

---

# I controlli sulle società partecipate dagli Enti locali dopo il D.L. 174/2012

*a cura di*  
Alessandro Manetti  
Dottore Commercialista  
Revisore Legale

---

---

## Programma dell'intervento

---

Il sistema dei controlli delle società partecipate

Il futuro delle società strumentali "in house"

La mobilità del personale fra società partecipate

---

## Il sistema dei controlli delle società partecipate

---

---

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

---

L'art. 3 c. 1 let. d) del D.L. 174/2012, convertito in L. 213/2012, ha modificato il sistema dei controlli negli Enti locali, con l'obiettivo di:

- **verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità** dell'azione amministrativa
- valutare l'**adeguatezza delle scelte compiute** in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti
- garantire il controllo costante degli **equilibri finanziari**

(art. 147, 147-bis, 147-quater, 147-quinquies del T.U.E.L.)

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

---

### Tipologie di controlli

- controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147-bis)
- controllo strategico (art. 147-ter)
- **controllo sulle società partecipate non quotate (art. 147-quater)**
- controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-quinquies)

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

---

### Art. 147-quater "Controlli sulle società partecipate"

L'Ente locale:

- deve definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un **sistema di controlli sulle società partecipate non quotate** (non si distingue fra partecipazioni dirette e indirette)
- tali controlli devono essere **esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale**, che ne sono responsabili (quindi, non è possibile affidare tali controlli ad organismi esterni)

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

- è necessario definire **preventivamente** gli **obiettivi gestionali** a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi (Relazione Previsionale e Programmatica)
- è necessario **implementare un idoneo sistema informativo** finalizzato a rilevare:
  - art. 6 comma 4 del D.L. 95/2012)
  - la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società
  - i contratti di servizio
  - la qualità dei servizi
  - il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

- è necessario effettuare il **monitoraggio periodico** sull'andamento delle società partecipate, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili **sbilanciamenti economico-finanziari** rilevanti per il bilancio dell'Ente
- è necessario redigere il **bilancio consolidato**, secondo competenza economica

Il sistema dei controlli deve essere formalizzato in un **regolamento** dell'Ente, da approvare entro 3 mesi dall'entrata in vigore del D.L. 174/2012 (10/01/2013) e che doveva essere comunicato al Prefetto ed alla competente sezione regionale della Corte dei Conti (art. 3 c. 2 del D.L. 174/2012).

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

### Decorrenza dei controlli sulle società partecipate

- Enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti: da subito (08/12/2012)
- Enti locali con popolazione compresa fra 50.001 e 100.000 abitanti: dal 2014
- Enti locali con popolazione compresa fra 15.001 e 50.000 abitanti: dal 2015;
- Enti locali con popolazione fino a 15.000 abitanti: esentati dai controlli puntuali previsti dall'art. 147-quater, ma non dal controllo in genere

L'art. 147-quater non si applica alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile.

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

Le **modalità** e l'**intensità** dei controlli che l'Ente locale può esercitare nei confronti di una propria società partecipata variano a seconda dei diritti che sono riconosciuti all'Ente stesso.

In presenza di **partecipazioni di minoranza** l'azione di controllo è molto contenuta (a meno che lo Statuto o eventuali Patti Parasociali non riconoscano all'Ente diritti particolari).

In presenza di **partecipazioni di maggioranza o totalitarie** l'azione di controllo può essere molto ampia.

In presenza di un **rapporto "in house providing"** il controllo deve essere così forte, che si arriva addirittura a svuotare l'organo amministrativo di molte competenze e si considera la società come un "braccio operativo" dell'Ente.

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

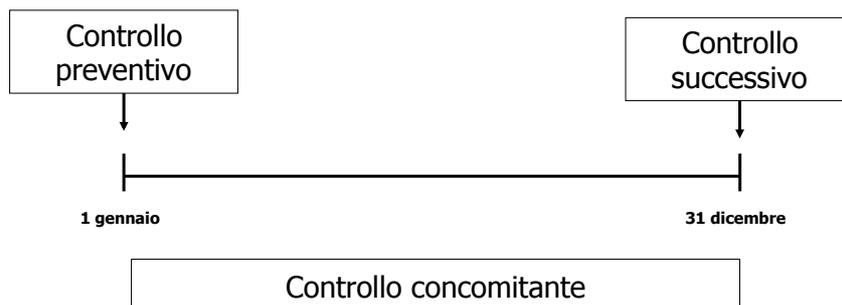
- l'Ente locale non può limitarsi ad approvare il bilancio d'esercizio delle proprie partecipate, ma **deve poter indirizzarne la gestione ed incidere sui risultati economici e finanziari**
- è necessario creare un **sistema** analogo a quello previsto per l'Ente locale, che preveda l'espressione di **indirizzi di gestione** alle società partecipate e **controlli preventivi, concomitanti e successivi** sulla loro attività e sui risultati ottenuti

