materia, la cui puntuale applicazione costituisce obbligo per le società destinatarie.

La contabilità separata impone la tenuta di conti dedicati per attività e comparti produttivi esclusivi, nonché per comparti e servizi che producono componenti positivi e negativi di reddito, da ripartire in base ad appropriati driver.

A fine anno è prevista la redazione di schemi di Stato patrimoniale e Conto economico che, in piena corrispondenza ai dati del bilancio di esercizio, rappresentano la situazione patrimoniale ed economica delle diverse attività svolte e dei relativi comparti produttivi.

La documentazione inerente la contabilità separata, le procedure adottate e gli schemi di rendicontazione sono sottoposti al giudizio di conformità del soggetto incaricato della revisione legale dei conti.

Il fine della separazione contabile è evitare comportamenti distorsivi della concorrenza attraverso la destinazione alle attività di mercato di risorse derivanti dallo svolgimento delle attività protette.

Ulteriore attività di informativa a cui sono tenute le società partecipate pubbliche è la trasmissione all'Ente holding del Bilancio d'esercizio e di note illustrative sulle procedure e valutazioni adottate, al fine della redazione del Bilancio consolidato del Gruppo pubblica Amministrazione di appartenenza, unico strumento in grado di rappresentare con visione unitaria e sistemica l'azione complessiva del gruppo posta in essere dai diversi attori.

L'informativa di bilancio si completa con la cosiddetta informativa non finanziaria, su base volontaria tranne che la società non rivesta la qualifica di Ente di interesse pubblico, nel qual caso sorge l'obbligo della redazione della Dichiarazione non finanziaria, introdotta nel nostro ordinamento nel 2016.

L'informativa non finanziaria ha come obiettivo informare la collettività degli stakeholder, in aggiunta ai risultati finanziari ottenuti dalla società, sul valore sociale prodotto e reso disponibile alla collettività di riferimento in termini di sviluppo delle competenze delle persone legate all'azienda e dal miglioramento in termini di benefici sociali e ambientali generati. Ciò presuppone l'assunzione della strategia della Responsabilità sociale di impresa e l'adozione di specifici

programmi, culmina con la relativa rendicontazione attraverso il Bilancio di solidarietà.

Al riguardo sono stati esaminati Bilanci di solidarietà di un campione di società pubbliche, di grandi e piccole dimensioni, che hanno evidenziato l'utilità dello strumento nell'informativa in materia ambientale e di utilità create a favore della popolazione per accrescere il suo benessere complessivo, in misura aggiuntiva ai servizi di pubblica utilità prodotti. La redazione del Bilancio di sostenibilità, soprattutto da parte di imprese medio piccole che non dispongono di ingenti risorse, rappresenta un'apprezzabile iniziativa diretta ad informare gli stakeholder sull'intero valore prodotto dall'attività svolta.

*RQ12: Qual è la significatività del risultato economico delle società partecipate pubbliche?*

Nel precedente capitolo 2 è stata affrontata la problematica dell'economicità nelle società partecipate pubbliche e nella RQ5 si è evidenziato che in tali imprese pubbliche la finalità dell'istituto non è il conseguimento di un reddito remunerativo dei fattori produttivi e generatore di profitti quanto la copertura dei costi, in un'ottica di pareggio che permetta all'impresa di perdurare nel tempo a svolgere le attività previste, dirette a generare vantaggi alla collettività con la produzione e con l'offerta di servizi di pubblica utilità.

La finalità dell'utilità sociale, molto più marcata rispetto alle imprese private, comporta l'assenza del fine di lucro nelle società pubbliche che non operano in regime di mercato. Il perseguimento dell'equilibrio economico e l'autosufficienza necessari per permettere il perdurare dell'impresa sono raggiunti attraverso la fissazione dei corrispettivi dei contratti di servizio privi di mark-up, stabiliti in misura tale da permettere la copertura dei costi di produzione.

Nelle aziende produttrici di servizi di interesse economico generale, qualora la società operi in pieno ed esclusivo regime di mercato e applichi prezzi almeno pari al costo economico tecnico è del tutto normale che la società consegua ordinariamente risultati positivi: in tali circostanze l'utile prodotto non assume significati e valenze contrari alle finalità pubbliche in quanto il reddito, anche se erogato come dividendo all'ente socio, ha valore di reddito

“consumabile” destinato ad essere impiegato nella produzione di altri servizi ed utilità a favore della collettività di riferimento.

## Capitolo 5

### **La rilevazione contabile delle operazioni di gestione tipiche delle società partecipate pubbliche**

Sommario: Introduzione. - 5.1 Le partecipazioni – Caso aziendale. - 5.1.1 Partecipazioni immobilizzate. - 5.1.2 Partecipazioni non immobilizzate. - 5.1.3 Partecipazioni: il cambiamento della destinazione. - 5.1.4 I riflessi sul conto economico. - 5.1.5 Le informazioni nella Nota integrativa. - 5.2 I rapporti di credito con il socio pubblico. - 5.2.1 I crediti di finanziamento e di funzionamento – Caso aziendale. - 5.3 Lo smobilizzo dei crediti e il factoring – Caso aziendale. - 5.4 Le disponibilità liquide – Caso aziendale. - 5.5 Il Patrimonio netto e le operazioni sul capitale sociale – Caso aziendale. - 5.6 Fondi rischi e oneri – Caso aziendale. - 5.7 I Debiti di finanziamento e di funzionamento – Caso aziendale. - 5.8 I Ricavi – Caso aziendale. - 5.9 I contributi ricevuti dal socio “pubblico”. - 5.9.1 I contributi in conto esercizio – Caso aziendale. - 5.9.2 I contributi in “conto impianti” – Caso aziendale. - 5.9.3 I contributi in “conto copertura perdite” – Caso aziendale. - 5.10 Considerazioni conclusive sull’osservazione della prassi di bilancio.

#### **Introduzione**

Le società pubbliche nel perseguimento delle proprie finalità pongono in essere operazioni di gestione rilevate nei documenti contabili di rendicontazione con le modalità in uso per qualsiasi impresa.

In questa parte conclusiva del lavoro, ormai definite le finalità dell’informativa esterna di bilancio, l’attenzione si sofferma sulle operazioni che assumono connotazioni particolari nelle società pubbliche in ragione dell’attività di produzione svolta, dei rapporti infragruppo e delle scelte gestionali: le poste contabili inerenti i diversi elementi gestionali sono inquadrare e rappresentate secondo i canoni e le regole definite dalla scienza contabile e dalle norme in materia. Successivamente, per ciascuna posta, sono riportate le scelte di contabilizzazione adottate nelle realtà societarie ritenute significative per le finalità della ricerca.

Le poste contabili si susseguono secondo la sequenza civilistica prevista all’interno dello Stato patrimoniale e del Conto economico.

Il percorso delineato è sinteticamente racchiuso nella domanda di ricerca

RQ13: *Quali particolarità assume la rilevazione contabile delle operazioni della gestione delle società partecipate pubbliche?*

## 5.1 Le partecipazioni – Caso aziendale

Gli investimenti nel capitale di altre imprese costituiscono le partecipazioni e trovano allocazione nell'attivo del bilancio tra le immobilizzazioni finanziarie o nell'attivo circolante.

Le partecipazioni immobilizzate, iscritte nella voce *B.III.1 Immobilizzazioni finanziarie* sono le partecipazioni destinate ad un investimento duraturo. Le partecipazioni detenute nell'ottica di una cessione nel breve periodo sono riportate in *C.III Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni*.

La destinazione della partecipazione è determinata da due fattori essenziali: la volontà espressa dalla direzione aziendale e l'effettiva capacità della società di detenerle stabilmente.

Per presunzione legale, non assoluta, dell'art. 2424-bis<sup>389</sup> le partecipazioni in altre imprese in cui si detengono almeno un quinto dei voti, o un decimo se trattasi di società quotata, costituiscono immobilizzazioni; la volontà aziendale può comunque destinare al mercato tali partecipazioni che in tal caso costituiranno parte dell'attivo circolante.

L'iscrizione di partecipazioni detenute nella società controllante richiede l'iscrizione di una riserva indisponibile di pari importo nelle *A.VI Altre Riserve* del Patrimonio netto denominata "*Riserva per azioni (quote) dell'impresa controllante in portafoglio*"<sup>390</sup>, al fine di evitare che, attraverso partecipazioni incrociate, vengano di fatto annullati i capitali nominali delle società controllata e controllante<sup>391</sup> ed impedire agli amministratori della controllata di acquisire potere personale al di fuori di ogni controllo<sup>392</sup>.

---

<sup>389</sup> Art. 2424-bis comma 2 <<Le partecipazioni in altre imprese in misura non inferiore a quelle stabilite dal terzo comma dell'articolo 2359 si presumono immobilizzazioni>>.

<sup>390</sup> Art. 2359-bis, comma 4 prevede: <<Una riserva indisponibile, pari all'importo delle azioni o quote della società controllante iscritto all'attivo del bilancio deve essere costituita e mantenuta finché le azioni o quote non siano trasferite>>.

<sup>391</sup> TOMBARI U., Il gruppo di società, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 149.

<sup>392</sup> GALGANO F., *Il nuovo diritto societario*, CEDAM, Padova, 2003, pag.145.

### 5.1.1 Partecipazioni immobilizzate

Le partecipazioni sono iscritte al costo di acquisto o di costituzione, o in alternativa, nel caso di imprese controllate o collegate, in base al valore pari alla frazione di patrimonio netto.

Il costo di acquisto comprende anche gli oneri accessori rappresentati da commissioni ed altre spese di negoziazione, ma non gli oneri finanziari per il differimento del regolamento.

Gli aumenti gratuiti di capitale della partecipazione non influenzano minimamente il costo della partecipazione. Gli aumenti a pagamento invece, comportano un incremento pari al costo sostenuto per la sottoscrizione del capitale.

Il costo di acquisto deve essere svalutato in caso di perdita durevole di valore. La perdita durevole è misurata dalla differenza tra il costo di acquisto iscritto ed il valore recuperabile in base ai benefici futuri che si prevede possono ritrarsi dalla partecipazione.

Le cause che possono generare la perdita sono *endogene* alla società, se causate da elevati costi fissi di struttura, perdite operative fisiologiche, obsolescenza tecnologica dei mezzi di produzione, o *esogene* se derivanti da crisi del mercato di sbocco, caduta dei prezzi di vendita, perdita di quote di mercato.

Qualora in seguito vengano meno le ragioni che hanno determinato la svalutazione, il valore della partecipazione si incrementa fino al limite massimo del costo iscritto antecedentemente alla svalutazione stessa. Il *metodo del patrimonio netto* è il criterio di valutazione di una partecipazione di controllo o di collegamento in base alla corrispondente frazione del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio delle imprese partecipate, al netto dei dividendi già deliberati e delle correzioni richieste dalla redazione del bilancio consolidato<sup>393</sup>.

Nell'esercizio di adozione del metodo l'eccedenza del costo di acquisto rispetto al valore del patrimonio netto può essere iscritto nell'attivo, dandone informativa delle ragioni nella nota integrativa. La differenza imputabile ai beni ammortizzabili e all'avviamento deve essere ammortizzata. Negli esercizi

---

<sup>393</sup> Cfr art. 2426, n. 3 e 4, del Codice Civile.

successivi le eventuali plusvalenze derivanti dall'incremento del valore della partecipazione a causa dell'incremento del patrimonio netto della partecipata sono iscritte in una riserva non distribuibile.

I metodi ammessi dalla normativa sono applicabili integralmente anche alle società pubbliche, senza alcuna eccezione. La scelta concreta della metodologia di valutazione richiede delle considerazioni in merito alle finalità informative del bilancio delle imprese societarie aventi il soggetto economico pubblico.

La società partecipata pubblica ha un ruolo di strumentalità rispetto all'ente pubblico socio: la sua attività è orientata al soddisfacimento delle finalità pubbliche istituzionali proprie di quest'ultimo. La medesima situazione si riproduce a riguardo delle società partecipate da una società pubblica.

L'Ente pubblico holding, nell'effettuare le valutazioni di bilancio, è ispirato dalla finalità di accertare l'ottimale impiego delle risorse pubbliche nella produzione dei servizi a favore dei cittadini. La valutazione nel bilancio consolidato del Gruppo Amministrazione pubblica delle partecipazioni detenute nelle società si pone come valutazione di uno "strumento di produzione" dell'Ente nel perseguimento dei suoi fini, e in quanto tale, da effettuare in base al criterio del costo di acquisto piuttosto che con il criterio del patrimonio netto<sup>394</sup>.

Il principio è da estendere, inalterato, anche alle valutazioni delle partecipazioni di controllo o di collegamento possedute da una società pubblica: le finalità della società pubblica titolare delle partecipazioni sono le medesime della holding e un comportamento difforme non è giustificato né ammissibile.

### **5.1.2 Partecipazioni non immobilizzate**

Le partecipazioni iscritte nell'Attivo circolante sono valutate in base al minor valore tra il costo di acquisto ed il valore di realizzazione desumibile dall'andamento del mercato.

---

<sup>394</sup> GRANDIS F. G., *La valutazione ...*, op. cit., Torino, 2010, pag. 156 così motiva l'orientamento: <<...la rappresentazione contabile più corretta dovrebbe essere quella derivante dall'applicazione del metodo del costo, le cui svalutazioni incidono sul conto economico solo quando incorporano perdite durevoli di valore, cioè il consumo di quelle risorse stabilmente destinate ai processi produttivi posti in essere dall'impresa partecipata, ossia il consumo del patrimonio netto>>.

Il costo di acquisto è il costo effettivamente sostenuto che implica l'individuazione e l'attribuzione ai diversi lotti dei costi sostenuti per l'acquisto. Essendo in presenza di beni fungibili, la valutazione può effettuarsi con il metodo del costo medio ponderato o, in alternativa, con il LIFO o FIFO<sup>395</sup>. Il valore desumibile dall'andamento del mercato, nel caso di titoli negoziati in mercati regolamentati, è costituito dal valore della quotazione, se essa effettivamente esprime valori sufficientemente attendibili per volumi trattati e per caratteristiche di affidabilità. Nel caso di partecipazioni non quotate emergono difficoltà pratiche di individuazione dei riferimenti di mercato. Sarà allora necessaria l'adozione della dovuta diligenza professionale sostenendo costi proporzionati alla complessità e alla rilevanza della partecipazione al fine di acquisire le informazioni disponibili per la stima attendibile del valore di realizzazione.

La svalutazione delle partecipazioni non immobilizzate avviene per singola specie di partecipazioni e al venir meno delle ragioni che l'hanno determinata, il ripristino del valore avviene nel limite massimo del costo di acquisto.

### **5.1.3 Partecipazioni: il cambiamento della destinazione**

La modifica delle strategie aziendale può determinare la variazione della destinazione delle partecipazioni, da Immobilizzazioni finanziarie a componente dell'attivo circolante e viceversa. Il cambio non è ammesso se motivato principalmente dal perseguimento di politiche di bilancio.

Il cambiamento è ammesso previo completamento, entro la fine dell'esercizio, della procedura deliberativa prevista, coerente con gli obiettivi e le strategie aziendali.

---

<sup>395</sup> L'art. 2426 Codice Civile prevede << 9) le rimanenze, i titoli e le attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni sono iscritti al costo di acquisto o di produzione, calcolato secondo il numero 1), ovvero al valore di realizzazione desumibile dall'andamento del mercato, se minore; tale minor valore non può essere mantenuto nei successivi bilanci se ne sono venuti meno i motivi. I costi di distribuzione non possono essere computati nel costo di produzione; 10) il costo dei beni fungibili può essere calcolato col metodo della media ponderata o con quelli: «primo entrato, primo uscito» o: «ultimo entrato, primo uscito»; se il valore così ottenuto differisce in misura apprezzabile dai costi correnti alla chiusura dell'esercizio, la differenza deve essere indicata, per categoria di beni, nella nota integrativa>>.

Il trasferimento avviene al valore iscritto della partecipazione, eventualmente svalutata; al termine dell'esercizio in cui è avvenuto il cambio di destinazione la valutazione è effettuata con i criteri propri della categoria di destinazione.

#### **5.1.4 I riflessi sul conto economico**

Indipendentemente dalla destinazione assunta dalle partecipazioni nello Stato Patrimoniale le componenti economiche da esse generate trovano specifica collocazione nel Conto economico, con separata indicazione di quelle relative a imprese controllate, collegate, controllanti e imprese sottoposte al controllo di queste ultime.

I proventi rappresentati da dividendi e gli utili derivanti dalla cessione delle partecipazioni sono iscritti nella voce C15) "*proventi da partecipazioni*".

Le perdite conseguite nella cessione delle partecipazioni sono inserite nella voce C17) "*interessi e altri oneri finanziari*".

Le perdite di valore trovano collocazione in D19a) "*svalutazioni di partecipazioni*", mentre il ripristino di valore a seguito del superamento delle ragioni che le avevano determinate sono iscritte in D18a) "*rivalutazioni di partecipazioni*".

#### **5.1.5 Le informazioni nella Nota integrativa**

La Nota integrativa deve contenere specifiche informazioni relative alle partecipazioni. Particolare attenzione, aldilà di quelle richieste per le categorie di elementi simili, va dedicata alle informazioni riguardanti il valore delle partecipazioni.

In particolare per quelle iscritte nelle Immobilizzazioni finanziarie sono da riportare le ragioni che hanno determinato l'iscrizione della perdita di valore e le motivazioni che hanno permesso all'organo amministrativo di considerare "non durature" le perdite di valore delle società partecipate, interessate da piani e programmi adottati per il recupero della perdita.

Per le partecipazioni facenti parte dell'Attivo circolante in Nota integrativa è indicato il mercato di riferimento la cui quotazione è stata utilizzata per la comparazione con il costo di acquisto da cui è scaturita la riduzione di valore.

Ulteriore informativa è prevista nel caso di trasferimento della destinazione in Bilancio delle partecipazioni e nel caso di operazioni di aumento di capitale, gratuito o a pagamento, deliberate dalla società partecipata.

#### Caso aziendale

Le partecipazioni costituiscono un aspetto di rilievo nella gestione delle società partecipate pubbliche. Il possesso di quote societarie, naturale nelle holding, è diffuso anche in altre società che acquisiscono partecipazioni in imprese attive in settori di interesse, proprio o delegato. Particolare rilievo esse assumono nelle società finanziarie e di sviluppo, particolarmente quelle regionali, intente per scopo sociale a promuovere e sostenere l'introduzione, lo sviluppo ed il consolidamento, di iniziative produttive particolarmente innovative, attraverso la partecipazione in quota minoritaria al capitale delle società promotrici dei progetti imprenditoriali.

Il portafoglio partecipativo può essere allora gestito in due forme tipiche:

- a) gestione diretta, in nome e conto proprio;
- b) gestione mandataria per conto dell'ente socio.

#### *a) Gestione diretta delle partecipazioni*

##### *FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI spa*

La società, mista pubblico-privata e controllata dalla Regione Piemonte che ne detiene l'83,218%, costituisce la holding di gestione delle partecipazioni nei settori d'interesse della Regione quali Ambiente ed energia, Territorio, Logistica e trasporti, Turismo e Finanza.

Nel Bilancio al 31.12.2018 le partecipazioni iscritte nelle Immobilizzazioni finanziarie ammontano ad € 77.429.408, di cui € 28.488.111 in imprese controllate, € 47.350.247 in imprese collegate ed € 1.591.050 in altre imprese. Le partecipazioni sottoscritte con fondi propri ammontano ad € 45.957.686, di cui € 28.488.110 verso imprese controllate (l'intero valore delle partecipazioni di controllo), € 15.878.526 verso imprese collegate ed € 1.591.050 verso altre

imprese (l'intero valore della categoria). Nessuna partecipazione è iscritta nell'Attivo circolante.

La Nota integrativa, nell'apposito paragrafo, indica i criteri di valutazione adottati per l'iscrizione in bilancio.

Le variazioni intervenute nell'esercizio sono dettagliatamente riportate sia riguardo all'entità e sia alla causa che l'ha determinata.

Nella categoria delle imprese controllate il valore della partecipazione nella La Tuno srl è stato incrementato per versamenti per € 150.000 effettuati nell'esercizio a favore della partecipata ad incremento del patrimonio netto e per una svalutazione di € 154.456 al fine di adeguare il valore a quello emergente da apposita perizia.

La cessione della partecipazione nella CIM spa nel corso del 2019 ha permesso alla Finpiemonte Partecipazioni spa una plusvalenza di € 4.808.028. Al 31.12.2018 il valore della partecipazione, svalutata negli esercizi precedenti, è stato riportato all'originario costo di sottoscrizione sostenuto con iscrizione dell'importo della rivalutazione pari ad € 1.576.633 nella voce D) 18) a) del conto economico.

Altre società sono state interessate da riduzioni per rettifica in base al patrimonio netto delle stesse risultante dagli ultimi bilanci regolarmente approvati o da svalutazioni al fine di adeguarne il valore a quello emergente da apposita perizia effettuata. Tali riduzioni di valore sono state iscritte in conto economico nella voce D) 19) a). Analoghe movimentazioni risultano nelle partecipazioni in altre imprese.

#### *LAZIO INNOVA srl*

La gestione diretta di partecipazioni, con connotazioni diverse rispetto al caso sopra illustrato, avviene nella Lazio Innova spa, società controllata dalla Regione Lazio, attiva nel sostegno all'economia e alle imprese del territorio regionale.

