

---

*Controlli e vincoli finanziari  
nella gestione delle “società a  
partecipazione pubblica”*

**Filippo Barbagallo**

*Dirigente Area “Società controllate ed enti pubblici dipendenti”  
della Regione Lazio*

---

## FONDO VINCOLATO PERDITE ORGANISMI PARTECIPATI (c. 551 e 552)

- Norma di carattere prudenziale al fine di evitare che il perpetuarsi in perdita possa ripercuotersi negativamente sugli obiettivi di finanza pubblica
- Norma volta al consolidato (gli accantonamenti favoriscono una strategia di consolidamento): Consente il consolidamento delle perdite delle società nei bilanci finanziari degli enti pubblici proprietari ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica
- Prevede un regime di corresponsabilizzazione dell'ente controllante con l'azienda partecipata, istituendo un rapporto diretto con i risultati degli organismi partecipati consistente nell'obbligo di effettuare un accantonamento (pari alla perdita?)
- Norma che conferma «l'intimo rapporto fra il patrimonio della società partecipata e quello dell'ente pubblico azionista» (Corte conti, Prima sez. centrale di appello, sent. 249/2015)
- Consente maggiore trasparenza contabile del rapporto di natura economica tra enti locali e società partecipate
- Norma favorevole nei confronti delle società che effettuano investimenti
- Sono esclusi gli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate.

# REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA (c. 553)

**Norma di indirizzo sull'attività gestionale delle società**

**Non riguarda le partecipazioni di minoranza**

**Espressione del principio di buon andamento della PA di cui all'art. 97 Cost.**

**Il buon andamento è cosa diversa dalla redditività**

- la redditività, dunque la realizzazione di un equilibrio economico che sia in grado di remunerare anche il capitale investito, costituisce un obiettivo/necessità, ma non il fine della pubblica amministrazione;
- Tuttavia l'esigenza di monitorare la performance delle società pubbliche è meno sentita per le società quotate, tenuto conto che le stesse sono regolate dal mercato ed a loro non si applicano le specifiche norme di finanza pubblica

PRIMA vigeva l'art. 3-bis, c. 5, D.L. 13-8-2011 n. 138: Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno. (93)

Comma abrogato dall' art. 1, comma 559, lett. a), L. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

## Le Pubbliche Amministrazioni salvo quanto previsto dall'art. 2447 C.C.

non possono effettuare a favore di Società non quotate:

- aumenti di capitale
- trasferimenti straordinari
- apertura di credito
- rilasciare garanzie



se le Società hanno registrato per TRE esercizi consecutivi:

- a) perdite di esercizio
- b) copertura perdite con utilizzo di riserve disponibili (anche infrannuali)

Sono invece consentiti i trasferimenti a fronte di:

- ➔ convenzioni
- ➔ contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse
- ➔ realizzazione di investimenti

## **Autorizzazioni**



Al fine di salvaguardare la continuità della prestazione di servizi di pubblico interesse a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica ....

**S.P.A.**

**Art. 2447 c.c.**



**riduzione del capitale per  
perdite al di sotto del minimo  
legale**



**€. 120.000**

**S.R.L.**

**Art. 2482 ter c.c.**



**riduzione del capitale per  
perdite al di sotto del minimo  
legale**



**€. 10.000**

## GIURISPRUDENZA

*La Corte sostiene che è pacifica l'applicazione dell'art. 6, co. 9 del D.L. 78 del 2010 alle S.r.l. per espressa previsione normativa, resti salva anche per questa tipologia di società l'applicazione della disciplina prevista per la riduzione del capitale al di sotto del limite legale (art. 2482-ter), trattandosi di prescrizioni vincolanti per legge che trovano fondamento in ragioni di tutela dei creditori valide tanto per le S.p.a. quanto per le S.r.l.*

*La Corte inoltre chiarisce che nel caso in cui si opti per una riduzione ed un contestuale aumento del capitale sociale, per quanto l'articolo 2447 (2482-ter) faccia riferimento ad una cifra "non inferiore al minimo", in ossequio alla speciale nuova disciplina non si debba procedere ad un aumento del capitale superiore al minimo.*

### ► **Art. 119, comma 6, COST**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

### ► **L. 24-12-2003 n. 350** (legge finanziaria 2004) - **Art. 3**

16. Ai sensi dell'articolo 119, c. 6, Cost., le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera *b*), del TUEL, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio

---

Art. 73 D.Lgs. n. 118/2011

(Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni)

1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

a) sentenze esecutive;

b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

---

# **AMMINISTRATORI**

**Art. 1 comma 734 (Finanziaria 2007)**

**Interdizione**

Non possono essere nominati amministratori di:

- Enti;
- Istituzioni;
- Aziende pubbliche;
- Società a capitale pubblico totale o parziale

i soggetti che, avendo ricoperto nei **cinque anni precedenti** analoghi incarichi, abbiano chiuso in perdita per **tre esercizi consecutivi**.

