



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
Albo nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali

La dismissione delle partecipazioni societarie pubbliche

Gianfranco Arpea

24 novembre 2022

I. Inquadramento normativo

- 1) Divieto di acquisire o mantenere partecipazioni societarie non strettamente necessarie rispetto alle finalità istituzionali (art. 3, l. 24 dicembre 2007, n. 244, contenente “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”; c.d. “Legge Finanziaria 2008” – All. 1):
 - a. comma 27 (rubricato “*Limiti alla costituzione e alla partecipazione in società delle amministrazioni pubbliche*”): introduce il divieto, per le pubbliche amministrazioni, di assumere o anche solo di «*mantenere [...] partecipazioni, anche di minoranza [in] società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*»;
 - b. comma 28: «*L’assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall’organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27*»; inoltre, «*La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti*»;
 - c. comma 29: «*Entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27*».

I. Inquadramento normativo

- 2) Proroga del termine e cessazione ope legis delle partecipazioni non strettamente necessarie (art. 1, comma 569, l. 27 dicembre 2013, n. 147, contenente *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*; c.d. *“Legge di stabilità 2014”* – All. 2):
 - a. *“proroga”* del termine originario: *«Il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell’articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge»*;
 - b. cessazione *ope legis* della partecipazione: *«la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto»*;
 - c. liquidazione del valore di partecipazione: *«entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all’articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile»*.

I. Inquadramento normativo

- 3) Ulteriore proroga del termine per la dismissione [art. 2, comma 1, lett. b), d.l. 6 marzo 2014, n. 16, conv., con modif., dalla l. 2 maggio 2014, n. 68, contenente: “Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche”):
 - a. prima di quattro mesi;
 - b. poi estesa a dodici mesi, ossia fino al 1° gennaio 2015 (dodici mesi a far data dall’entrata in vigore della l. 147/13, il cui art. 1, comma 749, fissava l’entrata in vigore al 1° gennaio 2014);
 - c. “proroga” o “reviviscenza”?

I. Inquadramento normativo

- 4) Delega al Commissario Straordinario alla “spending review” di predisporre un programma per la razionalizzazione e la riduzione delle partecipazioni societarie in mano pubblica (art. 23, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, contenente “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”; c.d. “Decreto Irpef” – All. 3):
 - a. comma 1: *«il Commissario straordinario [...] entro il 31 luglio 2014 predispone, anche ai fini di una loro valorizzazione industriale, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali [...] individuando in particolare specifiche misure: a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività; b) per l’efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale; c) per la cessione di rami d’azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi»;*
 - b. comma 1-bis: *«Il programma di cui al comma 1 è reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di una sua traduzione nel patto di stabilità e crescita interno, nel disegno di legge di stabilità per il 2015».*

I. Inquadramento normativo

- 5) “Programma di razionalizzazione delle partecipate locali” pubblicato dal Commissario alla Spending Review il 7 agosto 2014 (c.d. “Piano Cottarelli”):
 - a. si sollecita il Legislatore a procedere nella direzione della riduzione drastica delle partecipazioni societarie in mano pubblica, consolidando e rafforzando il sistema e l’approccio, già seguito dall’art. 3, comma 27, l. 244/07, per cui le partecipazioni in mano pubblica debbano essere consentite *«solo ed esclusivamente se strettamente legate ai fini istituzionali dell’ente»*;
 - b. si sottolinea come le previsioni di cui all’art. 3, comma 27, l. 244/07 non si fossero rivelate particolarmente efficaci, considerato che dal 2008 sarebbero state costituite almeno 1264 nuove società partecipate (il 16% di quelle già esistenti);
 - c. si consiglia, pertanto, di rendere più stringenti i criteri di individuazione delle partecipazioni consentite e di rendere più automatici quelli di individuazione e di conseguente dismissione/cessazione delle partecipazioni vietate.

I. Inquadramento normativo

- 6) Programma di esecuzione del “Piano Cottarelli” (art. 1, commi 611 ss., l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*; c.d. *“Legge di Stabilità 2015”* - All. 4):
 - a. *«assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell’azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato»* (comma 611);
 - b. *«avvia[re] un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute»* (comma 611);
 - c. entro il 31 marzo 2015, definire e approvare *«un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute»*, da trasmettere alla competente sezione regionale della Corte dei Conti e da pubblicare nel sito internet istituzionale dell’amministrazione interessata (comma 612);
 - d. entro il 31 dicembre 2015, completare il processo di razionalizzazione e *«conseguire la riduzione»* delle società e delle partecipazioni (comma 612);
 - e. entro il 3 marzo 2016, gli organi di vertice delle amministrazioni devono predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere alla competente sezione regionale della Corte dei Conti e da pubblicare sul sito internet dell’amministrazione interessata (comma 612).