La società partecipa al capitale di rischio di imprese operanti nella regione in modo diretto, acquisito con fondi propri o con contributo regionale a valere sul "Fondo di dotazione per lo sviluppo regionale del Lazio", in base ad apposita convenzione stipulata con la Regione Lazio. La Convenzione prevede l'acquisto di partecipazioni in società che operano con finalità strumentali o collegate a

quelle della società ai sensi della L.R. 6/1999 con un contributo in conto capitale imputato a Patrimonio netto, iscritto nella voce "Altre Riserve".

Gli effetti economici della gestione di dette partecipazioni si riversano sul reddito d'esercizio, e a seguito di delibera assembleare movimentano la Riserva.

Le partecipazioni sono iscritte nell'attivo immobilizzato e nell'attivo circolante; le Altre riserve ammontano ad € 4.915.117, di cui € 3.431.079 costituiti da contributi in conto capitale a fondo perduto della Regione Lazio, importo pari al valore di carico delle relative partecipazioni.

Il contenuto del documento di bilancio non permette ulteriori ricostruzioni con conseguente elaborazione di informazioni più precise e dettagliate.

*b) Gestione delle partecipazioni in qualità di mandataria  
FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI spa*

Finpiemonte partecipazioni spa, detiene e gestisce in modo indiretto, quale mandatario della Regione Piemonte, un asset valutato € 31.141.720 nel bilancio al 31.12.2018, acquisito con fondi regionali vincolati.

La rappresentazione contabile di tali partecipazioni è regolata dal Codice Civile integrato dai principi contabili OIC che dettano criteri generali validi in ogni caso e dalle leggi e provvedimenti regionali che dispongono le acquisizioni delle singole partecipazioni e che prevedono regole specifiche nella gestione delle partecipazioni, in senso generale o nei singoli casi<sup>396</sup>.

In ossequio alla suddetta normativa le partecipazioni, non acquisite a titolo definitivo nel patrimonio della società ma gestite in nome e nell'esclusivo

---

<sup>396</sup> In riferimento alle partecipazioni gestite quale mandataria della Regione, nella Relazione sulla gestione, è riportato che la Regione Piemonte con DGR 17/6818 del 04.05.2018 ha comunicato che per le partecipazioni <<che costituiscono ad un tempo un debito in carico a Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. ed un credito a favore della Regione Piemonte, si è verificata una perdita durevole di valore pari alla differenza tra il valore dei predetti debiti/crediti ed il corrispondente valore di patrimonio netto della partecipazione...Conseguentemente, è necessario riallineare il valore contabile a quello effettivo (da patrimonio netto), con rinuncia da parte della Regione Piemonte alla quota di credito pari alla differenza fra tali valori e contabilizzazione della quota residua del medesimo credito>>.

La Legge Regionale del Piemonte n. 29 del 24 marzo 2000 Partecipazione della Regione Piemonte alla società Monterosa 2000 spa, esempio di norma singolare, disciplina le sottoscrizioni di Finpiemonte spa delle partecipazioni, per conto della regione, nella specifica società.

interesse della Regione Piemonte, trovano in contropartita dell'Attivo patrimoniale *B.III.2) in imprese collegate*<sup>397</sup>, l'iscrizione del corrispondente debito nella voce *D 11) Debiti verso controllanti*.

La nota integrativa, per quanto dettagliata, non fornisce l'esatta corrispondenza degli importi indicati per le suddette voci, per alcune precise ragioni:

a) relativamente alla Monterosa 2000 spa in bilancio è esposto il debito verso la controllante Regione Piemonte, per un valore unico comprensivo delle azioni e delle obbligazioni convertibili sottoscritte a valere su fondi regionali, pari a € 9.158.930. Il debito maggiore del valore della partecipazione azionaria nella società pari a € 6.224.766 lascia presupporre che la differenza rappresenti il valore del prestito obbligazionario residuo, ma non è rinvenibile alcuna informazione specifica sul valore delle obbligazioni;

b) il debito verso la controllante Regione Piemonte esistente in relazione alla Villa Melano spa in liquidazione, pari ad € 538.397, è maggiore del valore della partecipazione iscritta per € 438.807: non sono presenti informazioni a riguardo dello scostamento.

I criteri di valutazione adottati per l'iscrizione delle suddette partecipazioni sono descritti nel documento e sono conformi alle norme.

La gestione in conto terzi non produce effetti sul patrimonio netto della società e le perdite di valore conseguite, conformemente alle rivalutazioni in caso di ripristino dei valori precedentemente iscritti, non ne influenzano il reddito.

Le variazioni di valore delle partecipazioni iscritte nell'attivo generano infatti una variazione di pari importo e segno nel passivo, specificatamente nel valore dei Debiti verso la controllante, in virtù del principio di prevalenza della sostanza sulla forma.

#### *LAZIO INNOVA spa*

Analogamente ad altre società finanziarie regionali e di sviluppo, Lazio Innova spa, in aggiunta alle partecipazioni proprie gestisce partecipazioni per conto della Regione Lazio.

---

<sup>397</sup> Le società oggetto di analisi sono classificate tutte collegate come evidenziato nella Nota integrativa.

Nelle Immobilizzazioni finanziarie è iscritta la sola partecipazione nella Pa. L.Mer. srl iscritta per € 211.000, acquisita con fondi regionali. Nel corso dell'esercizio la società ha trasferito alla Regione Lazio un pacchetto di azioni possedute nella Investimenti spa in assenza di corrispettivi in quanto dette azioni erano state acquisite con provvista fornita dalla regione.

Le partecipazioni immobilizzate, possedute in società non quotate, sono valutate al costo di acquisto o sottoscrizione, rettificata delle perdite di valore durevoli, in modo da esprimere il valore recuperabile.

Nell'attivo circolante le partecipazioni sono valutate in base al minor valore tra il costo di acquisto ed il valore di realizzazione desumibile dall'andamento del mercato.

Le partecipazioni, il cui acquisto è stato finanziato con Fondi in gestione assegnati da Enti pubblici, ammontano al 31.12.2018, al netto delle svalutazioni ad € 7.372.867.

Le partecipazioni possedute in veste di mandataria della Regione Lazio, ammontanti ad € 7.583.867 trovano piena copertura nei "Fondi assegnati in gestione da Enti pubblici", iscritti nella voce D) 14) altri debiti per € 548.748.744 comprendente anche la quota di finanziamento delle altre attività diverse dalle immobilizzazioni, come evidenziato in Nota integrativa<sup>398</sup>.

## **5.2 I rapporti di credito con il socio pubblico**

La riforma del Bilancio d'esercizio<sup>399</sup> ha interessato sensibilmente la valutazione e la rappresentazione in bilancio dei valori finanziari sotto l'influenza dominante a livello internazionale, dell'approccio di tipo finanziario. La novità di maggior rilievo introdotta nel codice civile consiste nella adozione del criterio del costo ammortizzato nella valutazione dei crediti e dei debiti iscritti nel bilancio, indipendentemente dalla loro natura finanziaria o commerciale.

---

<sup>398</sup> Cfr. Nota integrativa del Bilancio al 31.12.2018 di Lazio Innova spa, pag. 95, che riporta lo Stato patrimoniale aggregato dei Fondi assegnati in gestione da Enti pubblici.

<sup>399</sup> D.Lgs.139 del 18 agosto 2015 di attuazione nell'ordinamento nazionale della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 4 settembre 2015.

L'OIC, in attuazione della specifica funzione di emanare principi contabili nazionali assegnata dal D. Lgs. 38/2005, nel dicembre 2016 ha pubblicato i nuovi principi contabili n. 15 – crediti.

### **5.2.1 I crediti di finanziamento e di funzionamento – Caso aziendale**

I crediti, secondo l'OIC 15, sono il diritto di esigere da clienti o altri soggetti, ad una scadenza determinata o determinabile, quantità definite o definibili di disponibilità liquide (denaro o valori e titoli sostitutivi) o di beni e servizi di valore equivalente.

I crediti cosiddetti commerciali sono i crediti originati da ricavi per cessione di beni o per prestazione di servizi<sup>400</sup>, i crediti di finanziamento sono i crediti che originano da ragioni diverse dallo scambio di beni e servizi.

L'iscrizione in bilancio dei crediti avviene in base al "*principio della destinazione*" o dell'origine dei valori rispetto al ruolo svolto rispetto all'attività ordinaria: i crediti di finanziamento sono iscritti nelle Immobilizzazioni finanziarie mentre i crediti commerciali, o di funzionamento, sono iscritti nell'Attivo circolante.

Il legislatore richiede poi la classificazione di entrambi, a livello sottostante, in base al *principio dell'esigibilità* fondato sulla scadenza contrattuale o legale, individuando crediti esigibili entro ovvero oltre l'esercizio successivo. Ne deriva che nell'Attivo del Bilancio i crediti trovano la precisa collocazione in apposite voci:

- i crediti finanziari in *B.III.2 (Immobilizzazioni finanziarie)* con separata indicazione degli importi scadenti nell'esercizio successivo;
- i crediti commerciali in *C.II (Crediti)* con separata indicazione degli importi scadenti oltre l'esercizio successivo.

L'iscrizione dei crediti in bilancio avviene secondo l'art. 2426, che al comma 1, n. 8 prevede "*i crediti ed i debiti sono rilevati in bilancio secondo il criterio del costo ammortizzato, tenendo conto del fattore temporale e, per quanto riguarda i crediti, del valore al presumibile realizzo*", e che, relativamente alla

---

<sup>400</sup> ONIDA P., *Il Bilancio d'esercizio nelle imprese*, Giuffrè, Milano, 1974, pag. 140 così li distingue: <<i> i crediti o i debiti che hanno vita come temporaneo regolamento di scambi monetari e che danno origine a ricavi o costi d'esercizio, in senso lato, ed i crediti o debiti che formano diretto oggetto di negoziazioni regolate col denaro >>.

definizione di costo ammortizzato rinvia a quanto previsto dai principi contabili internazionali IAS adottati nell'Unione europea. L'OIC 15 al punto 16, riprendendo il principio IAS 39 riporta *“Il costo ammortizzato di un'attività o passività finanziaria è il valore a cui l'attività o la passività finanziaria è stata valutata al momento della rilevazione iniziale al netto dei rimborsi di capitale, aumentato o diminuito dell'ammortamento cumulato utilizzando il criterio dell'interesse effettivo su qualsiasi differenza tra il valore iniziale e quello a scadenza e dedotta qualsiasi riduzione (operata direttamente o attraverso l'uso di un accantonamento) a seguito di una riduzione di valore o di irrecoverabilità)”*<sup>401</sup>.

Il criterio del costo ammortizzato può non essere applicato ai crediti se gli effetti sono irrilevanti come nel caso dei crediti a breve termine, cioè di durata inferiore ai 12 mesi.

I crediti sono iscritti nell'Attivo del Bilancio al netto delle svalutazioni subite per esprimere il loro valore di presumibile realizzo.

Le riduzioni di valore sono stimate sulla base di alcuni specifici indicatori:

- significative difficoltà finanziarie del debitore;
- violazione del contratto, quale un inadempimento contrattuale o un mancato pagamento di interessi o di capitali;
- concessione al debitore di agevolazioni per ragioni economiche o legali relative alla sua difficoltà finanziaria;
- sussistenza della probabilità che il debitore dichiari fallimento o attivi procedure di ristrutturazione finanziaria;
- esistenza di dati osservabili che indichino per un credito una diminuzione sensibile nei futuri flussi finanziari stimati, ivi incluso condizioni economiche anche locali sfavorevoli o cambiamenti sfavorevoli dal punto di vista economico del settore di appartenenza del debitore.

La valutazione dei crediti deve essere puntuale per ciascun credito, laddove possibile. In presenza di crediti numerosi o poco significativi la valutazione può avvenire anche a livello di portafoglio credito, raggruppando i crediti per categorie omogenee.

---

<sup>401</sup> Per l'approfondimento del criterio del costo ammortizzato cfr. TUTINO M., *Bilancio ... op. cit.*, Wolters Kluwer-CEDAM, 2017, pag. 89 e seguenti.

Il venir meno, anche in parte, delle ragioni che in esercizi precedenti avevano comportato la contabilizzazione di una svalutazione, quale ad esempio un miglioramento nella solvibilità del debitore, la svalutazione rilevata precedentemente deve essere stornata. Il ripristino di valore del credito non deve determinare un valore del credito superiore al costo ammortizzato che si sarebbe avuto se la svalutazione non fosse mai stata rilevata.

I crediti verso imprese controllate, collegate o controllanti e verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti, sono rilevati nelle apposite voci BIII2 a), b), c) e d) (se di natura finanziaria) o nelle voci CII 2), 3), 4) e 5) (se di natura commerciale). La definizione di imprese controllate, collegate, controllanti o sottoposte al controllo delle controllanti è quella contenuta nell'art. 2359 c.c.. Le voci BIII2c) e CII4 accolgono anche i crediti verso le controllanti di livello superiore al primo, ovverossia le controllanti che controllano la società, indirettamente, tramite loro controllate intermedie.

L'iscrizione dei crediti verso altre imprese del gruppo di appartenenza, rispettata la distinzione basilare tra crediti dell'Attivo immobilizzato o circolante, avviene dando prevalenza alla qualità di "*credito infragruppo*" rispetto a qualsiasi altro elemento e in modo separato per tipologia di "*relazione infragruppo*" sia perché le operazioni ingragruppo possono essere condotte su una base contrattuale non indipendente, sia perché essi possono avere caratteristiche di realizzo diverse dagli altri crediti.

Le svalutazioni dei crediti dell'Attivo circolante si iscrivono nella voce di conto economico *B10b) svalutazioni dei crediti compresi nell'attivo circolante e delle disponibilità liquide* mentre quelle dei crediti iscritti nelle Immobilizzazioni finanziarie si riportano nella voce del conto economico *D19b) svalutazioni di immobilizzazioni finanziarie che non costituiscono partecipazioni*.

Le perdite realizzate su crediti iscritti nell'attivo circolante si classificano nella voce *B14 oneri diversi di gestione* del conto economico per la parte eccedente l'importo del credito già svalutato. Le perdite relative a crediti iscritti nelle immobilizzazioni finanziarie sono classificate nella voce *C17 "Interessi e altri oneri finanziari"*, con separata indicazione di quelle da imprese controllate, collegate, controllanti e sottoposte al controllo di queste ultime.

Gli storni di precedenti svalutazioni dei crediti iscritti nell'attivo circolante si classificano nella voce del conto economico *A5 altri ricavi e proventi*, mentre

gli storni relativi a crediti iscritti nelle immobilizzazioni finanziarie sono classificati nella voce del conto economico *D18b) rivalutazioni di immobilizzazioni finanziarie che non costituiscono partecipazioni* con separata indicazione di quelli da imprese controllate, collegate, controllanti e sottoposte al controllo di queste ultime.

Nella voce del conto economico *C16a) Altri proventi finanziari – a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni* si classificano gli “*altri proventi finanziari*” rappresentati da interessi attivi e altri proventi maturati sui crediti immobilizzati e i maggiori importi incassati sui crediti acquistati ed iscritti nelle immobilizzazioni finanziarie. Nella voce del conto economico *C16d) Altri proventi finanziari – d) diversi dai precedenti* si classificano gli *altri proventi finanziari* sui crediti iscritti nell’attivo circolante, con separata indicazione di quelli da imprese controllate, collegate, controllanti e sottoposte al controllo di queste ultime.

Numerose in base all’art. 2427, comma 1, del Codice Civile le informazioni che deve contenere la Nota integrativa riguardo ai crediti:

- 1) i criteri applicati nella valutazione delle voci del bilancio e nella conversione dei valori espressi in valuta estera;
- 2) i movimenti delle immobilizzazioni, nel caso di specie finanziarie, con particolare evidenza delle rivalutazioni riguardanti i crediti iscritti alla data di chiusura dell’esercizio;
- 4) le variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell’attivo e del passivo;
- 6) distintamente per ciascuna voce l’ammontare dei crediti e dei debiti di durata superiore a cinque anni con specifica ripartizione secondo le aree geografiche.

Essa deve inoltre contenere, ove rilevante:

- Il tasso d’interesse effettivo e le scadenze;
- L’ammontare dei crediti per i quali sono state modificate le condizioni di pagamento ed il relativo effetto sul conto economico;
- L’ammontare dei crediti dati in garanzia di propri debiti o impegni;
- L’ammontare degli interessi di mora compresi nei crediti scaduti distinguendo quelli ritenuti recuperabili e quelli ritenuti irrecuperabili;

- Il grado di concentrazione dei crediti se presente una concentrazione dei crediti, la natura dei crediti e la composizione della voce BIII2d-bis) e CUU5-quater crediti verso altri.

La Nota integrativa deve dare anche informazione relativamente agli obblighi di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta. È il caso di società tenuta all'applicazione del criterio del costo ammortizzato e, secondo legge, opta per la non applicazione nella valutazione dei crediti con scadenza inferiore ai 12 mesi.

Qualora un elemento dell'attivo o del passivo ricada sotto più voci dello schema la nota integrativa ne deve dare informazione, se rilevante ai fini della comprensione del bilancio, specificando le voci diverse da quella nella quale è iscritto. La norma interessa ad esempio i crediti commerciali verso controllanti che viene classificato nella voce Crediti verso controllanti, e della circostanza ne va data indicazione nella Nota integrativa.

Nella nota integrativa sono fornite le informazioni con riferimento ai crediti verso le società del gruppo societario di appartenenza, considerate parti correlate secondo i principi contabili OIC<sup>402</sup> dalla norma 131 del principio contabile OIC 12/2016 n. 12.

#### Caso Aziendale

##### *COTRAL* spa

Nel bilancio 2018 i crediti sono esposti solo nell'attivo circolante e nella nota integrativa si rinvengono le informazioni previste.

La valutazione dei crediti è avvenuta al valore di presumibile realizzo non avendo la società applicato il criterio del costo ammortizzato in quanto, ai sensi dell'art.12 c. 2 del D. Lgs. 139/2015 il criterio del <<costo ammortizzato può non essere applicato ai crediti sorti prima della modifica dei criteri di valutazione e che non hanno ancora esaurito i loro effetti nel bilancio. Inoltre, a regime, il criterio può non essere applicato quando gli effetti derivanti dall'applicazione del criterio sono irrilevanti>>.

---

<sup>402</sup> OIC Documento 12/2016 n. 12, norma 131.

Per le suddette ragioni la società non ha applicato il criterio e non ha attualizzato i crediti, nel rispetto della normativa vigente.

I dati evidenziano la ripartizione per tutte le poste del gruppo CII-Crediti la quota esigibile entro ed oltre l'esercizio del valore nominale dei crediti, la svalutazione ed il valore netto. I crediti sono considerati esigibili nel quinquennio.

I crediti nominali ammontano ad € 225.556.678, e al netto della svalutazione di € 44.002.371, sono iscritti per € 181.554.307. La svalutazione è pari al 19,5% del valore nominale e la percentuale sale al 21,5% se si escludono i debiti tributari iscritti al loro valore nominale. L'esame delle informazioni fornite nella Nota integrativa portano a individuare nell'anzianità dei crediti e nell'elevato contenzioso in atto le cause della consistente svalutazione.

I crediti verso clienti, risalenti anche a quasi vent'anni prima, sono vantati verso altre pubbliche Amministrazioni con le quali sono state gestite congiuntamente fasi dell'erogazione dei servizi di trasporto o per conto delle quali sono stati prestati servizi all'utenza finale.

La categoria dei Crediti verso controllanti, la Regione Lazio, rappresenta la voce prevalente con € 110.407.580 al netto delle svalutazioni e sono circa il 61% del totale.

In adesione alle norme e ai principi OIC, nella voce sono presenti tutti i crediti di funzionamento vantati verso la controllata:

a) crediti per contratto di servizio, € 37.690.086 comprendenti oltre alle fatture da emettere, anche uno scaduto di € 15.405.724 relativo ad anni precedenti e contestati dalla controllante;

b) crediti diversi per € 53.398.129, comprendenti diverse componenti tra cui i crediti per contratto di servizio oggetto di atto di cessione di crediti avvenuto nel 2017 per il valore € 51.972.874, contributi per agevolazioni e campagne promozionali.

c) crediti per contributi in conto impianti per € 23.350.162, costituiti quasi per l'intero da contributi per il rinnovo della flotta e per la restante parte da contributi per la realizzazione di depositi in comuni del territorio regionale.

Altro elemento avente carattere particolare nei bilanci delle società pubbliche è l'indicazione, ai fini della riconciliazione delle partite creditorie e debitorie tra la Regione Lazio e la società prevista dall'art. 11, c. 6, lett. j) del D. Lgs. 118/2011, dell'avvenuto invio, secondo le disposizioni vigenti, dei dati delle

partite aperte al termine dell'esercizio per le quali la società ritiene non sussistono incertezze.

#### *ASTRAL spa*

La società, interamente partecipata dalla Regione Lazio, è concessionaria della rete viaria regionale e stazione appaltante per la manutenzione ordinaria e straordinaria della stessa rete e per la progettazione e realizzazione di nuove infrastrutture. Gli interventi vengono eseguiti con finanziamenti a carico della Regione e per conto della stessa, tramite società esterne.

In continuità con l'impostazione contabile, i finanziamenti per i lavori stradali sono iscritti nello Stato patrimoniale tra i Crediti dell'Attivo e tra i Debiti del Passivo. I crediti sono diminuiti all'atto delle erogazioni ricevute, i debiti invece sono diminuiti secondo lo stato di avanzamento dei lavori.