## **Interpretazione autentica dell'art. 1 co. 734, L. n. 296/2006**



*Il comma 734 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei 5 anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per 3 esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali'*

### **PRECEDENTEMENTE**

La circolare PCdM del 13/7/2007: la ratio del comma 734 è disincentivare le «cattive» gestioni, per cui «l'accertamento della perdita di esercizio non può prescindere da una valutazione che tenga conto delle aspettative di ritorno degli investimenti programmati, come precisate nei documenti di pianificazione delle relative attività di gestione».

***GOVERNANCE  
E CONTROLLI***

## Problematiche rilevate dalla sezioni di di controllo della Corte dei conti

Con particolare riferimento agli organismi partecipati dalle Regioni, le Sezioni regionali di controllo, nelle relazioni unite ai giudizi di parificazione, hanno evidenziato diverse problematiche concernenti tra l'altro:

- a) l'espansione delle spese per il personale impiegato presso i principali organismi partecipati, per effetto dell'aumento del numero dei dipendenti e dei relativi costi;
- b) l'aumento delle spese per studi ed incarichi di consulenza;
- c) l'incremento dei compensi percepiti dagli amministratori;
- d) la diffusa presenza di società i cui bilanci chiudono in perdita;
- e) l'elevato livello di indebitamento, in alcuni casi interamente riferito a posizioni debitorie verso l'ente controllante;
- f) la carenza di interventi di carattere strutturale, con riferimento al versamento a copertura delle perdite;
- g) l'omessa esplicitazione, nei singoli statuti o nelle leggi regionali, dei poteri di indirizzo, verifica e coordinamento spettanti agli enti proprietari;
- h) la perdurante inerzia delle amministrazioni a dar corso alle verifiche in ordine al mantenimento delle partecipazioni non "strettamente necessarie";
- i) la forte dipendenza degli organismi dalle Regioni partecipanti.

---

## CONTROLLI DEL SOCIO PUBBLICO

### Corte conti sez. contr. Veneto 182/2015

L'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di:

- **vigilanza** (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali)
- **d'indirizzo** (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche)
- di **controllo** (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio)

che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate *governance*.

## DL n. 174/2012

**ART. 147-quater: Controlli sulle società partecipate non quotate** (disposizione obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti)

**Sistema di controlli sulle società partecipate effettuate dall'ente locale**

**preventivamente**

**Obiettivi gestionali delle società partecipate secondo standard qualitativi e quantitativi**

**Sistema informativo finalizzato a rilevare:**

- **i rapporti finanziari tra ente proprietario e società;**
- **la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società;**
- **i contratti di servizio;**
- **la qualità dei servizi;**
- **il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica**

---

## **DL n. 174/2012**

**ART. 147-quater: Controlli sulle società partecipate non quotate**  
(disposizione obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti)