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

- il sistema dei controlli deve essere reso **“strutturale”** (cioè previsto dallo Statuto e dagli eventuali Patti Parasociali)
- i controlli devono essere **effettivi** e non formali (la Corte dei Conti non si accontenta che il sistema dei controlli sia stato adottato, ma richiede che sia fatto funzionare!)
- i controlli devono essere **programmati** ed **attuati**
- deve essere sempre lasciata **evidenza** dei controlli effettuati

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

### Tipologie di controllo



## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

### Indirizzi di gestione (CONTROLLO PREVENTIVO)

- in sede di costituzione: approvazione del **business plan e del piano economico-finanziario** (definizione chiara della "mission")
- durante la vita della società:
  - "programma triennale delle attività" con indicazione degli obiettivi specifici di gestione su base annuale (verifica della loro fattibilità attraverso l'aggiornamento del piano economico-finanziario per gli anni interessati)

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

### CONTROLLO CONCOMITANTE

- **limitazione dei poteri dell'organo amministrativo**  
(subordinazione dell'esecutività di alcune tipologie di decisioni all'approvazione di un comitato tecnico di controllo)

“

*affidataria in house non abbia rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo, e che la totalità dei soci pubblici eserciti... poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, sicché risulta indispensabile che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato... della totalità degli enti pubblici soci.” (C.d.S., sent. 1447/2011)*

## Il sistema dei controlli nelle società partecipate

### CONTROLLO CONCOMITANTE

- presentazione entro il 15/09 da parte dell'organo amministrativo della **“relazione intermedia sullo stato di conseguimento degli obiettivi”** (occasione per verificare anche i risultati economico-finanziari e prevenire perdite inattese o, peggio ancora, lo stato di crisi o insolvenza)
- richiesta di chiarimenti scritti e diritto di audizione dell'organo amministrativo da parte dell'Ente locale

## **Il sistema dei controlli nelle società partecipate**

---

### **CONTROLLO SUCCESSIVO**

- elaborazione da parte dell'organo amministrativo della “**Relazione sulla gestione**”, anche se non obbligatoria in base alla dimensioni della società
- approvazione del **bilancio d'esercizio**
- **valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi**

---

## **Il futuro delle società strumentali “in house”**

---

## Il futuro delle società strumentali "in house"

---

## Il futuro delle società strumentali "in house"

---

art. 4 del D.L. 95/2012 "spending review"

- disposizione che tende a limitare, se non addirittura ad annullare, la capacità di diritto privato degli enti pubblici in materia societaria
- la disposizione si applica alle **società controllate direttamente o indirettamente** dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2 c. 1 del D.Lgs. 165/2001 che abbiano conseguito nel **2011** un **fatturato** da prestazioni di servizi nei confronti di pubbliche amministrazioni **superiore al 90%** del **volume complessivo dei ricavi** (quindi società controllate pubbliche che operano prevalentemente o esclusivamente con la PA)
- per il concetto di controllo si applica l'**art. 2359** del Codice Civile (maggioranza dei voti in assemblea o esercizio di influenza dominante tramite voti assembleari o contratti in essere)

## Il futuro delle società strumentali "in house"

art. 4 del D.L. 95/2012 "spending review"

Occorre fare riferimento al seguente rapporto, calcolato con riferimento ai dati del 2011:

$$\frac{\text{imponibile delle fatture emesse a PA}}{\text{ricavi complessivi}} \times 100$$

Non rileva che il fatturato sia stato conseguito in seguito a gara o tramite affidamento diretto, e neppure che sia stato conseguito con PA diverse.