La nota integrativa non fornisce alcuna informazione di dettaglio relativamente alle vicende che investono tale fattispecie particolare e caratterizzante la gestione societaria. I crediti, a quanto è ritenuto dedurre considerato le indicazioni delle norme e dei principi contabili e il valore di € 73.178.859 riportato, si può ritenere siano iscritti nei Crediti verso imprese controllanti.

Nella nota integrativa non è presente alcuna indicazione sull'avvenuta attività di riconciliazione delle partite creditorie e debitorie correnti tra la società e la Regione Lazio, resa obbligatoria dall'art. 11, c. 6, lett. j) del D. Lgs. 118/2011.

Non risultano altre voci significative ai fini della presente analisi.

### **5.3 Lo smobilizzo dei crediti e il factoring – Caso aziendale**

Il principio contabile OIC 15 occupandosi della Cancellazione dei crediti<sup>403</sup>, ne individua il momento in cui i diritti contrattuali si estinguono o si trasferiscono con sostanziale trasferimento di tutti i rischi ad essi connessi.

Il momento della cancellazione individuato dal principio nelle diverse situazioni influenza significativamente le rilevazioni contabili da effettuare in

---

<sup>403</sup> OIC Documento 12/2016 n. 15, norme da 71 a 77.

occasione delle operazioni di cessione dei crediti. Le Appendici A e B<sup>404</sup> del principio, che ne formano parte integrante, si occupano rispettivamente delle principali fattispecie di smobilizzo dei crediti con relativo trattamento in bilancio e della contabilizzazione della cessione dei crediti che non comportano l'integrale trasferimento dei relativi crediti.

L'appendice A propone un elenco non esaustivo delle cessioni di credito distinto in due categorie:

a) *cessioni che comportano la cancellazione del credito dal bilancio:* forfaiting; datio in solutum; conferimento del credito; vendita del credito, compreso il factoring con cessione pro-soluto con trasferimento sostanziale di tutti i rischi del credito; cartolarizzazione con trasferimento sostanziale di tutti i rischi del credito;

b) *cessioni che comportano il mantenimento del credito dal bilancio:* mandato all'incasso, compreso quello conferito a società di factoring e ricevute bancarie; cambiali girate all'incasso; pegno su credito; cessioni a scopo di garanzia; sconto; cessioni pro-solvendo, cessioni pro-soluto e cartolarizzazioni che non trasferiscono sostanzialmente tutti i rischi inerenti il credito.

L'Appendice B si occupa della contabilizzazione di un credito ceduto pro-solvendo ad un prezzo inferiore al suo valore di bilancio: il credito non essendo trasferiti integralmente tutti i rischi, rimane iscritto in Bilancio per il suo valore e l'incasso dell'anticipazione comporta, a fronte della disponibilità liquida acquisita, la rilevazione di un debito di pari importo.

Alla scadenza la società cedente, ad avvenuto incasso del cessionario, rileva la diminuzione del credito ancora iscritto in contropartita della diminuzione del debito, e per la differenza fra i due importi, degli interessi passivi dell'anticipazione ricevuta.

Un eventuale minor incasso del credito da parte del cessionario comporta per il cedente la rilevazione della perdita pari all'importo che dovrà rifondere sull'operazione a causa del mancato buon fine. Un maggior incasso del cessionario invece, non determina alcun effetto a favore del cedente che pertanto non dovrà rilevare nessuna componente positiva di reddito.

---

<sup>404</sup> OIC Documento 12/2016 n. 15, Appendice A: "*Principali fattispecie di smobilizzo dei crediti e relativo trattamento contabile*" e Appendice B: "*Contabilizzazione delle operazioni di cessione dei crediti senza trasferimento sostanziale di tutti i rischi inerenti il credito*".

Le disposizioni richiamate portano all'identificazione dell'operazione di gestione ampiamente diffusa nella prassi aziendale e nota come *factoring pro-solvendo con accredito anticipato*, consistente nella cessione onerosa del credito senza il trasferimento del relativo rischio d'incasso e con accredito anticipato di una parte del valore del credito<sup>405</sup>.

#### Caso aziendale

##### COTRAL spa

Nel bilancio degli esercizi 2017, 2018 e 2019, è iscritta un'operazione di smobilizzo crediti a cui ha fatto ricorso la società, con l'utilizzo della linea di credito concessa sulle operazioni di cessione pro-solvendo dei crediti maturati e maturandi a valere sul "Contratto di servizio" con la Regione Lazio cui la società è ricorsa per far fronte alle esigenze di liquidità a seguito dei ritardi nei pagamenti.

Nella Nota integrativa risultano presenti informazioni solo parziali e incomplete che non permettono di dare idonea informativa al lettore del bilancio.

L'operazione posta in essere comporta il mantenimento dei crediti nell'attivo dello stato patrimoniale a fronte della rilevazione nel passivo del debito sorto in conseguenza dell'anticipazione ricevuta.

Nei documenti è possibile rinvenire la presenza tra i *Crediti verso controllanti* dei crediti per "Contratto di servizio" oggetto dell'intervenuta cessione con atto del 12.09.2017 per il controvalore di € 51.972.874. Nei tre bilanci i dati forniti sono solo quelli appena citati: appaiono piuttosto scarni e inadeguati per informare sull'evoluzione delle vicende finanziarie connesse ai crediti ceduti e alle variazioni dovute ai fatti accaduti nell'esercizio.

L'iscrizione tra i debiti, come riportato nella nota integrativa di tutti gli esercizi interessati, è avvenuta in *D.5. Debiti verso altri finanziatori*, per l'importo dell'anticipazione che include anche gli oneri per interessi e le spese per commissioni.

Le informazioni presenti ed esplicative della voce di bilancio *D.5. Debiti verso altri finanziatori* informano sulla riduzione dell'importo di tale posta negli esercizi successivi a quelli in cui l'operazione è sorta.

---

<sup>405</sup> Cfr. TUTINO M., *Bilancio...*, op. cit., Wolters Kluwer CEDAM, 2017, pagine da 99 a 103, dove l'operazione finanziaria è analizzata e classificata in tutti i suoi aspetti secondo le disposizioni del principio contabile OIC 12/2016 n.15.

Null'altro è riportato e le informazioni complessivamente disponibili non permettono di appurare con certezza se il debito da anticipazione è stato pagato dalla Regione, come naturale estinzione del suo debito o attraverso un esborso della società alla scadenza contrattuale prevista, essendo la società rimasta obbligata, per le modalità di cessione, verso il finanziatore cessionario.

#### **5.4 Le disponibilità liquide – Caso aziendale**

Le disponibilità liquide, a norma dell'art. 2424 del Codice Civile, sono iscritte nell'Attivo dello Stato patrimoniale in *C IV "Disponibilità liquide"* distinta nelle seguenti voci:

- "1) depositi bancari e postali;*
- 2) assegni;*
- 3) denaro e valori in cassa."*

Il Principio contabile OIC n. 14 – Disponibilità liquide, indica di iscrivere le disponibilità liquide vincolate tra i crediti dell'attivo circolante o dell'attivo immobilizzato, a seconda delle caratteristiche del vincolo.

All'interno dei gruppi di società la gestione della tesoreria può essere accentrata per ottimizzare l'uso delle risorse finanziarie come nel caso dei contratti di *cash pooling*. Un unico soggetto giuridico, generalmente la società capogruppo o una società finanziaria del gruppo, gestisce la liquidità per conto delle altre società del gruppo.

Nel bilancio delle singole società partecipanti ad una gestione di tesoreria accentrata, i crediti che si generano, se i termini di esigibilità lo consentono, vengono rilevati in un'apposita voce, aggiunta ai sensi dell'articolo 2423-ter, comma 3, del codice civile, tra le *"C III-Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni"*, denominata *"Attività finanziarie per la gestione accentrata della tesoreria"*.

Qualora l'esigibilità non sia a breve termine, entro l'esercizio successivo, i crediti sono rilevati nelle Immobilizzazioni finanziarie in una voce aggiunta a quelle presenti.

Nel bilancio delle singole società partecipanti ad una gestione di tesoreria accentrata, i debiti che si generano sono iscritti nella voce di debito relativa alla

qualifica rivestita dalla società creditrice, cioè controllata, controllante, etc., secondo quanto previsto dall'OIC 19 "Debiti".

Caso aziendale

#### **GRUPPO REGIONE LAZIO**

La Regione Lazio dal 2016 ha istituito, ai sensi dell'art. 3 della Legge Regionale n. 17 del 31.12.2015, la gestione unica della tesoreria degli enti pubblici dipendenti dalla Regione e delle società controllate, disponendo il versamento delle disponibilità liquide su apposite contabilità specifiche fruttifere aperte dalla Regione.

Con Deliberazione della Giunta Regionale Lazio 13 settembre 2016, n. 528, sono state definite le modalità operative relative al versamento delle giacenze di liquidità previste per il mese successivo eccedenti un milione di euro.

Nei bilanci delle società controllate dalla Regione Lazio si rinvergono solo alcuni sparuti cenni sugli effetti prodotti sulle singole società dal sistema di *cash polling* operante e sulle modalità di contabilizzazione nel bilancio, di seguito riportati:

##### **a) ASTRAL spa**

Nella Nota integrativa al bilancio 2018, nel commento alle Disponibilità liquide, è riportato che la società ai sensi della normativa regionale è tenuta a versare mensilmente l'eccedenza di cassa rispetto alle esigenze finanziarie del mese successivo, presso la tesoreria regionale per finalità di ottimizzazione della gestione finanziaria degli enti dipendenti e società controllate. È inoltre espressamente riportato che il credito verso la controllante per giacenze di tesoreria ammonta ad € 38.000.

Nello schema di Stato patrimoniale non compare la voce "*C III-Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni*" per cui è da presumere che il suddetto credito sia contabilizzato nella voce "*C II 4 crediti verso controllanti*" iscritta per € 73.178.859.

La contabilizzazione non è conforme alle disposizioni di legge e ai principi contabili vigenti.

##### **b) COTRAL spa**

La sezione dedicata ai Criteri di redazione e di valutazione della nota integrativa riporta che la società non adotta il cash polling come disciplinato dal

principio contabile OIC 14 quanto a rilevazione, classificazione e valutazione delle disponibilità liquide.

c) *ALTRE SOCIETA' CONTROLLATE*

Nei bilanci delle altre società controllate Lazio Ambiente spa, Lazio Crea spa e Lazio Innova spa non è rintracciabile alcun riferimento alla gestione e contabilizzazione del cash polling.

Le indicazioni riportate inerenti la contabilizzazione del cash polling lasciano trasparire la non corretta contabilizzazione dell'operazione da parte di numerose società partecipate appartenenti al Gruppo Regione Lazio, con conseguente ridotta informativa su poste di notevole rilevanza.

## **5.5 Il Patrimonio netto e le operazioni sul capitale sociale – Caso aziendale**

Il capitale sociale costituisce un elemento fondamentale delle società, in particolar modo delle società di capitali caratterizzate dall'autonomia patrimoniale perfetta, in quanto rappresenta la principale forma di garanzia verso i terzi.

Il Codice civile, per rendere effettiva la finalità, stabilisce alcune condizioni essenziali per la costituzione delle società di capitali:

- a) importo minimo del capitale sociale;
- b) sottoscrizione integrale del capitale sociale;
- c) modalità dell'apporto, presunto in denaro se l'atto non stabilisce diversamente;
- d) obbligo del versamento minimo presso una banca del 25% dei conferimenti in denaro, esteso all'intero nel caso di società con socio unico;
- e) obbligo di perizia giurata nel caso di conferimenti di beni in natura, diversi dal denaro, per attestarne la congruità.

Sono previste inoltre ulteriori dettagliate norme in situazioni particolari che possono inficiare l'integrità del capitale sociale. In particolare, gli articoli 2446 e 2447 del Codice civile impongono due particolari procedure nel caso in cui nel

corso della vita di una società per azioni<sup>406</sup> si verifichino delle perdite di entità particolarmente significativa.

Nel caso in cui il capitale si sia ridotto di oltre un terzo in conseguenza di perdite l'assemblea deve essere convocata senza indugio per l'adozione degli opportuni provvedimenti. Se per effetto della perdita di oltre un terzo del capitale questo si riduce al disotto del limite minimo previsto dalla legge l'assemblea deve essere convocata senza indugio per deliberare la riduzione del capitale sociale ed il contestuale aumento dello stesso ad un importo non inferiore al minimo o, in caso contrario, la trasformazione della società.

Nel corso della vita della società il capitale sociale può subire variazioni, sia nella forma di aumenti che di diminuzioni, le quali possono essere differentemente configurate. Si tratta, invero, di variazioni di capitale:

- a) reali;
- b) nominali;
- c) miste.

La variazione reale, detta anche a pagamento, comporta un afflusso di mezzi nel caso di aumento ed un deflusso nel caso di diminuzione. Si è parlato genericamente di "mezzi" in quanto le operazioni possono avvenire sia in denaro e sia in beni in natura, disgiunti o congiunti. Tali modifiche influenzano il valore del Patrimonio netto, definito come "la differenza tra le attività e le passività del bilancio"<sup>407</sup>.

La variazione nominale, detta anche gratuita, virtuale o fittizia, avviene senza movimenti di mezzi e in assenza di modifiche al Patrimonio netto. L'aumento gratuito di capitale si concretizza con la cosiddetta capitalizzazione di riserve, ossia con la trasformazione delle riserve in aumento del capitale sociale; la riduzione gratuita si effettua per la copertura di perdite conseguite.

Le variazioni miste, come facilmente desumibile, sono operazioni che prevedono congiuntamente le due modalità, reale e gratuita.

Tutte le forme comportano ineludibilmente la variazione del valore nominale e/o del numero delle azioni emesse e circolanti.

---

<sup>406</sup> Gli articoli 2482-bis e 2482-ter del Codice civile dettano disposizioni analoghe per le società a responsabilità limitata.

<sup>407</sup> OIC Documento 12/2016 28 Patrimonio netto, n. 1, aggiornato al gennaio 2019.

Il Patrimonio netto dello Stato patrimoniale del bilancio d'esercizio è composta di dieci voci.

La voce *Al-Capitale* contiene il valore nominale del capitale sottoscritto dai soci in fase di costituzione o di successivi aumenti di capitale, anche se non ancora interamente versati, aggiornato per le modifiche conseguenti ad altre operazioni sul capitale, tra le quali la riduzione. Il credito verso soci per i versamenti ancora dovuti sono iscritti nella voce A *“Crediti per versamenti ancora dovuti, con separata indicazione della parte già richiamata”*, dell'Attivo dello Stato patrimoniale.

Il diritto della società al conferimento sorge al momento della sottoscrizione dell'aumento da parte dei soci e contestualmente la società rileva il credito verso i soci. I sottoscrittori sono tenuti al versamento del 25% del capitale sottoscritto in denaro e dell'intero sovrapprezzo: l'operazione è contabilmente rilevata, nell'Attivo, in *“CIV Disponibilità liquide”* per gli importi versati e in *“A Crediti verso soci per versamenti dovuti”* per la parte residua, in contrapposizione alla voce *“All Riserva sovrapprezzo azioni”* del Passivo; la restante parte relativa al valore dell'aumento nominale di capitale, ai sensi dell'art. 2444 del Codice civile che vieta di menzionare negli atti sociali l'aumento del capitale nelle more dell'iscrizione nel Registro delle imprese dell'eseguito aumento (versamento), non si potrà rilevare nella voce *“Al Capitale”*, ma dovrà essere appostata in un'altra voce del Patrimonio netto.

Nel caso di aumento scindibile<sup>408</sup> l'aumento di capitale potrà perfezionarsi, anche se solo parzialmente sottoscritto entro il termine previsto, per la parte sottoscritta. All'atto dell'iscrizione dell'aumento eseguito, anche se come detto solo parziale, si procederà a stornare tale ammontare alla voce *Al Capitale* dalla voce dove era stata temporaneamente iscritto.

Se l'aumento è inscindibile<sup>409</sup> gli effetti dell'aumento si produrranno invece solo se l'aumento di capitale sarà integralmente sottoscritto, entro il termine

---

<sup>408</sup> OIC Doc.28 Patrimonio netto, n.7: <<Un aumento di capitale è scindibile quando la delibera assembleare prevede espressamente che il capitale possa essere aumentato anche in assenza di integrale sottoscrizione dell'aumento stesso entro il termine previsto dalla deliberazione>>.

<sup>409</sup> OIC Doc.28 Patrimonio netto, n. 6: <<Un aumento di capitale è inscindibile se l'aumento di capitale sociale può essere effettuato solo se è sottoscritto integralmente entro il termine previsto dalla deliberazione>>.

previsto. Nel caso di mancata integrale sottoscrizione dell'aumento di capitale, i conferimenti già effettuati (almeno il 25% ed il sovrapprezzo) dovranno essere restituiti ai soci. Ne consegue che fino a quando l'aumento di capitale non è interamente sottoscritto, gli importi man mano sottoscritti dovranno essere rilevati nella voce "Altri debiti"; solo all'atto dell'avverarsi della condizione di totale sottoscrizione, il valore dell'aumento di capitale potrà essere iscritto nella voce "Al Capitale" con storno dalla voce "Altri debiti".

Nella voce *A Patrimonio netto* sono riportate le seguenti altre voci:

*II — Riserva da sovrapprezzo delle azioni.*

*III — Riserve di rivalutazione.*

*IV — Riserva legale.*

*V — Riserve statutarie.*

*VI — Altre riserve, distintamente indicate.*

*VII — Riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi.*

*VIII — Utili (perdite) portati a nuovo.*

*IX — Utile (perdita) dell'esercizio.*

*X — Riserva negativa per azioni proprie in portafoglio".*

Le riserve individuate nei numeri da II a V, VII e X sono riserve accantonate in forza di obblighi di legge e di statuto al verificarsi di operazioni definite, in *XIII — Utili (Perdite) portati a nuovo* sono iscritti gli utili di esercizi precedenti non distribuiti o accantonati e le perdite pregresse non coperte. La voce *VI — Altre riserve, distintamente indicate*, è una voce residuale che accoglie tutte le altre riserve di capitali o di utili, da indicare distintamente. Esempi sono le riserve per versamenti in conto capitale, in conto copertura perdite, in conto futuri aumenti di capitale, etc.

Le informazioni suppletive da inserire in Nota integrativa richieste dall'art. 2427 Codice Civile<sup>410</sup> sul Patrimonio netto, di seguito riguardano:

- numero 4) variazioni intervenute nella voce del patrimonio netto, la formazione e le utilizzazioni;
- numero 7) composizione delle "altre riserve";
- numero 7-bis) indicazione analitica delle voci di patrimonio netto, con specificazione tramite appositi prospetti riportanti l'origine, possibilità di

---

<sup>410</sup> Cfr. l'art. 2427 del Codice Civile - Contenuto della nota integrativa.

utilizzazione e distribuibilità, avvenuta utilizzazione negli esercizi precedenti. La norma 40 del Principio OIC 28 ritiene normalmente sufficiente fornire l'informazione relativa a tre esercizi, elevando l'informazione a più esercizi qualora situazioni particolari lo rendano opportuno;

- Il numero e il valore nominale delle azioni della società appartenenti a qualsiasi categoria, con indicazione di quelle sottoscritte nell'esercizio;
- Il numero delle azioni di godimento, delle obbligazioni convertibili, dei warrants ed altri titoli e valori simili, degli altri strumenti finanziari emessi dalla società, e l'indicazione di diritti patrimoniali e partecipativi che attribuiscono.

### Caso aziendale

#### *COTRAL* spa

La realtà delle società partecipate pubbliche annovera un'infinita casistica di operazioni sul capitale, frequentemente tese alla copertura delle perdite d'esercizio conseguite. La rilevanza delle perdite di dette società è confermata dall'attenzione che ha suscitato in ambito politico istituzionale ispirando ripetuti interventi legislativi per arginarle. Il TUSP, infatti, da ultimo ha posto il divieto generalizzato di ricapitalizzazione, trasferimenti straordinari e concessione di garanzia a favore delle società in perdita da almeno tre anni, salvo il caso in cui la perdita riduce il capitale ad un valore inferiore al minimo di legge.

Le diverse tipologie di operazioni sul capitale è possibile analizzarle tramite l'esame dei Bilanci d'esercizio di Cotral spa, società esercente il trasporto pubblico locale attualmente partecipata interamente dalla Regione Lazio. La tabella 5.1 riporta la struttura del Patrimonio netto della società rappresentato secondo lo schema obbligatorio previsto dal Codice Civile<sup>411</sup>, a partire dal Bilancio dell'esercizio al 31.12.2010 e fino al 31.12.2018<sup>412</sup>, permettendo di analizzare le variazioni, numerose e variamente configurate che l'hanno interessato e che permettono di rappresentare le tipologie di variazione oggetto della presente analisi.

---

<sup>411</sup> Vedi l'art. 2424 del CC intitolato "Contenuto dello Stato patrimoniale".

<sup>412</sup> I dati riportati nella tabella e le informazioni proposte sono ripresi dai Bilanci d'esercizio pubblicati sul sito istituzionale della società, [www.cotral.it](http://www.cotral.it), sez. Società trasparente; in particolare i dati sono tratti dalla Relazione sulla gestione, dallo Stato patrimoniale e dalla Nota integrativa.

Nel decennio scorso la società ha ripetutamente prodotto risultati negativi che hanno richiesto l'intervento dei soci per il ripianamento delle perdite.