**Monitoraggio periodico sull'andamento della gestione**

**Analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati**

**Azioni correttive**

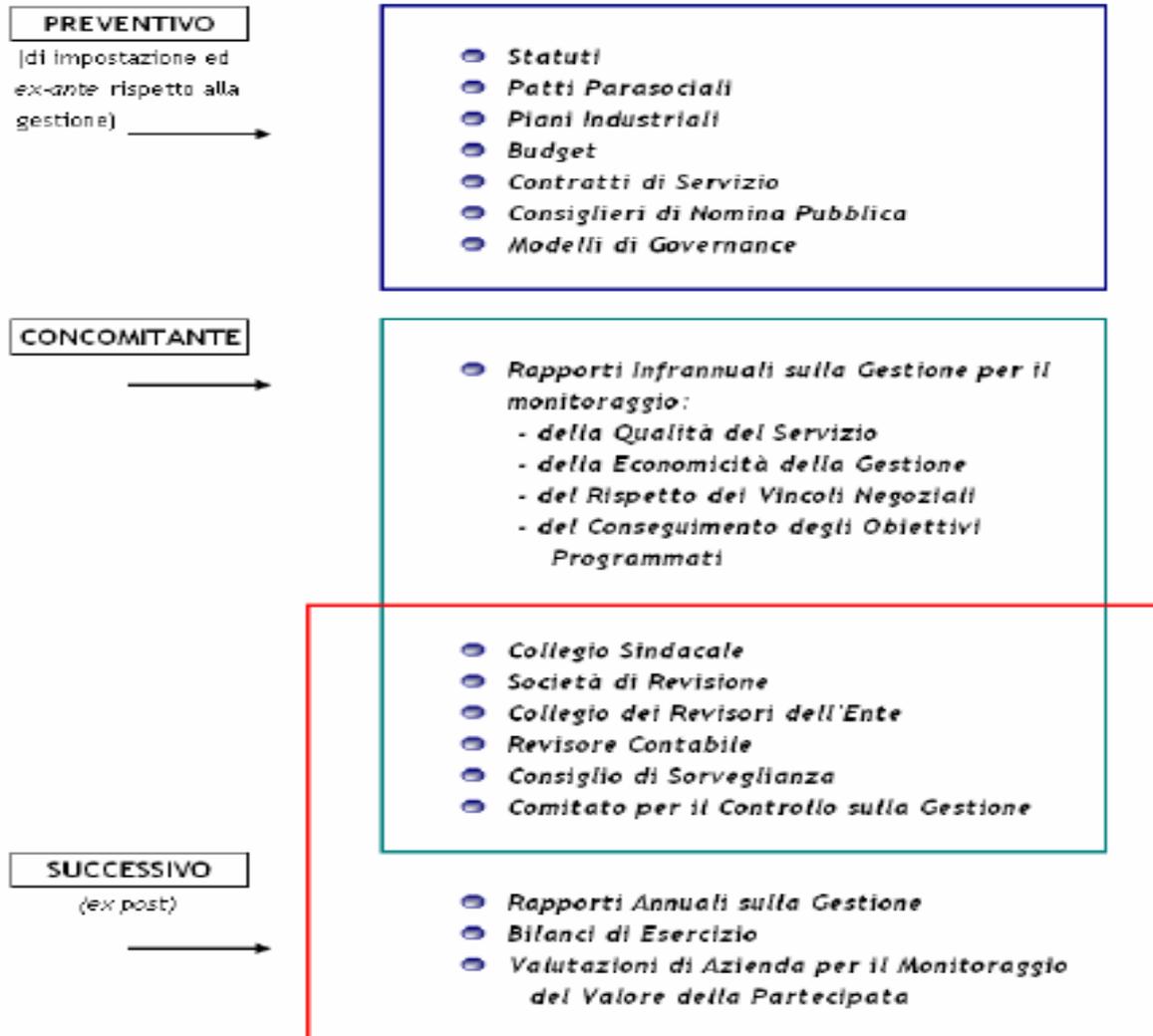
**I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato con competenza economica**