## Il futuro delle società strumentali "in house"

art. 4 del D.L. 95/2012 "spending review"

- sono **escluse** dall'applicazione della disposizione:
  - ✓ le **società che svolgono servizi di interesse generale** (cioè SPL, come confermato dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 229/2013)
  - ✓ le società centrali di committenza (art. 33 D.Lgs. 163/2006)
  - ✓ le società finanziarie regionali
  - ✓ le **società quotate**
  - ✓ altre società puntualmente escluse
- la norma produrrà i suoi effetti anche nei confronti delle **holding** e delle rispettive società controllate

## **Il futuro delle società strumentali "in house"**

art. 4 del D.L. 95/2012 "spending review"

Le società che nel 2011 hanno presentato un rapporto superiore al 90% fra fatturato con la PA ed i ricavi complessivi, sono costrette a scegliere una delle seguenti alternative:

- 1. alienazione delle partecipazioni detenute al 7/7/2012 entro il 31/12/2013**
- 2. (predisposizione di un piano di riorganizzazione e razionalizzazione delle partecipazioni)**
- 3. predisporre un'analisi di mercato da sottoporre all'Antitrust**
- 4. scioglimento della società entro il 31/12/2013**
- 5. non assumere alcuna decisione**

## **Il futuro delle società strumentali "in house"**

### **1. alienazione delle partecipazioni detenute al 7/7/2012 entro il 31/12/2013 (comma 1 let. b):**

- termine prorogato dall'art. 49 c. 1 del D.L. 69/2013 (c.d. "decreto del fare")
- procedura ad evidenza pubblica
- contemporaneo affidamento del servizio strumentale a partire dal 01/07/2014 per 5 anni non rinnovabili
- dovranno essere cedute tutte le quote possedute dall'Amministrazione controllante
- il bando dovrà prevedere misure di salvaguardia dei livelli occupazionali
- la decisione deve essere assunta dal titolare delle partecipazioni (PA per le dirette, società di II livello per quelle indirette)

## Il futuro delle società strumentali "in house"

### 2. predisposizione di un piano di riorganizzazione e razionalizzazione delle partecipazioni (comma 3 sexies):

- è possibile solo per le attività connesse all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione
- poteva essere predisposto **entro il 13/11/2012**
- necessità di approvazione da parte del Commissario straordinario per la spending review

## Il futuro delle società strumentali "in house"

### 3. predisposizione dell'analisi di mercato da sottoporre all'Antitrust (comma 3):

- solo qualora per la PA controllante non sia possibile un efficace ed utile ricorso al mercato a causa delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento
- la relazione contenente gli esiti della verifica deve essere predisposta in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1 (31/12/2013)
- **parere vincolante dell'AGCM**, da rendere entro 60 giorni dal ricevimento della relazione

## Il futuro delle società strumentali "in house"

### 4. scioglimento della società entro il 31/12/2013 (comma 1 let. a):

- essendo una "clausola legale" ex art. 2484 del Codice Civile, gli Amministratori della società hanno l'obbligo di convocare l'Assemblea per adottare le deliberazioni del caso, in quanto su di loro grava una precisa responsabilità in tal senso
- prima di sciogliere la società sarà opportuno fare un tentativo di cessione delle partecipazioni (salvaguardia degli interessi degli eventuali soci privati e salvaguardia dell'occupazione)
- gli atti e le operazioni di retrocessione di beni alla PA per effetto dello scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale e soggetti all'imposta di registro ed ipo-catastale in misura fissa (comma 1 let. a)

## Il futuro delle società strumentali "in house"

### 5. non assumere alcuna decisione:

- è comunque una scelta valida?
- sanzione prevista: a partire dal 01/01/2014 la società non potrà ricevere affidamenti diretti, né potrà beneficiare del rinnovo degli affidamenti di cui è già titolare; i servizi in precedenza prestati dalla società dovranno essere prodotti in economia o acquisiti con gara (comma 2)

## Il futuro delle società strumentali "in house"

art. 4 **comma 8** del D.L. 95/2012

*"A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house"*

Il periodo *"e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui."* è stato soppresso dal del D.L. 179/2012.

## Il futuro delle società strumentali "in house"

L'interpretazione del comma 8

### **Sez. Reg. di Controllo per la Campania parere n. 188 del 09/05/2013**

- l'art. 13 del Decreto Bersani, norma tuttora vigente, ha come effetto immediato quello di portare *ex lege* le società strumentali a superare il limite del 90% del fatturato annuo
- il rischio è che si arrivi al paradosso che le società strumentali "in house" che hanno rispettato almeno nel 2011 il vincolo imposto dall'art. 13 ricadano nelle limitazioni della spendig review, mentre quelle che tale vincolo non lo hanno rispettato si vedano addirittura premiate per il loro comportamento illegittimo

## Il futuro delle società strumentali "in house"

L'interpretazione del comma 8

### Sez. Reg. di Controllo per la Campania parere n. 188 del 09/05/2013

- è dunque lecito ritenere che le società strumentali "in house" soggette all'art. 13 del Decreto Bersani non rientrino nell'ambito applicativo dell'art. 1 comma 4 del D.L. 95/2012, anche in considerazione del fatto che la ratio sottostante a quest'ultima norma, consistente nella salvaguardia della concorrenza e del mercato, viene di fatto già preservata dal rapporto di esclusività/prevalenza che esiste fra la società "in house" e l'amministrazione pubblica socia della stessa

## Il futuro delle società strumentali "in house"

L'interpretazione del comma 8

### Sez. Reg. di Controllo per la Liguria della Corte dei Conti parere n. 53 del 17/06/2013

- il Collegio ritiene che alle società strumentali "in house" debba applicarsi il comma 8 dell'art. 4, anziché il comma 1 del medesimo articolo, trattandosi per il comma 8 di **disciplina speciale** rispetto alla disciplina generale del comma 1
- una diversa interpretazione rispetto a quella sopra riportata non riuscirebbe a spiegare il motivo per il quale il legislatore ha avuto l'esigenza di introdurre la previsione di cui al comma 8

## **Il futuro delle società strumentali "in house"**

L'interpretazione del comma 8

### **La sentenza della Corte Costituzionale n. 229 del 16/07/2013**

- sentenza relativa ai ricorsi promossi da alcune Regioni
- vengono dichiarate non fondate le censure di violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie degli Enti locali prospettate dalla Regione Lazio, Veneto e Puglia
- per gli Enti locali è una sentenza in parte contraddittoria che, da un lato si avvicina all'impostazione della Sez. Reg. di Controllo per la Campania, dall'altro limita l'applicazione del comma 8 alle sole ipotesi in cui per le peculiari caratteristiche economiche e sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile un efficace ed utile ricorso al mercato

## **Il futuro delle società strumentali "in house"**

L'interpretazione del comma 8

### **Sez. Reg. di Controllo per l'Abruzzo parere n. 366 del 05/09/2013**

- parere espresso su richiesta della Provincia di Chieti
- la pronuncia della Corte Costituzionale non viene ritenuta sufficiente a dirimere la questione posta alla Sezione regionale di controllo
- il collegio non ritiene di doversi discostare da quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria che ha ritenuto che le società "in house" ricadono nella disciplina di cui al comma 8, intendendosi il comma 8 come disciplina speciale e alternativa rispetto al comma 1

## Il futuro delle società strumentali "in house"

---

L'interpretazione del comma 8

Sia la Sez. Reg. di Controllo per la Liguria che quella per l'Abruzzo hanno richiamato la sentenza del **TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, sent. 21.02.2013, n. 196** secondo cui la disposizione in commento:

*"restringe l'obbligo di dismissione entro limiti precisi, lasciando per il resto alle società che svolgono anche servizi strumentali la possibilità di proseguire"*

---

## La mobilità del personale fra società partecipate

---

## La mobilità del personale fra società partecipate

Art. 3 del D.L. 101 del 31/08/2013

- si tratta di una disciplina da affinare in sede di conversione
- la nuova norma si concentra sulle “**società controllate direttamente o indirettamente dalla medesima PA**”
- per il trasferimento del personale **non è richiesto il consenso del lavoratore**, ma basta un accordo fra le società coinvolte
- è obbligatoria l’**informativa preventiva** alla PA controllante, alle OO.SS. e al Dip.to della Funzione Pubblica da parte della società che rileva eccedenze di personale

## La mobilità del personale fra società partecipate

Art. 3 del D.L. 101 del 31/08/2013

- si applica l’**art. 2112** del Codice Civile in materia di mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d’azienda
- l’Ente controllante adotta appositi atti di indirizzo per favorire la mobilità del personale fra le società controllate
- sentite le OO.SS. pare possibile anche il trasferimento del personale in società controllate da enti diversi o in società operanti anche al di fuori del territorio regionale
- la società con personale in esubero può farsi carico per max 3 anni del 30% massimo del trattamento economico del personale in mobilità (per la società che accoglie il lavoratore tale indennizzo è esente da IRES e IRAP)