



Deliberazione n. FVG/ 70 /2025/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Antonella Manca
REFERENDARIO: Marco Coiz (relatore)

Deliberazione del 28 ottobre 2025

Richiesta di motivato avviso da parte del Comune di Tarvisio in merito all'interpretazione del criterio previsto dall'art. 20, comma 2, lett. b), del D. Lgs. n. 175 del 2016, per il caso in cui l'incarico degli amministratori, pur in numero maggiore rispetto a quello dei dipendenti della società partecipata, sia svolto gratuitamente.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

Visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125,

secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Viste la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG 4/2025/INPR avente ad oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 4 del 2025 che dispone la composizione dei Collegi;

Dato atto che la Corte dei conti si è dotata di un servizio di invio e consultazione delle richieste di motivato avviso in materia di contabilità pubblica presentate ai sensi dell'art. 33 del DPR n. 902 del 1975, novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003 (denominato portale Centrale Pareri);

Vista la richiesta di motivato avviso pervenuta attraverso il portale Centrale Pareri, in data 3 ottobre 2025, formulata dal Comune di Tarvisio in merito all'interpretazione del criterio previsto dall'art. 20, comma 2, lett. b), del D. Lgs. n. 175 del 2016, per il caso in cui l'incarico degli amministratori, pur in numero maggiore rispetto a quello dei dipendenti della società partecipata, sia svolto gratuitamente;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 58 del 7 ottobre 2025 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria sulla richiesta di motivato avviso è stata affidata al Referendario Marco Coiz con l'incarico di

riferirne gli esiti al Collegio in qualità di relatore;

Preso atto degli esiti dell'incontro istruttorio svolto con l'Amministrazione comunale il 20 ottobre 2025 compendianti nel verbale prot. Cdc n. 3187 del 21 ottobre 2025;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 63 del 2025 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 28 ottobre 2025;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

Premesso in fatto

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Tarvisio ha formulato un quesito in ordine all'interpretazione delle previsioni normative del D. Lgs. 175 del 2016 e, in particolare, degli articoli 4, 11 e 20, chiedendo se nei confronti di una società partecipata dall'Amministrazione comunale *“possa considerarsi legittima la situazione in cui il numero degli amministratori superi quello dei dipendenti, laddove l'incarico sia svolto integralmente a titolo gratuito”*.

Al fine di meglio inquadrare la tematica, nella richiesta di motivato avviso, il Comune provvede a rappresentare di essere socio di una società a partecipazione mista pubblico – privata, affidataria di servizi strumentali, la quale risulta avere un consiglio di amministrazione il cui numero dei componenti, che hanno rinunciato ad ogni compenso o emolumento, e pertanto svolgono il relativo incarico a titolo gratuito, è superiore a quello del numero dei dipendenti della medesima società. L'Ente, inoltre, precisa come la società stessa non versa in alcuna situazione di criticità economica o finanziaria. Rappresentato tale contesto, il Comune pone la questione *“se la gratuità possa essere considerata elemento sufficiente a superare il principio – affermato dalla normativa e ribadito in sede di controllo – secondo cui la dimensione degli organi di amministrazione deve essere proporzionata alla struttura organizzativa e operativa della società partecipata”*.

Considerato in diritto

Sull'ammissibilità:

Preliminarmente all'esame del merito, il Collegio deve verificare la sussistenza dei presupposti che, per legge, perimetrano l'ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

In particolare, rispetto alla richiesta di motivato avviso vanno scrutinati i profili di ammissibilità soggettiva, inerente alla legittimità dell'organo richiedente, ed oggettiva, inerente all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, alla luce di