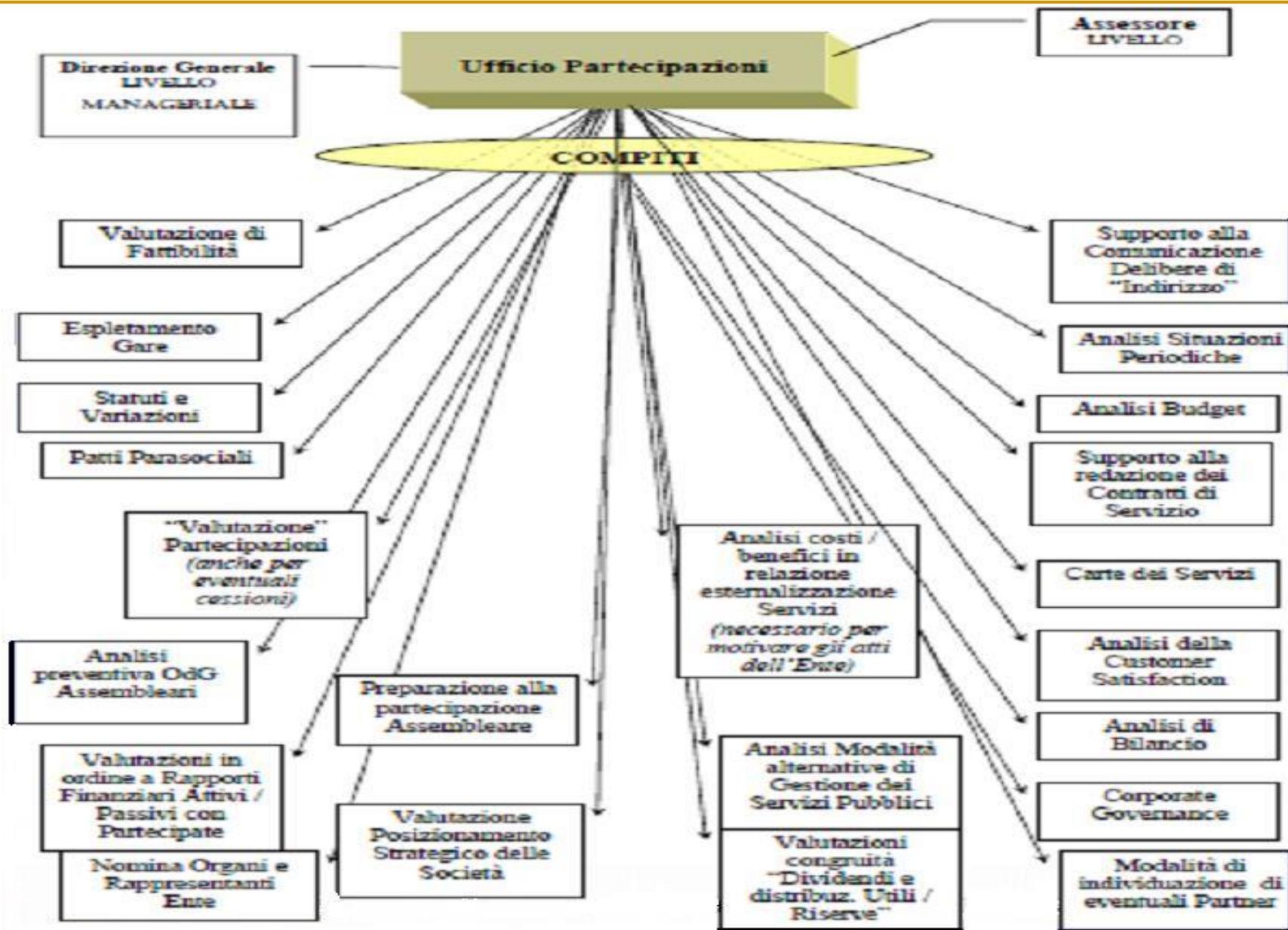
**ART. 147-quinquies, comma 3: Controllo sugli equilibri finanziari**

