



IL NUOVO TESTO UNICO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE: OBBLIGHI DI MODIFICHE STATUTARIE E NUOVI ASPETTI OPERATIVI

Roberto De Luca

ABSTRACT

Con l’emanazione del D.Lgs. 175/2016, è stato creato un corpus normativo unitario in tema di società a partecipazione pubblica, che ha avuto come merito principale quello di disciplinare e regolare in maniera organica una materia ampia e complessa, la cui normativa di riferimento si presentava frammentata e, in molti casi, non coordinata e disomogenea.

Il nuovo Testo Unico, infatti, partendo dall’analisi dei requisiti da rispettare affinché le pubbliche amministrazioni possano acquistare o detenere partecipazioni societarie, estende il suo perimetro applicativo a pressoché tutti gli aspetti operativi connessi alla gestione di tali società: dalle attività ammesse alle finalità perseguibili, dai requisiti degli amministratori alle norme finanziarie per gli enti. Scopo del presente documento è approfondire alcuni degli aspetti più rilevanti ed incisivi per le società partecipate, ponendo particolare attenzione agli obblighi di modifiche statutarie introdotti dalla nuova norma e alle problematiche connesse all’affidamento in house di alcuni servizi, rispetto al quale sussistono anche esigenze di interpretazione e coordinamento rispetto al nuovo Codice relativo ad appalti e concessioni.

ABSTRACT

With the issuing of D.Lgs. 175/2016, a single normative corpus has now been created in terms of state-controlled companies. The principle merit of this is the organic regulation of a vast and complex matter, the norms governing which were previously fragmented, patchy and in many cases lacking in coordination.

The new consolidating Act was born of an analysis of the prerequisites that must be fulfilled in order for public bodies to buy or own company shares. The law applies to almost all of the operational aspects connected with such companies; from the activities permitted to business aims and from the qualifications required for directorship to the financial laws governing them.

The aim of the present document is to study some of the more relevant and incisive aspects of this law, paying particular attention to the obligatory statutory modifications required by the new norms and to the problems connected with the transferring of certain services “in-house”. The latter will also have to be carefully coordinated with the new laws governing tenders and licenses, and the way in which the norms interact must be studied.

Sommario: 1. Premessa: origini e *ratio* della norma. – 1.1. Le società partecipate in Italia. – 1.2. Vincoli, finalità e ambiti operativi delle società a partecipazione pubblica alla luce del nuovo Testo Unico. – 2. L'obbligo di modifica degli statuti. – 2.1. Modifiche in tema di revisione e controllo. – 2.2 Sistemi di *governance* e requisiti degli amministratori. – 3. Gli affidamenti in house: disciplina generale e coordinamento con il nuovo codice dei contratti. – 3.1. – Nuovi requisiti statutari e dubbi interpretativi. – 4. Nuove norme finanziarie ed effetti su enti pubblici e amministratori. – 5. Ulteriori adempimenti, tempistiche e regime sanzionatorio.

1. Premessa: origini e *ratio* della norma

Nel settembre 2016, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il nuovo Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (di seguito, anche “Testo Unico” o “TUPS”), contenuto nel D.Lgs. del 19/08/2016, n. 175.

Il provvedimento in questione rappresenta il momento attuativo degli articoli 16 e 18 della Legge n.124/2015¹ (c.d. legge Madia), con cui il Parlamento ha fornito ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, al fine di perseguire obiettivi di trasparenza, certezza del diritto, chiarezza delle regole, semplificazione normativa, tutela e promozione del fondamentale principio della concorrenza.

L'obiettivo principale dell'intervento legislativo in oggetto è quello di creare una disciplina generale organica, in grado di superare le criticità emerse in relazione al quadro normativo precedente, che si presentava come il risultato di una serie di provvedimenti disomogenei e disorganici, in molti casi tra loro sovrapposti (*infra*): di conseguenza, la necessità di operare una generale semplificazione e stabilizzazione normativa è prodromica rispetto alla effettiva attuazione delle nuove regole in materia di partecipazioni e, conseguentemente, al migliore utilizzo delle risorse pubbliche, in quell'ottica di revisione ed efficientamento della spesa che i molti governi succedutisi nel corso degli ultimi anni stanno cercando di perseguire.

L'elaborazione del Testo Unico, dunque, è stata effettuata sulla base e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dall'art. 18 della Legge delega, tra i quali, ad esempio²:

- a) distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte, al settore di riferimento agli interessi pubblici perseguiti, alla misura, natura e qualità della partecipazione (es.: diretta o indiretta), alla procedura di affidamento, nonché alla eventuale

¹ Legge del 07/08/2015 n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”. Di recente, con sentenza n. 251/2016 (G.U. n. 48/2016) la Corte Costituzionale, in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che in materia di partecipazione azionaria pubblica il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

² Si veda Relazione Ministeriale al Decreto.

quotazione in borsa o emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica³;

- b) ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- c) determinazione del regime di responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate;
- d) definizione dei requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, al fine di assicurare la tutela dell'interesse collettivo e la corretta gestione delle risorse pubbliche;
- e) razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi;
- f) previsione di collegare il compenso economico variabile degli amministratori ai risultati economici ottenuti, in considerazione dell'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi, tenuto conto della congruità della tariffa e del costo di erogazione delle prestazioni;
- g) promozione della trasparenza, garantendo pubblicità, fruibilità e accessibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza;
- h) attuazione dell'art. 151, comma 8, del D.Lgs. 267/2000, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari⁴;
- i) possibilità di elaborare piani di rientro per le società con bilanci in perdita, prevedendone anche l'eventuale commissariamento;
- j) regolazione dei flussi finanziari tra enti pubblici e società partecipate secondo i criteri di parità di trattamento e non discriminazione rispetto alle imprese private;
- k) con riferimento alle società partecipate dagli enti locali:
 - per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, definizione di criteri e procedure per la scelta del modello di *governance* societaria nonché individuazione di procedure, limiti e condizioni per l'assunzione, conservazione e la razionalizzazione di partecipazioni, anche in relazione al numero dei dipendenti, al fatturato e ai risultati di gestione;

³ Ad esempio in materia di previsioni statutarie, organizzazione e crisi d'impresa (*infra*).

⁴ In base alla norma in questione, "Entro il 30 settembre l'ente approva il bilancio consolidato con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate, secondo il principio applicato n. 4/4 di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

- per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, determinazione di un numero massimo di esercizi chiusi con un risultato negativo che comportino obblighi di liquidazione delle società;
- rafforzamento delle azioni volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione di processi di aggregazione;
- introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione in precedenza menzionati, anche attraverso la riduzione dei trasferimenti dello Stato;
- introduzione di strumenti volti alla tutela dei livelli occupazionali nell'ambito dei processi di ristrutturazione e privatizzazione delle società partecipate;
- ai fini del rafforzamento del sistema dei controlli interni previsti dal D.Lgs. 267/2000, revisione degli obblighi di trasparenza e rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci anche attraverso l'adozione e la predisposizione di appositi schemi di contabilità separata.

