



**Convegno**  
3 ottobre 2019

IL **SISTEMA**  
sulle **dei CONTROLLI**  
**SOCIETÀ**  
**PARTECIPATE**

**I CONTROLLI SULLE SOCIETÀ A  
PARTECIPAZIONE PUBBLICA  
PREVISTI DAL D.LGS. 175/2016**

*Prof. Avv. Massimo Occhiena*

# Un quadro di sintesi:

## a) la natura privata

- La natura privata (regime dell'autonomia):
  - Art. 1, c. 3, 175/2016: *«Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato»*
  - Art. 14, 175/2016: *«Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo... a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza»*
    - Cass. civ., Sez. I, 7 febbraio 2017, n. 3196

## ***Segue: b) la natura pubblica***

- La fuga dal diritto privato e l'approdo nel diritto pubblico:
  - Art. 3, 175/2016 «*Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica*» → Divieto costituire società “non inerenti” (vincolo finalistico)
    - Art. 20, 175/2016 «*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*» → piani di razionalizzazione (sanzione amministrativa + Corte conti)
  - Art. 4, 175/2016 «*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*» → Possibilità di costituire società solo per svolgere attività tipizzate
  - Art. 19, 175/2016 «*Gestione del personale*»
    - Reclutamento del personale con procedure concorsuali
  - Applicazione dei principi dell'attività amministrativa ex lege 241/1990

## ***Segue b)***

- Obbligo di osservanza delle regole per il rispetto del patto stabilità → 148 bis TUEL e controllo sui bilanci Corte conti
- Obbligo di applicazione della disciplina sull'evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi → organismi di diritto pubblico
- Applicazione della normativa sull'anticorruzione e trasparenza
- Applicazione delle regole sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi
- Regime speciale sulla responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate
- Espressa previsione della responsabilità amministrativa e dunque della giurisdizione contabile (art. 12, 175/2016)
- Sottoposizione a una fitta e variegata rete di → controlli

# Il controllo giuridico

- *Contra rotulum* = “contro registro” (registro che fa da riscontro ad un altro)
- Riesame o revisione di un’attività altrui alla luce di un parametro prefissato
- Esistenza di una funzione e di regole per lo svolgimento della medesima
- Differenziazione di organi
- Operazione giuridica dovuta
- Struttura:
  - fase dell’informazione
  - giudizio
  - misura: atto impeditivo, atto a carattere collaborativo

# I controlli nel 175/2016

- Art. 2: controllo, controllo analogo, controllo analogo congiunto, società a controllo pubblico... società *in house* (appunto caratterizzate dal controllo analogo)
- Controlli della Corte dei conti (art. 4, c. 9; art. 5, c. 3 e c. 4; art. 11; art. 14, c.5; art. 20; art. 24, c. 1 e c. 3; art. 26)
- Disposizioni su «controlli»:
  - Art. 6, “organi di controllo” → introduzione di strumenti di governo e presidi organizzativi ulteriori rispetto a quelli delineati dalla disciplina del diritto comune
  - Art. 11, società a controllo pubblico → composizione e trattamento degli organi di (amministrazione e di) controllo.
  - Art. 13, controllo giudiziario
  - Art. 14, obbligo di “monitoraggio” in capo agli amministratori
  - Art. 17, controllo interno del socio pubblico nelle società miste
  - Art. 15, struttura MEF competente per l’indirizzo, il controllo e il monitoraggio del testo unico

# I tanti significati del «controllo»

- Relazioni stabili di controllo: ente pubblico esercita influenza qualificata sulla gestione della società → condizionamento del controllante
- Controllo «tradizionale» → controllo interno e controllo sulla gestione
- Assetto del controllo nella società → presidi organizzativi di controllo
  - gli assetti adeguati anche ai sensi degli artt. 2381 e 2403, c.c.
- L'alterazione dell'organizzazione societaria se c'è socio pubblico → art. 3:
  - s.r.l. a controllo pubblico e nomina dell'organo di controllo o di un revisore
  - s.p.a. a controllo pubblico e revisione legale dei conti (no collegio sindacale)



# Approfondimento

- Art. 6 → *governance* delle società a controllo pubblico:
  - strumenti di governo e presidi organizzativi ulteriori rispetto a quelli delineati dalla disciplina del diritto comune
    - regolamenti interni
    - ufficio di controllo interno
    - codici di condotta
    - programmi di responsabilità sociale d'impresa
- Art. 14: obbligo di “monitoraggio” in capo agli amministratori
- Art. 19: gli obiettivi annuali e pluriennali sulle spese di funzionamento e per il personale + obiettivi di contenimento degli oneri contrattuali in sede di contrattazione di secondo livello

# I controlli della Corte dei conti

- Sullo sfondo: art. 148 bis TUEL → accertamento che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente
- La competenza giurisdizionale: art. 12
- Art. 4: sull'esclusione totale o parziale dell'applicazione del 175/2016
- Art. 5: sull'atto di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta
- Art. 11: sugli assetti organizzativi

# ***Segue***

- Art. 14: sui piani di risanamento da adottare al verificarsi di una crisi di impresa
- Art. 18: sulla quotazione di società a controllo pubblico nei mercati regolamentati
- Art. 20: sul piano di razionalizzazione delle partecipazioni
- Art. 24: sulla revisione straordinaria delle partecipazioni
- Art. 26: sulle quotazioni di azioni in mercati regolamentati e sull'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati

# Conclusioni

- Art. 1, c. 2: «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»
- Interesse pubblico e causa sociale
- Il compromesso costituente: artt. 41 e 43, Cost.
- Sindrome da società pubbliche?
- Troppi controlli?