quanto stabilito dall'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, che ha previsto la possibilità per le Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di formulare pareri in materia di contabilità pubblica e, in particolare, di quanto previsto per la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, dall'art. 33, comma 4, del d.p.r. n. 902 del 1975, così come novellato dal d. lgs. n. 125 del 2003, recante l'adeguamento e l'integrazione delle norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, secondo cui, a richiesta dell'amministrazione controllata, la Sezione può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della proponibilità dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'art. 3, comma 1, del D. Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione. Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sotto un profilo interno, sempre nell'ambito della sussistenza della legittimazione soggettiva, il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente avente il relativo potere di rappresentanza e, pertanto, in grado di agire in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere. Al riguardo, la Sezione Autonomie ha evidenziato come tale legittimazione deriva dalla ratio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti onde è corretto *"limitare l'ammissibilità delle richieste agli organi rappresentativi degli Enti ... anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente"*. Ne consegue l'ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dal vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'Ente (cfr. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Nel caso di specie, la richiesta di motivato avviso è da considerarsi ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco del Comune di Tarvisio in qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Quanto alla verifica dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, questa Sezione con deliberazione n. 27/Sez. Pl. del 05 ottobre 2007, intervenuta in materia, ha precisato che con riferimento ai requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso *"le materie*

di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo controllo." La medesima deliberazione ha individuato, quali ulteriori requisiti, l'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Inoltre, sempre in tema di ammissibilità oggettiva, mediante univoco orientamento, la Corte dei conti ha precisato il perimetro della nozione di contabilità pubblica che rappresenta, contemporaneamente, oggetto e limite dell'attività consultiva (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, n. 14/SEZAUT/2022/QMIG, n. 2/SEZAUT/2023/QMIG e n. 54/CONTR/10). La funzione consultiva della Corte dei Conti, infatti, è circoscritta alla "materia contabilità pubblica" intesa come disciplina non limitata alla semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma che, comunque, non può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa così da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. deliberazione Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006). La nozione di contabilità pubblica, anche se da intendersi in un'ottica dinamica, con riferimento alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.

54/CONTR/2010).

La richiesta di parere deve, inoltre, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici tali da implicare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza dell'organo magistratuale. In tal senso, pertanto, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte è funzionale a fornire l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine alla interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall'Ente: cfr. Sezione controllo Lombardia n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa. La Corte dei conti non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva assumendo un ruolo incidente nell'ambito della discrezionalità amministrativa, né assumendo un ruolo gestorio nella soluzione di conflitti interni o esterni all'Ente e, ciò, nel rispetto del principio costituzionale della separazione dei poteri. Ove la Corte dei conti non rispettasse tale fondamentale principio si inserirebbe *"nei processi decisionali dell'Ente, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006).

Alla luce dei criteri di ammissibilità oggettiva, anche in considerazione delle precisazioni rese in sede di incontro istruttorio dal Comune nel corso del quale è stato evidenziato, in particolare, come la specifica fattispecie descritta dall'Ente sia funzionale a solo meglio chiarire e circoscrivere il quesito relativo all'interpretazione di disposizioni di legge e che quest'ultimo involge le future scelte dell'Amministrazione da effettuarsi in sede di revisione ordinaria delle partecipazioni possedute, la richiesta di motivato avviso può ritenersi ammissibile giacché, limitatamente alla sua trattazione da un punto di vista generale e astratto, inerisce all'interpretazione di norme di contabilità pubblica contenute nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Il dubbio che pone il Comune istante, infatti, si inserisce all'interno della tematica delle partecipazioni pubbliche, avendo ad oggetto l'interpretazione, oltre che la conseguente portata applicativa, delle disposizioni del D. Lgs. n. 175 del 2016. I requisiti per l'acquisizione ed il mantenimento delle partecipazioni pubbliche, per i rilevanti riflessi diretti ed indiretti che queste determinano o possono determinare per la sana gestione

economico e finanziaria dell'Ente detentore, rientrano in modo pacifico nell'ambito della materia "contabilità pubblica" come evidenziato, in modo particolare, dai plurimi controlli assegnati alla Corte dei conti in materia, quale il rilascio di apposito parere preventivo all'operazione di acquisizione sociale o il controllo operato in sede di revisione annuale delle partecipazioni.

Ciò posto, il riscontro alla richiesta di motivato avviso avrà ad oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi al quesito proposto, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie in materia, che rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente da valutarsi nel caso concreto.

Nel merito:

Il quesito proposto dal Comune di Tarvisio si sostanzia nell'ammissibilità e compatibilità della detenzione di una partecipazione sociale, costituita da una società mista pubblico privata che eroga servizi strumentali, la cui *governance* prevede un numero di amministratori maggiore rispetto a quello dei dipendenti, con il quadro delle previsioni normative dettate dall'art. 20 e dalle altre norme del D. Lgs. n. 175 del 2016.