Figura 13 Variazioni del Patrimonio netto di Cotral spa negli esercizi 2010-2018

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
<b>A. Patrimonio netto</b>									
<b>I Capitale sociale</b>	11.043.223	7.498.945	11.043.222	11.043.222	11.043.222	11.043.222	26.543.222	50.000.000	50.000.000
<b>II Riserva da sovrapprezzo azioni</b>									
<b>III Riserva di rivalutazione</b>									
<b>IV Riserva legale</b>					130.523	143.323	259.770	661.243	1.538.472
<b>V Riserve statutarie</b>									
<b>VII Altre riserve</b>									
- Riserve ex capitale Cotral Patrimonio spa							1.821.871	128.590	
- Riserva avanzo fusione							256		
- Differenze di arrotondamento all'unità di €	2	1	2	1	0	1			1
- Finanz. soci in conto futuro aumento Capitale									
- Perdite infrannuali				6.263.240	6.263.240	6.263.240	6.263.240		
Totale altre Riserve	2	1	2	6.263.241	6.263.240	6.263.241	8.085.367	128.590	1
<b>VIII Utile (Perdite portate a nuovo)</b>					2.479.934	2.723.142	4.222.994	11.850.982	
<b>IX Utile (perdita) dell'esercizio</b>	-26.705.391	-27.696.489	-25.959.055	2.610.456	256.008	238.664	8.029.461	17.544.570	30.789.368
<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO</b>	<b>-15.662.166</b>	<b>-20.197.543</b>	<b>-14.915.831</b>	<b>19.916.919</b>	<b>20.172.927</b>	<b>20.411.592</b>	<b>47.140.814</b>	<b>80.185.385</b>	<b>82.327.841</b>

*Esercizio 2011 – Ricapitalizzazione scindibile a copertura della perdita esercizio 2010*

L'esercizio 2010 ha prodotto una perdita d'esercizio di € 26.705.391, superiore al valore del Capitale sociale pari ad € 11.043.223 che ha determinato un Patrimonio Netto negativo di € 15.662.166, avendo tutte le delle altre poste un valore nullo. La fattispecie configura esattamente una situazione di riduzione del capitale sociale inferiore al minimo di legge prevista dall'art. 2447 CC e a giugno 2011, l'assemblea dei soci, convocata per gli adempimenti annuali in materia di Bilancio e del risultato annuale, ha deliberato la seguente modalità di copertura della perdita 2010:

- azzeramento del capitale sociale, che riduce la perdita ad € 15.662.169;

- reintegro ed aumento in via scindibile del capitale sociale per € 26.705.391 pari alla perdita dell'esercizio precedente, mediante emissione di azioni da offrirsi in opzione agli azionisti;
- nuova riduzione del capitale a copertura della perdita residua di € 15.662.169, ricostituendo così l'originario capitale sociale di € 11.043.222.

L'aumento di capitale è stato sottoscritto, nei termini previsti, solamente dalla Regione Lazio<sup>413</sup>, titolare dell'86,73% del capitale sociale, per la quota in opzione pari ad € 23.161.113, per cui trattandosi di aumento di capitale scindibile, l'operazione si è perfezionata per tale importo e ha determinato la consistenza di € 7.498.945 del Capitale sociale al 31.12.2011.

#### *Esercizio 2012 – Ricapitalizzazione a copertura della perdita esercizio 2011*

L'esercizio 2011 si è chiuso con una perdita d'esercizio di € 27.696.489, che in presenza di un Capitale sociale di € 7.498.945, ha determinato un Patrimonio netto negativo di € 20.197.543.

La Regione Lazio, divenuta nel frattempo unico socio a seguito della sottoscrizione delle quote di aumento di capitale rimaste inoptate dagli altri soci, ha deliberato la ricapitalizzazione della società per coprire la perdita dell'esercizio 2011 e mantenere il capitale al livello iniziale di € 11.043.222.

#### *Esercizio 2013 - Ricapitalizzazione a copertura della perdita esercizio 2012*

Anche l'esercizio 2012 chiude con una perdita elevata, € 25.959.055 che determina un Patrimonio netto negativo di € 14.915.831, che configura l'ipotesi ormai ricorrente dell'art. 2447 e induce ad una ricapitalizzazione tale da mantenere inalterato il valore del Capitale sociale.

Nel 2013, l'assemblea dei soci, a seguito del conseguimento di perdite nella prima parte dell'esercizio, delibera un versamento da parte dei soci specifico per la relativa copertura. Conformemente ai principi contabili, l'intervento dei soci viene contabilizzato nella voce Altre riserve del patrimonio netto, nella voce specifica "Perdite infrannuali" per € 6.263.240. L'esercizio

---

<sup>413</sup> La Regione Lazio ha autorizzato la ricapitalizzazione della Cotral spa e l'acquisto di azioni inoptate con apposita Deliberazione di Giunta Regionale n. 430 del 26.09.2011.

chiude con un risultato positivo di € 2.610.456. Anche gli esercizi successivi rilevano risultati di periodo positivi.

*Esercizio 2016 – Incorporazione di ramo di azienda a seguito scissione e Aumento di capitale reale.*

Nel corso dell'esercizio 2016 Cotral ha incorporato, in qualità di una delle due società beneficiarie, il ramo di azienda della "consociata" Cotral Patrimonio Spa con decorrenza di effetti contabili e fiscali a partire dal 01.01.2016. L'operazione genera un incremento del Patrimonio netto per imputazione, tra le Altre Riserve, di € 1.821.871 iscritte come "Riserve ex capitale Cotral Patrimonio spa". Nello stesso esercizio, per far fronte alle passività incorporate viene deliberato l'aumento di capitale reale di € 31.000.000. Il capitale viene sottoscritto e versato per € 15.500.000 nel 2016 e per gli altri € 15.500.000 nel 2017.

L'aumento scindibile determina nel 2016 l'incremento della voce Capitale sociale per l'importo sottoscritto che raggiunge l'importo di € 26.543.222.

*Esercizio 2017: Aumento di capitale reale e aumento di capitale nominale tramite capitalizzazione delle riserve*

La restante quota di aumento di capitale sociale viene sottoscritta dalla Regione Lazio, socio unico, nel 2017 e ciò ne determina l'incremento ad € 42.043.222.

Nel mese di luglio l'Assemblea ha approvato la proposta degli amministratori, di aumento gratuito del Capitale Sociale, da € 42.043.222 ad € 50.000.000 tramite la capitalizzazione dell'intera Riserva per perdite infrannuali<sup>414</sup> pari ad € 6.263.240 e della Riserva ex capitale Cotral Patrimonio spa per € 1.693.538.

La Riserva costituita per copertura della perdita è riserva vincolata e non disponibile per l'aumento del capitale sociale<sup>415</sup>. Nella fattispecie la riserva era stata costituita per la copertura delle perdite conseguite nel primo trimestre del 2013 secondo apposita situazione patrimoniale. A fine 2013 la gestione

---

<sup>414</sup> La Riserva era stata costituita nel 2013 per coprire la perdita rilevata nel periodo dal 01.01.2013 al 31.03.2013; a fine esercizio 2013 la società ha conseguito un risultato positivo.

<sup>415</sup> TUTINO M., *Bilancio e nuovi OIC*, Wolters Kluwer CEDAM, 2017, pag.164.

dell'esercizio ha prodotto un risultato positivo, e così le gestioni degli esercizi successivi fino ad oggi: il vincolo della riserva si è dissolto, è venuto meno, e la riserva, divenuta disponibile ha potuto costituire per il suo intero importo, l'aumento di capitale gratuito.

Nella Nota integrativa dei Bilanci oggetto di analisi sono riportati nel corpo del documento, o in appositi allegati, il Prospetto delle movimentazioni delle voci del Patrimonio netto e il Prospetto riguardante origine, utilizzabilità, distribuibilità e utilizzazione delle diverse voci effettuata nei tre esercizi precedenti, come proposto dai principi contabili.

## **5.6 Fondi rischi e oneri – Caso aziendale**

I Fondi per rischi e oneri sono passività di natura determinata, la cui esistenza è certa o probabile, indeterminate nel momento del verificarsi o del suo ammontare.

I Fondi per oneri sono passività di natura determinata ed esistenza certa originate da obbligazioni assunte alla data di chiusura dell'esercizio, stimate nell'importo o nella data di manifestazione successiva all'esercizio.

I Fondi per rischi sono passività di natura determinata ed esistenza probabile, di ammontare indeterminato. Sono sostanzialmente passività potenziali esistenti alla data del bilancio caratterizzate dall'incertezza sul loro avverarsi.

La potenzialità consiste in una situazione presente alla data del bilancio, ma incerta e che al verificarsi o meno di un dato evento, indipendentemente dalla volontà dell'azienda, può generare una perdita o un utile.

L'evento futuro può essere:

- probabile, se il suo verificarsi è più verosimile del suo contrario;
- possibile, se è legato ad una circostanza che può o meno verificarsi;
- remoto, se sono scarse le possibilità che si verifichino.

I Fondi per rischi e oneri sono iscritti nel Passivo dello Stato Patrimoniale nella voce *B) Fondi per rischi ed oneri*, dettagliati in 4 classi, le prime tre relative a fattispecie definite, la quarta generica: *1. Per trattamento di quiescenza ed obblighi simili; 2. Per imposte, anche differite; 3. Strumenti finanziari derivati passivi; 4. Altri.*

Tralasciando le prime tre, costituite da situazioni tipiche e chiare nel loro contenuto, l'ultima voce, residuale, accoglie fondi di varia natura che possono riferirsi a casistiche valide per tutte le aziende o categorie di aziende, ma anche fondi particolari costituiti per particolari fattispecie relative a singole aziende, perché legati all'attività svolta o a particolari situazioni presenti.

L'accantonamento ai fondi, di natura economica, trova collocazione nel conto economico nelle aree B, C o D secondo il criterio della natura dei costi, relegando quelli generici che non trovano collocazione nelle specifiche aree della gestione, nelle voci residuali B12) e B13).

Gli accantonamenti ai fondi sono effettuati per coprire perdite o debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, di cui non è conosciuto, alla chiusura dell'esercizio, l'ammontare o la data in cui si manifesterà. Di tali perdite, di competenza dell'esercizio, se ne dovrà tener conto anche se conosciuti successivamente alla chiusura dell'esercizio.

Al fine dell'iscrizione in bilancio è necessario che la perdita o il debito, oltre alla presenza delle caratteristiche fondamentali che li definisce, siano di ammontare attendibilmente stimabile: in assenza anche di un solo carattere non sono iscrivibili in bilancio.

La valutazione delle potenzialità di rischio e perdita può presentare diversi livelli d'incertezza e diversi gradi di difficoltà nella determinazione della stima degli accantonamenti. È un'attività complessa che deve tener conto di precise conoscenze delle situazioni di rischio e di incertezza, di serie storiche di dati riscontrati in situazioni analoghe, di pareri di consulenti esterni che possono supportare le valutazioni nel caso di specie.

La norma civilistica non prevede alcun criterio specifico per la determinazione del valore da iscrivere, resta doveroso il rispetto dei criteri basilari della imparzialità, oggettività e verificabilità.

I fondi iscritti dovranno essere annualmente assoggettati ad una valutazione di congruità per verificarne la corrispondenza alla situazione esistente, dando luogo a nuove iscrizioni per adeguare le stime alle situazioni presenti, senza per questo dover considerare gli adeguamenti come rettifiche effettuate per sanare precedenti errori.

La necessità di iscrivere fondi viene meno laddove siano stipulati contratti assicurativi a copertura dei rischi e in tal caso nel conto economico confluiranno i soli premi di competenza annuale.

I fondi accantonati troveranno utilizzazione esclusivamente al manifestarsi degli eventi la cui probabilità di avveramento avevano indotto l'iscrizione. Perdite superiori al valore del fondo accantonato costituiranno perdite di competenza da iscrivere in conto economico nelle voci coerenti con l'accantonamento originario. Il venir meno delle cause che avevano indotto l'iscrizione, o il loro manifestarsi in modo ridotto rispetto al previsto, genera il rilascio del fondo per la parte eccedente con conseguente rilevazione tra i componenti positivi di reddito della stessa specie del costo precedentemente rilevato.

Nella Nota integrativa, a mente dell'art. 2427, i Fondi per rischi ed oneri saranno oggetto di annotazione relativamente a:

- criteri di valutazione applicati;
- variazioni intervenute nell'esercizio;
- composizione della voce *B.4) altri*;
- importo delle passività potenziali non risultanti dallo stato patrimoniale.

In relazione alla voce "altri fondi" la nota integrativa dovrà descrivere la situazione di incertezza e l'ammontare dello stanziamento della perdita probabile e l'evidenza del rischio di ulteriori perdite, nonché altre informazioni riguardanti le passività potenziali. Sono escluse informazioni rispetto alle passività considerate remote.

I Fondi per rischi e oneri che presentano maggiore interesse sono i Fondi annoverati nella voce di Bilancio *4-Altri*, considerato che tale voce residuale contiene i fondi accantonati per rischi e oneri connessi alle attività svolte dalla società. Comprende anche voci ricorrenti e comuni alle società in genere quali i Fondi accantonati per contenziosi e cause legali in corso, per contenziosi con il personale dipendente per vertenze quali quelle inerenti la giusta causa di licenziamento, l'indennità di qualifica superiore, gli interessi attivi di mora verso clienti, etc. Nel prosieguo riporteremo le previsioni presenti nei bilanci di diverse società e legati a situazioni specifiche particolari della società per eventi particolari che l'hanno interessata o per le attività esercitate e per i rischi ed oneri ad esse correlate.

### *Casi aziendali*

#### *LAZIO INNOVA spa*

Lazio Innova spa, opera nella gestione ed erogazione di Fondi comunitari e regionali a sostegno dello sviluppo delle attività produttive. La sua attività comprende anche la rendicontazione delle spese ammesse a titolo definitivo al finanziamento da parte degli enti terzi, da cui scaturiscono rischi connessi ad erogazioni su erronea rendicontazione. Nel Bilancio 2018 compare il *Fondo per rischi su differenze di rendicontazione*, di cui non è reso esplicito l'ammontare né l'accantonamento annuale, ma è indicato l'utilizzo per € 99.721.

#### *ASTRAL spa*

Astral spa, concessionaria della gestione e manutenzione della rete stradale della Regione Lazio, presenta, tra gli altri, al 31.12.2018 il *Fondo su rischi stradali* pari ad € 3.914.479 che contiene gli accantonamenti previsti per i rischi legati alla gestione e manutenzione della rete viaria.

#### *LAZIO AMBIENTE spa*

Di particolare rilevanza di valore è il *Fondo recupero ambientale* iscritto per € 28.682.556 al 31.12.2018 nel bilancio di Lazio Ambiente spa, società esercente la gestione del ciclo rifiuti. Il Fondo è costituito in previsione delle attività di bonifica e recupero dei siti oggi utilizzati per lo stoccaggio e la lavorazione dei rifiuti.

#### *FINPIEMONTE spa*

Finpiemonte spa, società partecipata dalla Regione Piemonte e attiva nel sostegno finanziario, anche a titolo di capitale di rischio, per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali di natura privata. Una modalità di finanziamento ampiamente impiegata a sistema è l'apporto di capitali nella forma tecnica dell'associazione in partecipazione. Tale apporto è soggetto al pieno rischio d'impresa e la società, in presenza di perdite delle società associanti svaluta il valore degli apporti effettuati, iscritti nelle Immobilizzazioni finanziarie. I *Fondi per svalutazione associazioni in partecipazione* è iscritto nel Bilancio 2018 per € 20.546.443, in incremento rispetto all'esercizio precedente per € 7.390.209.

La società ha iscritto in Bilancio anche *Fondi per passività potenziali* per € 31.185.430 a seguito del rischio di escussione garanzie fidejussorie rilasciate a favore di banche per finanziamenti erogati a favore di imprese assistite. Nel corso dell'anno la società ha visto ridurre il rischio a seguito di estinzione di debiti garantiti e il rilascio dei suddetti fondi, per complessivi € 6.590.071, è stato iscritto nella voce "*Altri ricavi e proventi*" del conto economico.

#### *COTRAL spa*

Cotral spa esercente il trasporto extraurbano di persone su gomma nella Regione Lazio presenta complessivamente, nel bilancio 2018, *Altri fondi* per €25.873.583. In tale ammontare sono compresi due fondi relativi a rischi connessi all'attività caratteristica. Il *Fondo rispristino/recuperi infrastrutturali*, pari a €3.104.551 accoglie oneri futuri sulle proprietà immobiliari derivanti da costi di manutenzione non ricorrente e costi di demolizione, di recupero e ripristino. Il *Fondo oneri per acquisto bus* si riferisce agli stanziamenti effettuati a fronte di risarcimenti assicurativi percepiti a seguito della distruzione di bus oggetto di erogazioni a titolo di contributi in conto capitale non interamente utilizzati all'atto del sinistro. Il Fondo a fine esercizio ammonta ad € 648.999, in diminuzione di €3.045.000 rispetto all'anno precedente, per acquisto di alcuni bus nel corso dell'anno.

### **5.7 I Debiti di finanziamento e di funzionamento – Caso aziendale**

I Debiti sono passività di natura determinata ed esistenza certa, che rappresentano obbligazioni a pagare importi fissi o determinabili di disponibilità liquide, o di beni e servizi aventi un valore equivalente, di solito ad una data stabilita. Le obbligazioni sono verso finanziatori, fornitori ed altri soggetti.

I debiti commerciali trovano origine dal regolamento differito degli acquisti di beni e servizi, i debiti finanziari originano da operazioni diverse dallo scambio di beni e servizi.<sup>416</sup>

---

<sup>416</sup> Cfr. ONIDA P., *Il Bilancio d'esercizio ...*, op. citata, Giuffrè, Milano, 1974, pag. 140.

I debiti sono iscritti in bilancio tra le voci di debito dello Stato patrimoniale *D "Debiti"* sulla base della loro natura, o dell'origine, degli stessi rispetto alla gestione ordinaria, indipendentemente dalla loro scadenza contrattuale o legale.

Il *principio dell'esigibilità* assume rilevanza, a livello subordinato, con riferimento alla scadenza e la classificazione che ne deriva è debiti esigibili entro ovvero oltre l'esercizio successivo.

La voce D-Debiti classifica 14 voci di debiti.

I debiti di natura commerciale sono iscritti nella voce *D7 – debiti verso fornitori*, tranne il caso in cui siano rappresentati da titoli di credito, nel qual caso son iscritti nella voce *D8 –debiti rappresentati da titoli di credito*, o il caso in cui i debiti siano nei confronti di società facenti parte del medesimo gruppo di appartenenza: le voci D9, D10, D11 e D11-*bis* accolgono rispettivamente i debiti verso imprese controllate, collegate e controllanti e verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti. I rapporti di controllo e collegamento sono quelli definiti nell'art. 2359 del Codice Civile.

Il criterio di valutazione dei debiti, secondo l'art. 2426, comma 1, n. 8, è il criterio del costo ammortizzato<sup>417</sup>, tenuto conto del fattore temporale. Tale criterio può non essere applicato ai debiti se gli effetti derivanti sono irrilevanti, come generalmente avviene nel caso di debiti a breve termine, vale a dire di debiti aventi scadenza entro 12 mesi.

La cancellazione del debito dal bilancio avviene quando l'obbligazione contrattuale o legale si estingue per adempimento o altra causa, o trasferita.

Numerose in base all'art. 2427, comma 1, del Codice Civile le informazioni che deve contenere la Nota integrativa riguardo ai debiti:

- 1) criteri applicati nella valutazione delle voci del bilancio e nella conversione dei valori espressi in valuta estera;
- 4) variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell'attivo e del passivo;
- 6) distintamente per ciascuna voce l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata superiore a cinque anni con specifica ripartizione secondo le aree geografiche;

---

<sup>417</sup> Per la definizione del criterio di valutazione del costo ammortizzato si rinvia a quanto riportato nel paragrafo 5.4.1 a proposito della valutazione dei crediti.

12) suddivisione degli interessi ed altri oneri finanziari, indicati nell'articolo 2425, n. 17), relativi a prestiti obbligazionari, a debiti verso banche e altri;

19) numero e caratteristiche degli altri strumenti finanziari emessi dalla società, con l'indicazione dei diritti patrimoniali e partecipativi che conferiscono e delle principali caratteristiche delle operazioni relativi;

19-bis) finanziamenti effettuati dai soci alla società, ripartiti per scadenze e con la separata indicazione di quelli con clausola di postergazione rispetto agli altri creditori.

Essa deve inoltre fornire indicazioni relative a:

- la scadenza, le modalità di rimborso e il tasso di interesse per i debiti assistiti da garanzia reale;
- il tasso di interesse applicato ai prestiti obbligazionari (nonché le altre principali caratteristiche del prestito, ad esempio modalità di rimborso e scadenza).

L'informativa di cui al n. 19-*bis* co. 1 art. 2427 c.c. è fornita anche con riguardo ai finanziamenti effettuati dai soggetti che esercitano l'attività di direzione e coordinamento.

Ove rilevante, la nota integrativa indica inoltre:

- la suddivisione tra debiti per anticipi su lavori da eseguire ed acconti corrisposti in corso d'opera a fronte di lavori eseguiti;
- la suddivisione dei debiti verso banche tra: i debiti per conto corrente, debiti per finanziamenti a breve, a medio e lungo termine;
- la natura dei creditori e la composizione della voce D14 "*altri debiti*";
- l'ammontare dei debiti per i quali sono state modificate le condizioni di pagamento ed il relativo effetto sul conto economico;
- il riacquisto sul mercato di obbligazioni o altri titoli di debito emessi dalla società.

La Nota integrativa deve dare anche informazione relativamente agli obblighi di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta. È il caso di società tenuta all'applicazione del criterio del costo

ammortizzato e, secondo legge, opta per la non applicazione nella valutazione dei debiti con scadenza inferiore ai 12 mesi.