In base a quanto evidenziato nell'apposita Relazione Ministeriale, il D.Lgs. 175/2016 risponde alle esigenze e dà attuazione ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla Legge Delega, attraverso i seguenti principali interventi, che saranno successivamente meglio specificati⁵:

- precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con particolare riferimento alle ipotesi di costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e all'acquisto e gestione di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- indicazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica;
- previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche;
- rafforzamento degli oneri motivazionali e delle verifiche alla base della scelta di costituire società a partecipazione pubblica;
- introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;
- razionalizzazione della *governance* delle società a controllo pubblico, con particolare riferimento alle ipotesi di crisi aziendale;
- introduzione di specifici requisiti per i componenti degli organi amministrativi delle società;

⁵ Sul punto, si veda anche Fondazione Nazionale Commercialisti, "Guida alla lettura del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", Osservatorio Enti Locali - settembre 2016.

- coordinamento delle disposizioni vigenti in tema di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate;
- introduzione della struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto;
- coordinamento della disciplina nazionale in materia di *in house providing* con quella europea e, in particolare, con le nuove disposizioni dettate dalle direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, in tema di appalti pubblici e concessioni;
- riordino della disciplina in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- razionalizzazione delle disposizioni vigenti in tema di reclutamento del personale e previsione di particolari meccanismi di valutazione periodica delle partecipazioni pubbliche;
- abrogazione di una serie di disposizioni previgenti al fine di semplificare la disciplina della materia.

Giova sottolineare come il D.Lgs. 175/2016, in ogni caso, possa essere considerato come il passo finale di un'attività legislativa che nel corso degli anni ha interessato tale tipologia di società in maniera sempre più frequente ed incisiva, attraverso una serie di provvedimenti che perseguivano diversi obiettivi:

- L. 142/1990⁶, L. 448/1992⁷, D.Lgs. 267/2000⁸: espressa previsione del ricorso al modello societario;
- L. 127/1997⁹: obbligo di trasformazione societaria di aziende speciali e consortili;
- diverse leggi finanziarie, fino alla L. 311/2004¹⁰: incentivazione alla esternalizzazione anche attraverso società di attività e servizi;
- D.L. 223/2006¹¹: disciplina sulle società strumentali e tutela della concorrenza rispetto alle attività esercitate attraverso soggetti a partecipazione pubblica;
- L. 244/2007¹², D.L. 78/2010¹³, L. 190/2012¹⁴: ammissibilità del ricorso a società;

⁶ Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", successivamente abrogata.

⁷ Legge 23 dicembre 1998, n. 448, "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

⁸ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della Legge 3 agosto 1999, n. 265".

⁹ Legge 15 maggio 1997, n. 127, "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" (c.d. Bassanini-bis).

¹⁰ Legge 30 dicembre 2004, n. 311, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2005).

¹¹ Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".

¹² Legge 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

- D.L. 112/2008¹⁵, D.L. 138/2011¹⁶, D.L. 179/2012¹⁷: interventi di tipo restrittivo per le società che gestiscono servizi pubblici locali;
- L. 296/2006¹⁸, D.L. 78/2010, D.L. 95/2012¹⁹: disciplina su costi della politica e azioni di *spending review*;
- L. 147/2013²⁰, D.L. 16/2014²¹, D.L. 66/2014²², D.L. 90/2014²³, L. 190/2014²⁴: introduzione vincoli più stringenti e sostanziali, soprattutto di natura finanziaria, per gli enti locali; definizione più chiara di limiti e opportunità, in materia finanziaria e organizzativa, a cui sono assoggettati società e altri organismi partecipati da enti pubblici.

1.1. Le società partecipate in Italia

La grande rilevanza del nuovo Testo Unico deriva anche dal fatto che impatterà su un numero significativo di soggetti, che si presentano tra loro molto eterogenei per dimensioni economiche, attività svolte, *stakeholders* di riferimento, e così via.

In base a recenti dati statistici²⁵, le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 9.867 ed impiegano 846.283 addetti. Si tratta di operatori che presentano una dimensione media elevata (117 addetti per impresa attiva) ed operano prevalentemente in settori ad alta intensità di capitale come quelli energetici, infrastrutturali e dei servizi avanzati. Una comparazione con l'anno precedente fa registrare una riduzione sia in termini numerici (-

¹³ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

¹⁴ Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

¹⁵ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

¹⁶ Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".

¹⁷ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese".

¹⁸ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007).

¹⁹ Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

²⁰ Legge 27 dicembre 2013, n. 147, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2014).

²¹ Decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche".

²² Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

²³ Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

²⁴ Legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015).

²⁵ Report Istat "Le Partecipate Pubbliche in Italia – Anno 2014". Comunicato del 23 dicembre 2016.

10% rispetto a 10.964 unità) che in relazione agli addetti impiegati (-11,2% rispetto a 953.100)²⁶.

Per quanto riguarda la tipologia di partecipazione pubblica, il 62,5% delle unità analizzate è sottoposto a controllo pubblico²⁷, ossia è assoggettato al potere di indirizzo decisionale di soggetti pubblici, mentre per le altre l'influenza del settore pubblico può risultare significativa ma non determinante²⁸. Analizzando le caratteristiche delle unità partecipate, l'Istat individua quattro sotto-insiemi di imprese, con una differente rilevanza ai fini dell'analisi dei dati, come evidenziato nella tabella seguente.

Tabella 1 – Unità a partecipazione pubblica per tipologia

Tipologia unità	Imprese		Addetti	
	N.	Variazione %	N.	Variazione %
Imprese attive	6.927	-10,8	810.405	-12,6
Non attive che presentano bilancio o Unico	1.138	-9,7	0	0,0
Imprese fuori campo osservazione Asia	910	-11,0	10.533	-19,7
Altre unità non classificabili	892	-2,4	25.345	103,9
TOTALE	9.867	-10,0	846.283	-11,2

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica.

In relazione alle sole imprese attive (6.927), il dato relativo all'intensità della partecipazione da parte di enti pubblici è sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella 2 - Imprese attive e addetti delle imprese partecipate pubbliche per quota di partecipazione

Quota partecipazione pubblica	Imprese		Addetti	
	N.	%	N.	%
A. Quota <= 20%	1.543	22,3	130.980	16,2
B. 20% < Quota <= 50%	869	12,5	29.787	3,7
C. Quota > 50%	4.515	65,2	649.638	80,1
Totale	6.927	100	810.405	100

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica.

²⁶ Report Istat "Le Partecipate Pubbliche in Italia – Anno 2013". Comunicato del 16 novembre 2015.

²⁷ Il concetto di controllo è mutuato dalla disciplina stabilita dall'articolo 2359 del codice civile, come meglio specificato anche di seguito.

²⁸ Le imprese attive partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale ammontano a 5.549, per un totale di 391.295 addetti.

La dimensione delle imprese attive in relazione al numero di addetti (il cui valore medio è pari a 117) varia in maniera significativa anche in base alla forma societaria, come esplicitato nella tabella seguente.