La materia relativa alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni è stata, nel corso degli anni, oggetto di plurimi interventi normativi, rivolti principalmente al comparto delle amministrazioni locali, funzionalizzati alla razionalizzazione del settore nel precipuo scopo di ridurre il numero delle partecipazioni sociali, in un'ottica tesa al perseguimento del contenimento della spesa, della trasparenza e della maggiore efficienza del sistema.

L'eccessivo impiego del modello societario da parte delle Pubbliche Amministrazioni, anche oltre gli ambiti definiti dalle leggi di privatizzazione, attraverso la creazione o l'acquisizione di partecipazioni sociali operanti nei più diversificati settori, ha comportato, infatti, una crescita esponenziale del fenomeno convogliando ingenti risorse pubbliche. A tale fatto, potenzialmente foriero di riflessi negativi sull'equilibrio di bilancio degli Enti partecipanti, si è affiancato un indebolimento del controllo democratico sull'utilizzo delle risorse e un progressivo sviluppo di numerose problematiche operative ed interpretative connesse alla natura formalmente privatistica, ma sostanzialmente pubblicistica, di numerose società partecipate.

Dopo l'intervento di una serie di provvedimenti normativi finalizzati alla riduzione del fenomeno delle partecipazioni societarie da parte delle amministrazioni pubbliche, il

quadro è stato compiutamente ridefinito ad opera del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, successivamente novellato mediante il Decreto Legislativo 17 giugno 2017, n. 100, recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), che fermo il rinvio al codice civile per quanto non espressamente disciplinato, ha ricomposto e stabilizzato in modo organico e sistematico l'intera materia. Tale disciplina è intervenuta in un contesto nel quale l'assetto organizzativo delle società a partecipazione pubblica risultava eterogeneo. Infatti, accanto a società a partecipazione pubblica operanti in regime di mercato ed aventi oltre che forma, anche sostanza privatistica, erano emerse società a controllo pubblico che, pur qualificate formalmente come soggetti privatistici, in quanto orientate allo svolgimento di compiti e funzioni di natura pubblicistica risultavano, di fatto, veri e propri enti pubblici in forma societaria.

L'obiettivo dell'intervento normativo operato tramite il TUSP è stato, pertanto, quello di arginare l'utilizzo distorto ed eccessivo della forma giuridica privatistica da parte di Amministrazioni pubbliche che, attraverso il modulo societario, hanno in realtà finito per sottrarsi ai limiti e alle regole proprie dell'agire pubblico e, in particolare, a quelle poste a tutela dei vincoli di bilancio, delle procedure di assunzione del personale e degli appalti pubblici. Il quadro ricostruito dal TUSP ha fatto sì che il ricorso allo strumento societario da parte di una pubblica amministrazione, sia che abbia a riferimento la scelta di costituire un nuovo organismo, sia che riguardi la decisione di acquisire o di mantenere una partecipazione esistente, debba essere adeguatamente valutato e costituire oggetto di puntuale motivazione riferita alla sussistenza della finalità pubblicistica e della convenienza dell'operazione.

In questo contesto si inseriscono le funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti in sede di parere preventivo all'acquisizione, ai sensi dell'art. 5 del TUSP, e in sede di verifica dei piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni e del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni previsti, rispettivamente, dall'art. 20 e dall'art. 24 del TUSP. Al riguardo, giova ricordare, che l'importanza di un monitoraggio e di una verifica costante sulla gestione degli organismi partecipati è stata inoltre recentemente ribadita e rafforzata dal Legislatore che, con il D. Lgs. 201/2022, all'art. 30, ha previsto la necessità della verifica periodica sulla gestione dei servizi pubblici locali. Le Amministrazioni pubbliche, quindi, ai sensi dell'art. 20 del TUSP, devono provvedere annualmente all'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono

partecipazioni, dirette od indirette, provvedendo, attraverso un provvedimento corredato da un'apposita relazione tecnica, ad un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione al verificarsi dei seguenti presupposti: a) partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle ammissibili ai sensi dell'art. 4 del TUSP; b) società che risultino prive di dipendenti o che abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; e) partecipazioni in società che non svolgono la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato di esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società.