I. Inquadramento normativo

- 7) Previsione normativa “interpretativa” (art. 1, comma 569-*bis*, l. 147/13, introdotto dall’art. 7, comma 8-*bis*, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modifiche, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125 e recante “*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*” – All. 2):
 - a. *«Le disposizioni di cui al comma 569, relativamente alla cessazione della partecipazione societaria non alienata entro il termine ivi indicato, si interpretano nel senso che esse non si applicano agli enti che, ai sensi dell’articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, abbiano mantenuto la propria partecipazione, mediante approvazione di apposito piano operativo di razionalizzazione, in società ed altri organismi aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d’impresa, e che la competenza relativa all’approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartiene, in ogni caso, all’assemblea dei soci. Qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace»;*
 - b. ambito applicativo ricavato in negativo.

I. Inquadramento normativo

- 8) Testo Unico delle Società Partecipate (art. 24 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175; c.d. “TUSP” – All. 5):
 - a. obbligo di alienazione o di misure di riassetto/razionalizzazione (art. 20 – All. 5-*bis*) delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle P.A. in società: i) non riconducibili alle categorie di partecipazioni che possono essere acquisite o mantenute (art. 4); ii) che non soddisfano i requisiti riguardanti la motivazione analitica dell'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica (art. 5, commi 1 e 2); iii) che ricadono in una delle ipotesi che impongono l'adozione di un piano di riassetto delle società partecipate, per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione (comma 1);
 - b. obbligo per gli Enti locali di effettuare entro il 30 settembre 2017, «*con provvedimento motivato*», la ricognizione delle partecipazioni detenute, individuando quelle da alienare e procedendo all'alienazione entro un anno dalla conclusione della ricognizione (comma 4);
 - c. in caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo, ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-*ter*, comma 2, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-*quater* c.c. (comma 5).

I. Inquadramento normativo

- 9) Deroghe (art. 1, comma 723, l. 30 dicembre 2018, n. 145; c.d. “Legge di Stabilità 2019”):
 - a. fino al 31 dicembre 2021, in caso di risultato medio in utile nel triennio antecedente alla ricognizione, senza l'applicazione delle sanzioni ivi previste relative al divieto di esercizio dei diritti di socio (comma 5-*bis*) con proroga per il 2022 (comma 5-*ter*);
 - b. coordinamento con la procedura di carattere ordinario, con cadenza annuale, a decorrere dal 2018, per la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute, la quale fa seguito a quella straordinaria di cui all'art. 24 che ha ad oggetto le partecipazioni detenute al 31 dicembre 2017 (art. 20 D.Lgs. n. 175/2016).

I. Inquadramento normativo

- 10) Ulteriori interventi normativi:

- a. obbligo di dismissione delle partecipazioni non strettamente necessarie per i fini istituzionali dell'ente (art. 3, commi 27 ss., l. 244/07 e successive modificazioni e integrazioni);
- b. obbligo di dismissione o scioglimento delle società che fatturano oltre il 90 per cento con la P.A. (art. 4, comma 1 ss., d.l. 6 agosto 2012, n. 95, conv. con modif. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"; c.d. "Spending Review", successivamente abrogato;
- c. agevolazioni a P.A. locali volte a sollecitare lo scioglimento di società e la dismissione di partecipazioni ancora detenute (art. 1, comma 568-*bis*, l. 147/13);
- d. previsioni volte a disincentivare le partecipazioni (art. 1, comma 550 ss., l. 147/13) o a imporne la liquidazione in caso di perdite ripetute (art. 1, comma 555, l. 147/13).

II. Perimetro di applicazione

- Soggettivo (art. 20 TUSP):
 - a. *«tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI»* (art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165);
 - b. nonché i loro consorzi (anche costituiti in forma non societaria, con conseguente obbligo di adottare i piani di razionalizzazione periodica, ma senza inclusione nel piano di razionalizzazione) o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

II. Perimetro di applicazione

- **Oggettivo (art. 1 TUSP):**
 - a. partecipazioni detenute dalla P.A. in società a totale o parziale partecipazione pubblica, sia diretta che indiretta (comma 1);
 - b. per “partecipazione” si deve intendere *«la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi»* (comma 1, lett. f).