Tabella 3 - Imprese e addetti delle imprese partecipate pubbliche per forma giuridica

Forma giuridica	Imprese	Addetti	Addetti medi
Società per azioni	2.231	683.853	307
Società a responsabilità limitata	2.979	72.293	24
Società cooperativa	202	19.589	97
Consorzio	1.364	21.270	16
Ente pubblico economico, azienda speciale, ecc.	151	13.400	89
Totale	6.927	810.405	117

Fonte: Istat, Comunicato del 23 dicembre 2016, *cit.*

Per ciò che concerne i settori di attività, i dati disponibili evidenziano come quello delle società partecipate rappresenti un universo variegato, che fa riferimento a settori tra loro molto eterogenei, dai servizi professionali/scientifici alla gestione di reti e infrastrutture, dal trattamento dei rifiuti al trasporto e così via. La distinzione per settori e per numero di addetti impiegati delle imprese partecipate da almeno un'amministrazione regionale o locale è sintetizzata nella tabella seguente.

Tabella 4 - Imprese e addetti delle imprese a partecipazione pubblica per settore di attività e classe di addetti

Settori di attività economica	Imprese		Addetti	
	N.	%	N.	%
B - Attività estrattiva	5	0,1	534	0,1
C - Attività manifatturiere	104	1,9	3.429	0,9
D - Fornitura di energia elettrica, gas, vapore [...]	548	9,9	20.113	5,1
E - Fornitura acqua; reti fognarie, trattamento rifiuti [...]	787	14,2	85.163	21,8
F - Costruzioni	182	3,3	4.157	1,1
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio [...]	459	8,3	11.643	3,0
H - Trasporto e magazzinaggio	615	11,1	121.686	31,1
I - Servizi di alloggio e ristorazione	88	1,6	3.468	0,9
J - Servizi di informazione e comunicazione	220	4,0	6.572	1,7
K - Attività finanziarie e assicurative	136	2,5	73.225	18,7
L - Attività immobiliari	292	5,3	933	0,2
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	826	14,9	13.642	3,5
N - Attività amministrative e di servizi di supporto	615	11,1	20.122	5,1
P - Istruzione	156	2,8	3.296	0,8
Q - Sanità e assistenza sociale	124	2,2	11.846	3,0
R, S - Altre attività di servizi	392	7,1	11.465	2,9
Totale	5.549	100	391.295	100

Fonte: Istat, Comunicato del 23 dicembre 2016, *cit.*

Restringendo il campo di indagine alle sole imprese attive in controllo pubblico, si individuano 4.515 unità che impiegano quasi 650.000 addetti e generano un valore aggiunto di quasi 56 miliardi, pari al 10,6% di quello realizzato dal complesso delle imprese dell'industria e dei servizi. In relazione ai risultati economici, le società controllate da soggetti pubblici registrano perdite di esercizio nel 27,6% dei casi, un dato inferiore rispetto a quello registrato dalle imprese "ordinarie": a livello aggregato, le perdite ammontano a circa 855 milioni di euro nel 2014, contro oltre 1,9 miliardi di utili, per un saldo complessivo positivo pari a poco più di 1 miliardo di euro.

I settori più rilevanti sono quelli della *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata* (62,3% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento) e della *Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (61,5% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento).

Nell'ambito di tale tipologia di imprese, è possibile distinguere 2.992 unità che appartengono a gruppi con al vertice un'unica amministrazione pubblica e occupano 563.446 addetti. Le rimanenti 1.523 imprese, con 86.198 addetti, fanno invece riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di amministrazioni pubbliche, che esercitano il controllo in modo congiunto oppure sono singole imprese (non appartenenti a gruppi), il cui capitale è controllato in modo congiunto da più amministrazioni pubbliche. Nel 2014, il numero di imprese a controllo pubblico è diminuito del 4,2% rispetto al 2013, mentre il numero di addetti è sceso dell'1,9%.

Attraverso il controllo diretto o indiretto esercitato sui grandi gruppi, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è il soggetto controllante di maggiore rilevanza in termini di occupazione, con il 55,2% di addetti delle imprese a controllo pubblico, mentre i comuni e le città metropolitane controllano rispettivamente 1.602 e 224 imprese (pari al 35,5% e al 5% delle imprese a controllo pubblico). Gli addetti delle imprese controllate dai Comuni sono 45.471 (7% del totale, per una dimensione media di 28 addetti), quelli delle imprese controllate dalle Città Metropolitane sono 89.964 (13,8% del totale, per una dimensione media di 402 addetti).

Tabella 5 - Imprese e addetti delle imprese a controllo pubblico per tipologia istituzionale del soggetto controllante

Soggetti controllanti	Imprese		Addetti		Addetti medi
	N.	%	N.	%	N.
Ministero dell'economia e delle finanze	355	7,9	358.591	55,2	1.010
Altri Ministeri e amministrazioni centrali	91	2,0	3.064	0,5	34
Regioni	294	6,5	43.093	6,6	147
Province	134	3,0	10.348	1,6	77

Province autonome	55	1,2	1.653	0,3	30
Comuni	1.602	35,5	45.471	7,0	28
Città metropolitane	224	5,0	89.964	13,8	402
Camere di commercio	69	1,5	1.711	0,3	25
Istituzioni sanitarie	35	0,8	5.799	0,9	166
Altre amministrazioni locali	133	2,9	3.753	0,6	28
Totale a controllo unico	2.992	66,3	563.446	86,7	188
Gruppi di istituzioni (controllo congiunto)	1.523	33,7	86.198	13,3	57
Totale imprese a controllo pubblico	4.515	100	649.644	100	144

Fonte: Istat, Comunicato del 23 dicembre 2016, *cit.*

1.2. Vincoli, finalità e ambiti operativi delle società a partecipazione pubblica alla luce del nuovo Testo Unico

Attesa l'ampiezza ed eterogeneità del fenomeno, uno dei meriti del nuovo Testo Unico risiede, come in precedenza menzionato, nell'aver definito una normativa organica che disciplini tutti gli aspetti relativi alle società in oggetto, a partire dalle forme giuridiche ammesse e degli scopi che possono perseguire.

Per ciò che concerne il primo aspetto, ad esempio, in base all'art. 3 del Decreto, le amministrazioni pubbliche possono detenere partecipazioni esclusivamente in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa: di conseguenza, viene esclusa in maniera esplicita la possibilità che soggetti pubblici possano partecipare, ad esempio, in società in nome collettivo, società in accomandita semplice, ad altre forme societarie previste dalla normativa di settore²⁹.

L'art. 4, d'altro canto, affrontando il delicato tema relativo alle finalità perseguibili attraverso le società a partecipazione pubblica, prevede condizioni e limiti per la costituzione di tali società ovvero per l'acquisizione e/o il mantenimento di singole partecipazioni, introducendo sia vincoli di scopo istituzionale che limitazioni relative all'attività svolta: la norma in questione, infatti, stabilisce come principio generale che "le amministrazioni pubbliche³⁰ non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società", ricalcando di fatto quanto stabilito già dalla L. 244/2007 (Finanziaria 2008)³¹.

²⁹ Si pensi, ad esempio alla società a responsabilità limitata semplificata, di cui all'art. 2463bis del codice civile.