Proprio in vista di quanto disposto dall'art. 20 del TUSP, pertanto, si impone che l'Amministrazione, la quale accerti che una partecipazione dalla medesima detenuta presenti una *governance* priva di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a questi, provveda ad una adeguata valutazione dell'assetto in termini di razionalizzazione.

La particolare valutazione a carico dell'Amministrazione pubblica, a fronte dell'emergere del presupposto indicato dal Legislatore, non elide, peraltro, la sfera di discrezionalità amministrativa, ponendo però la necessità di un puntuale e ponderato apprezzamento, con conseguente trasparente motivazione circa la convenienza e la corrispondenza all'interesse pubblico del mantenimento della partecipazione.

In linea con tale interpretazione, si pone l'indirizzo, emerso in sede del controllo operato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui piani annuali di razionalizzazione delle partecipazioni (*cfr.* Valle d'Aosta n. 23 del 10 luglio 2023), secondo cui il fine posto dal Legislatore, mediante l'individuazione delle condizioni alla presenza delle quali devono sussistere approfondite valutazioni in ordine alla opportunità, convenienza e sostenibilità del modulo societario adottato, sarebbe quello di evitare soluzioni gestionali non ottimali, imponendo conseguentemente all'Amministrazione un'analisi in concreto, a conferma che la scelta adottata rappresenta la più efficace ed efficiente per fornire servizi nello specifico contesto di riferimento.

La presenza di una situazione nella quale la società partecipata presenti, così come indicato all'art. 20, comma 2, del D. Lgs. n. 175 del 2016, un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, deve, pertanto, comportare un'attenta analisi e valutazione da parte dell'Amministrazione partecipante che, comunque, potrebbe anche giustificare l'inalterato mantenimento laddove, per le caratteristiche specifiche del contesto esterno ed interno alla società, la soluzione adottata dovesse essere idonea ad assicurare l'efficacia e l'efficienza gestionale.

Così configurato, il presupposto di cui all'art. 20, comma 2, del TUSP, viene pertanto a connotarsi di evidente finalità sostanziale, imponendo all'Amministrazione socia di verificare che la partecipata presenti effettive condizioni di operatività, in linea con l'assolvimento delle funzioni ad essa attribuite e con il principio di buona amministrazione. Pertanto *“la ratio del parametro di cui all'art. 20, comma 2, lett. b), TUSP, che – nel considerare oggetto di razionalizzazione le società prive di dipendenti o con un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, circostanza ritenuta indice presuntivo di inefficienza della gestione – è quella di rafforzare il principio in base al quale le società partecipate da pubbliche amministrazioni devono rispondere a criteri di piena operatività ed effettività delle funzioni svolte a favore degli enti pubblici soci, nel rispetto del principio costituzionale del buon andamento, sul quale l'ente pubblico socio è tenuto a vigilare. [...] si rammenta come, secondo la giurisprudenza contabile, un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti non sia da considerarsi di per sé indice di inefficienza gestionale qualora non siano riconosciuti compensi”* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 157/2025/PASP).

Giova, comunque, precisare come la gratuità dell'incarico di amministratore, per essere effettivamente tale in modo stabile e non aleatorio, pertanto valutabile in modo positivo come connaturata alla *governance* di una società partecipata, deve originare dall'assetto organizzativo regolamentato della società medesima e non essere rimessa alla mera rinuncia al compenso resa personalmente dal singolo amministratore, che, come tale, sarebbe, peraltro, sempre revocabile.

L'orientamento sopra riportato, si pone peraltro in continuità con quanto era stato espresso nella deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/20 del 2 dicembre 2020 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, con cui è stato adottato il referto riguardante *“Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti”*. In tale sede le Sezioni Riunite