- **Partecipazione:**
 - a. diretta;
 - b. indiretta (solitaria o congiunta, con previsione di coordinamento).

II. Perimetro di applicazione

- Criterio di calcolo del fatturato:

TIPOLOGIE DI ATTIVITÀ	VOCI DI CONTO ECONOMICO "RILEVANTI"
Attività produttive di beni e servizi	Conto economico ex art. 2425 del codice civile: <ul style="list-style-type: none"> • Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" <li style="text-align: center;">+ • Voce A5) "Altri ricavi e proventi"²
Attività consistenti nell'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diversa da quella creditizia e finanziaria (Holding)	Conto economico ex art. 2425 del codice civile: <ul style="list-style-type: none"> • Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" <li style="text-align: center;">+ • Voce A5) "Altri ricavi e proventi"² <li style="text-align: center;">+ • Voce C15) "Proventi da partecipazioni" <li style="text-align: center;">+ • Voce C16) "Altri proventi finanziari" <li style="text-align: center;">+ • Voce C17bis) "Utili e perdite su cambi" <li style="text-align: center;">+ • Voce D) "Rettifiche di valore di attività e passività finanziarie" <li style="padding-left: 20px;">18) Rivalutazioni <li style="padding-left: 40px;">a) di partecipazioni
Attività finanziarie	Conto economico in accordo con quanto previsto dalla normativa di Banca d'Italia. <ul style="list-style-type: none"> • Ricavi: <li style="padding-left: 20px;"><i>Interessi attivi e proventi assimilati</i> <li style="text-align: center;">+ <li style="padding-left: 20px;"><i>Commissioni attive</i>
Attività assicurative	Conto economico in accordo con il Regolamento ISVAP n. 22 del 4 aprile 2008. <p>I. Conto Tecnico dei rami danni</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Premi di competenza, al netto delle cessioni in riassicurazione <li style="text-align: center;">+ • 3. Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione <li style="text-align: center;">+ <p>II. Conto tecnico dei rami vita</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Premi dell'esercizio, al netto delle cessioni in riassicurazione <li style="text-align: center;">+ • 4. Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione
Attività di promozione e sviluppo di progetti di ricerca finanziati (Distretti tecnologici)	Conto economico ex art. 2425 del codice civile: <ul style="list-style-type: none"> • Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" <li style="text-align: center;">+ • Voce A5) "Altri ricavi e proventi"

II. Perimetro di applicazione

Ambito	Massima	Rif.
1. Finalità e responsabilità della ricognizione	Sanzionabile la mancata redazione del piano di razionalizzazione periodica, necessaria la continuità del monitoraggio	Deliberazione Corte dei conti Lombardia n. 10/2021 VSG
	Ricognizione delle partecipate è da considerarsi esercizio dei doveri del socio e delle regole di buona amministrazione	Deliberazione Corte dei conti Abruzzo n. 231/2021 PRSE (ex multis)
	Piano di razionalizzazione: vincolante il percorso motivazionale, non il modello da impiegare	Deliberazione Corte dei conti Emilia Romagna n. 48/2021 VSGO
	Eccessivo prolungamento delle procedure di dismissione non consente di attuare razionalizzazione	Deliberazione Corte dei conti Valle d'Aosta n. 7/2021 VSG
	Mancato controllo e scelte irrazionali circa il mantenimento di società partecipate possono determinare danno erariale	Deliberazione Corte dei conti Piemonte n. 84/2021 PRSE (ex multis)
	Evitare la durata eccessiva della procedura di liquidazione della partecipata per aggravio di costi	Deliberazione Corte dei conti Abruzzo n. 148/2021 PRSE
2. I contenuti del piano di razionalizzazione	Monitoraggio partecipate si realizza tramite elaborazione indici per verifica sana gestione e adozione misure correttive	Deliberazione Corte dei conti Veneto n. 39/2021 VSG
	Perimetro della razionalizzazione periodica: deve ricomprendere tutte le società indirette per il tramite di controllate	Deliberazione Corte dei conti Lazio n. 47/2021 GEST
	Le scelte di mantenimento delle partecipazioni vanno puntualmente motivate nel piano di razionalizzazione, soprattutto in caso di parametri non rispettati	Deliberazione Corte dei conti Piemonte n. 6/2021 VSG
	Estensione agli enti strumentali delle valutazioni operate per il tramite del piano di razionalizzazione periodica	Deliberazione Corte dei conti Lazio n. 47/2021 GEST
	Misure razionalizzazione devono conformarsi ai criteri generali di ragionevolezza, proporzionalità, logicità e adeguatezza	Deliberazione Corte dei conti Lazio n. 47/2021 GEST
	Anche per le partecipazioni indirette (ancorché tali per requisito del controllo congiunto) deve sussistere il nesso della stretta necessità	Parere AGCM AS1765/2021
	Neutralizzazione del divieto di sostegno finanziario e dell'obbligo di accantonamento fondi a fronte delle perdite 2020	Art. 6bis DL 77/2021 conv. con L. 108/2021
	Sospensione per il 2022 dell'obbligo di dismissione delle partecipate in esito alla revisione straordinaria e del divieto di esercizio dei diritti sociali	c.3bis art. 16 DL 73/2021 conv. con L. 106/2021

Ambito	Massima	Rif.
3. I criteri per l'adozione di misure di razionalizzazione	Accertamento dei presupposti previsti dal c. 2 dell'art. 20 TUSP obbliga l'adozione di misure di razionalizzazione	Deliberazione Corte dei conti Piemonte n. 62/2021 VSG
	Analisi costi di funzionamento, nell'ambito della razionalizzazione periodica, deve essere sostanziale e suffragata da dati e valutazioni	Deliberazione Corte dei conti Basilicata n. 131/2021 VSGO
	Società partecipate prive di dipendenti: non è sufficiente la solidità economica per il mantenimento, occorre specificare il vincolo di scopo	Deliberazione Corte dei conti Piemonte n. 91/2021 PRSE
	Partecipazioni minoritarie sono attività imprenditoriali se non consentono controllo o capacità di incidenza	Deliberazione Corte dei conti Abruzzo n. 154/2021 PRSE
4. Aspetti procedurali	Obbligo di trasmissione del Piano di razionalizzazione periodica a Struttura di monitoraggio e alla Corte dei conti	Deliberazione Corte dei conti Abruzzo n. 49/2021 PRSE
	Passibile di sanzioni la mancata adozione ed invio del piano di razionalizzazione alla Sezione regionale della Corte dei conti	Deliberazione Corte dei conti Lazio n. 51/2021 PRSE
	Organo di revisione e parere sul piano di razionalizzazione periodica	Deliberazione Corte dei conti Emilia Romagna n. 48/2021 VSGO
	Monitoraggio partecipate: semplificazione delle procedure a seguito del protocollo MEF - Corte dei conti	Protocollo di Intesa MEF - Corte dei conti del 10/05/2021

III. Procedimento di liquidazione

- Evidenza pubblica e trattativa privata
- Liquidazione in denaro
- Criteri di cui all'art. 2437-ter, comma 2, c.c. (All. 6):
 - a. determinato dagli amministratori, sentito il parere del collegio sindacale e del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
 - b. tenuto conto della consistenza patrimoniale della società e delle sue prospettive reddituali, nonché dell'eventuale valore di mercato delle azioni.
- Procedimento di cui all'art. 2437-quater c.c. (All. 7):
 - a. offerta in opzione agli altri soci, ovvero collocazione presso terzi;
 - b. rimborso mediante acquisto con riserve disponibili;
 - c. riduzione del capitale o scioglimento

III. Procedimento di liquidazione

- Recupero del valore:
 - a. procedimento endosocietario;
 - b. giudizio di accertamento e condanna (con eventuale azione esecutiva);
 - c. ordinanza-ingiunzione di pagamento ai sensi dell'art. 2 R.D. 14 aprile 1910, n. 639 (Trib. Napoli, 6 luglio 2021, n. 6307 – All. 8);
 - d. rimedio concorsuale.

IV. Effetti societari

- Cessazione a “ogni effetto” della partecipazione: recesso *ope legis*, decadenza dello *status* o invalidità derivata (All. 9 e 10)?
- Efficacia della cessazione:
 - a. immediata;
 - b. posticipata.
- Efficacia di atti compiuti dal socio:
 - a. interna;
 - b. esterna.

IV. Effetti societari

- Limiti ai poteri del socio:
 - a. partecipazione in assemblea;
 - b. azione di responsabilità;
 - c. denuncia al Tribunale.

- Profili giurisdizionali:
 - a. atti di revisione delle partecipazioni: Giustizia amministrativa (All. 11);
 - b. atti societari: Giustizia ordinaria (All. 12).

V. Criticità

- Postergazione del finanziamento
- Abuso di direzione e coordinamento
- Liquidazione giudiziale