³⁰ La catalogazione e definizione delle amministrazioni pubbliche è contenuta all'art. 2, comma 1, lett. a) del TUPS, in base al quale rientrano nel novero di tali soggetti, "le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali;

³¹ In particolare, art. 3 commi 27 e 28.

Tale principio generale viene meglio declinato al comma 2, delineando specifiche ipotesi e settori di attività, che hanno carattere tassativo³², in cui è ammessa la partecipazione pubblica all'interno di società, vale a dire:

- a) produzione di servizi di interesse generale³³, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti ad essi funzionali;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 50/2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale;
- d) attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del D.Lgs. 50/2016, con un operatore economico selezionato in ogni caso con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2;
- e) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- f) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, prestati a supporto di enti senza scopo di lucro e delle amministrazioni aggiudicatrici individuate all'art. 3, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 50/2016;
- g) ottimizzazione e valorizzazione dell'utilizzo dei beni immobili appartenenti al patrimonio delle amministrazioni, tramite il conferimento di tali *asset* da parte delle stesse, allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. In questo caso, la società a partecipazione pubblica dovrà prevedere un oggetto sociale che disciplini in maniera esclusiva lo svolgimento dell'attività in questione;
- h) gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici, nonché realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane. Nell'ambito degli statuti societari e dell'oggetto sociale perseguito, tali attività non devono essere previste in maniera esclusiva, ma almeno in via prevalente, come stabilito dal comma 7;

³² La norma, infatti, stabilisce che le società a partecipazione pubblica possono essere costituite e le loro partecipazioni acquisite o mantenute "esclusivamente" per lo svolgimento delle attività indicate.

³³ In base all'art. 2, comma 1, lett. h) del Testo Unico, per servizi di interesse generale si intendono "le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale".

- i) gestione di società con caratteristiche di start-up e spin-off universitari³⁴ previste dalla L. 240/2010³⁵.

Il nuovo Testo Unico, inoltre, al comma 4 dell'art. 4, stabilisce in maniera che le società *in house (infra)*, debbano prevedere come oggetto sociale esclusivo una o più attività di cui al precedente elenco alle lettere sub a), b), d) ed e). Tale previsione è stata oggetto di numerose discussioni nell'ambito delle Commissioni Parlamentari, che hanno accolto la proposta formulata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), in base alla quale le società *in house* possono svolgere anche "più attività" tra quelle previste dalla norma: una simile formulazione, specifica ed esplicita, ha dunque chiarito in maniera inequivocabile l'abrogazione del principio di esclusività dell'oggetto sociale prevista dall'art. 13 del sopra menzionato D.L. 223/2006.

Lo stesso art. 4, in ogni caso, accanto all'elencazione puntuale, stabilisce anche delle ipotesi derogatorie alla disciplina generale: il comma 5 ad esempio, se da un lato vieta alle società strumentali³⁶ controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in soggetti esistenti, dall'altro sancisce che il divieto in questione non si applica alle holding, vale a dire alle società il cui oggetto sociale esclusivo è rappresentato dalla gestione delle partecipazioni di enti locali, fatto salvo il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

Inoltre, in base al disposto del comma 9, attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del MEF o dell'organo di vertice dell'amministrazione richiedente, può essere prevista una deroga totale o parziale alla disciplina generale stabilita dal TUPS, alle restrizioni e ai vincoli in materia di costituzione o partecipazione, per singole società partecipate, in base alla quota detenuta, alla qualità della partecipazione, all'attività svolta e al relativo interesse pubblico, ovvero per agevolare la quotazione su mercati finanziari regolamentati³⁷.

Ad ogni modo, anche laddove siano rispettati i requisiti e i parametri di cui all'art. 4 (in relazione al perseguimento delle finalità istituzionali e alle attività ammesse), il nuovo Testo Unico impone stringenti oneri motivazionali a supporto della decisione dell'ente pubblico di procedere alla costituzione della società partecipata – anche mista – o all'acquisizione di una partecipazione societaria, anche indiretta³⁸.

In base all'art. 5, infatti, la motivazione deve essere supportata da un'analisi e da una verifica della convenienza economica e della possibilità di destinazione alternativa delle risorse

³⁴ Costituiti ai sensi degli articoli 2 e 3 del D.L. 297/1999.

³⁵ Legge 30 dicembre 2010, n. 240, "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario". In particolare, il D.Lgs. 175/2016 richiama l'art. 6, comma 9.

³⁶ Vale a dire quelle che svolgono l'attività prevista alla lettera d) dell'art. 4, comma 2 del Testo Unico.

³⁷ Ai sensi dell'art. 18 del Decreto.

³⁸ Con l'eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative.

pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio tramite affidamento in capo a operatori privati. La giustificazione, inoltre, deve dare conto in maniera adeguata della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

A tali fini, peraltro, attesa la necessità di tutelare il principio comunitario di libera concorrenza, l'atto deliberativo dovrà dare conto anche della compatibilità dell'intervento rispetto alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Prima della sua formale adozione, l'atto in questione deve essere inviato, "per fini conoscitivi"³⁹, alla sezione della Corte dei Conti competente e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

2. Gli obblighi di modifica degli statuti

Uno degli elementi più rilevanti e incisivi sulla vita delle società a partecipazione pubblica e degli enti proprietari introdotti dal nuovo Testo Unico riguarda la necessità di provvedere a una serie di modifiche che le stesse dovranno apportare ai propri statuti.

2.1. Modifiche in tema di revisione e controllo

In primo luogo, l'art. 3 comma 2 varia alcuni aspetti relativi ai sistemi di controllo, stabilendo che per le società a responsabilità limitata a controllo pubblico, lo statuto deve prevedere in ogni caso la nomina dell'organo di controllo o di un revisore, negando di fatto il carattere facoltativo di tale scelta sancito dall'art. 2477, comma 1, C.C. e facendo venir meno la necessità di verifica di alcuni parametri ai fini dell'obbligatorietà della nomina di un soggetto destinato al controllo⁴⁰.

Per ciò che concerne le società per azioni a controllo pubblico, d'altro canto, in base al nuovo Testo Unico, la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale: tale previsione costituisce una deroga a quanto stabilito dall'art. 2409-bis, comma 2, C.C., in base al quale lo statuto delle società non tenute alla redazione del bilancio consolidato può prevedere che la revisione legale dei conti sia esercitata dal collegio sindacale.

Un simile orientamento esplicitato dal D.Lgs. 175/2016, se da un lato contravviene ai principi di *spending review* e risparmi di costo, dall'altro è verosimilmente ispirato a un principio generale di autonomia e terzietà dell'organo di controllo, che secondo il Legislatore sarebbe garantito in maniera più forte dal ricorso a un revisore legale dei conti o a una società di revisione esterna.

³⁹ Una simile formulazione lascia intendere che l'intervento della Corte dei Conti sulla procedura di costituzione o acquisto di partecipazione in società da parte di amministrazioni pubbliche si estrinsechi in attività conoscitiva/consultiva e collaborativa ma non di controllo preventivo (o successivo) sulle scelte dell'ente locale. Sul tema, cfr. V. R. Patumi, "Il ruolo dei controlli della corte dei conti", *Azienditalia*, 10/2016.

⁴⁰ In base al comma 2 dell'art. 2477, infatti, in via generale l'obbligo di nominare un organo di controllo o un revisore sussiste solo se la società: a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato; b) controlla una società obbligata alla revisione legale dei conti; c) per due esercizi consecutivi ha superato due dei limiti indicati dal primo comma dell'articolo 2435-bis.

2.2. Sistemi di governance e requisiti degli amministratori

L'art. 11 del Testo Unico fornisce indicazioni puntuali sulle forme di *governance* da instaurare e sui requisiti che i soggetti in posizione apicale devono possedere nelle società a controllo pubblico⁴¹. In primo luogo, il comma 2 specifica che l'organo amministrativo di tali società "è costituito, di norma, da un amministratore unico". Il comma successivo, tuttavia, consente una possibilità di deroga "per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa", nel caso in cui siano verificati alcuni criteri, da definire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴², ammettendo la creazione di un consiglio di amministrazione (composto da tre o cinque membri) o l'adozione di uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dalla normativa civilistica⁴³.

Sempre in tema di modalità di *governance*, il comma 9 stabilisce che gli statuti delle società a controllo pubblico dovranno prevedere:

- a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, fatta salva la possibilità di attribuire deleghe al presidente, ove preventivamente autorizzata dall'assemblea;
- b) l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi;
- c) il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società⁴⁴.

Per ciò che concerne gli aspetti soggettivi, il comma 1 stabilisce che, fatta salva la possibilità di prevedere nello statuto ulteriori e più stringenti requisiti e ferme restando le norme vigenti in materia di incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali, i membri dell'organo amministrativo di società a controllo pubblico devono possedere requisiti di

⁴¹ Ai sensi dell'art. 2, la disciplina in esame non si applica alle società quotate e a quelle non quotate che entro il 30.6.2016 hanno adottato atti per l'emissione di strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, per effetto dell'art. 26, comma 5, del Decreto.

⁴² Il provvedimento in questione sarà adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro delegato per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e dovrà essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 175/2016 (vale a dire entro il 23 marzo 2017).

⁴³ Si tratta del sistema "dualistico" (basato su un consiglio di gestione e un consiglio di sorveglianza) e del sistema "monistico" (basato sul consiglio di amministrazione e un comitato costituito al suo interno), previsti paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V, titolo V, del libro V del codice civile. Ad ogni modo, laddove la scelta della società ricada su uno dei sistemi alternativi, l'art. 11, comma 3, specifica che "il numero complessivo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo non può essere superiore a cinque".

⁴⁴ Giova sottolineare come, in base al comma 13 della norma, le società a controllo pubblico limitano la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta ai soli casi previsti dalla legge. Nell'ipotesi di loro costituzione, ai componenti non può comunque essere riconosciuta alcuna remunerazione complessivamente superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo e deve essere proporzionata alle competenze, alla qualifica professionale e all'entità dell'impegno richiesto per lo svolgimento della funzione.

onorabilità, professionalità e indipendenza da stabilirsi con apposito DPCM, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In base al comma 4 dell'art. 11, nella scelta degli amministratori, gli enti sono tenuti ad assicurare il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla L. 120/2011⁴⁵: qualora la società abbia optato per un organo amministrativo di tipo collegiale, lo statuto deve prevedere espressamente l'osservanza di tale obbligo nella procedura di nomina degli amministratori.

A tali prescrizioni si aggiunge la necessità di rispettare il dettato dell'art. 5, comma 9 del D.Lgs. 95/2012⁴⁶, in base al quale le Pubbliche Amministrazioni inserite in elenco ISTAT (tra cui le società partecipate) sono soggette al divieto di attribuire incarichi di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza se non a titolo gratuito, oltre che ad ulteriori restrizioni in relazione al conferimento di incarichi ai dipendenti.

La norma esplicita in maniera ancor più puntuale alcuni aspetti relativi a ipotesi di inconferibilità e incompatibilità: il comma 8, ad esempio, prevede che gli amministratori delle società in controllo pubblico non possano essere dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di quella titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza⁴⁷; nel caso in cui, invece, siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza⁴⁸.

A norma del comma 11, nelle società in cui le amministrazioni pubbliche detengono un controllo di tipo indiretto, non è consentito nominare amministratori della società controllante, a meno che agli stessi non siano attribuite deleghe gestionali a carattere continuativo ovvero la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche o di favorire l'espletamento dell'attività di direzione e coordinamento.

Sempre in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, in base al comma 14 rimangono inalterate e in vigore le disposizioni stabilite dal D.L.39/2013⁴⁹, che ha introdotto

⁴⁵ Legge 12 luglio 2011, n. 120, "Modifiche al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati".

⁴⁶ Decreto-legge del 06/07/2012 n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario".

⁴⁷ Tale previsione, di fatto, contravviene a quanto stabilito in precedenza dal succitato D.L. 95/2012 (c.d. Decreto sulla *Spending Review*).

⁴⁸ In relazione a tale prescrizione, l'art. 16, comma 10 del nuovo Testo Unico, prevede che le società debbano adeguare i propri statuti entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, vale a dire entro il 23 marzo 2017.

⁴⁹ Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

una normativa organica sul tema, delineando una disciplina valida sia in relazione alle pubbliche amministrazioni che a soggetti privati in controllo pubblico.

Il nuovo Testo Unico affronta anche la tematica relativa ai compensi da riconoscere per lo svolgimento di funzioni di *governance* all'interno di società a controllo pubblico: per quanto riguarda i parametri da individuare per stabilire i compensi degli amministratori, il comma 6 demanda a un Decreto del MEF il compito di determinare indicatori sia di tipo qualitativo che quantitativo che consentano di definire cinque fasce, in base alle quali classificare le società a controllo pubblico: ad ogni fascia verrà assegnato una soglia massima di remunerazione non solo per gli amministratori ma anche per componenti degli organi di controllo, dirigenti e dipendenti; in ogni caso, il trattamento economico onnicomprensivo comunque non potrà superare il limite di 240.000 euro annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche di eventuali compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico⁵⁰.

Nelle more dell'emanazione del succitato provvedimento ministeriale, il comma 7 introduce un regime transitorio, stabilendo che rimarranno in vigore le disposizioni del D.L. 95/2012 (art. 4, comma 4, secondo periodo)⁵¹, e del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166.

Il comma 11, inoltre, prevede l'obbligo di stabilire per previsione statutaria il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali.

In ultimo, l'art. 11, al comma 16, prevede che le disposizioni fin qui analizzate non trovino applicazione diretta per le società a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico. Ad ogni modo, nel caso in cui una P.A. detenga una partecipazione superiore al 10% del capitale, propone agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle sopra menzionate (in tema di limite numerico degli organi di amministrazione e dei relativi compensi, vincoli verso i dipendenti, ulteriori previsioni statutarie limitative e, divieto di corresponsioni di ulteriori indennità ai dirigenti, e così via).

⁵⁰ Il comma 10 stabilisce il divieto di corrispondere ai dirigenti delle società a controllo pubblico indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva, ovvero di stipulare patti o accordi di non concorrenza, anche ai sensi dell'art. 2125 del codice civile.

⁵¹ La norma in questione dispone che "a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013. In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza". In seguito all'emanazione del decreto del MEF, tale norma sarà definitivamente abrogata.

3. Gli affidamenti in house: disciplina generale e coordinamento con il nuovo codice dei contratti

Uno degli aspetti di maggiore rilievo trattati dal nuovo Testo Unico è rappresentato dalle modalità di affidamento di servizi ricorrendo a società a controllo pubblico, attraverso il metodo *c.d. in house*⁵². In base all'art. 2, comma 1, lett. o), rientrano nel novero delle società in house quelle su cui "un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto"⁵³. Tale requisito è rispettato nel momento in cui il controllo esercitato dall'ente pubblico sia equiparabile a quello praticato sui propri servizi, esercitando "un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata" (art. 2, comma 1, lett. c)⁵⁴.

In base all'art. 16, comma 2, lett. c), ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la stipula di appositi patti parasociali i quali, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, C.C., possono avere durata superiore a cinque anni.

Secondo il disposto dell'art. 16, comma 1, inoltre, affinché sia possibile l'affidamento, è necessaria che non sussista la presenza di operatori privati ovvero – ai sensi della direttiva

⁵² Il modello societario *in house providing* è stato elaborato dalla giurisprudenza europea con la nota sentenza Teckal della Corte di Giustizia CE (10 novembre 2005), in cui sono stati definiti gli elementi essenziali affinché una società a partecipazione pubblica possa rappresentare uno strumento attraverso il quale gli enti soci provvedono all'autoproduzione di beni o servizi necessari per soddisfare gli interessi generali curati dalla P.A.. Successivamente la giurisprudenza europea si è pronunciata specificando le caratteristiche dei suddetti requisiti, al fine di chiarire le condizioni di legittima applicazione in ambito pubblicistico del modello di società in house, precisa che è consentito il rispetto del requisito del controllo analogo anche nel caso di partecipazione pubblica indiretta tramite holding interamente posseduta dal soggetto pubblico (Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006).

⁵³ Tale previsione è conforme ai commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici, laddove è previsto prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta. Giova ricordare come sull'aspetto del "controllo congiunto" – tra l'altro previsto dalla Direttive UE 23, 24 e 25 del 2014 - si era già più volte espresso anche il Consiglio di Stato (ad esempio con le sentenze nn. 1365/2009, 1447/2011, 1801/2014), stabilendo che il requisito del controllo analogo è rispettato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché sia effettivo e i soci pubblici agiscano in maniera unitaria. Secondo il D.Lgs. 50/2016 (art. 5, comma 5), il controllo congiunto sussiste quando sono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata che beneficia dell'affidamento diretto sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. In ogni caso, i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti; di conseguenza, nelle società partecipate da un numero elevato di soggetti pubblici, non sarà necessario prevedere un consigliere di amministrazione per ciascun socio, ma può essere sufficiente che ciascun amministratore sia espressione di più soci, attraverso, ad esempio, attribuzione di apposita delega;
- b) in conformità con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. c) del nuovo Testo Unico, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica (per esempio, approvandone gli atti di programmazione annuale o pluriennale);
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

⁵⁴ Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

2014/24/UE – che quest’ultima sia prevista a seguito di prescrizioni di legge⁵⁵ e risulti comunque priva di potere di controllo, veto o influenza dominante sulla società, sulla scorta di quanto previsto anche dall’art. 5, comma 1, lett. c)⁵⁶.

Come già accennato, le disposizioni del D.Lgs. 175/2016 (art. 16) in tema di affidamenti coordinano la disciplina nazionale in materia di *in house providing* con quella europea (in particolare con la succitata direttiva 2014/24/UE) e con il D.Lgs. 50/2016, in base al quale non rientrano nel suo perimetro applicativo concessioni, appalti e accordi nell’ambito del settore pubblico gli affidamenti in house, rispetto ai quali l’art. 5 del Codice dei Contratti Pubblici definisce diverse tipologie⁵⁷:

- ‘classico’ (comma 1);
- indiretto (comma 2);
- verticale rovesciato o orizzontale, con contratto assegnato dalla controllata a un’altra controllata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice (comma 3)⁵⁸;
- con controllo analogo congiunto (commi 4 e 5).

3.1. Nuovi requisiti statutarî e dubbi interpretativi

Oltre agli aspetti analizzati in precedenza, l’art. 16 del nuovo Testo Unico incide in maniera significativa e specifica sugli statuti delle società titolari di affidamenti in house. Il comma 2 della norma, ad esempio, consente a tali entità la possibilità di prevedere alcune specifiche disposizioni, ai fini di realizzare l’assetto organizzativo menzionato al comma 1, quali:

- a) per le società per azioni è possibile inserire negli statuti una clausola in deroga alle disposizioni in materia di amministrazione della società, in relazione alla composizione del CdA nel sistema di *governance* tradizionale (ex art. 2380-bis) e alla

⁵⁵ Una simile formulazione ha rafforzato la disciplina stabilita dall’art. 5 del Codice degli appalti, laddove il termine “prevista” è stato sostituito da “prescritta”, contribuendo a rendere più puntuale e restrittiva l’interpretazione del dettato del D.Lgs. 50/2016 (sul punto, in ogni caso, la giurisprudenza si era già espressa in tal senso: cfr. Consiglio di Stato n. 2660/2015).

⁵⁶ Una simile prescrizione sembra limitare la partecipazione di operatori privati prevalentemente al ruolo di soci di capitali o, in ogni caso, di soggetti svolgenti funzioni meramente operative, privi di poteri di indirizzo strategico.

⁵⁷ Sul tema, anche Assonime, “Codice appalti e concessioni: contratti esclusi e affidamenti in house”, Atti del Seminario *Utilitatis Codice appalti e concessioni: quid novi?*, Roma, 27 settembre 2016, G. Bruzzone e R. Marzulli.

⁵⁸ In base a tale norma, l’affidamento in house è consentito “anche quando una persona giuridica controllata che è un’amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all’ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l’appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

composizione del consiglio di gestione qualora si opti per il sistema dualistico (ex art. 2409-novies);

- b) per le società a responsabilità limitata gli statuti possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'art. 2468, comma 3, C.C..

Il comma 3 dell'art. 16, inoltre, stabilisce gli statuti delle società in house devono prevedere espressamente che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci: anche tale prescrizione ricalca la disciplina del nuovo Codice degli appalti, facendo riferimento in maniera quasi pedissequa al dettato dell'art. 5, comma 1, lett. b)⁵⁹.

Vale la pena soffermarsi su una simile disposizione, in quanto l'interpretazione della lettera normativa potrebbe essere non univoca, anche in relazione alle esigenze di coordinamento con altre norme. Alcuni commenti sono orientati in maniera restrittiva, evidenziando come in base alla norma in questione, le società in house possono generare solo il 20% del proprio fatturato attraverso attività rivolte "al mercato", vale a dire a terzi e non nei confronti degli enti soci⁶⁰. Una interpretazione così orientata, tuttavia, rischierebbe di precludere l'affidamento in house a numerosi soggetti, imponendo di generare la parte più rilevante del fatturato da azioni effettuate direttamente nei confronti della P.A., negando di fatto la possibilità di affidare con tale metodo la gestione di servizi a rilevanza esterna e ad eventuale tariffazione sull'utenza. La lettura più corretta, invece, è probabilmente quella che consente di produrre un fatturato anche superiore al 20% attraverso prestazioni non rivolte all'ente socio, purché l'attività svolta rientri comunque nei compiti – intesi in senso ampio – affidati dall'amministrazione⁶¹. Un simile orientamento pare confermato da una lettura coordinata della norma in oggetto (art. 16) con l'art. 4, comma 4, del Testo Unico, il quale stabilisce che le società in house operano in via prevalente con gli enti partecipanti/affidanti, "salvo quanto previsto dall'art.16", di fatto stabilendo che tale ultima disposizione ha voluto ampliare le possibilità di azione dei soggetti in questione e attenuando la necessità dello svolgimento dell'attività nei confronti dell'amministrazione.

Ad ogni modo, rispetto a quanto fin qui discusso, il secondo periodo dell'art. 16, comma 3 del TUPS introduce un'ipotesi derogatoria, stabilendo che la produzione ulteriore rispetto al

⁵⁹ In mancanza di espressa previsione in tal senso nel nuovo Testo Unico sulle Società Partecipate, apparrebbe corretta una lettura coordinata con l'art. 5, comma 7 del Codice dei Contratti, a norma del quale per determinare la percentuale in questione, "si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione".

⁶⁰ Cfr. Assonime, *cit.*

⁶¹ Si pensi, ad esempio, al caso di una società affidataria del servizio di gestione dei parcheggi: poiché in questo caso, verosimilmente, il fatturato non sarà generato da attività svolte direttamente nei confronti dell'ente pubblico, un'interpretazione restrittiva non consentirebbe l'affidamento in house. Tuttavia, atteso che l'attività in questione rientra, ad ogni modo, "nello svolgimento dei compiti" affidati dall'amministrazione, la previsione normativa apparrebbe comunque rispettata.

limite di fatturato sopra menzionato può essere consentita, purché consenta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

In mancanza di deroghe, il comma 4 introduce anche un regime sanzionatorio piuttosto incisivo, sancendo che il mancato rispetto della soglia di cui sopra costituisce grave irregolarità, ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile⁶² e dell'articolo 15 del Testo Unico. Il comma 5 dell'art. 16, in ogni caso, stabilisce che la società in house può sanare l'eventuale inadempimento nell'ipotesi in cui:

- a) entro tre mesi dalla data in cui esso si è manifestato, sciogla i rapporti contrattuali di fornitura con soggetti terzi, rinunciandovi;
- b) rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci. In una simile eventualità, le attività assegnate dovranno essere riaffidate attraverso procedure di gara da espletare entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto con l'ente socio⁶³;
- c) in caso di rinuncia agli affidamenti diretti, la società continua l'attività se rientra nel novero di quelle ammesse ai sensi dell'articolo 4 del provvedimento.

Per ciò che concerne il regime di responsabilità, giova sottolineare come, mentre per ciò che concerne le società a controllo pubblico si configurano le azioni civili previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, a norma dell'art. 12 del nuovo Testo Unico, per le società in house, è prevista la giurisdizione della Corte dei conti e la responsabilità per danno erariale degli amministratori e dei dipendenti⁶⁴.

⁶² Gli amministratori inadempienti, dunque, potrebbero essere oggetto di azione di responsabilità da parte dei soci.

⁶³ Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività laddove sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono comunque efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

⁶⁴ Ciò in quanto tali società sono considerate come vere e proprie articolazioni della P.A., anche dalla giurisprudenza maggioritaria. Sul punto, si vedano, ex multis, sentenze Cass., S.U. n. 2605 del 20 febbraio 2003; Cass., S.U. n. 19667 del 22 dicembre 2003; Cass., Sez. Un. n. 26283 del 25 novembre 2013 (nell'ambito di tale pronuncia, si afferma le società in house non possono essere considerate "come un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna". Di conseguenza, atteso che non può ritenersi sussistente un rapporto di alterità tra ente pubblico partecipante e società in house, "è giocoforza concludere che anche la distinzione tra il patrimonio dell'ente e quello della società si può porre in termini di separazione patrimoniale, ma non di distinta titolarità" e "il danno eventualmente inferito al patrimonio della società da atti illegittimi degli amministratori, cui possa aver contribuito un colpevole difetto di vigilanza imputabile agli organi di controllo, è arrecato ad un patrimonio - separato, ma pur sempre - riconducibile all'ente pubblico" dovendosi pertanto riconoscere in materia la giurisdizione della Corte dei conti); Cass., S.U. n. 5848 del 24 marzo 2015 (la sentenza stabilisce la sussistenza della giurisdizione ordinaria nel caso di società totalmente partecipata in difetto dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per la configurazione del modello *in house providing*, che devono essere esplicitati nello statuto sociale, in virtù del quale può riconoscersi l'esistenza di un vero e proprio rapporto di servizio tra gli organi sociali e l'ente socio, in quanto sussiste una subordinazione degli organi amministrativi alla volontà della pubblica amministrazione al punto da renderli assimilabili ad una sua articolazione interna).

4. Nuove norme finanziarie ed effetti su enti pubblici e amministratori

In conformità a quanto disposto dalla L. 147/2013, commi 550 e 551, l'art. 21 del nuovo Testo Unico prevede conseguenze rilevanti per le amministrazioni pubbliche nel caso in cui le società partecipate mostrino una perdita di esercizio⁶⁵: gli enti che adottano la contabilità finanziaria nell'anno successivo sono tenuti ad accantonare in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo, in misura proporzionale alla quota di partecipazione; d'altro canto, le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità economico-patrimoniale, nel corso dell'esercizio successivo, adeguano il valore della partecipazione all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo rappresenti una perdita durevole di valore. L'importo accantonato è comunque svincolato e reso di nuovo disponibile in caso di ripianamento della perdita, dismissione della quota o messa in liquidazione della società.

Il comma 2 della norma, in sede di prima applicazione e nel caso di adozione di contabilità finanziaria, prevede aliquote di accantonamento specifiche per gli anni 2015, 2016 e 2017, sulla scorta di quanto stabilito dalla succitata L. 147/2013, come sintetizzato nelle tabelle seguenti.

Risultato di esercizio <u>peggiore</u> del risultato medio negativo del triennio 2011-2013	Aliquote accantonamento		
	2015	2016	2017
Differenza tra il risultato dell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato delle aliquote seguenti:	25%	50%	75%

Risultato di esercizio <u>migliore</u> del risultato medio negativo del triennio 2011-2013	Aliquote accantonamento		
	2015	2016	2017
Accantonamento pari ad una percentuale del risultato dell'anno precedente	25%	50%	75%

Risultato di esercizio negativo ma risultato medio del triennio <u>2011-2013 positivo</u>	Aliquote accantonamento		
	2015	2016	2017
Accantonamento pari ad una percentuale del risultato dell'anno precedente	25%	50%	75%

In ultimo, l'art. 21, al comma 3, riprende le previgenti misure sanzionatorie ai danni degli amministratori delle società a partecipazione di maggioranza (diretta e indiretta) delle

⁶⁵ Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Per quanto riguarda, invece, le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile.

pubbliche amministrazioni locali, titolari di affidamento diretto da parte di enti pubblici per una quota superiore all'80% del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano presentato una perdita di esercizio: è prevista infatti una riduzione del compenso nella misura del 30% di quanto percepito. Inoltre, l'eventuale conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori, a meno che la perdita non possa essere considerata coerente e fisiologica nell'ambito di un piano di risanamento approvato dall'ente.

5. Ulteriori adempimenti, tempistiche e regime sanzionatorio

Oltre alle modifiche statutarie, il nuovo Testo Unico (art. 20) impone ulteriori adempimenti in capo alle amministrazioni, a partire dall'obbligo di effettuare, con cadenza annuale un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui l'ente detiene partecipazioni, dirette o indirette. Nell'ambito di tale attività di verifica, l'amministrazione pubblica dovrà altresì dare avvio a un piano di razionalizzazione, corredato da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, laddove siano rilevate anche una delle seguenti fattispecie:

- partecipazioni in società che non rientrino in alcuna delle categorie di attività di cui all'art.4;
- società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili rispetto ad altre società partecipate o enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano chiuso il bilancio in perdita per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

L'attività di analisi e l'eventuale elaborazione del piano sono effettuate entro il 31 dicembre di ogni anno. I relativi provvedimenti, sono inviati alla struttura di controllo del MEF di cui all'art. 15 del TUPS e alla sezione di controllo competente della Corte dei Conti⁶⁶. Nel caso il piano di razionalizzazione venga effettivamente redatto, entro il 31 dicembre dell'anno

⁶⁶ Le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

successivo gli enti pubblici approvano una relazione sull'attuazione dello stesso, evidenziando i risultati conseguiti. La strategia di riassetto può prevedere, attraverso operazioni straordinarie, anche la dismissione o l'assegnazione delle partecipazioni societarie⁶⁷.

Per l'inosservanza di tali adempimenti, la norma ha introdotto un regime sanzionatorio molto incisivo, che prevede una sanzione amministrativa variabile tra 5.000 e 500.000 euro, salvo il danno erariale ove esistente.

In ultimo, il nuovo Testo Unico (art. 15, comma 9) prevede un'ulteriore incisiva disposizione che introduce una sanzione civilistica, stabilendo la cancellazione d'ufficio (entro il 23 settembre 2017) da parte del conservatore del registro delle imprese delle società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non hanno depositato il bilancio d'esercizio ovvero non hanno compiuto atti di gestione. La cancellazione è preceduta da un avviso di avvio del procedimento a seguito del quale gli amministratori o i liquidatori, entro 60 giorni, possono presentare motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo degli enti. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione⁶⁸.

Oltre al processo di razionalizzazione periodica ex art. 20, il D.Lgs. 175/2016 (art. 24) introduce un adempimento *una tantum*, vale a dire una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del Testo Unico al verificarsi di alcune condizioni:

- la società non è riconducibile ad alcuna delle categorie di cui all'art. 4, commi 1, 2 e 3;
- non sono soddisfatti i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2 in relazione alla procedura per la costituzione, acquisto o partecipazione di società;
- la società è assoggettata al piano di razionalizzazione di cui all'art. 20, c. 2.

Ai fini della revisione straordinaria, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del TUSP (23 marzo 2017), ciascun'amministrazione effettua la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data del 23 settembre 2016 con provvedimento motivato - da inviare alla competente sezione regionale della Corte dei conti nonché alla struttura per il controllo ex art. 15 con cui si individuano le società da dismettere e quelle oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche attraverso operazioni di liquidazione o cessione. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti⁶⁹, il socio pubblico non potrà esercitare i diritti sociali nei confronti

⁶⁷ I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sono disciplinati, fatto salvo quanto diversamente disposto nel Testo Unico, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

⁶⁸ Presumibilmente si tratta di regolarità formale, non essendo previsti dalla norma elementi sostanziali della deliberazione.

⁶⁹ L'eventuale alienazione deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione.

della società e, fatta salva la possibilità di cessione della partecipazione, quest'ultima può essere liquidata seguendo i criteri e i procedimenti civilistici.

Le tempistiche relative agli adempimenti introdotti dal nuovo Testo Unico in capo alle società partecipate, unitamente ad alcune disposizioni transitorie, sono contenute nell'art. 26 e sintetizzate nella tabella seguente⁷⁰.

Adempimenti in capo alle società partecipate		
Data	Tipo adempimento	Soggetti interessati
31/12/2016	Deliberazione di assemblea straordinaria di adeguamento dello statuto sociale alle disposizioni del TUSP (art. 26, c.1).	Società a controllo pubblico
23/03/2017	Adeguamento alle disposizioni dell'art.11 c.8, in relazione a: divieto dei dipendenti della P.A. controllante o vigilante di essere amministratori; omnicomprensività della retribuzione dei dipendenti di società controllanti che siano anche amministratori di controllate (art. 26, c.10).	Società a controllo pubblico
23/03/2017	Ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze. Trasmissione dell'elenco del personale eccedente alla Regione (art.25, c.1).	Società a controllo pubblico
Data approvazione bilancio	Nell'ambito della relazione dell'organo amministrativo sul governo societario, indicazione degli strumenti di governo eventualmente adottati ai sensi dell'art. 6, c.3, da pubblicare contestualmente al bilancio di esercizio (cfr. art. 6, c.4).	Società a controllo pubblico
23/09/2017	Cancellazione d'ufficio dal registro imprese delle società a controllo pubblico che per oltre 3 anni consecutivi non hanno depositato il bilancio d'esercizio ovvero non hanno effettuato atti di gestione (art.20, c.9).	Società a controllo pubblico
23/09/2017	Comunicazione da parte della Regione dell'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (art. 25, c.3)	Società a controllo pubblico
23/09/2017	Inizio applicazione della nuova disciplina a specifiche tipologie di società (art. 26, cc. 4 e 5)	Partecipate che hanno deliberato la quotazione; Partecipate che entro il 30/06/2016 hanno adottato atti per l'emissione di strumenti finanziari quotati
31/12/2017	Deliberazione di assemblea straordinaria di adeguamento dello statuto sociale alle disposizioni del TUSP (art. 26, c.1).	Società a partecipazione mista pubblico privata

Fonte: elaborazione da ANCI, *cit.*

⁷⁰ Si veda, a tale riguardo, "La nuova disciplina delle società partecipate delle Pubbliche Amministrazioni, D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175. Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica" - I Quaderni ANCI, 3 settembre 2016.