in sede di controllo ebbero, infatti, modo di rilevare, richiamando anche gli orientamenti giurisprudenziali maturati con l'esame dei criteri posti dall'art. 1, comma 611, Legge n. 190 del 2014, analoghi a quelli dell'art. 20, comma 2, del D. Lgs. n. 175 del 2016, come la ricorrenza di questi ultimi *"impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni intercorrenti con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa, di provvedimenti di fusione (coerenti, per esempio, al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), "partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali"), di soppressione (necessari e coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a), nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di liquidazione o di cessione (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente, come imposto dall'art. 4, comma 1, del decreto, o di impraticabilità, in presenza di uno o più parametri, di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento), di differente "razionalizzazione" (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b, d, e ed f) ovvero di motivato mantenimento."* Sempre nella medesima deliberazione viene anche richiamato quanto espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/2018/INPR con la quale, nel fornire gli indirizzi operativi in ordine alla prima revisione periodica delle partecipazioni, è stato evidenziato come l'obbligatorietà della ricognizione, estesa a tutte le partecipazione societarie, comporti *"la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci"*, e richieda una *"riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote / fusione /dismissione)."* La Sezione delle Autonomie, inoltre, con la deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG ha avuto modo di ribadire l'orientamento testé indicato evidenziando che *"[...] con una interpretazione sistematica degli artt. 20 e 24 del TUSP, gli orientamenti giurisprudenziali hanno ampliato i margini di discrezionalità delle amministrazioni agenti sino a legittimare ipotesi di mantenimento della partecipazione purché nel solco del principio di legalità e sempre che supportate da adeguata motivazione. [...] Razionalizzare una partecipazione non significa necessariamente alienarla, potendo condurre anche a scelte gestionali efficienti e, soprattutto, adeguatamente motivate, che ne giustifichino il mantenimento, così come, tra l'altro, richiede il legislatore, ove impone, art. 20, co. 2, apposite relazioni tecniche, con specifiche indicazioni in termini di modalità e tempi di attuazione della opzione prescelta. In sostanza ciò che viene in rilievo è il binomio discrezionalità / motivazione. Ne consegue che più sarà elevato il grado di discrezionalità esercitato*

dall'amministrazione nel decidere se mantenere o meno una partecipazione societaria, maggiore sarà la responsabilità di un onere motivazionale che la stessa dovrà esplicitare per superare il vaglio del controllo della Corte a fronte di una presunzione relativa di distonia rispetto al dato normativo. La giurisprudenza delle Sezioni regionali mette in evidenza come le scelte di mantenimento delle partecipate vadano motivate in modo puntuale, in particolare laddove vi siano condizioni non in linea con i criteri del TUSP che obbligano ad adottare misure di razionalizzazione, che quindi inducono a motivare la sostenibilità di tale situazione, esplicitando le condizioni di stretta necessità che, a monte, giustificano il mantenimento della partecipata."

Quanto sopra espresso, tuttavia, deve essere ragionevolmente correlato anche con le altre previsioni normative del TUSP. Infatti, come rilevato, l'articolo 20, comma 2, del TUSP, richiama le Amministrazioni alla predisposizione del piano di riassetto per la razionalizzazione delle partecipazioni nel caso in cui queste *"non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4"*. Analogamente, anche la previsione dell'art. 24, comma 1, del TUSP, nel prevedere la revisione straordinaria delle partecipazioni, da compiersi entro il 30 settembre 2017, statuiva che *"le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalla amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2."*

L'articolo 4, del D. Lgs. 175 del 2016, in primo luogo, stabilisce che *"le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società."*

Il Legislatore, pertanto, con tale previsione ha limitato la generale capacità di diritto privato delle Amministrazioni pubbliche prevedendo un legame di stretta necessità tra la partecipazione societaria e l'esercizio dei compiti istituzionali dell'ente socio. Viene quindi prioritariamente in rilievo il vincolo di scopo pubblicistico posto dal Legislatore al fine della costituzione, ovvero per l'acquisizione o il mantenimento, di una partecipazione pubblica che deve essere attentamente scandagliato e valutato dall'Amministrazione procedente in termini di *"stretta inerenza dell'opzione per lo strumento societario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente costituente o partecipante"* (Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2024/FRG). In altri termini, come chiaramente evidenziato dalla Sezione di controllo delle Marche con la deliberazione n.

115/2022/PAR, *“il ricorso allo strumento societario da parte della pubblica amministrazione [...] deve ritenersi fortemente circoscritto ad esigenze eccezionali e a preminenti ragioni di interesse pubblico, nel quadro di un rapporto di indispensabilità o insostituibilità della partecipazione societaria dell'ente in ragione delle sue finalità istituzionali”*.