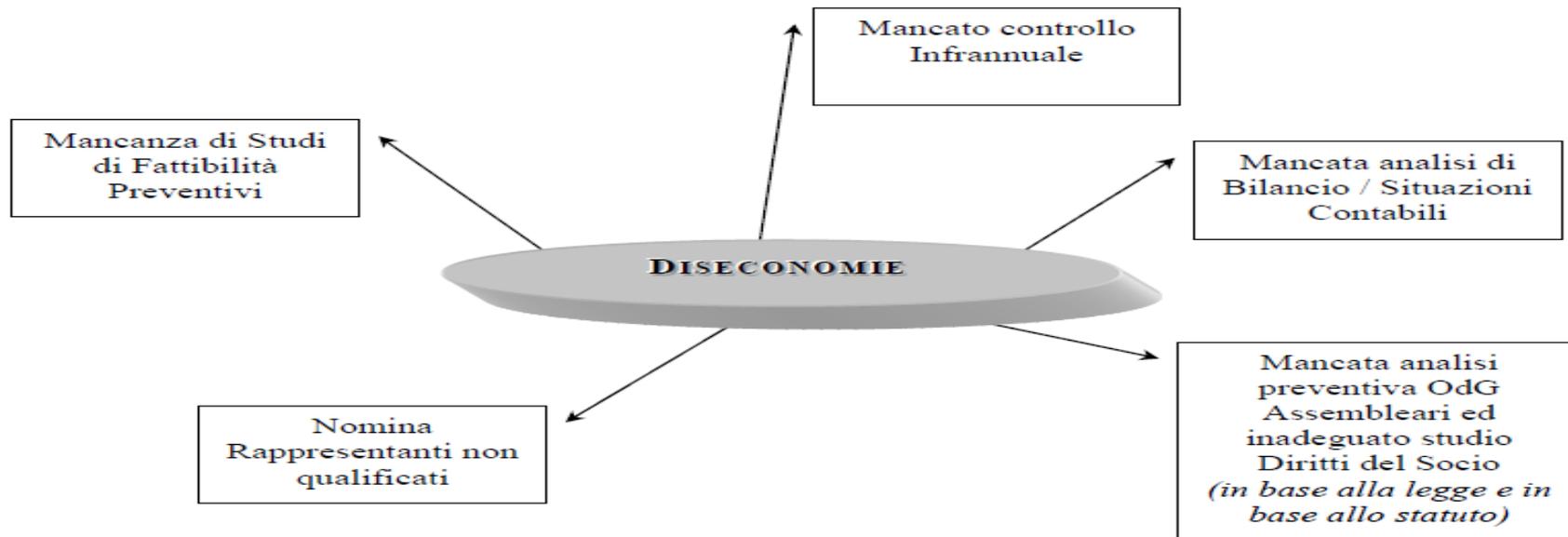


**Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni**

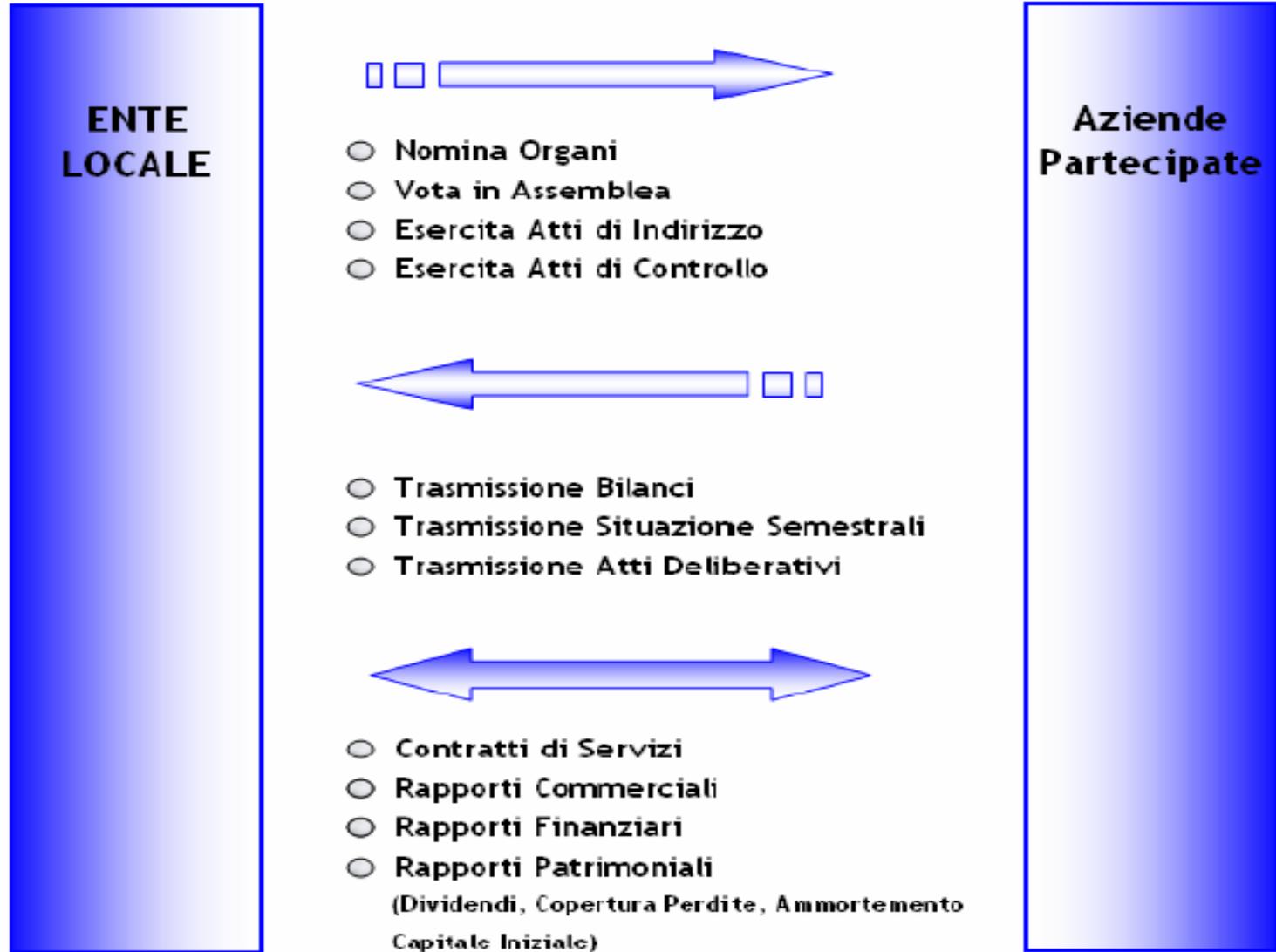
# Tipologia di controllo e relativi strumenti (all'interno della funzione di indirizzo e controllo delle Partecipate)







# Rapporti tra ente locale e partecipate



*Evoluzione  
normativa:  
spesa pubblica e  
partecipazioni societarie*

---

## Legge 24 dicembre 2007, n. 244

### Articolo 3, comma 27

Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ne' assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza 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, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

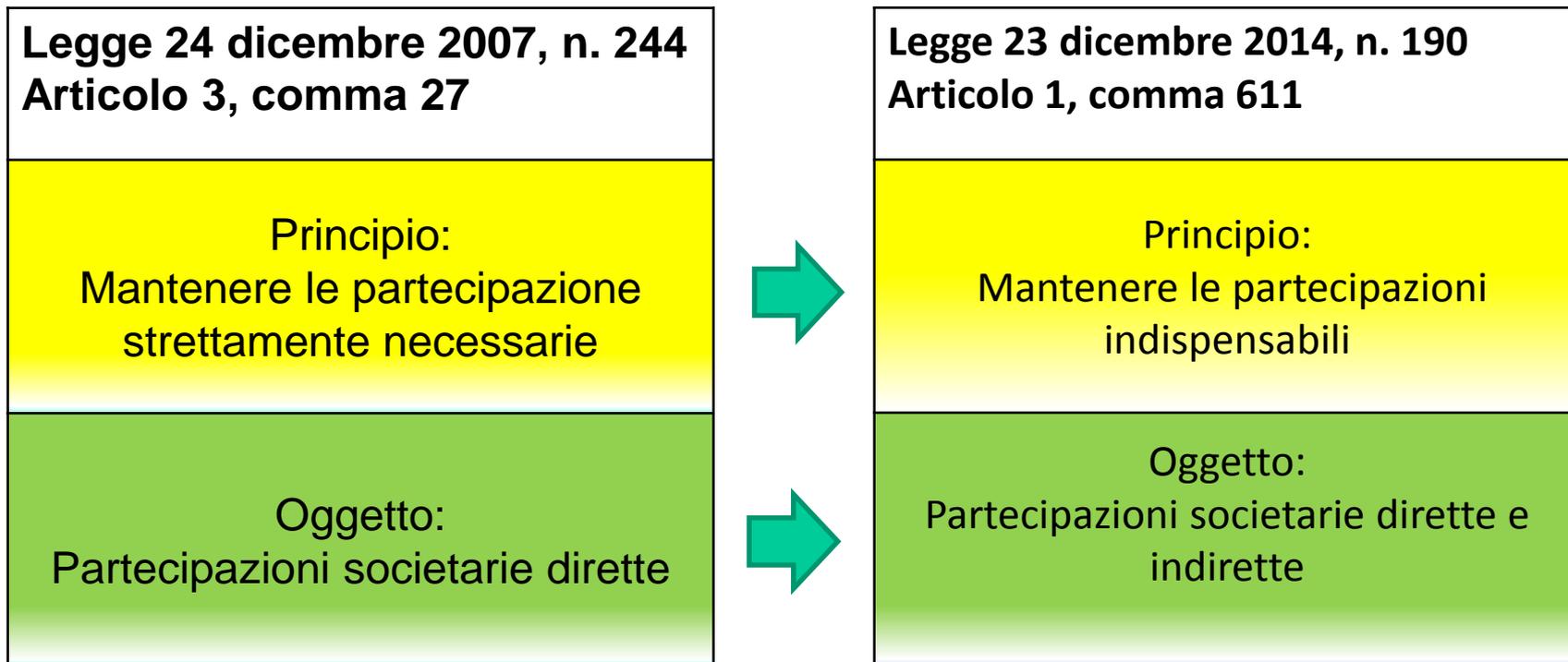
## Legge 23 dicembre 2014, n. 190

### Articolo 1, comma 611

(...) le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

# Evoluzione normativa



---

# Grazie dell'attenzione

[fbarbagallo@regione.lazio.it](mailto:fbarbagallo@regione.lazio.it)