Qualora un elemento dell'attivo o del passivo ricada sotto più voci dello schema la nota integrativa ne deve dare informazione, se rilevante ai fini della comprensione del bilancio, specificando le voci diverse da quella nella quale è iscritto. La norma interessa ad esempio i debiti commerciali verso controllanti che viene classificato nella voce Debiti verso controllanti, e della circostanza ne va data indicazione nella Nota integrativa.

Nella nota integrativa sono fornite le informazioni con riferimento ai debiti verso le società del gruppo societario di appartenenza, considerate parti correlate secondo i principi contabili OIC<sup>418</sup>.

#### Caso aziendale

##### *COTRAL spa*

La voce D. - Debiti del Bilancio trova nella Nota integrativa un'informazione aggiuntiva ai dati presenti nello Stato patrimoniale, quali la completa classificazione dei crediti in base alla durata che esprime l'inesistenza di debiti esigibili oltre i 5 anni e la presenza di esposizione verso creditori nazionali, ad eccezione di una sola posizione aperta verso creditori comunitari.

Nella posta accesa ai *Debiti verso altri finanziatori* è riportato, in diminuzione, il debito sorto a seguito dell'utilizzo della linea di credito concessa sulle operazioni di cessione pro-solvendo dei crediti maturati e maturandi a valere sul "Contratto di servizio" con la Regione Lazio cui la società è ricorsa per far fronte alle esigenze di liquidità a seguito dei ritardi nei pagamenti. All'operazione è riservato un approfondimento completo nel paragrafo riferito allo Smobilizzo dei crediti.

Nella voce Debiti verso fornitori è da evidenziare la riduzione significativa, da € 66.424.480 ad € 49.014.886, generata da due cause favorevoli: la riduzione dei debiti e la riduzione dei tempi medi di pagamento. Quest'ultima dovuta anche all'attenzione riposta dalla società all'applicazione del D. Lgs. 192/2012 che ha imposto la riduzione dei termini di pagamento contrattuali da "90 giorni fine mese data fattura" a "60 giorni fine mese data fattura". L'applicazione della norma, a

---

<sup>418</sup> OIC Documento 12/2016 n. 12, norma 131.

causa della prassi di addebito di interessi moratori da parte dei creditori che ha indotto, ha prudenzialmente comportato lo stanziamento di uno specifico fondo tra le poste dei fondi rischi ed oneri.

Risultano valorizzate anche le poste previste e relative ai debiti verso le società del gruppo: unica voce meritevole di menzione appare quella relativa ai Debiti per Distribuzione utili esercizi precedenti, verso la controllante Regione Lazio, ammontante ad € 26.979.572.

#### *ASTRAL spa*

Il bilancio della società presenta la particolarità, relativa alla gestione dell'attività di manutenzione della rete viaria della Regione Lazio, consistente nell'affidamento dell'incarico che genera contabilizzazioni nell'attivo e nel passivo dello Stato patrimoniale, come già riportato nel paragrafo infra relativo ai crediti a cui si rimanda.

La voce di interesse è *Debiti verso controllanti*, pari ad € 230.521.188 al 31.12.2018. Tali debiti costituenti fonti di finanziamento, non necessariamente erogate, per interventi da realizzare, si riducono, in corrispondenza dello stato di avanzamento dei lavori e le revisioni del loro importo avvengono tramite atti deliberativi della Regione Lazio inerenti revisioni del quadro economico (perizie di varianti, economie accertate, definanziamenti).

L'informazione presente nelle diverse parti componenti il bilancio non appare conforme alle norme in quanto eccessivamente sintetica.

### **5.8 I Ricavi – Caso aziendale**

Il legislatore del bilancio ha previsto che i ricavi, come i proventi, i costi e gli oneri siano iscritti al netto dei resi, restituzioni di merci per difformità nelle caratteristiche qualitative, degli sconti, degli abbuoni (arrotondamenti di prezzo al momento del pagamento) e dei premi (concessi al raggiungimento di livelli di fatturato), nonché delle imposte (ad esempio Iva) connesse direttamente alla vendita dei prodotti ed alla prestazione dei servizi.

L'iscrizione in bilancio si effettua, in base al principio della competenza economica, quando il processo produttivo dei beni è completato ed avviene il passaggio sostanziale e non formale del diritto di proprietà, momento che si

verifica in concomitanza con il trasferimento dei rischi e dei benefici. Normalmente ciò accade, per i beni mobili alla spedizione o consegna e per i beni immobili e i mobili registrati, alla data di stipula del contratto di compravendita. Per i servizi la competenza matura all'atto dell'ultimazione della prestazione.

Nel Conto economico i ricavi ed i proventi, secondo il principio della imputazione per natura, sono iscritti nelle diverse aree della gestione.

La macrovoce *A) Valore della produzione* è articolata in cinque voci di cui la 2), la 3) e la 4) sono relative a rettifiche dei costi per lavori in corso e dei costi capitalizzati per le costruzioni interne.

La voce *1) ricavi delle vendite e delle prestazioni* è la posta destinata all'iscrizione dei ricavi della gestione caratteristica derivanti dalla vendita dei beni prodotti e dalla prestazione di servizi, rettificati come sopra indicato.

La voce *A5) Altri ricavi e proventi*, accoglie gli altri ricavi e proventi relativi alla gestione ordinaria e, a seguito della riforma del bilancio del 2015, anche straordinaria, per le quali lo schema non prevede altre destinazioni specifiche.

Nella voce sono iscritti i proventi delle gestioni accessorie, le plusvalenze derivanti dalle alienazioni dei beni strumentali originate dalla normale sostituzione dei cespiti e dalle operazioni straordinarie di ristrutturazione e riconversione aziendale, i ripristini di valore, nel limite del costo, delle immobilizzazioni immateriali e materiali e, nel limite dell'originario valore nominale, dei crediti iscritti nell'attivo circolante e delle disponibilità liquide.

Per espressa previsione del codice nella voce sono compresi anche i contributi in conto esercizio, il cui valore deve essere indicato separatamente. Contiene inoltre, con carattere d'imputazione residuale, le sopravvenienze e le insussistenze derivanti da variazioni di stima in riduzione degli accantonamenti ai fondi di natura non finanziaria ed ulteriori marginali elementi.

La nota integrativa fornisce informazioni aggiuntive sui ricavi in quanto riporta il valore parziale dei ricavi prodotti dalle diverse attività esercitate e nelle diverse aree geografiche di presenza, l'indicazione dei singoli elementi di ricavo di entità o incidenza eccezionale specificandone l'importo e la natura.

## Caso aziendale

### *COTRAL spa*

I ricavi delle vendite e delle prestazioni indicati nella voce A1) del conto economico trovano adeguata ripartizione per categorie di attività nella Nota integrativa secondo le previsioni dell'art. 2427 del Codice Civile.

I ricavi del 2018 complessivamente ammontanti ad € 307.050.022 sono ripartiti nella Fig. 14 per categoria.

Fig. 16 – Ripartizione Ricavi 2018 Cotral spa

Ricavi	
Vendita titoli di viaggio	€ 58.569.471
Contratti di servizio con la Regione Lazio	€ 242.284.362
Ricavi da copertura costi sociali	€ 6.196.189
Totale ricavi	€307.050.022

I Ricavi da vendita titoli di viaggio è ulteriormente dettagliata secondo le modalità di erogazione del servizio:

Vendita titoli Cotral per il servizio di trasporto erogato in esclusiva, Metrebus Roma e Metrebus Lazio per le attività erogate congiuntamente ad altri vettori, rispettivamente per la fornitura di servizi integrati nel territorio del Comune di Roma e nell'intero territorio della Regione Lazio.

La quota dei ricavi spettanti alla società per i servizi integrati è determinata in base alle quote di attribuzione previste nelle Convenzioni stipulate fra i diversi operatori. Nel bilancio è rilevante la quota di ricavi proveniente dal Contratto di servizio con la Regione, corrispondente all'80% circa dei ricavi complessivi. L'elevata incidenza è indicativa della scelta di gestione ed erogazione del servizio pubblico da parte della Regione Lazio. Il servizio è affidato direttamente alla società soggetta a controllo analogo e partecipata esclusivamente dall'Ente pubblico. L'alta incidenza del contributo pubblico è indicativa del profilo di tariffazione a bassa copertura del costo di produzione del servizio.

I Ricavi da copertura dei costi sociali accoglie i contributi degli enti pubblici che hanno previsto agevolazioni per determinate fasce di classi deboli, tra cui

l'agevolazione del trasporto gratuito previsto per le fasce anziane della popolazione.

### *TPER spa*

La società è un'azienda integrata della mobilità con core business nel trasporto pubblico locale automobilistico e ferroviario che opera in regime di mercato in territori della Regione Emilia Romagna. I servizi sul territorio sono erogati in seguito ad aggiudicazione di procedure ad evidenza pubblica europea, in un sistema di mercato concorrenziale. Le attività esercitate riguardano oltre il trasporto pubblico ferroviario e su gomma, la manutenzione ferroviaria, lo svolgimento dei servizi per la mobilità quali sosta e car/bike sharing, gestione della sosta e contrassegni.

I Ricavi complessivi ammontano nel 2018 ad € 252.102.248 e sono ripartiti nella figura 14, come da indicazioni della Nota integrativa, con arrotondamento.

Figura 14 Ripartizione Ricavi 2018 TPER spa

Ricavi	
Servizi linea Trasporto pubblico locale	€ 170.610.000
Servizi di linea ferroviaria	€ 65.389.000
Parcheggi e car sharing	€ 16.103.000
Totale ricavi	€ 252.102.000

Ai ricavi delle attività concorrono anche integrazioni dei corrispettivi erogati da enti pubblici.

Nel trasporto pubblico locale la vendita dei titoli di viaggi concorre per € 77.185.000 a fronte di un'integrazione di provenienza pubblica di € 78.121.000 che copre il 45% dei ricavi.

Nei servizi di linea ferroviaria a fronte di titoli di viaggio per € 13.696.000 l'integrazione pubblica ammonta ad € 47.858.000, pari al 73% del monte ricavi.

L'incidenza ridotta della quota a carico delle Amministrazioni pubbliche evidenziano il diverso regime di erogazione del servizio con un livello di copertura dei costi tramite la tariffa, più elevato rispetto al caso Cotral spa esaminato precedentemente.

### *TRENITALIA spa*

Trenitalia opera nel settore dei servizi per la mobilità ferroviaria di viaggiatori in ambito nazionale ed internazionale. È una società unipersonale appartenente al gruppo Ferrovie dello Stato italiane spa, interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I Ricavi del 2018, pari a € 5.206.607.000 provengono quasi interamente dai Ricavi da servizi di trasporto per € 5.002.005.000. All'interno di quest'ultimo aggregato i Ricavi dal mercato per traffico viaggiatori ammonta ad € 2.961.885.000, il 59%, mentre i Corrispettivi per Contratto di servizio pubblici, con Stato e Regioni, sono pari ad € 2.040.120.000 e rappresentano il residuo 41%. La nota integrativa riporta i dati del mercato geografico, concentrato sostanzialmente sul territorio nazionale.

Anche la società in argomento, attiva nel trasporto pubblico di persone, usufruisce del contributo pubblico in modo rilevante.

### *LOMBARDIA INFORMATICA spa*

Partecipata al 100% dalla Regione Lombardia, la società svolge attività strumentale a favore del socio nel settore dei servizi di natura informatica.

I Ricavi delle vendite e prestazioni, nel 2018 pari ad € 193.112.296, provengono per € 189.899.613 da servizi resi alla controllante (98%, nel pieno rispetto del limite dell'80% minimo previsto per le società in house relativamente al parametro dell'attività erogata a favore dei soci che esercitano il controllo analogo).

La Nota integrativa riporta i ricavi suddivisi per attività da cui risalta la prevalenza dei ricavi da attività progettuali e di gestione dei servizi per € 113.462.265. La restante parte è caratterizzata dalla gestione dei servizi di fornitura di reti telematiche e data center ed ammonta complessivamente a € 62.221.599.

## **5.9 I contributi ricevuti dal socio "pubblico"**

Nella gestione aziendale il termine contributo, utilizzato frequentemente e con significati anche completamente diversi, può costituire, coerentemente con il significato considerato, un componente positivo o negativo di reddito.

Rappresentano elementi positivi del reddito i contributi ricevuti dall'impresa, generalmente provenienti dallo stato e da enti pubblici, per specifiche vincolate finalità; configurano componenti negativi di reddito gli importi che l'impresa è tenuta a versare in forza di legge.

Qualunque sia la forma dei contributi, a favore o a carico dell'impresa, è assolutamente esclusa una qualsiasi controprestazione da erogare a carico di chi li riceve.

I contributi a carico dell'azienda, componenti negativi del reddito, possono essere i contributi previdenziali obbligatori, i contributi a favore di consorzi obbligatori, o anche contributi volontari. Tale specie di contributi esula dalle finalità del presente lavoro e pertanto la loro analisi si esaurisce con queste sintetiche considerazioni.

I contributi che l'azienda riceve vengono definiti ordinariamente contributi in conto impianti ed in conto esercizio, differenziati in base alle finalità e alla destinazione del contributo.

### **5.9.1 I contributi in conto esercizio – Caso aziendale**

La categoria dei contributi in conto esercizio è rappresentato da somme erogate alla società da parte dello stato o di altri enti pubblici al fine di far fronte a esigenze di gestione, diretti alla copertura dei costi o all'integrazione dei ricavi.

I contributi essendo delle integrazioni alle componenti reddituali della gestione sono da contabilizzare secondo il principio di competenza, quando sorge con certezza il diritto a percepirla, anche se ciò si verifica in un esercizio successivo.

I contributi in conto esercizio possono essere distinti come segue<sup>419</sup>:

- contributi per integrare i ricavi o ridurre i costi della gestione caratteristica o atipica;
- contributi per ridurre gli oneri finanziari;
- contributi erogati a fronte di eventi eccezionali.

---

<sup>419</sup> Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti-Fondazione Aristeia, Documento n. 15 La contabilizzazione dei contributi, 2003.

Nel primo caso i contributi sono rivolti a sostenere l'attività di produzione tipica, rappresentano componenti positivi di redditi e sono rilevati nella voce A5) *Altri ricavi e proventi*, in una specifica sottovoce. Nel caso di contributi erogati a valere sulla gestione di esercizi precedenti la voce da imputare è sempre A5) *altri ricavi e proventi*, ma trattandosi di una sopravvenienza attiva, troverà collocazione in una sottovoce diversa.

Nel caso di contributi diretti a ridurre gli oneri finanziari, nella logica dell'imputazione secondo natura, la contabilizzazione è direttamente effettuata in diminuzione della voce C17) *Interessi ed altri oneri finanziari*. Nel caso la contabilizzazione avvenga in un esercizio successivo a quello di competenza, la sopravvenienza attiva sarà rilevata nella voce C 16 d) *proventi diversi*.

I contributi erogati a fronte di eventi eccezionali rappresentano delle sopravvenienze attive e saranno rilevati nella voce A5) *altri ricavi e proventi*, indistintamente se rilevati nell'esercizio di competenza o in un esercizio successivo.

#### Caso aziendale

##### *LAZIO INNOVA spa*

La società usufruisce di contributi pubblici da parte del socio Regione Lazio e dall'Unione Europea per la realizzazione di progetti, incidenti in misura rilevante sul Valore della produzione, quasi il 15% nel 2017, oltre il 10% nel 2018. Nella nota integrativa è fornito un ampio dettaglio dei contributi in conto esercizio di competenza, indicati per singolo progetto e con specifica distinzione dei contributi in conto capitale, di ammontare piuttosto esiguo.

##### *COTRAL spa*

Nei contributi in conto esercizio iscritti nel bilancio della società compare il contributo a valere sui fondi del Ministero del Lavoro a copertura della "indennità di malattia – annualità 2018" di cui alla Legge n. 266 del 23.12.2005. L'importo non è specificato nella Nota integrativa, ma dall'esame più approfondito della stessa si evince che l'importo di tali contributi si attesta mediamente a livelli elevati. Relativamente alla voce C.II.5 *quater – Crediti verso altri* è riportato che il credito complessivo per contributi maturati per il sussidio ministeriale nel

periodo 2014-2018 ammonta a quasi 22 milioni di euro, al netto dei fondi di svalutazione, ossia oltre quattro milioni di euro medi annui.

### *LOMBARDIA INFORMATICA spa*

Una tipologia di contributi in conto esercizio molto diffusa è costituita dai contributi in conto funzionamento erogati dall'ente socio alle società partecipate, generalmente società strumentali e in house.

Un esempio è costituito da Lombardia informatica spa, i bilanci della quale società presentano nel triennio 2016-2017 un ammontare della voce contributi in conto esercizio (pressoché coincidente con la voce 5) altri ricavi), superiore mediamente al 10% della voce "A Valore della produzione".

Il contributo è previsto a copertura di costi di gestione che non trovano adeguata contropartita nei corrispettivi dei servizi prestati in modo quasi esclusivo a favore del cliente-socio unico. Ha sostanzialmente lo scopo di integrare i componenti positivi di reddito ed evitare il conseguimento di risultati negativi.

### **5.9.2 I contributi in "conto impianti" – Caso aziendale**

Sono da considerare in questa categoria i contributi connessi con il sostenimento di un investimento, a copertura parziale o totale del costo sostenuto.

I contributi in conto impianti<sup>420</sup> sono somme erogate dallo Stato o da enti pubblici alla società per la realizzazione di iniziative dirette alla costruzione, riattivazione e ampliamento di immobilizzazioni materiali, rapportati al costo delle iniziative. Le disposizioni normative che li prevedono possono vincolare le società beneficiarie a mantenere in uso le immobilizzazioni agevolate per un determinato lasso temporale<sup>421</sup>.

---

<sup>420</sup> I contributi in conto impianti sono oggetto di trattazione da parte dell'OIC 12/2016 n. 16 Immobilizzazioni materiali nei paragrafi da 86 a 88.

<sup>421</sup> Una forma di contributo a fondo perduto molto simile ai contributi in conto impianti, con i quali si confondono, sono i contributi in conto capitale, aiuti erogati al fine di potenziare il patrimonio aziendale, come, ad esempio, nel caso di sostegno alle spese di ricerca e sviluppo o di contributi per sostenere la penetrazione in nuovi mercati. Trattasi di contributi di natura economica a durata pluriennale e la contabilizzazione viene effettuata nella voce A5) Altri ricavi e

I contributi sono strettamente inerenti e collegati agli investimenti e rapportati al loro costo. La contabilizzazione avviene nel momento in cui si ha la ragionevole certezza che sono soddisfatti i requisiti richiesti e che i contributi saranno erogati.

L'imputazione a conto economico avviene in modo sistematico durante la vita utile del bene, secondo due metodi: diretto e indiretto.

Il metodo diretto, conosciuto come criterio della *rettifica del costo pluriennale*, rileva il contributo in diminuzione del costo dell'immobilizzazione materiale, in conto. Il processo di ammortamento viene effettuato sul costo dell'immobilizzazione ridotta del contributo, con iscrizione a conto economico del solo costo dell'ammortamento.

Il metodo indiretto, noto in dottrina come criterio del *ricavo pluriennale*, considera il contributo come ricavo pluriennale da rinviare, per la parte di competenza futura, attraverso la tecnica dei risconti. Il contributo è iscritto nella voce *A5) altri ricavi* e la ripartizione avviene tra i diversi esercizi in cui è previsto l'ammortamento del bene agevolato, con l'iscrizione di un risconto passivo per la quota sospesa e di competenza futura. Il costo dell'immobilizzazione è ammortizzato per il suo valore intero. Con tale metodo il conto economico accoglie il costo dell'ammortamento e la correlata quota di contributo di competenza dell'esercizio.

Gli effetti prodotti dai due metodi di contabilizzazione sul risultato economico dell'esercizio sono identici. Il metodo indiretto presenta il vantaggio di rappresentare in modo chiaro e corretto l'operazione nel bilancio d'esercizio, riportando in modo esplicito nelle voci di Stato patrimoniale e conto economico i valori dettagliati di tutte le componenti coinvolte, e riducendo di conseguenza le informazioni da inserire nella Nota integrativa.

La quota di competenza dei contributi in conto impianti, indipendentemente dal metodo utilizzato, è iscritta nel conto economico, congiuntamente ai contributi di altra natura, nella voce *"5) a. contributi in conto esercizio"*.

---

proventi, riscattati per un periodo di cinque anni. In alternativa il contributo, considerato di natura patrimoniale, non influenza il conto economico ed è iscritto nel patrimonio netto nella voce A.VII Altre riserve.

La voce unica non permette la conoscenza dell'importo dei diversi tipi di contributi, neanche quando essi risultano significativi. In tali circostanze il dettaglio dovrebbe essere inserito nella Nota integrativa, non essendo ammessa l'aggiunta di una voce a norma del comma 3 dell'art. 2423-ter del Codice Civile, trattandosi di una voce di dettaglio di voce contrassegnata con numero arabo<sup>422</sup>.

#### Casi aziendali

##### *COTRALI spa*

La società è destinataria di contributi in conto impianti, regolati da accordi e normative nazionali e/o regionali. I contributi sono erogati per limitare gli oneri relativi all'acquisto degli autobus e/o all'acquisto, costruzione e

ristrutturazione di impianti e depositi di produzione del servizio. Nel bilancio 2018 sono presenti anche contributi ricevuti dalla Regione Lazio per la realizzazione del sistema di bigliettazione elettronica.

I contributi in conto impianti, sono commisurati ai costi specifici previsti e sono contabilizzati al momento dell'incasso, o precedentemente, nel momento in cui si presenta la ragionevole certezza che le condizioni previste per il riconoscimento siano integralmente soddisfatte e i contributi saranno erogati. Il procedimento di rilevazione adottato è il procedimento indiretto, o del ricavo pluriennale, per la quota di competenza imputata annualmente a conto economico in stretta proporzione al costo del cespite finanziato.

Il bilancio 2018 della società presenta una deroga al metodo di contabilizzazione indicato.

A seguito dell'incorporazione di Cotral Patrimonio spa la società ha ereditato un "fondo oneri" costituito con i risarcimenti assicurativi di veicoli acquisiti con contributi pubblici regionali che all'atto della dismissione dei beni distrutti risultavano ancora presenti con quote residue future. La Regione Lazio ha autorizzato il reimpiego per l'acquisto di nuovi mezzi e il fondo è stato portato in diretta diminuzione dei costi sostenuti.

---

<sup>422</sup> Cfr. COLOMBO E., *op. cit.*, Torino, 1994, pag. 83, l'aggiunta della voce riguarda le voci contrassegnate da numeri arabi, numeri romani o le macro-classi precedute da lettere maiuscole.

Dalle indicazioni risultanti dai i documenti del bilancio non è dato determinare il valore dei contributi di competenza riferiti a questa specifica categoria.

L'ammontare dei contributi è sicuramente elevata e da considerare significativa. La voce A.5.a del bilancio 2018 ammonta ad € 9.453.974 ed i "risconti passivi in conto ammortamento" (ndr in conto impianti) raggiunge il ragguardevole importo di oltre 83 milioni di euro.

### **5.9.3 I contributi in "conto copertura perdite" – Caso aziendale**

Nella categoria dei contributi sono spesso inserite anche operazioni di chiara natura patrimoniale, comunque denominati (a fondo perduto o a copertura perdite), in dipendenza di versamento di somme di denaro e di rinuncia a crediti, sia finanziari che commerciali, da parte dei soci. Le risorse, destinate a permanere durevolmente nel patrimonio aziendale sotto forma di mezzi propri della società e non come forme di finanziamento a titolo di capitale di credito dei soci, ancorché postergati e/o infruttiferi, si contabilizzano nella voce *AVII) Altre riserve*, in una sottovoce specifica<sup>423</sup>.

Il trattamento contabile descritto è osservato, senza eccezione, per i cosiddetti contributi in conto capitale che costituiscono dei conferimenti anche spontanei di patrimonio. Per quanto concerne i contributi a fondo perduto e quelli a copertura perdite, trattandosi comunque di erogazioni a favore della società effettuate al fine di aumentare i mezzi propri o ricostituirli, anche anticipatamente alla emersione di fenomeni avversi, la contabilizzazione, in ossequio ai principi della dottrina, della tecnica professionale e delle disposizioni normative non può avvenire in modo diverso. Nella prassi non si escludono, in alternativa, pratiche tendenti a iscrivere tali erogazioni fra le componenti positive del conto economico

---

<sup>423</sup> L'OIC Documento 12/2016 n. 28 Patrimonio netto, al paragrafo 21 stabilisce che <<Le operazioni ... effettuate tra la società e i soggetti che esercitano i loro diritti e doveri in qualità di soci ... escluse tutte le altre operazioni in cui i medesimi soggetti intervengono con qualificazioni diverse (ad esempio come clienti, fornitori o finanziatori) ... hanno natura patrimoniale e quindi i loro effetti sono rilevati direttamente a patrimonio netto>>.

senza trovare diretta contropartita in una posta del patrimonio netto, per evitare l'emersione di perdite nel bilancio d'esercizio <sup>424</sup>.

#### Caso aziendale

I contributi a copertura delle perdite sono stati fortemente limitati ad opera del *divieto di soccorso finanziario* introdotto dall'art. 6 comma 19 del DL 78 del 31.05.2010 e ripreso dal comma 5 dell'art. 14 del TUSP. Il divieto investe le società che presentano una situazione che sta cronicizzandosi sotto il profilo economico e che non può essere mascherata con coperture che utilizzano il patrimonio disponibile senza indagare ed affrontare le cause economiche.

Esempi di contributi appartenente alla fattispecie in esame è contenuta nel paragrafo dedicato al "Patrimonio netto e alle variazioni sul capitale sociale" a cui si rinvia.

### **5.10 Considerazioni conclusive sull'osservazione della prassi di bilancio**

La casistica delle rilevazioni contabili presente nella ricerca condotta sui bilanci delle società pubbliche, selezionati secondo quanto indicato nelle note introduttive al capitolo 4, permette di dare risposta al quesito di ricerca fissato.

*RQ13: Quali particolarità assume la rilevazione contabile delle operazioni della gestione delle società partecipate pubbliche?*

Allo stesso modo di quanto è dato osservare nella prassi contabile delle società private, il bilancio d'esercizio, secondo gli schemi e i contenuti

---

<sup>424</sup> Nelle società a partecipazione pubblica, eccezion fatta per i trasferimenti di capitali connessi alla ricostituzione del capitale sceso sotto il minimo di legge, è previsto dall'art. 14, comma 5 del TUSP, il divieto per le amministrazioni pubbliche di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari ed altre forme di sovvenzionamento, nelle società che hanno registrato perdite per tre esercizi consecutivi. Nemmeno l'accantonamento al fondo vincolato per il ripianamento delle perdite effettuato dalle amministrazioni locali proporzionalmente alla quota posseduta, ai sensi dell'art. 21 del TUSP, permette l'intervento a copertura della perdita, essendo detto accantonamento al fondo vincolato disposto per motivi prudenziali e di razionale utilizzo delle risorse pubbliche.

previsti dalla normativa civilistica, permette la rappresentazione della totalità delle operazioni nel rispetto dei principi fondamentali della chiarezza e veridicità.

Le esigenze di una migliore e compiuta informazione impongono deroghe, nei limiti di quanto esplicitamente ammesso dall'art. 2423-ter del Codice civile, costituite da modifiche alle singole voci, per rappresentare situazioni e fatti specifici quando le indicazioni aggiuntive esprimibili nella nota integrativa non permettono di conseguire la puntuale e completa informativa richiesta e auspicata.

La situazione è riscontrata nei bilanci delle società pubbliche, esercenti l'attività di sostegno finanziario e gestionale allo sviluppo di imprese, che investono a titolo di capitale di rischio e di credito, fondi propri e fondi di terzi. Nei bilanci di questa categoria di società è usuale la distinzione delle partecipazioni immobilizzate e dei crediti verso società controllate e collegate sdoppiati per separare gli elementi patrimoniali secondo la provenienza dei mezzi investiti.

La collocazione nel Gruppo Amministrazione pubblica determina rapporti infragruppo tipicamente nominati e previsti nella struttura delle diverse parti costituenti il Bilancio. Le partecipazioni in altre società del gruppo sono indicate nello Stato patrimoniale in base alla loro destinazione strategica, tra le Immobilizzazioni se destinate a investimento durevole, o nell'Attivo circolante se la destinazione è di breve durata.

Anche i crediti verso società ed enti infragruppo sono iscritti separatamente dai crediti della stessa natura vantati verso soggetti estranei al gruppo. Analogo trattamento è previsto per i debiti. È il caso della contabilizzazione dei crediti e debiti di natura commerciale verso soggetti infragruppo, imprese controllate, controllanti e collegate che non trovano contabilizzazione secondo le regole comuni nelle voci Crediti verso clienti e Debiti verso fornitori, ma sono appostati insieme ai crediti e ai debiti di finanziamento nelle voci Crediti e Debiti caratterizzati dalla specialità della relazione infragruppo.

All'interno dei gruppi, per ottimizzare la gestione della liquidità, sovente viene attivata la gestione di tesoreria unitaria con versamento periodico delle giacenze eccedenti gli impieghi previsti e l'accensione di anticipazioni in caso di situazioni illiquide. I crediti ed i debiti derivanti da queste operazioni trovano, secondo i principi contabili rappresentazione separata dalle ordinarie voci di credito e debito verso imprese del gruppo, attraverso poste residue quali Attività che non costituiscono immobilizzazioni o Debiti verso altri finanziatori. Nei bilanci esaminati la rappresentazione non segue tali indicazioni e le informazioni fornite risultano scarse e incomplete.

I rapporti infragruppo a cui si è fatto cenno influenzano anche il Conto economico relativamente all'area della gestione finanziaria e a quella riservata alle rettifiche delle attività finanziarie.

Le poste economiche delineano le dinamiche reddituali e le caratteristiche dell'attività di produzione ed erogazione dei servizi.

I Ricavi della produzione mostrano l'origine dei corrispettivi e le modalità di erogazione dei servizi nel dettaglio da inserire nella Nota integrativa. Ai corrispettivi derivanti dall'offerta assoggettata a tariffa si affiancano i canoni dei contratti di servizio e le integrazioni da parte di altri Enti, diversi dai soci, a fronte di particolari politiche di agevolazione richieste dagli stessi enti a favore di fasce di popolazione delle loro collettività di riferimento.

Nel Valore della produzione una componente significativa ed espressiva delle relazioni infragruppo, della profonda connessione fra la società e il socio pubblico e della strumentalità delle società al perseguimento delle finalità istituzionali proprie dell'Amministrazione pubblica partecipante, è la componente "*contributi in conto esercizio*" della posta A5) *Altri ricavi*. In essa confluiscono le quote annuali dei *contributi in conto impianti*, quando contabilizzati secondo il criterio raccomandato del *ricavo pluriennale*, e i *contributi in conto esercizio*, erogati ad integrazione dei ricavi o in riduzione dei costi gestionali caratteristici o atipici.

L'indicazione congiunta delle due diverse componenti nella posta di Conto economico non rende un buon servizio alla conoscenza da parte dei terzi delle dinamiche reddituali, rendendo necessaria l'adeguata informativa della composizione nella Nota integrativa, soprattutto quando la consistenza della posta è significativa, pur non essendo richiesto il dettaglio dalle norme civilistiche.

I bilanci esaminati, riguardanti una serie storica di almeno tre anni per società permettono di esprimere alcune considerazioni finali.

Innanzitutto è da rilevare che non sempre l'informazione è esaustiva e molti bilanci risultano nel complesso scarni, non permettono di comprendere le dinamiche gestionali in atto e di avere un'informazione completa, o almeno accettabile, sulla società.

In altri casi, invero non pochi, dalla lettura dei bilanci traspare chiara la volontà della società di comunicare le informazioni attraverso la ricchezza dei dati e la loro completezza per permettere la piena comprensione dell'andamento gestionale e del modo di perseguire gli obiettivi aziendali e le finalità del socio pubblico.

## Conclusioni

Le conclusioni della ricerca sono riportate nelle risposte ai diversi quesiti che hanno guidato lo svolgimento della ricerca e che si riportano di seguito

RQ1: *Qual è il modello adottato dalla pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi pubblici?*

La produzione dei servizi pubblici avviene sempre più diffusamente in modo indiretto, nell'ambito del processo di esternalizzazione mediante l'affidamento a soggetti terzi. La forma prevalente di privatizzazione adottata è quella "giuridica" o "formale" in cui la produzione è a cura di un soggetto giuridicamente privato, la cui proprietà e l'espressione della volontà e del potere decisionale rimangono nella sfera pubblica. Lo strumento adottato è la società commerciale, dotata di autonomia giuridica, inserita nel Gruppo Amministrazione pubblica, la cui holding è l'ente pubblico socio. Le società figlie sono tutte orientate verso le medesime finalità espresse dal soggetto economico del gruppo, un pool di persone fisiche che esprimono il potere politico dell'ente e il ruolo di comando della struttura amministrativa, costituente pertanto un'entità "bicefala", che governa senza possedere il capitale, ma disponendo del consenso politico e delle competenze professionali e dirigenziali richieste per la conduzione razionale ed efficiente del sistema aziendale in cui è inserito.

RQ2: *Qual è il modello di governance sulle società partecipate pubbliche?*

La *governance* del gruppo, quale modalità di coordinamento dei diversi attori nel perseguimento dei fini, è esercitata dalla holding attraverso l'attività di direzione e coordinamento e l'esercizio del controllo societario, diretto e indiretto, nelle forme e modalità definite dal codice civile e come recepito dalla normativa di settore. Il controllo assume rilievo nelle tipologie del controllo analogo e del controllo analogo congiunto nelle *società in house providing*, come delineato dalla normativa e dalla giurisprudenza prima comunitaria e poi nazionale.

Il controllo analogo sulle società in house, imprescindibile per l'affidamento diretto dei contratti, consiste nel controllo che l'Amministrazione pubblica esercita su una società, analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni

significative della società controllata, a tal guisa che lo status della società controllata sostanzialmente coincide con un organo della amministrazione controllante.

Il controllo di tipo strategico permette al soggetto economico dell'ente di assicurare nelle strutture produttive la "direzione unitaria", indirizzandole e coordinandole tutte verso obiettivi comuni, che permette alle entità giuridicamente distinte governate da un unico soggetto economico, di assicurare l'armonico perseguimento degli obiettivi del gruppo pubblico.

Il controllo "analogo", assimilabile al "controllo strategico" presuppone sempre l'esercizio di "direzione e coordinamento" al fine di "orientare" e "armonizzare" tutte le attività svolte dalle strutture organizzative presenti all'interno del "gruppo pubblico", ossia dell'Ente "allargato".

*RQ3: Qual è la reale dimensione assunta dal fenomeno delle società partecipate pubbliche che ha spinto alla riorganizzazione del settore?*

La consistenza quantitativa delle società partecipate pubbliche non è mai stato un dato univoco in quanto le diverse rilevazioni condotte, mosse da finalità diverse, non potevano fornire risultati omogenei. La numerosità delle società pubbliche, diffuse soprattutto presso gli Enti locali tanto da far definire il fenomeno "capitalismo municipale", è rimasta sempre una questione aperta. Risultati attendibili e prossimi al dato oggettivo si sono ottenuti solo con la revisione straordinaria delle partecipazioni all'atto dell'entrata in vigore del TUSP, il 23 settembre 2016, che ha coinvolto tutti gli enti pubblici detentori di partecipazioni e i cui risultati sono stati pubblicati dal MEF a maggio 2019.

Le rilevazioni del MEF non permettono di avere dati certi e precisi in quanto le Amministrazioni tenute alla comunicazione dei dati non hanno aderito tutte e le comunicazioni effettuate sono risultate incomplete.

I dati pubblicati dal MEF indicano una crescita delle società nel periodo dal 1990 fino al 2006, anno in cui si assiste alla costituzione di 400 società, picco mai più raggiunto, e dal quale inizia un trend di riduzione che porta a meno di 150 le nuove società costituite nel 2016.

Due distinti rapporti del MEF individuano in 6.560, uno, e in 5.693, il numero delle società esistente.

Le partecipazioni societarie comunicate nell'ambito della razionalizzazione straordinaria del 2016 prevista dal TUSP, ammontano a 32.427 di cui 32.207, il 99,32% possedute dagli Enti locali.

La maggior parte delle società, 3.862 pari al 67,84% dell'universo censito, opera nel settore terziario, prevalentemente nell'ambito delle attività professionali, scientifiche e tecniche, sostanzialmente società strumentali: Nel settore sono presenti 1.101 società rappresentanti il 19,34% delle società dichiarate. Nel settore terziario è rilevante anche la presenza di 554 società esercenti il trasporto e di 557 società attive nel noleggio e servizi di supporto alle imprese.

I dati sul risultato economico delle società evidenziano che il valore medio del risultato economico del periodo 2011-2015 è positivo in 2914 società, pari al 54% dell'universo considerato, ed ammonta complessivamente a poco più di 1,9 miliardi di euro. Le società in perdita sono 2.325, con un risultato negativo complessivo di quasi 1,8 miliardi di €.

I dati sui risultati economici del quinquennio considerato, sia annuali che medi del lustro, registrano un saldo positivo del settore delle società partecipate pubbliche. Il dato, è di tutta evidenza, non permette l'espressione di giudizi favorevoli visto il perdurante elevato livello di perdite registrate. La constatazione che la maggior parte delle società produce risultati positivi induce ad insistere nella ricerca dell'obiettivo minimo generalizzato di conseguire risultati economici almeno di pareggio, intervenendo con misure e strumenti tesi a migliorare e razionalizzare le gestioni aziendali.

L'organico delle società partecipate, uno degli elementi che permette di identificare le dimensioni delle società partecipate pubbliche nonché oggetto di attenzione anche nel TUSP, consta di 299.902 unità.

La maggior parte, il 63,64%, risulta concentrato nelle imprese di grandi dimensioni (con più di 250 dipendenti), rappresentanti solo il 4% delle società; la situazione sostanzialmente non muta se l'analisi viene circoscritta alle società con una quota di partecipazione pubblica superiore al 50%.

RQ4: *Qual è la definizione di servizio pubblico e quali classificazioni sono possibili secondo le modalità di produzione e di offerta?*

Un servizio si definisce pubblico se è un soggetto pubblico, normalmente lo Stato od un altro ente pubblico territoriale, a promuoverne la realizzazione e a definirne le modalità, in termini di caratteristiche qualitative, di prezzi, di tempi e di erogazione. Il servizio assume quindi i caratteri della pubblica utilità ed è in tali termini che va valutata la sua soddisfazione secondo i profili dell'equità e socialità, aspetti sensibilmente variabili e fortemente influenzati dalle ideologie politiche che ispirano l'interprete attuatore.

Il concetto di bisogno pubblico evolve continuamente, sia per la variabilità insita nel bisogno e sia per le continue innovazioni del contesto sociale ed economico, in termini di benessere raggiunto e stili di vita, che elevano lo standard "normale" dei bisogni.

L'ordinamento europeo ha incardinato il tema dei servizi pubblici nella distinzione tra "servizi di interesse economico generale" (SIEG) e "servizi di interesse generale" (SIG). Secondo la definizione normativa il "servizio di interesse generale" risulta caratterizzato da:

- a) offerta di mercato assente o a condizioni di svantaggio in termini di accesso, senza l'intervento pubblico;
- b) accessibilità fisica ed economica necessaria per il soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento;
- c) conseguimento delle finalità dello sviluppo omogeneo e della coesione sociale.

I servizi di carattere economico generale mantengono i caratteri sub b) e c) ma sono erogati sul mercato, o anche se ciò non si verifica, sono suscettibili di esserlo.

Quindi, i servizi di interesse generale si dividono in:

1. servizi di interesse economico generale suddivisi al loro interno in:
  - a) erogati in regime di mercato;
  - b) suscettibili di essere erogati in regime di mercato, ma che di fatto non lo sono, per motivi politici, sociali o comunque macro-economici;
2. altri servizi, ossia privi di interesse economico.

Nei servizi di interesse generale rientra lo svolgimento delle funzioni inerenti la potestà pubblica, quali la sicurezza, la giustizia, la difesa, la protezione sociale, il sistema di istruzione obbligatorio, tutte le attività di servizio non economico. Le attività di interesse economico generale sono i servizi postali, le telecomunicazioni, i trasporti, l'acqua, l'energia ed altri, attività comunque resi nell'ambito di un mercato concorrenziale dove si trovano ad operare soggetti privati ma anche pubblici.

I servizi di interesse economico generale assicurano una remunerazione e, quindi, sono generatori di profitti e collocabili sul mercato: indipendentemente dallo status giuridico dell'impresa e delle modalità di funzionamento, la loro produzione è soggetta alla legislazione in materia di concorrenza.

Relativamente ai servizi locali, secondo la previsione normativa, rinveniamo un'altra distinzione, non statica e variabile nel tempo secondo i contesti storici e politici:

- *servizi pubblici aventi rilevanza economica*, quelli che riguardano la collettività e che vengono offerti in un determinato mercato dietro il pagamento, da parte degli utenti, di un prezzo che, di regola, serve a coprire i costi, oltre a remunerare il capitale investito;
- *servizi pubblici privi di rilevanza economica*, quelli che hanno principalmente carattere solidaristico e che vengono svolti senza scopo di lucro.

I servizi pubblici sono caratterizzati dal grado di socialità, apprezzabile in base alla copertura del loro costo di produzione. La copertura del costo di produzione permette la seguente ulteriore classificazione:

- a) copertura nulla del costo di produzione, quando il servizio è completamente gratuito, erogato all'utente senza alcun corrispettivo;
- b) copertura parziale del costo di produzione mediante il pagamento di una tariffa, determinata senza tener conto delle leggi di mercato;
- c) copertura totale del costo di produzione mediante il pagamento di un prezzo che equipara il costo, determinato comunque al di fuori delle logiche di mercato.

Le politiche tariffarie permettono di perseguire diversi obiettivi specifici nell'ambito di una redistribuzione della ricchezza in quanto trasferiscono a carico

di fasce della collettività il costo di produzioni dirette al soddisfacimento dei bisogni di altre categorie.

*RQ5: Qual è la condizione di economicità nella produzione di servizi pubblici nelle società partecipate pubbliche?*

La produzione tecnica dei servizi non genera alcuna distinzione tra servizio pubblico e servizio privato. La distinzione si fonda sulle finalità della produzione, che nelle imprese pubbliche non consiste nello scambio e nella generazione di un profitto, bensì nella soddisfazione dei bisogni della collettività.

Le società pubbliche, appartenenti al gruppo pubblico, perseguono le medesime finalità istituzionali dell'ente holding, che assume il duplice ruolo di proprietario finanziatore e di cliente. L'ente socio fornisce i mezzi di produzione alla società e acquista il suo prodotto su base contrattuale attraverso il contratto di servizio.

Esse pertanto, sono rette da logiche economiche pubbliche e la loro economicità non può da queste esulare.

Le società pubbliche che producono servizi strumentali alle finalità proprie dei soci enti pubblici o servizi di interesse generale, pur configurate quali aziende di produzione, hanno la loro attività orientata alla soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento: la condizione di congruità consiste nel pareggio tra ricavi e costi e rappresenta il vincolo da rispettare per assicurare durevolmente la propria capacità di prestare servizi alla collettività, diversamente da quanto avviene nelle imprese private.

Se il servizio è di interesse economico generale, si rende necessaria una ulteriore distinzione delle società pubbliche produttrici sulla base del livello di copertura del costo di produzione:

- c. società che operano in pieno ed esclusivo regime di mercato e applicano prezzi almeno pari al costo economico tecnico;
- d. società che pur potendo operare in regime di mercato ne restano fuori perché applicano tariffe inferiori al prezzo di mercato (e al costo economico tecnico).

Nel caso sub a) le società sono guidate dalla logica imprenditoriale di congrua remunerazione del capitale e del profitto. Il reddito prodotto in siffatte

circostanze assume la caratteristica di reddito “consumabile” da parte dell’Amministrazione pubblica sociale che destina tale risorsa alla produzione di nuove utilità a favore dei cittadini.

Nel caso sub b), la società pubblica colloca i servizi di interesse economico generale non secondo un prezzo di vendita che assicura la piena remunerazione di tutti i fattori produttivi, compreso il capitale di rischio, ma secondo piani tariffari modulati sul grado di socialità che, al massimo, coprono il costo di produzione.

La logica del pareggio di gestione non esclude la possibilità che possano convivere esercizi con risultati positivi e negativi, inevitabili considerata la variabilità della gestione. Ma tali scostamenti, fisiologici, devono tendere a compensarsi fra loro perché gestioni con risultati costantemente positivi, o negativi, evidenzerebbero anomalie rilevanti.

*RQ6: Quali sono stati gli effetti delle norme emanate in materia di società pubbliche fino alla vigilia della riforma introdotta con il D. Lgs. 175 del 2016?*

In materia di società pubbliche il legislatore è rimasto sostanzialmente inattivo fino al 2006, favorendone in tal modo la proliferazione.

Il Decreto Legge 223 del 4 luglio 2006, cosiddetto “decreto Bersani”, con l’intento di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato, introduce nell’ordinamento il vincolo alle società partecipate pubbliche, anche miste con capitale privato, di operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti, escludendo la possibilità di operare a favore di altri soggetti e con divieto di partecipazione in altre società. È previsto inoltre il vincolo dell’oggetto sociale esclusivo e limitato, anche se con decorrenza rinviata nel tempo.

Fino al 2015 le disposizioni di legge si sono succedute frequenti e hanno riguardato diversi aspetti: il numero ed i compensi degli organi amministrativi, la tutela della concorrenza e del mercato, la costituzione ed il mantenimento di partecipazioni societarie da parte degli enti comunali, la regolamentazione dell’assunzione di personale dipendente fino all’applicazione dei principi in materia di reclutamento del personale vigenti per la pubblica amministrazione, l’assoggettamento delle società partecipate pubbliche ai vincoli del patto di stabilità con atteggiamento altalenante, ma con la previsione di sanzioni in caso

di atteggiamenti elusivi da parte dei soggetti chiamati all'applicazione delle norme.

La legge di stabilità del 2014, Legge 147 del 27 dicembre 2013, introduce l'obbligo per l'amministrazione pubblica di accantonamento di una quota della perdita dell'esercizio precedente della società partecipata, proporzionale alla partecipazione posseduta. Si fa strada anche la necessità di razionalizzare il comparto, istituto previsto dalla Legge, n. 190 del 23 dicembre 2014.

Le norme approvate nell'arco di un decennio sono state molte, ma nel complesso prive di strumenti che le rendessero efficaci, quali norme sanzionatorie specifiche e interventi sostitutivi in caso di inadempienza. I termini apparivano o venivano universalmente considerati molto spesso non perentori, a volte le norme venivano rinviate, se non addirittura abrogate, su pressione degli enti tenuti alla loro applicazione.

Il contesto di riferimento era inoltre alquanto confuso per la presenza di norme sparse in diversi provvedimenti. Nel 2014 la coalizione politica al potere, tramite il Governo, ha ritenuto la questione rilevante e di primissimo ordine nel contesto più ampio riguardante il generale funzionamento della pubblica Amministrazione ed ha riservato al riordino delle società pubbliche uno dei primi interventi nell'ambito della programmata riforma generale del sistema amministrativo pubblico.

*RQ7: Quali sono i cardini della riforma delle società pubbliche?*

Il D. Lgs. 175 del 19 agosto 2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), attuativo della delega contenuta nella Legge 124/2015, ha riordinato organicamente la complessa e frammentata normativa vigente in materia di società partecipate temperando gli aspetti di matrice civilistica con quelli amministrativi e soprattutto sancendo espressamente e con forza la centralità dei criteri economico-aziendali nella condotta delle procedure amministrative, strada maestra ed inevitabile per conseguire la finalità costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica.

I cardini della riforma possono essere individuati in:

- finalità della riforma, identificate nell'efficiente gestione dello strumento delle partecipazioni pubbliche, nella tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nella razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica;

- regolamentazione delle società partecipate esclusivamente dalle norme del TUSP e, solo in caso di sua carenza, dalle norme del codice civile e dalle norme generali del diritto privato;
- riconoscimento della natura esclusivamente privatistica delle società e assoggettamento alle norme sul fallimento e sul concordato preventivo;
- individuazione delle forme societarie ammesse costituite dalle società di capitali, eccezion fatta per la società in accomandita per azioni, e società cooperative, anche in forma consortile;
- vincolo di scopo: liceità per Enti pubblici della costituzione, mantenimento o acquisizione di società strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali e possibilità di far ricorso alla partecipazione solo quando il mercato non è in grado di assicurare la produzione;
- vincolo di attività: la società pubblica può svolgere esclusivamente una delle seguenti attività espressamente previste:
  - 1) produzione di un servizio di interesse generale, compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali allo stesso servizio;
  - 2) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di accordi di programma con altre amministrazioni pubbliche;
  - 3) realizzazione e gestione di un'opera pubblica e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un partenariato con soggetti privati da individuare con procedura ad evidenza pubblica;
  - 4) autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o alle loro funzioni;
  - 5) servizi di committenza, incluse le committenze ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici;
- obbligo di motivazione analitica degli atti deliberativi della costituzione, mantenimento o acquisizione di partecipazioni sulla necessità della scelta e sulla sua opportunità, attraverso analisi tecniche quali ad esempio il ricorso a business plan, rispetto ad ipotesi di destinazione alternativa delle risorse (valutando il costo opportunità per l'ente) e di gestione diretta o esternalizzata del servizio.

RQ8: *La razionalizzazione attuata ai sensi della riforma quali risultati ha prodotto e quali sono le criticità emerse?*

La riforma ha iniziato da subito a produrre frutti per effetto della Revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dal TUSP. Gli esiti della razionalizzazione, analizzati nel Rapporto della Struttura del MEF competente, ha indicato il numero dichiarato delle partecipazioni possedute dalle Amministrazioni pubbliche e delle società partecipate dagli enti pubblici, i flussi monetari in entrata a seguito delle dismissioni e numerosi altri dati che permettono di avere una conoscenza molto più ampia e profonda sui diversi aspetti e sulle questioni aperte del settore.

La razionalizzazione straordinaria ha individuato 2.923 partecipazioni da alienare, di cui 1724 attivate a fine 2018. Le 1.058 alienazioni con procedura ad evidenza pubblica hanno prodotto introiti per 189 milioni di €, mentre le 644 alienazioni in base a trattativa diretta con un solo acquirente hanno avuto un controvalore di 230 milioni di €. Il valore complessivo delle cessioni risulta ragguardevole e lascia presupporre ulteriori introiti dalle altre cessioni programmate.

L'analisi e il monitoraggio effettuato dalla Struttura del MEF, apprezzabile per attenzione e approfondimento delle situazioni che mostravano incoerenze, ha evidenziato diverse criticità che hanno portato gli enti tenuti, nel dubbio interpretativo generato dalla norma, a non deliberare interventi di razionalizzazione.

Le criticità di maggior rilievo emerse risultano:

*a) necessità di un coordinamento delle norme del TUSP con quelle del diritto societario*

L'applicazione delle nuove norme ha evidenziato la necessità di un coordinamento tra norme come nel caso di inadempimenti da parte dell'Ente socio che impongono agli organi societari l'adozione di atti specifici, pur non essendo questi a conoscenza del fatto che impone la loro azione. Si pensi all'inefficacia degli atti di acquisto di partecipazioni avvenuti senza l'adozione dell'atto deliberativo motivato dell'organo competente o all'obbligo di porre in liquidazione le società nel caso in cui le amministrazioni socie non adottano l'atto di ricognizione o non completano la definizione della dismissione della

partecipazione entro i termini previsti. In questi casi gli amministratori delle società sono tenuti ad attivare specifiche procedure civilistiche, ma nessuna norma stabilisce come gli stessi debbano essere informati delle circostanze che impongono loro l'adozione di specifici provvedimenti, come richiesti dal TUSP.

*b) definizione del controllo pubblico congiunto*

Evidente è il contrasto emerso tra le posizioni assunte dalla giurisprudenza amministrativa e dagli organi ministeriali competenti, nella definizione del “controllo pubblico congiunto”, controllo da parte di una pluralità di enti pubblici, ciascuno in possesso di quote minime, che congiuntamente detengono una partecipazione che permette il controllo sulla società. La Struttura di indirizzo e monitoraggio del MEF nella Direttiva del 15 febbraio 2018 ha ritenuto sussistente il controllo per fatti concludenti laddove il Cons. Stato, sez. V, sent. 23 gennaio 2019, n. 578 ritiene necessaria la presenza di un patto formale diretto ad esercitare il controllo sulla società.

*c) definizione di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale*

Identica situazione scaturisce dalla mancata precisa individuazione dei servizi di interesse generale e dei servizi di interesse economico generale, essendo mancante, sia a livello comunitario che nazionale, l'identificazione delle attività di produzione di beni e servizi ad essi riconducibile. L'indeterminatezza ha permesso comportamenti elusivi da parte di enti che hanno ritenuto alcuni servizi di interesse generale e non adottato nessun intervento di razionalizzazione per società con caratteristiche tali da essere destinate alla dismissione.

Le suddette criticità hanno mostrato la necessità non solo di interventi “manutentivi” della norma, per dissuadere i destinatari da comportamenti elusivi, ma anche di interventi regolatori su altri strumenti ed istituti rispolverati dagli enti pubblici, quali ad esempio le aziende speciali o le fondazioni di partecipazione, per eludere la stringente normativa prevista per le società.

*RQ9: Quali effetti ha prodotto la riforma sull'informativa esterna delle società pubbliche?*

Gli stretti collegamenti esistenti tra l'Ente pubblico socio, soprattutto se controllante e la società partecipata pubblica, richiedono necessariamente una

valutazione dell'andamento economico e della situazione patrimoniale e finanziaria della società attraverso l'informativa di bilancio. Il bilancio permette di individuare le modalità attraverso cui l'ente interviene nella gestione della società, ad esempio tramite la fissazione dei canoni del servizio, la concessione di contributi agli investimenti o in conto copertura oneri di gestione. In aggiunta a tale ordinaria informativa il TUSP ha ampliato gli obblighi a carico delle società controllate da espletare nell'ambito del sistema informativo esterno e di bilancio, rappresentata da:

a) Relazione sul governo societario, prevista dall'art. 6 comma 4, in cui la società informa sull'adozione di specifici piani di valutazione del rischio di crisi aziendale e su altri strumenti di governo societario, fra i quali l'adozione di programmi di responsabilità sociale d'impresa;

b) Separazione contabile nel caso di svolgimento di attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, congiuntamente ad attività svolte in regime di mercato, a norma dell'art. 6 comma 1. La Direttiva sulla separazione contabile emanata dalla Struttura di Monitoraggio del MEF prevede la compilazione di conti annuali separati secondo schemi predefiniti, sottoposti a giudizio di conformità contabile del Revisore, da rendere pubblici contestualmente ai documenti e agli allegati di bilancio.

*RQ10: Qual è l'informativa di bilancio prevista per le società a partecipazione pubblica?*

Le società a partecipazione pubblica soggiacciono integralmente alla normativa prevista per le società commerciali dal Codice civile, se non espressamente derogate dal TUSP. Le norme in materia di bilancio d'esercizio trovano pertanto piena applicazione anche se in più circostanze risultano necessari adeguamenti e integrazioni per il raggiungimento delle finalità.

Finalità principale del bilancio è informare in modo veritiero e corretto sulla situazione patrimoniale e finanziaria, nonché sul risultato economico d'esercizio della società fornendo agli stakeholders tutte le informazioni per le valutazioni ai fini dell'assunzione delle conseguenti decisioni. Tra essi assume particolare rilievo la holding del Gruppo Amministrazione pubblica, interessata al

documento oltre che per l'esercizio della funzione di socio, ai fini della redazione del proprio bilancio consolidato.

La redazione del bilancio d'esercizio comporta anche l'adesione alle modalità di contabilizzazione definite dai principi contabili.

*RQ11: Qual è l'informativa esterna integrativa di quella di bilancio a cui sono tenute le società partecipate pubbliche?*

Il TUSP ha introdotto per le società pubbliche adempimenti suppletivi in aggiunta agli ordinari adempimenti informativi di bilancio previste per le società commerciali in genere, consistenti in:

- a) Relazione annuale sul governo societario;
- b) separazione contabile in caso di svolgimento di attività in regime di mercato congiuntamente ad attività protette da diritti speciali o esclusivi.

La *Relazione sul governo societario* fornisce informazioni all'assemblea in materia di:

- 1) specifici programmi di valutazione del rischio aziendale;
- 2) adozione di strumenti integrativi di governo societario, in considerazione delle dimensioni, delle caratteristiche organizzative e dell'attività svolta, quali: *i)* regolamenti interni diretti al rispetto delle norme sulla concorrenza; *ii)* codici di condotta propri o adesione a codici di condotta collettivi; *iii)* istituzione di un ufficio di controllo interno che collabora con l'organo di controllo societario; *iv)* programmi di responsabilità sociale d'impresa. Nel caso di mancata adozione indica le cause che l'hanno determinata.

La Relazione è pubblicata congiuntamente al bilancio d'esercizio.

Di assoluta rilevanza e preminenza è l'obbligo relativo all'adozione di programmi di valutazione del rischio aziendale che prevede l'individuazione di indicatori che segnalano lo stato di preallerta e impongono all'organo amministrativo l'adozione di piani di risanamento al fine di evitare l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause.

La valutazione del piano richiede una visione prospettica dell'azienda e l'allestimento di piani economico-finanziari per accertare la sostenibilità del debito nell'arco di almeno un semestre. Nella Relazione gli amministratori sono tenuti a relazionare sull'attività di monitoraggio esperita.

L'impianto voluto dalla norma è favorire l'emersione di segnali premonitori della crisi che permettano un sollecito intervento e l'adozione di correttivi che possano limitare gli effetti negativi di perdite a valere sui fondi e sulle risorse pubbliche.

La concreta applicazione del dettato normativo è stato osservato nelle Relazioni pubblicate nella sezione Società trasparente dei siti societari. Nel primo anno di obbligo, il 2016, è stato riscontrato che molte società hanno ignorato l'obbligo, diventato più diffuso ma non ancora generalizzato negli esercizi successivi.

L'adempimento risultato ottemperato in base alla redazione di uno specifico e autonomo documento o quale sezione nell'ambito della Relazione sulla gestione, destinata anch'essa alla pubblicazione congiuntamente al Bilancio d'esercizio. Quest'ultima modalità, anche se permette di raggiungere sostanzialmente gli obiettivi voluti dalla norma, non risulta pienamente rispettosa della forma richiesta e comporta una comunicazione esterna ridotta perché richiede una ricerca accurata per la sua individuazione all'interno di documenti già voluminosi per il proprio contenuto obbligatorio.

La *separazione contabile*, nel caso di contemporaneo esercizio di attività di mercato e attività protette, costituisce un'espressa deroga all'obbligo di separazione societaria, generalmente previsto. In base alle disposizioni del TUSP, la Struttura di indirizzo e monitoraggio del MEF ha emanato il 9 settembre 2019 la Direttiva in materia, la cui puntuale applicazione costituisce obbligo per le società destinatarie.

La contabilità separata impone la tenuta di conti dedicati per attività e comparti produttivi esclusivi, nonché per comparti e servizi che producono componenti positivi e negativi di reddito, da ripartire in base ad appropriati driver.

A fine anno è prevista la redazione di schemi di Stato patrimoniale e Conto economico che, in piena corrispondenza ai dati del bilancio di esercizio, rappresentano la situazione patrimoniale ed economica delle diverse attività svolte e dei relativi comparti produttivi.

La documentazione inerente la contabilità separata, le procedure adottate e gli schemi di rendicontazione sono sottoposti al giudizio di conformità del soggetto incaricato della revisione legale dei conti.

Il fine della separazione contabile è evitare comportamenti distorsivi della concorrenza attraverso la destinazione alle attività di mercato di risorse derivanti dallo svolgimento delle attività protette.

Ulteriore attività di informativa a cui sono tenute le società partecipate pubbliche è la trasmissione all'Ente holding del Bilancio d'esercizio e di note illustrative sulle procedure e valutazioni adottate, al fine della redazione del Bilancio consolidato del Gruppo pubblica Amministrazione di appartenenza, unico strumento in grado di rappresentare con visione unitaria e sistemica l'azione complessiva del gruppo posta in essere dai diversi attori.

L'informativa di bilancio si completa con la cosiddetta informativa non finanziaria, su base volontaria tranne che la società non rivesta la qualifica di Ente di interesse pubblico, nel qual caso sorge l'obbligo della redazione della Dichiarazione non finanziaria, introdotta nel nostro ordinamento nel 2016.

L'informativa non finanziaria ha come obiettivo informare la collettività degli stakeholder, in aggiunta ai risultati finanziari ottenuti dalla società, sul valore sociale prodotto e reso disponibile alla collettività di riferimento in termini di sviluppo delle competenze delle persone legate all'azienda e dal miglioramento in termini di benefici sociali e ambientali generati. Ciò presuppone l'assunzione della strategia della Responsabilità sociale di impresa e l'adozione di specifici programmi, culmina con la relativa rendicontazione attraverso il Bilancio di solidarietà.

Al riguardo sono stati esaminati Bilanci di solidarietà di un campione di società pubbliche, di grandi e piccole dimensioni, che hanno evidenziato l'utilità dello strumento nell'informativa in materia ambientale e di utilità create a favore della popolazione per accrescere il suo benessere complessivo, in misura aggiuntiva ai servizi di pubblica utilità prodotti. La redazione del Bilancio di sostenibilità, soprattutto da parte di imprese medio piccole che non dispongono di ingenti risorse, rappresenta un'apprezzabile iniziativa diretta ad informare gli stakeholder sull'intero valore prodotto dall'attività svolta.

*RQ12: Qual è la significatività del risultato economico delle società partecipate pubbliche?*

Nel precedente capitolo 2 è stata affrontata la problematica dell'economicità nelle società partecipate pubbliche e nella RQ5 si è evidenziato

che in tali imprese pubbliche la finalità dell'istituto non è il conseguimento di un reddito remunerativo dei fattori produttivi e generatore di profitti quanto la copertura dei costi, in un'ottica di pareggio che permetta all'impresa di perdurare nel tempo a svolgere le attività previste, dirette a generare vantaggi alla collettività con la produzione e con l'offerta di servizi di pubblica utilità.

La finalità dell'utilità sociale, molto più marcata rispetto alle imprese private, comporta l'assenza del fine di lucro nelle società pubbliche che non operano in regime di mercato. Il perseguimento dell'equilibrio economico e l'autosufficienza necessari per permettere il perdurare dell'impresa sono raggiunti attraverso la fissazione dei corrispettivi dei contratti di servizio privi di mark-up, stabiliti in misura tale da permettere la copertura dei costi di produzione.

Nelle aziende produttrici di servizi di interesse economico generale, qualora la società operi in pieno ed esclusivo regime di mercato e applichi prezzi almeno pari al costo economico tecnico è del tutto normale che la società consegua ordinariamente risultati positivi: in tali circostanze l'utile prodotto non assume significati e valenze contrari alle finalità pubbliche in quanto il reddito, anche se erogato come dividendo all'ente socio, ha valore di reddito "consumabile" destinato ad essere impiegato nella produzione di altri servizi ed utilità a favore della collettività di riferimento.

*RQ13: Quali particolarità assume la rilevazione contabile delle operazioni della gestione delle società partecipate pubbliche?*

Allo stesso modo di quanto è dato osservare nella prassi contabile delle società private, il bilancio d'esercizio, secondo gli schemi e i contenuti previsti dalla normativa civilistica, permette la rappresentazione della totalità delle operazioni nel rispetto dei principi fondamentali della chiarezza e veridicità.

Le esigenze di una migliore e compiuta informazione impongono deroghe, nei limiti di quanto esplicitamente ammesso dall'art. 2423-ter del Codice civile, costituite da modifiche alle singole voci, per rappresentare situazioni e fatti specifici quando le indicazioni aggiuntive esprimibili nella nota integrativa non permettono di conseguire la puntuale e completa informativa richiesta e auspicata.

La situazione è riscontrata nei bilanci delle società pubbliche, esercenti l'attività di sostegno finanziario e gestionale allo sviluppo di imprese, che investono a titolo di capitale di rischio e di credito, fondi propri e fondi di terzi. Nei bilanci di questa categoria di società è usuale la distinzione delle partecipazioni immobilizzate e dei crediti verso società controllate e collegate sdoppiati per separare gli elementi patrimoniali secondo la provenienza dei mezzi investiti.

La collocazione nel Gruppo Amministrazione pubblica determina rapporti infragruppo tipicamente nominati e previsti nella struttura delle diverse parti costituenti il Bilancio. Le partecipazioni in altre società del gruppo sono indicate nello Stato patrimoniale in base alla loro destinazione strategica, tra le Immobilizzazioni se destinate a investimento durevole, o nell'Attivo circolante se la destinazione è di breve durata.

Anche i crediti verso società ed enti infragruppo sono iscritti separatamente dai crediti della stessa natura vantati verso soggetti estranei al gruppo. Analogo trattamento è previsto per i debiti. È il caso della contabilizzazione dei crediti e debiti di natura commerciale verso soggetti infragruppo, imprese controllate, controllanti e collegate che non trovano contabilizzazione secondo le regole comuni nelle voci Crediti verso clienti e Debiti verso fornitori, ma sono appostati insieme ai crediti e ai debiti di finanziamento nelle voci Crediti e Debiti caratterizzati dalla specialità della relazione infragruppo.

All'interno dei gruppi, per ottimizzare la gestione della liquidità, sovente viene attivata la gestione di tesoreria unitaria con versamento periodico delle giacenze eccedenti gli impieghi previsti e l'accensione di anticipazioni in caso di situazioni illiquide. I crediti ed i debiti derivanti da queste operazioni trovano, secondo i principi contabili rappresentazione separata dalle ordinarie voci di credito e debito verso imprese del gruppo, attraverso poste residue quali Attività che non costituiscono immobilizzazioni o Debiti verso altri finanziatori. Nei bilanci esaminati la

rappresentazione non segue tali indicazioni e le informazioni fornite risultano scarse e incomplete.

I rapporti infragruppo a cui si è fatto cenno influenzano anche il Conto economico relativamente all'area della gestione finanziaria e a quella riservata alle rettifiche delle attività finanziarie.

Le poste economiche delineano le dinamiche reddituali e le caratteristiche dell'attività di produzione ed erogazione dei servizi.

I Ricavi della produzione mostrano l'origine dei corrispettivi e le modalità di erogazione dei servizi nel dettaglio da inserire nella Nota integrativa. Ai corrispettivi derivanti dall'offerta assoggettata a tariffa si affiancano i canoni dei contratti di servizio e le integrazioni da parte di altri Enti, diversi dai soci, a fronte di particolari politiche di agevolazione richieste dagli stessi enti a favore di fasce di popolazione delle loro collettività di riferimento.

Nel Valore della produzione una componente significativa ed espressiva delle relazioni infragruppo, della profonda connessione fra la società e il socio pubblico e della strumentalità delle società al perseguimento delle finalità istituzionali proprie dell'Amministrazione pubblica partecipante, è la componente "*contributi in conto esercizio*" della posta A5) *Altri ricavi*. In essa confluiscono le quote annuali dei *contributi in conto impianti*, quando contabilizzati secondo il criterio raccomandato del *ricavo pluriennale*, e i *contributi in conto esercizio*, erogati ad integrazione dei ricavi o in riduzione dei costi gestionali caratteristici o atipici.

L'indicazione congiunta delle due diverse componenti nella posta di Conto economico non rende un buon servizio alla conoscenza da parte dei terzi delle dinamiche reddituali, rendendo necessaria l'adeguata informativa della composizione nella Nota integrativa, soprattutto quando la consistenza della posta è significativa, pur non essendo richiesto il dettaglio dalle norme civilistiche.

I bilanci esaminati, riguardanti una serie storica di almeno tre anni per società permettono di esprimere alcune considerazioni finali.

Innanzitutto è da rilevare che non sempre l'informazione è esaustiva e molti bilanci risultano nel complesso scarni, non permettono di comprendere le dinamiche gestionali in atto e di avere un'informazione completa, o almeno accettabile, sulla società.

In altri casi, invero non pochi, dalla lettura dei bilanci traspare chiara la volontà della società di comunicare le informazioni attraverso la ricchezza dei dati e la loro completezza per permettere la piena comprensione dell'andamento gestionale e del modo di perseguire gli obiettivi aziendali e le finalità del socio pubblico.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il controllo ai fini del consolidamento*, in *Guida ai principi contabili internazionali*, modulo 5, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.
- AA.VV., *Joint venture - I.A.S. 31*, in *Guida ai principi contabili internazionali*, modulo 5, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.
- ADIUTORI A., *Le forme tecniche del bilancio*, in *La nuova disciplina dei bilanci di società*, a cura di BUSSOLETTI M., Giappichelli, Torino, 1993.
- AMADUZZI A., *Il sistema aziendale e i suoi sottosistemi*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1, 1972.
- AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1978.
- AMMANNATI L. (a cura di), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995.
- ANSELMINI L. (a cura di), *L'azienda "Comune"*, Maggioli, Rimini, 1995.
- ANTONICELLI G., MAURO A., "La disciplina delle società partecipate dalla legge delega 124/2015 al Testo Unico 175/2016", in LACCHINI M., MAURO C.A., (a cura di), *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del Nuovo Testo Unico. Verso un paradigma pubblico-privato*, Giappichelli, Torino, 2017.
- AQUINO S., *Indici di bilancio premonitori di crisi aziendali: aspetti teorici e verifiche empiriche*, in *Rivista italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, 2014, n. 2.
- Associazione Trasporti ASSTRA, *Linee guida del Bilancio sociale*, 2008, <http://www.asstra.it/conoscenza/publicazione/linee-guida-del-bilancio-sociale.html>.
- ASTIGIANO, G., *Le linee guida della riforma*, in *Azienditalia*, n. 10, 2016.
- ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006.
- BARBIERO A.– BONACCORSO C., *Note di analisi sulla disciplina per le società che gestiscono servizi strumentali*, in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it), n. 7, 2012.

- BARESANO C., *I vincoli gravanti sulle società partecipate*, in Atti del Convegno nazionale “*Il sistema delle società partecipate dagli enti locali. Doveri di governance, adempimenti dei comuni ed operazioni straordinarie*”, 2012, in [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it).
- BATTINI S., *Il personale*, voce del *Trattato di Diritto amministrativo*, Tomo primo, Giuffrè, Milano, 2000.
- BELLESIA M., *I rapporti contabili tra l'Ente locale e le proprie società partecipate*, in *Azienditalia*, n. 3, 2013.
- BERTINI U., *Il sistema d'azienda*, Giappichelli, Torino, 1990.
- BORGONOV E., *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 1988.
- BORGONOV E., “*Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*”, Egea, Milano, 1996.
- BORGONOV E., *Che fine hanno fatto le riforme*, in *Azienda pubblica*, n. 3, 1999.
- BORGONOV E., *L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche*, in *Azienda Pubblica*, Maggioli, Rimini, n. 4/2000.
- BUCCELLATO A., *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1992.
- CALZONI M., “*L'indicatore complessivo di rischio da crisi aziendale e gli strumenti di governo*”, Relazione (a cura) per ASM ISA spa, Vigevano, 2017.
- CAPALDO P., *La programmazione aziendale*, Giuffrè, Milano, 1965.
- CAPALDO P., *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, in *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Atti del Convegno annuale Aidea, Roma, 28-30 settembre 1995, Clueb, Bologna, 1996.
- CAPALDO P., *Reddito, capitale e bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1998.
- CARAMEL R., *Il bilancio delle imprese*, Coopers & Lybrand, Milano, 1996.
- CARATOZZOLO M., *Il bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CASSANDRO P.E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1970.
- CATTANEO M., MANZONETTO P., *Il bilancio d'esercizio*, Etas Kompass, Milano, 1992.
- CIVETTA E., *I vincoli e gli obblighi imposti alle società partecipate: excursus normativo*, in *la Finanza locale*, n. 6, 2010.

- CIVETTA E., *L'assoggettamento al patto di stabilità*, in *la Finanza locale*, n. 6, 2010.
- COLOMBO E., *Il Bilancio d'esercizio*, Tr. CP, Torino, 1994. CODA V., *Valutazioni economiche e morali nella conduzione dell'impresa*, in AA.VV. *Etica ed economia*, 1988.
- COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA SPESA PUBBLICA, *Proposte per una Revisione della spesa pubblica 2014-2016*, [http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/PRIME\\_PROPOSTE\\_PER\\_UNA\\_REVISIONE DELLA SPESA\\_xfinale.pdf](http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/PRIME_PROPOSTE_PER_UNA_REVISIONE DELLA SPESA_xfinale.pdf), 2014.
- COMITATO DI ESPERTI IN MATERIA ECONOMICA E SOCIALE, *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Scheda 3.iii, giugno 2020, COMMISSIONE EUROPEA, *Country Report Italy 2016*, SWD.
- CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI – FONDAZIONE ARISTEIA, *Documento n. 15 – La contabilizzazione dei contributi*, 2003.
- CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E CONSIGLIO NAZIONALE DEI RAGIONIERI, *Enti locali – Attività di direzione e coordinamento*, in *Guida agli Enti locali*, n. 16, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.
- CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI, *L'applicazione ragionata della disciplina della preallerta nelle società a controllo pubblico ai tempi del Covid-19*, luglio 2020.
- COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETA' E LA BORSA Delibera 21273 del 21.02.2020 *"Pubblicazione dell'elenco dei soggetti che hanno pubblicato la dichiarazione individuale o consolidata di carattere non finanziario prevista dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 30 dicembre 2016 n. 254"*.
- CORONELLA, S. *I modelli di previsione delle crisi aziendali: alcune riflessioni*, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, 2009.
- CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, *Gli organismi partecipati dagli enti locali*, Relazione, 2017.
- CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, *Gli organismi partecipati dagli enti locali*, Relazione, 2018.
- CORVINO A., *Le "dimensioni" dell'efficacia nel settore del trasporto pubblico locale. Un'analisi empirica*, 2013, Quaderni RIREA n. 101, Roma.

- COSTA A., FANELLI R., LOIERO R., TAFURO A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1, 2014.
- D'ALESSIO L., *La gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento*, Giappichelli, Torino, 1992.
- D'ALESSIO L., *Le aziende pubbliche, Management Programmazione Controllo*, vol. I, Liguori Editore, Napoli, 2008.
- D'ARIES C., GLINIANSKI S., TESSARO T., *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2016.
- DI MAJO A. (a cura di), *Le politiche di privatizzazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- DI STEFANO V., *Privatizzazioni e sistema delle partecipazioni statali*, Etsi, Roma, 1994.
- DOSSENA G., *La privatizzazione delle imprese. Modalità, problemi, prospettive*, Egea, Milano, 1990.
- ECCLES R. G., KRZUS M.P., CASADEI, *Report Integrato. Rendicontazione integrata per una strategia sostenibile*, Philanthropy, Forlì, 2012.
- FARNETI G., *Le problematiche gestionali più attuali delle società partecipate degli enti locali*, in *Azienditalia*, n. 11, 2012.
- FARNETI G., *Il nuovo perimetro delle società partecipate secondo la legge di stabilità*, in *Azienditalia*, n. 1, 2015.
- FARNETI G., *Le Linee Guida della Riforma*, in *Azienditalia*, n. 10, 2016.
- FAVOTTO F., BOZZOLAN S., PARBONETTI A., *Economia aziendale*, 2011, McGrawHill, Milano.
- FERRERO G., *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968.
- FERRERO G., *Impresa e management*, Giuffrè, Milano, 1980.
- GALGANO F., *Il nuovo diritto societario*, CEDAM, Padova, 2003.
- GARGANESE R., GRASSO A., SUSIGAN R., TANCREDI A., *Un'analisi comparativa delle banche dati sulle partecipazioni locali. Focus sui conti pubblici territoriali*, in *Atti XXXVI Conferenza italiana di scienze regionali*, 2015.

- GARLATTI A., IACUZZI, S., LOMBRANO A., *Il governo delle partecipazioni regionali. Criteri decisionali e valutazioni nelle scelte di razionalizzazione*, Azienda pubblica, 2019, n. 3.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- GRANDIS F.G., *La break-even analysis nelle Amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 1999.
- GRANDIS F.G., *Verso un sistema integrato di contabilità economica*, in *GDC - Il Giornale dei Dottori Commercialisti*, n. 3, 2000.
- GRANDIS F.G., (a cura di), *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Marche*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- GRANDIS F.G., *Le ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, Quaderni Monografici RIREA, n. 47, 2006.
- GRANDIS F.G., *Gli enti locali come holdings: problemi di governance e di informativa*, Atti dell'incontro di studio "La finanza territoriale tra nuova governance e indebitamento", Urbino 26 novembre 2007, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 5/6, Pagine, Roma, 2007.
- GRANDIS F.G., *La valutazione delle partecipazioni pubbliche nel bilancio dell'ente holding*, Giappichelli, Torino, 2010.
- GRANDIS F.G., *Il sistema contabile degli ordini professionali*, Giuffrè, Milano, 2013.
- GRANDIS F.G., MATTEI G., *L'armonizzazione delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica*, Giuffrè, Milano, 2014.
- GUATRI L., *Le privatizzazioni: un tema di grande attualità in molti paesi*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 11/12, 1992.
- HINNA L., MONTEDURO F., MONFARDINI P., "La misurazione delle performance: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni", in AA.VV. *Misurare per decidere*, Rubbettino ed., 2006.
- HOOD C., *A public management for all seasons?*, *Public Administration*, 69, 1991.
- INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL, *Il Framework <IR> internazionale, Reporting integrato*, 2013.
- KELMAN S. e *Public administration and organization studies*, *The Academy of management annals*, 1, 2007.

- LACCHINI M., *Modelli teorico-contabili e principi di redazione del bilancio*, GIAPPICHELLI, Torino, 1994.
- LACCHINI M., MAURO C.A., (a cura di), *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del Nuovo Testo Unico. Verso un paradigma pubblico-privato*, Giappichelli, Torino, 2017.
- LAMANDINI M., *Il "controllo". Nozioni e "tipo" nella legislazione economica*, Giuffrè, Milano, 1995.
- LAMANDINI M., *Commento all'art. 2359*, in (a cura di) Abbadessa P. e Portale G.B., *Le società per azioni. Codice Civile e norme complementari*, Giuffrè, Milano, 2016.
- MAFFEI M., *Il principio della continuità aziendale e il controllo della sua corretta applicazione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- MARCHETTI P. (a cura di), *Le privatizzazioni in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995.
- MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*, Giappichelli, Torino, 1998.
- MELE R., *Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1993.
- MIDIRI F., *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislazione nazionale e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, 2017.
- MIGALE L., *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli, Torino, 2004.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA SPESA PUBBLICA, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, 2014.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Rapporto sulle partecipazioni*, 2016.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DEL TESORO – STRUTTURA DI INDIRIZZO, MONITORAGGIO E CONTROLLO SULLA CORRETTA ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLE SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA, *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*, 2019.

- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DEL TESORO – STRUTTURA DI INDIRIZZO, MONITORAGGIO E CONTROLLO SULLA CORRETTA ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLE SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA, *Orientamento sulla Nozione di “società a partecipazione pubblica di diritto singolare” di cui all’art. 1, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175*, 2019.
- MOLINARI M., CARUNGU J., *Rendicontazione non finanziaria: dalla forma alla sostanza*, in *Controllo di gestione*, Ipsoa, 2019.
- MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d’impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, V&P – Vita e Pensiero, 2004.
- MONTALENTI P., *Direzione e coordinamento nei gruppi societari: principi e problemi*, in *Rivista delle società*, n. 2-3, 2007.
- MORIGI P., *La nuova spending review e i controlli gestionali sulle società partecipate*, in *La finanza locale*, n. 13, 2014.
- MOSCARINI F., *La nozione di “controllo” nella disciplina del bilancio consolidato. Confronto con principi contabili internazionali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 3-7, 2006.
- MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994.
- NICO M., *Sull’in house manica larga della Corte Ue*, in *Guida agli Enti locali*, n. 42/2008, Il sole 24 Ore, Milano, 2008.
- ONIDA P., *Il bilancio d’esercizio nelle imprese. Significato economico del bilancio. Problemi di valutazione*, Giuffrè, Milano, 1931 - 1974.
- ONIDA P., *Economia d’azienda*, Utet, Torino, 1962 e 1971.
- ONIDA P., *La logica e il sistema delle rilevazioni quantitative d’azienda*, Giuffrè, Milano, 1970.
- ONIDA P., *Il bilancio d’esercizio nelle imprese*, Giuffrè, Milano, 1974.
- ONIDA P. *Natura e limiti della politica di bilancio*, in *Scritti in onore di Ugo Caprara*, Vallardi, Milano, 1975.
- ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', OIC n. 20, *Titoli e partecipazioni*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', OIC n. 12, *Composizioni e schemi del Bilancio d’esercizio*, 2018.
- ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', OIC n. 15, *Crediti*, 2016.
- ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', OIC n. 19, *Debiti*, 2016.

- ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', OIC n. 28, *Patrimonio netto*, 2018.
- ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITA', *Guida operativa per la transizione ai principi contabili internazionali IAS/IFRS*, Giuffrè, Milano, 2005.
- OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA RENDICONTAZIONE NON FINANZIARIA EX D. Lgs. 254 del 2016, Deloitte e SDA Bocconi, 1° Report, ottobre 2018, Il Sole24ore, Milano.
- PADOVA A., CROCI M., MORFINO M., *Il difficile mestiere di creare valore*, Sistemi & Impresa, 1999, n.8.
- PAOLONI M., GRANDIS F. G., *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2007.
- PAOLUCCI G., *La Contabilità analitica. Analisi dei costi e sistemi di rilevazione*, Liguori, Napoli, 1993.
- PETERS. T.J. e WATERMAN R.H. Jr., *In search of excellence, Lessons from America's best run companies*, Harper & Row, Cambridge, Mass, 1982.
- PIPERATA G., *L'affidamento in house nella giurisprudenza del giudice comunitario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2006.
- POZZOLI S., *Società in-house e «controllo analogo»*, in *Azienditalia*, n. 7, 2005.
- POZZOLI S., *Programmi di valutazione del rischio aziendale. Istruzioni per l'uso*, in *Public Utilities*, Maggioli, 2018, <http://www.public-utilities.it/programmi-di-valutazione-rischio-di-crisi-aziendale/>.
- POZZOLI S., *Servizi pubblici. Le aziende speciali tornano in campo sugli affidamenti diretti*, in *Enti locali & PA*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2019.
- PRESTI G., RESCIGNO M., *Corso di diritto commerciale*, Seconda edizione, Zanichelli Editore, Bologna, 2006.
- QUAGLI A., *Bilancio d'esercizio e principi contabili*, Giappichelli, Torino, 2013.
- REBORA G., *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1983.
- REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999.
- REGOLIOSI C., *Il significato del bilancio d'esercizio alla luce del COVID 19: situazione contingente o cambio di paradigma?* in *L'Italia al tempo del Coronavirus. La fase della rinascita*, Tomo I – Imprese, in corso di pubblicazione a cura del Dipartimento di Economia aziendale dell'Università di Roma 3.

- FONDAZIONE NAZIONALE COMMERCIALISTI, (a cura di) ROSMINO M., *La disciplina dei gruppi di società: attività di direzione e coordinamento, profili di responsabilità e lite temeraria*, 2016.
- ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 1991.
- SFORZA V., *Aspetti economico-aziendali delle aziende sanitarie pubbliche*, Nuova Cultura, Roma, 2005.
- SOSTERO U., *Il postulato della competenza economica nel bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1998.
- TALARICO L., *Azienda pubblica e processi di privatizzazione. Lineamenti economico-aziendali*, Giuffrè, Milano, 2002.
- TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1992.
- TERZANI S., *Introduzione al bilancio d'esercizio*, CEDAM, Padova, 1995.
- TOMBARI U., *Il gruppo di società*, Giappichelli, Torino, 1997.
- TORRENTE A., SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, sedicesima edizione, Giuffrè, Milano, 1999.
- TUTINO M., *Bilancio e nuovi OIC*, Wolters Kluwer CEDAM, Milano, 2017.
- UTILITALIA, *Linee guida per la definizione di una misurazione del rischio ai sensi dell'art. 6, c. 2 e dell'art. 14, c. 2, del D. Lgs. 175/2016*.
- VALENTINI P., *Le operazioni di privatizzazione. Esperienze internazionali ed opportunità per l'Italia*, Etas Libri, Milano, 1992.
- VETRITTO G., *Servizio pubblico*, in *Enciclopedia giuridica*, [www.enciclopedia.giuridica.com/it/d/servizio-pubblico/](http://www.enciclopedia.giuridica.com/it/d/servizio-pubblico/), 2019.
- VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussione e problemi*, Giuffrè, Milano, 2008.
- ZANDA G., *La grande impresa. Caratteristiche strutturali e di comportamento*, Giuffrè, Milano, 1974.
- ZANDA G., *Lineamenti di Economia aziendale*, Il ed., Kappa, Roma, 2004.
- ZANDA G., *Fondamenti di economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2015.
- ZANDA G., *Il bilancio delle società*, Giappichelli, Torino, 2007.
- ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956.