Il riferimento alle *“proprie finalità istituzionali”* del vincolo di scopo pubblicistico espresso dall'art. 4, comma 1, del TUSP, determina, inoltre, una stretta inerenza dell'attività sociale al fine istituzionale dell'Amministrazione agente, non comportando un automatico sillogismo tra l'interesse potenzialmente avente rilevanza pubblica perseguito dalla società e le funzioni pubbliche dell'ente costituente o partecipante. Con riferimento al Comune, quindi, va tenuto in considerazione, quale criterio applicativo al fine dell'individuazione delle finalità istituzionali, l'art. 13 del D. Lgs. 267 del 2000 il quale dispone che *“spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia attribuito ad altri soggetti dalle leggi statale o regionale, secondo le rispettive competenze.”*

Il principio di stretta necessità posto a presupposto della partecipazione sociale comporta, inoltre, un'adeguata valutazione dell'Amministrazione anche in ordine alla composizione del capitale sociale e alla rilevanza della partecipazione da acquisire o già detenuta. Al riguardo giova richiamare l'indirizzo espresso dal Consiglio di Stato, Sezione V, con la Sentenza n. 578 del 2019, a tenore della quale la detenzione di partecipazioni pulviscolari in società erogatrici di servizi di interesse economico generale è ammessa nel caso in cui sussista un coordinamento istituzionalizzato e formalizzato con gli altri enti pubblici soci, pur essi di minoranza, così da rendere possibile di influenzare le scelte strategiche della società funzionalizzandole al soddisfacimento dell'interesse pubblico e, pertanto, ai bisogni della collettività. Anche la Corte costituzionale con la Sentenza n. 201 del 2022 ha, in tema, rimarcato che *“l'art. 4, comma 1, TUSP non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico.”*

Oltre al vincolo di scopo, connotato dalla stretta necessità al perseguimento del fine pubblicistico, l'art. 4, comma 2, del TUSP, pone anche un vincolo di attività secondo il quale le amministrazioni pubbliche possono costituire, acquisire o mantenere partecipazioni esclusivamente per la produzione di un servizio di interesse generale,

compresa anche la progettazione e realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, per la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, per la realizzazione e gestione di un'opera ovvero per l'organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato, per l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o per lo svolgimento delle loro funzioni e per la prestazione di servizi di committenza a supporto degli enti senza scopo di lucro e di Amministrazioni aggiudicatrici.

La discrezionalità riconosciuta all'Amministrazione in sede di revisione annuale delle partecipazioni, richiamata in precedenza al fine di valutare nel concreto la misura da intraprendere per il caso che la partecipata evidenzia una situazione di non adeguato rapporto numerico tra amministratori e dipendenti, rinviene quindi il proprio limite, in termini di legalità, anche nel rispetto dei vincoli di scopo e di finalità indicati rispettivamente dal comma 1 e dal comma 2, dell'art. 4 del TUSP. L'analisi e le conseguenti valutazioni dell'ente, pertanto, non potranno prescindere dal rispetto di tali previsioni, alle quali andrà anche ad aggiungersi quanto statuito dall'art. 17 per le società a partecipazione mista pubblico privata, considerato che la violazione delle stesse eliderebbe *in nuce* la possibilità di mantenimento della partecipazione interessata.

Un'ulteriore riflessione utile alle valutazioni da compiersi in sede di razionalizzazione rimanda alla verifica della sussistenza di una situazione di controllo pubblico, comportando quest'ultima l'estensione soggettiva dell'applicazione di una serie di disposizioni del Testo unico che, a tale aggregato, fanno esplicito ed esclusivo riferimento, ossia gli artt. 6, 11, 14, 19 e 25. A questi fini, giova sottolineare che la nozione di società a controllo pubblico richiamata nel TUSP discende dal combinato disposto delle lettere b) ed m) del comma 1 dell'art. 2. Al riguardo, infatti, la lett. b) definisce il controllo come la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile, aggiungendo che il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale sia richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo; la lett. m) stabilisce che sono società a controllo pubblico le "*società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*". In termini generali, quindi, le definizioni di controllo contenuto nel TUSP risulterebbero più ampie

rispetto a quelle civilistiche “*sebbene sia controversa e non univoca la nozione di controllo pubblico congiunto di cui alla lett. m) dell’art. 2, comma 1, d.lgs. n. 175 del 2016, il dato testuale - che richiama un «potere», in correlazione alla lett. b) del medesimo articolo - e l’interpretazione da più parte datane (cfr. Cons. Stato, V, 23 gennaio 2019, n. 578; Corte dei Conti, SS.RR. giur., 22 maggio 2019, n. 16; Orientamento Mef del 15 febbraio 2018) è tale per cui non è sufficiente a tali fini una semplice sommatoria delle partecipazioni di soggetti pubblici tale da esprimere la maggioranza del capitale sociale - potendosi diversamente conformare e modulare gli assetti di potere nell’ambito degli organi societari - ma occorrono piuttosto, in assenza di un controllo monocratico ex art. 2359 Cod. civ., atti o accordi che vincolino i soggetti pubblici all’esercizio congiunto delle loro prerogative, così da rendere concreto ed effettivo un potere di controllo pubblico (Cons. Stato, n. 578 del 2019, cit., richiamata anche da Cons. Stato, III, 3 marzo 2020, n. 1564; Corte conti, n. 16 del 2019, cit.), o quanto meno un comportamento concludente dei soci pubblici orientato in tal senso (Orientamento Mef, cit.; cfr., in senso diverso, Corte conti, SS.RR. contr., 20 giugno 2019, n. 11; Anac, delibera 25 settembre 2019, n. 859)” (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2543 del 2023).*

Peraltro, è il caso di evidenziare che, con riguardo alle società miste pubblico private, secondo quanto espresso da alcune sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione di questa Corte (n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL), il criterio di individuazione del controllo pubblico, basato sull’applicazione del combinato disposto delle lettere *b)* ed *m)* dell’art. 2 del TUSP, deve essere riconsiderato quando, in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-*bis* cod. civ.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali, anche aventi fonte, per esempio, nel contratto di servizio stipulato a seguito della gara a doppio oggetto, risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un’influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie).

Le argomentazioni sopra indicate risultano di particolare rilievo perché solo nel caso di sussistenza di un controllo pubblico troverebbe, come sopra ricordato, anche applicazione l’art. 11 del TUSP che, rubricato “*organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico*”, nel disciplinare la composizione dell’organo amministrativo delle società a controllo pubblico anche sotto il profilo numerico, pone un evidente limite alla discrezionalità della o delle Amministrazioni controllanti circa la *governance* sociale,

così imponendo un adeguamento al dettato normativo anche in sede di razionalizzazione annuale. La condizione di cui all'art. 20, comma 2, lett. b), del TUSP, relativa alla sussistenza di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, quindi, nel caso di società a controllo pubblico, determina un parametro che si somma all'imperativa previsione di cui all'art. 11 che stabilisce, al comma 2, che *"l'organo amministrativo della società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico"* e, al comma 3, che *"l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15."*

In conclusione, *"la possibilità del mantenimento della detenzione di una partecipazione sociale da parte di un Comune, costituita da una società mista pubblico privata che eroga servizi strumentali"*, la cui *governance* prevede un numero di amministratori maggiore rispetto a quello dei dipendenti, va verificata dall'Ente in concreto rispetto al quadro complessivo delineato dalle previsioni normative e dai criteri del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Pertanto, la sussistenza del presupposto di cui all'art. 20, comma 2, lett. b), del TUSP, impone all'Amministrazione un'adeguata valutazione esternata mediante dettagliata e compiuta motivazione nella quale dovrà essere dato conto non solo del fondamento della eventuale gratuità dell'incarico di amministratore della società, ma anche dell'effettiva conformità dell'organismo societario con il vincolo funzionale ed il vincolo di finalità previsti dall'art. 4 e, nel caso di controllo pubblico, del rispetto del limite numerico per i componenti dell'organo amministrativo indicato dall'art. 11.

P.Q.M

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia rende il parere sulla richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Tarvisio nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione al Comune di Tarvisio, nonché di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web

istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'ap-
posito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 28 ottobre 2025.

il Relatore

F.to Marco Coiz

il Presidente

F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 30 ottobre 2025

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian