

Pareri sulle società partecipate (PASP)

Relazione per il convegno:

“Le public utilities oggi tra mercato e disposizioni di finanza pubblica”

Milano, 23 aprile 2026

Consigliere Vittoria Cerasi

Corte dei conti · Sezione regionale di controllo per la Lombardia

INDICE DELLA PRESENTAZIONE

1 Quadro normativo di riferimento

2 Ambito soggettivo e oggettivo

3 Il procedimento istruttorio

4 Criteri di valutazione adottati

5 Esiti e statistiche (Lombardia)

6 Orientamenti

7 Criticità ricorrenti

8 Alcuni pareri interessanti

9 Considerazioni di sintesi

SEZIONE 1

Quadro normativo di riferimento

FONTI NORMATIVE PRINCIPALI

D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP)

Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica per «assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza» mediante la «razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità».

Art. 4, comma 1 – vincolo di scopo

Le amministrazioni pubbliche 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”.

Art. 4, comma 2 – vincolo di attività

Elenco tassativo delle attività il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica:

- *produzione di un servizio di interesse generale;*
- *progettazione e realizzazione di un’opera pubblica;*
- *partenariato pubblico-privato;*
- *autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente;*
- *servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.*

FONTI NORMATIVE PRINCIPALI

D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP) - prima

L'art. 5 "Oneri di motivazione analitica" prevede, al terzo comma, che l'atto deliberativo per la costituzione di una società o di una nuova partecipazione diretta o indiretta, sia inviato alla Corte dei conti "a fini conoscitivi".

Art. 11, L. 118/2022 (Legge sulla concorrenza) - modifica art.5 TUSP

Rende obbligatorio e "parzialmente" vincolante il parere preventivo, estendendo l'ambito di applicazione e rafforzando l'onere di motivazione analitica a carico degli enti.

Permane poi il controllo successivo intestato alla Corte dei conti ai sensi dell'art.20 TUSP

ART. 5 TUSP — ONERI DI MOTIVAZIONE ANALITICA

Struttura e contenuto della norma che disciplina il procedimento PASP

COMMA

1

Oneri di motivazione analitica

L'atto deliberativo di costituzione o acquisto (anche indiretto) di una partecipazione deve essere motivato analiticamente con riferimento a: necessità della società per le finalità istituzionali (art. 4), ragioni della scelta, convenienza economica, sostenibilità finanziaria e alternative (gestione diretta o esternalizzata).

COMMA

2

Compatibilità UE e consultazione

L'atto deliberativo dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario con la disciplina europea sugli aiuti di Stato. Gli enti locali sottopongono lo schema deliberativo a forme di consultazione pubblica.

COMMA

3

Trasmissione ad AGCM e Corte dei conti

L'amministrazione invia l'atto ad AGCM e Corte dei conti. Quest'ultima delibera entro 60 gg sulla conformità ai commi 1 e 2 e agli artt. 4, 7, 8, con particolare riguardo a sostenibilità finanziaria e principi di efficienza, efficacia ed economicità.

COMMA

4

Silenzio-assenso e parere negativo

Se la Corte non si pronuncia entro 60 gg, l'amministrazione può procedere. In caso di parere negativo (anche parziale), se l'ente intende procedere comunque è tenuto a motivare analiticamente lo scostamento e a darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

RATIO LEGIS E FINALITÀ DEL PARERE ex-ante

Limitare la
proliferazione delle partecipate

Trasparenza nelle
scelte dell'ente locale

**FINALITÀ
PARERE**

Verifica della
convenienza economica

Tutela dell'interesse
generale dei cittadini

Conformità ai
vincoli del TUSP

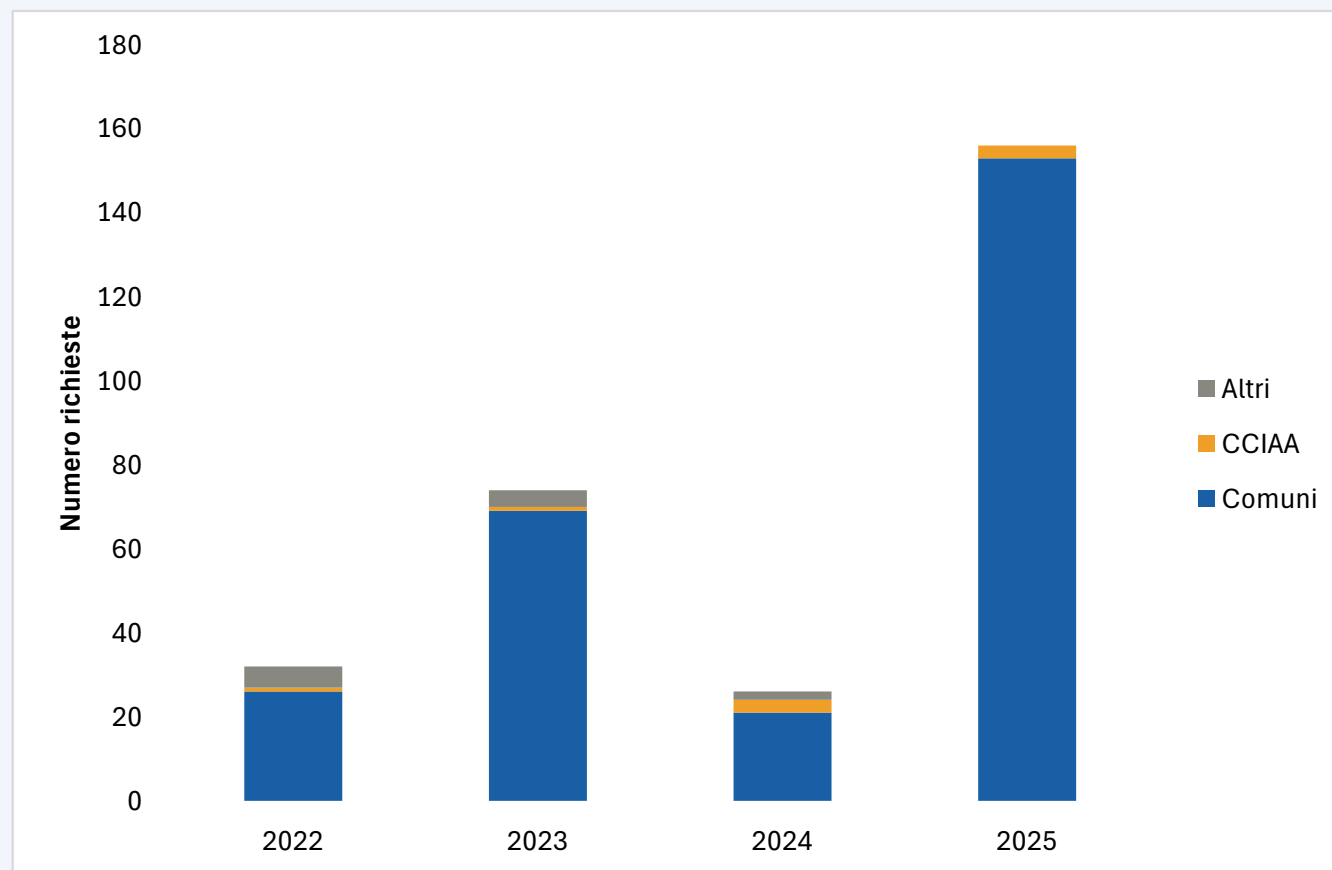
SEZIONE 2

Ambito soggettivo e oggettivo

AMBITO SOGGETTIVO — CHI RICHIEDE IL PARERE



Soggetti obbligati ai sensi dell'art. 5 TUSP



Altri (12 richieste): Università, Comunità Montana, Consorzi, Istituto Zooprofilattico Lombardia-Emilia Romagna;

CCIAA (9 richieste): Camere di commercio

AMBITO OGGETTIVO — FATTISPECIE SOTTOPOSTE A PARERE

ACQUISTO di quota in società esistente

Fattispecie più frequente in Lombardia. Richiede il PASP indipendentemente dalla quota, anche simbolica.

COSTITUZIONE di nuova società

Seconda fattispecie per frequenza.

ACQUISTO partecipazioni INDIRETTE

Fattispecie emersa nelle serie 2025: acquisto indiretto tramite holding

NON LUOGO A PROVVEDERE (NLP)

Circa il 36% delle istanze. Casi tipici: operazione già perfezionata, aumento di capitale senza cambio qualità di socio, fusioni/scissioni, fondazioni, consorzi non societari.

ESCLUSIONI rilevanti

Non soggette: fondazioni di partecipazione, associazioni non riconosciute, meri aumenti di capitale senza nuovi soci.

CER: specificità della Sezione

La Sezione ha sviluppato un orientamento stabile: la scelta del modulo societario per le CER richiede motivazione analitica specifica; le forme non societarie (fondazione, associazione) esulano dal PASP.

SEZIONE 3

Il procedimento istruttorio

FASI DEL PROCEDIMENTO PASP

1 Deliberazione dell'ente

L'ente adotta una delibera (di Giunta o Consiglio) che esprime la volontà di acquisire/constituire la partecipazione con motivazione analitica ex art. 5, comma 1, TUSP.

2 Trasmissione alla Sezione

La delibera e la documentazione allegata vengono trasmesse PREVENTIVAMENTE alla Sezione Lombardia. Trasmissioni tardive determinano NLP.

3 Richiesta integrazioni (eventuale)

Se la documentazione è carente, viene richiesta integrazione istruttoria. Frequente per: business plan mancante, parere revisore assente, analisi comparativa generica.

4 Emissione e pubblicazione

La Sezione delibera e trasmette il parere all'ente via PEC (entro 60gg). L'ente è tenuto alla pubblicazione entro 5 giorni. Se negativo, può procedere ma deve motivare lo scostamento.

DOCUMENTAZIONE ALLEGATA ALLA DELIBERA



Delibera di Giunta / Consiglio

OBBLIGATORIO

Atto deliberativo con motivazione analitica sui parametri art. 5 TUSP: finalità istituzionale, ragioni, convenienza, sostenibilità, analisi comparativa.

Piano industriale / Business plan (PEF)

OBBLIGATORIO

Documento economico-finanziario asseverato. La sua assenza o genericità è tra le cause più frequenti di parere negativo nella Sezione Lombardia.

Analisi comparativa make-or-buy

OBBLIGATORIO

Confronto tra gestione in house, gara e società mista. La metodologia SWOT è stata valorizzata dalla Sezione. Carezza sistematica nelle serie ALA e Como Acqua 2025.

Statuto / schema di atto costitutivo

OBBLIGATORIO

Atto costitutivo e statuto societario con indicazione dell'oggetto sociale e clausole di controllo analogo.

Relazione ex artt. 14-17 D.Lgs. 201/2022

RACCOMANDATO

Per i servizi pubblici locali: relazione motivata sull'affidamento diretto, indispensabile per i casi in house providing dei servizi ambientali.

Parere del revisore dei conti

RACCOMANDATO

Valutazione sulla compatibilità finanziaria. Spesso assente; la Sezione lo ha ritenuto utile ma non sempre obbligatorio per importi modesti.

Patti parasociali / Regolamento controllo analogo

RACCOMANDATO

Documenti sul controllo analogo per le società in house. La Sezione ne ha verificato l'adeguatezza in diversi casi (Servizi Comunali, Se.Va.T.).

Bilanci della società target

RACCOMANDATO

Per acquisizioni in società esistenti: ultimi bilanci approvati e indicatori economico-finanziari. Richiesti anche proiezioni pluriennali.

SEZIONE 4

Criteria di valutazione adottati

CRITERI DI VALUTAZIONE

La Sezione valuta la delibera secondo quattro criteri cumulativi (art. 5, comma 1, TUSP)

A

VINCOLO DI SCOPO

La scelta societaria è strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali?

Verifica del legame tra l'operazione e le funzioni istituzionali dell'ente. Il vincolo finalistico (art. 4 TUSP) deve essere dimostrato analiticamente.

B

VINCOLO DI ATTIVITA'

L'oggetto sociale rientra nei settori ammessi dagli artt. 4 e 8 TUSP? Rispetto art. 7 e 8?

Controllo che la società operi in settori consentiti (servizi di interesse generale, produzione beni strumentali, ricerca). Verifica delle condizioni ex art. 8 (acquisto partecipazioni).

C

CONVENIENZA ECONOMICA

L'operazione è economicamente conveniente rispetto ad alternative gestionali?

D

SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

L'operazione è sostenibile?

lato società -> oggettiva
lato ente socio -> soggettiva

CONVENIENZA ECONOMICA e SOSTENIBILITA' FINANZIARIA

Business plan / PEF asseverato

Documento essenziale: deve contenere proiezioni pluriennali con VAN, TIR, DSCR, payback. L'asseverazione di un professionista indipendente è diventata prassi consolidata.

Analisi comparativa strutturata

La Sezione ha valorizzato l'analisi SWOT tra le tre modalità (gara, società mista, in house) con dati quantitativi. La comparazione 'astratta' non è ritenuta sufficiente.

Benchmark di settore (ARERA/ISPRA)

Per i servizi ambientali: confronto con costi standard ARERA, dati ISPRA, medie provinciali/regionali.

Relazione ex artt. 14-17 D.Lgs. 201/2022

Per i servizi pubblici locali: la relazione motivata obbligatoria ha acquisito centralità quale documento istruttorio base per l'in-house providing.

Sostenibilità oggettiva (società)

Analisi dei bilanci pluriennali della società, assenza di perdite, adeguatezza patrimoniale, solidità impiantistica.

Sostenibilità soggettiva (Ente)

Verifica che l'esborso sia compatibile con il bilancio dell'Ente. La Sezione ha tollerato importi modesti (es. €2.500 per azioni) senza richiedere analisi approfondite.

SEZIONE 5

Esiti e statistiche (Lombardia)

STATISTICHE – SEZIONE LOMBARDIA (2022-2025)

Dati reali del registro PASP della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (2022-2025)

288

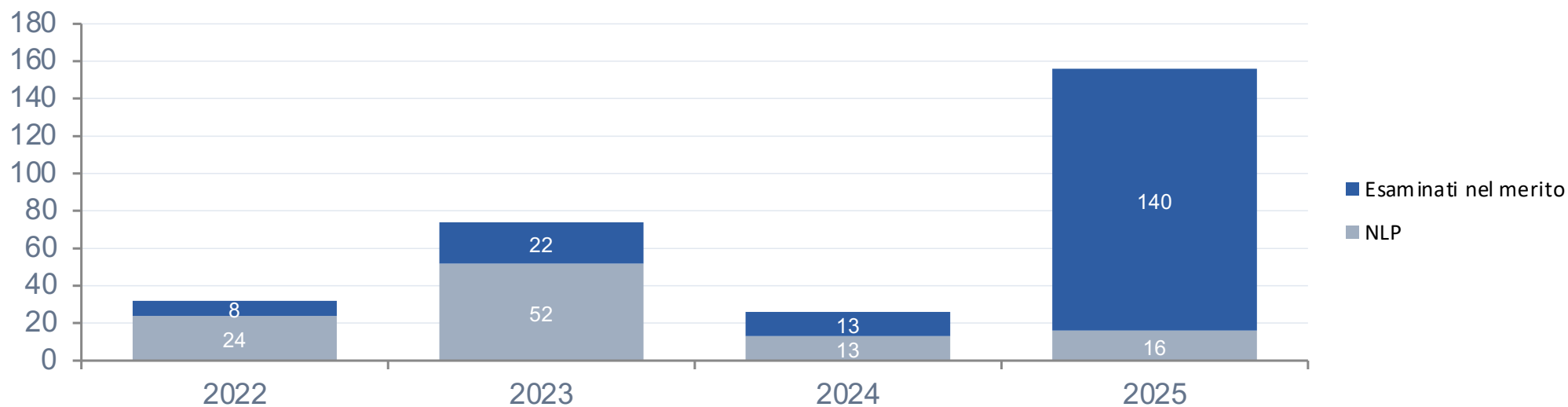
Totale istanze ricevute

105

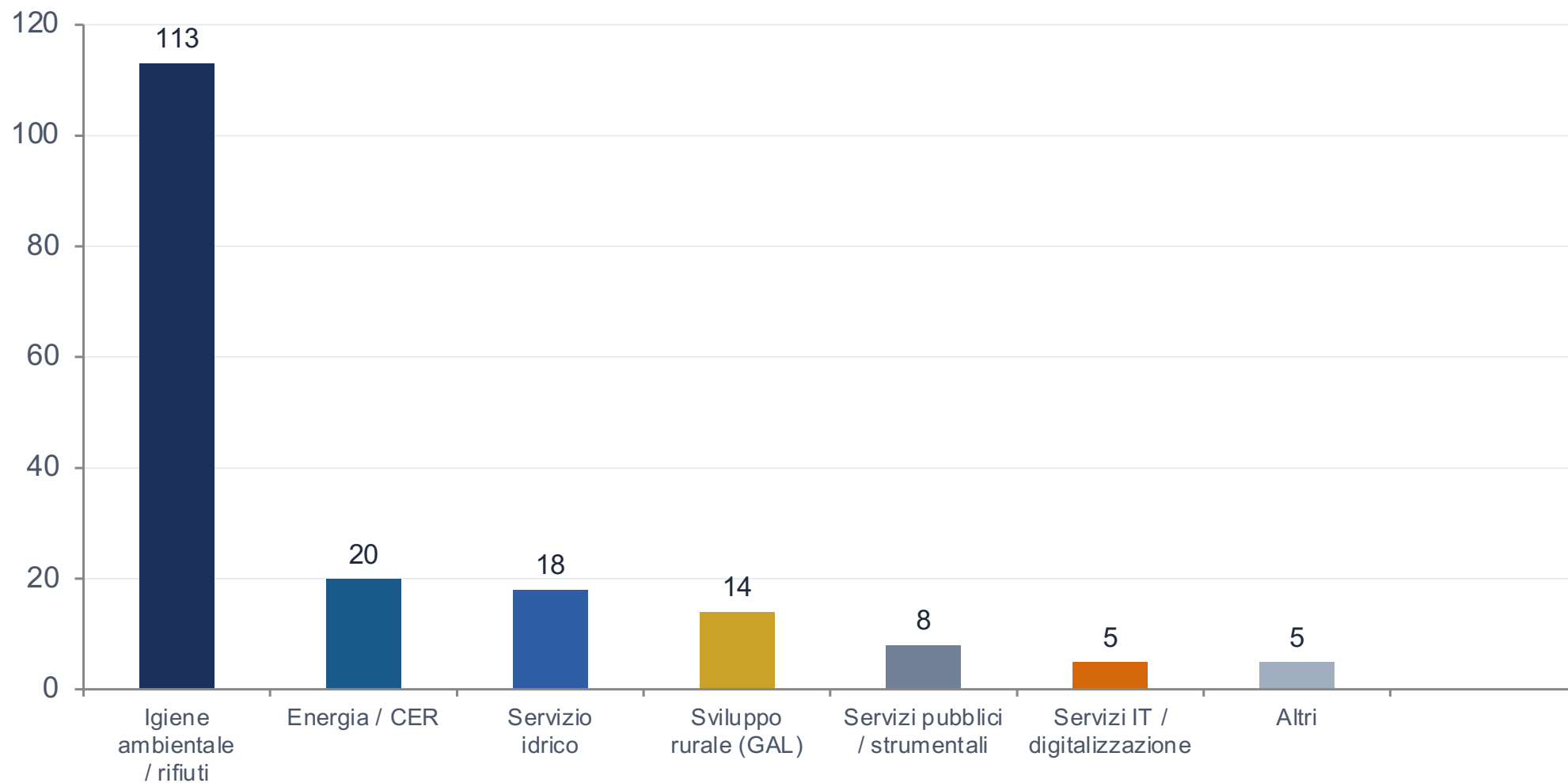
Non luogo a provvedere (36%)

183

Esaminati nel merito (64%)

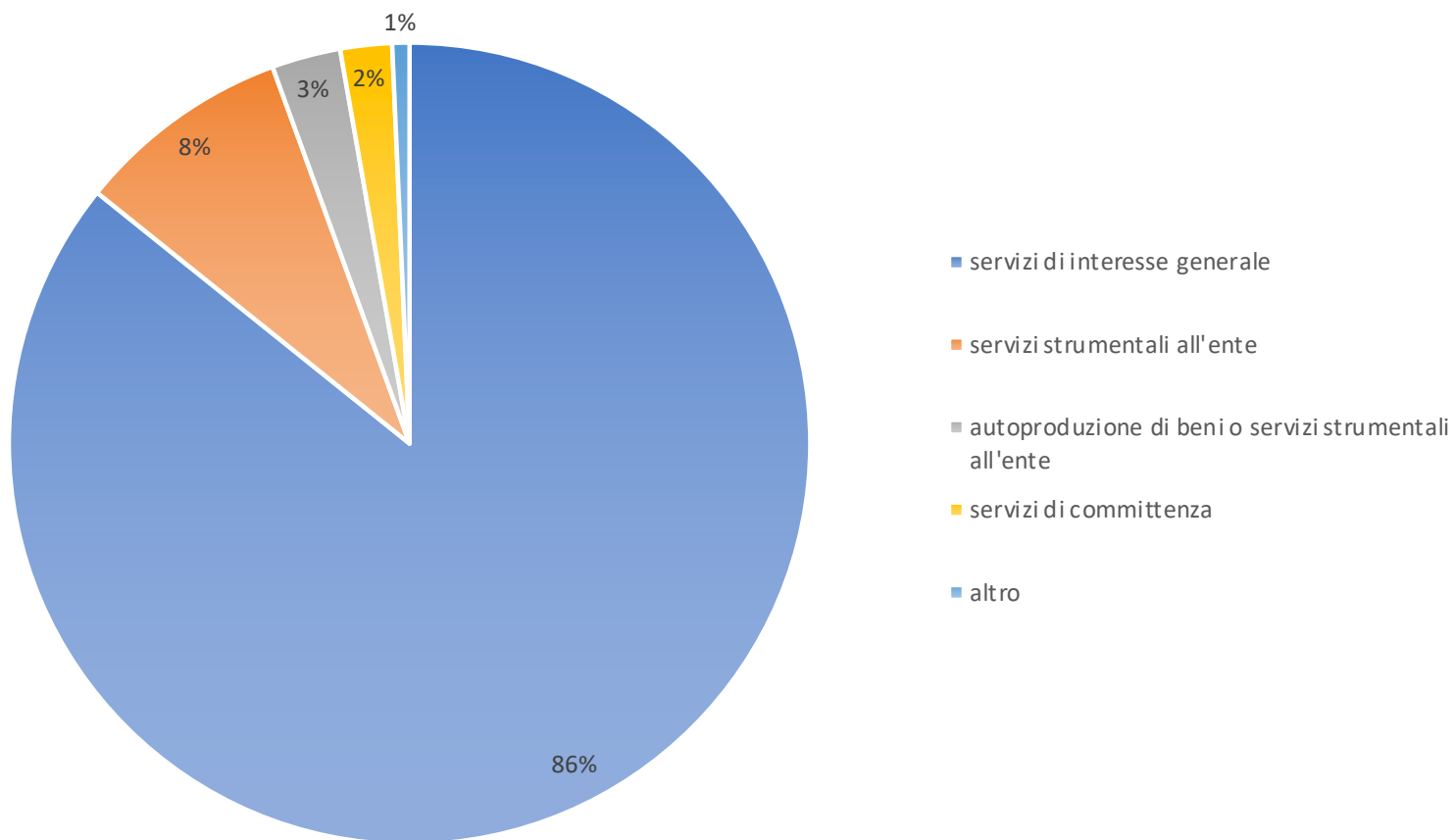


DISTRIBUZIONE PER SETTORE — SEZIONE LOMBARDIA (2022-2025)



Nota: i dati includono tutti i casi ricevuti (merito + NLP). Il settore 'igiene ambientale' è dominante per le serie in house (Servizi Comunali, SILEA, CEM, ALA/CAP). I casi GAL sono prevalentemente NLP.

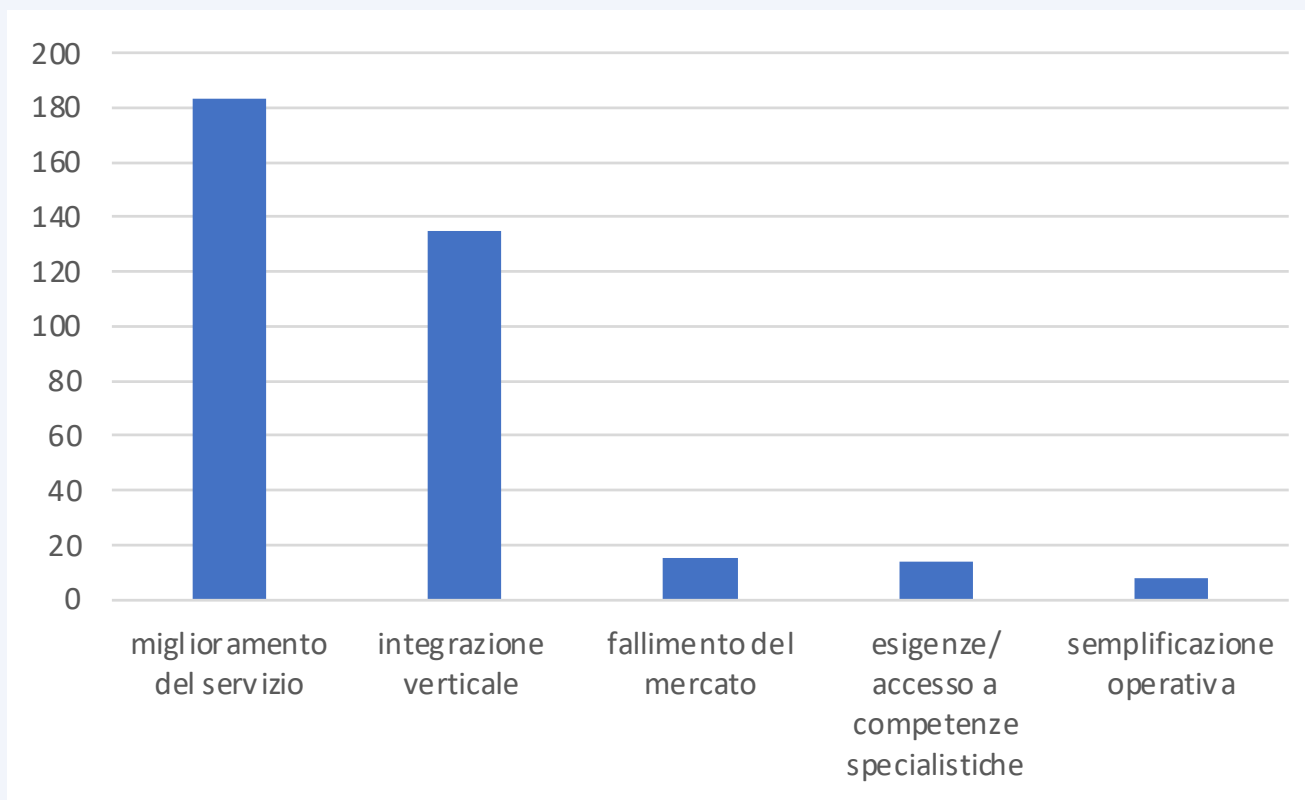
DISTRIBUZIONE PER ATTIVITA' (ART.4 TUSP) — SEZIONE LOMBARDIA (2022-2025)



Nota: i dati includono tutti casi NLP + merito.

MOTIVAZIONE DELL'OPERAZIONE — SEZIONE LOMBARDIA (2022-2025)

Per i 183 casi decisi nel merito, nel 77,6% si tratta di società in-house a capitale pubblico e per 22,4% società a capitale misto



Nota: i dati escludono i casi NLP.

SEZIONE 6

Orientamenti

PARERI POSITIVI

Oggetto sociale chiaro e servizio specifico

La società opera in un settore consentito (es. igiene urbana, farmacia, ricerca PNRR) con perimetro ben definito. I requisiti in house (controllo analogo, prevalenza attività, capitale pubblico) sono pienamente dimostrati.

Risparmio economico quantificato

La scelta in house è motivata con risparmi misurabili (es. -12% Caprino BG con SILEA, -17% Villa d'Adda, -25% Castellanza con ALA). La Sezione apprezza la concretezza dei dati.

PEF asseverato con comparazione strutturata

PEF asseverato da professionista con VAN, TIR, DSCR; analisi SWOT tra modalità gestorie; confronto costi con ARERA/ISPRA e benchmark provinciali. Standard emerso nelle serie Servizi Comunali, SILEA, CEM.

Ente in equilibrio finanziario

L'investimento è coperto a bilancio (spesso importi simbolici: €800-€2.700 per azioni Servizi Comunali). Assenza di criticità finanziarie dell'ente richiedente.

PARERI NEGATIVI



Motivazioni ricorrenti che conducono sistematicamente al parere sfavorevole nella casistica 2022-2025:

1°

Necessità operazione non dimostrata / ricorso societario non motivato

Il collegamento tra l'operazione e le finalità istituzionali non è analiticamente dimostrato. Formula ricorrente: 'il Comune non dimostra la necessità dell'operazione rispetto alle proprie funzioni'. Caratterizza tutte le serie 2025 (ALA, Como Acqua, AIMAG).

~45%

2°

Assenza di analisi comparativa (make-or-buy)

Mancanza di comparazione quantitativa tra in house, gara e mercato. Non basta affermare genericamente la convenienza: la Sezione richiede dati, non tautologie ('la gestione esternalizzata avrebbe dei costi, quindi l'in house è conveniente').

~35%

3°

Business plan/PEF mancante o non riferito alla società specifica

Il piano economico è assente, generico o preparato dalla stessa società target anziché da un professionista indipendente. Es. Busto Arsizio (BVA): il business plan non era riferito alla NewCo ma agli attori dell'aggregazione.

~25%

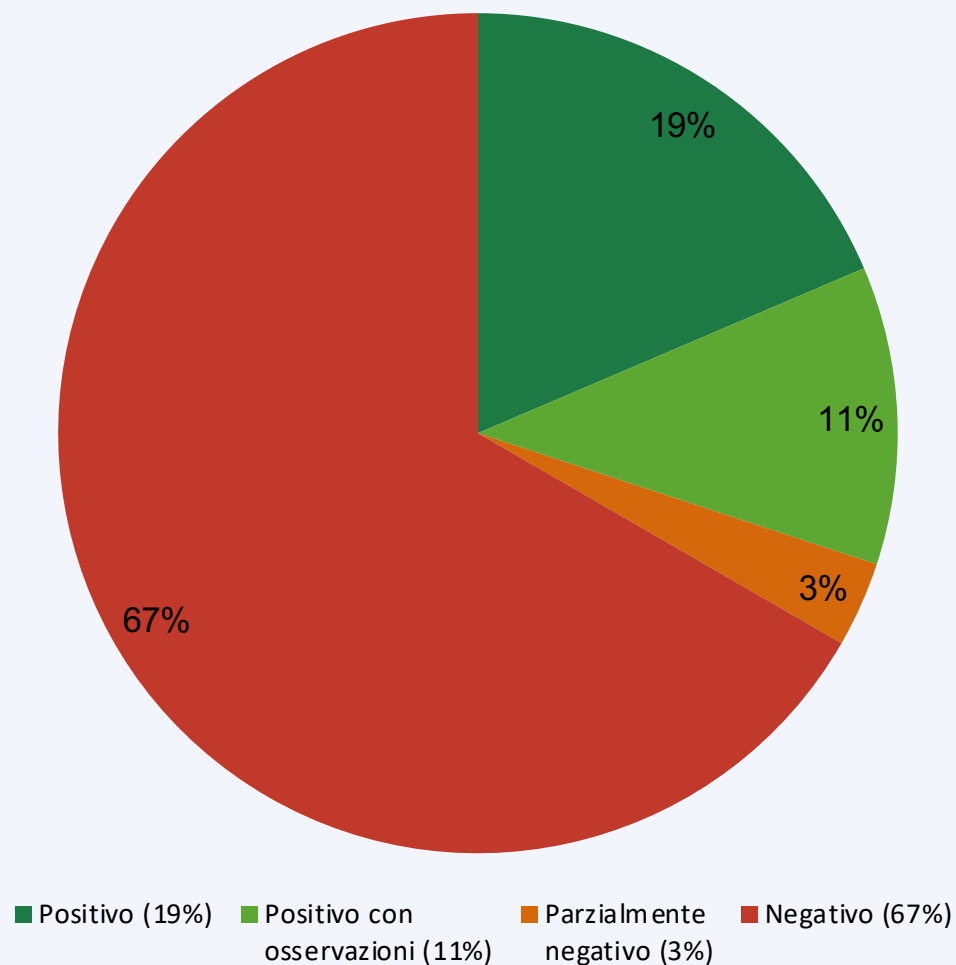
4°

Carenze sulla convenienza economica e sostenibilità finanziaria

Convenienza enunciata in astratto senza dati. Sostenibilità finanziaria non valutata (impatti futuri sul bilancio, rischi di ricapitalizzazione). Frequente per CCIAA Varese Uniontrasporti, Cappella Cantone (Consorzio IT).

~20%

ESITO DEI PARERI — SEZIONE LOMBARDIA (2022-2025)



34 pareri positivi (19%)

Motivazione analitica pienamente soddisfatta. Tipici: Servizi Comunali SpA (serie Bergamo/Brescia), SILEA SpA, CEM Ambiente, Se.Va.T., società camerali in house.

21 positivi con osservazioni (11%)

Parere favorevole nonostante carenze marginali (es. dati CER incompleti, info art. 20 D.Lgs. 201/2022 omesse). L'ente deve recepire le indicazioni.

6 parzialmente negativi (3%)

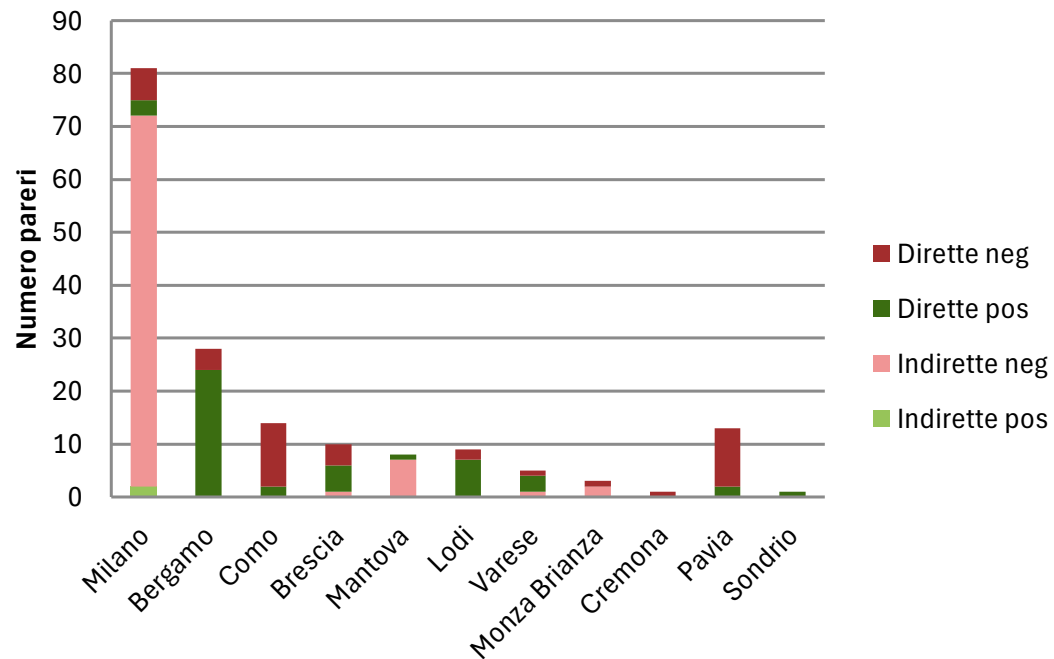
Es. Busnago (farmacia), Palazzolo (Banca Etica), Iseo (scissione Sassabaneke). Scostamento consentito con motivazione analitica.

122 negativi/sfavorevoli (67%)

Include: serie ALA (73 comuni, aggregazione CAP-ALA), serie Como Acqua (12 comuni, Newco idrica), serie AIMAG/Hera (7 comuni) + 17 casi individuali.

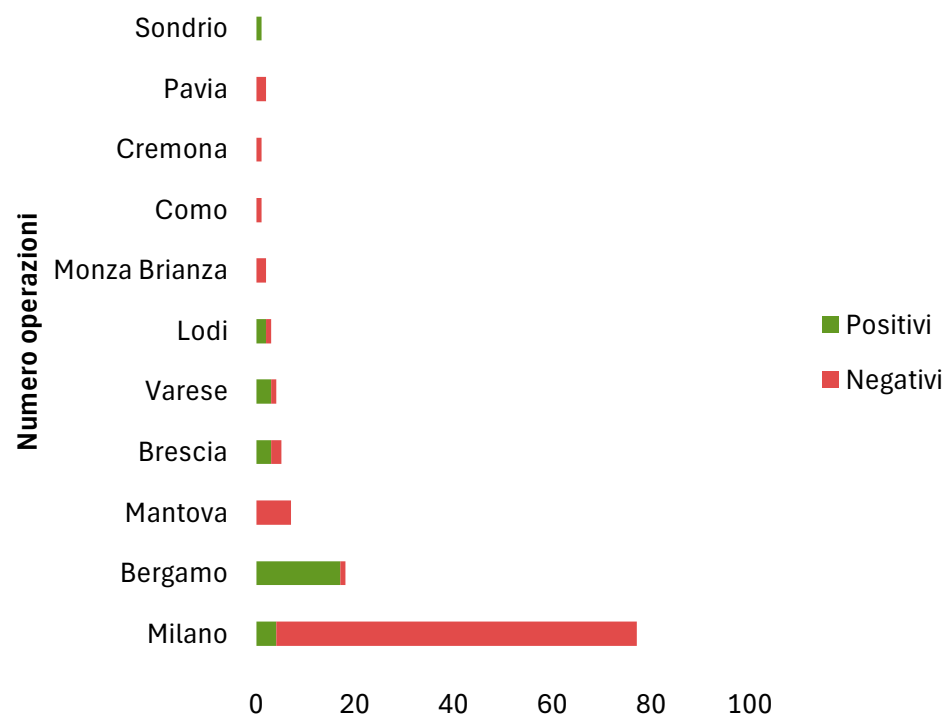
ESITO DEI PARERI — SEZIONE LOMBARDIA (2022-2025)

Dirette vs indirette per provincia



Su 183 pareri di merito, 123 riguardano partecipazioni inferiori all'1% del capitale sociale, cioè il 67,2%: di queste 123, 81 si riferiscono a partecipazioni in società indirette, 40 a partecipazioni dirette e 2 a costituzione di nuove società.

Operazioni con quota partecipazione <1%



SEZIONE 7

Criticità ricorrenti

CRITICITÀ RICORRENTI NELLA FASE ISTRUTTORIA — SEZIONE LOMBARDIA



PEF non asseverato / non indipendente

Frequente per farmacie comunali e società camerali: il piano economico viene preparato dalla stessa società target (es. Far.Com., Uniontrasporti) anziché da un professionista terzo asseverante.



Trasmissione tardiva (dopo perfezionamento)

Circa il 10% delle istanze è NLP per trasmissione successiva al perfezionamento dell'operazione. La Sezione richiama espressamente il carattere preventivo obbligatorio del parere.



Analisi comparativa 'tautologica'

'La gestione esternalizzata avrebbe dei costi, quindi l'in house è economicamente vantaggioso.' Formula bocciata sistematicamente dalla Sezione (es. Cappella Cantone, Merlino, Consorzio IT).



Vincolo finalistico generico per CER

Le CER societarie hanno spesso la sola motivazione 'perseguire benefici ambientali ed energetici'. La Sezione richiede di dimostrare perché la forma societaria è strettamente necessaria rispetto a forme non societarie.



Business plan non riferito alla società specifica

Es. Busto Arsizio (BVA): il BP riguardava l'operazione aggregativa generale, non la NewCo da costituire. Es. IRCCS Policlinico (Graftcare): BP incompleto e non riferito alla specifica attività.



Omissione parere revisore dei conti

Pur non sempre obbligatorio formalmente, il parere del revisore è richiesto per le operazioni di rilievo finanziario. La sua assenza è spesso segnalata come elemento di debolezza istruttoria.

SEZIONE 8

Alcuni pareri interessanti

ALTERNATIVA DIRETTA IGNORATA E TRASPARENZA DEMOCRATICA



Delibere nn. 218-227, 252-253/2025/PASP — 12 comuni comaschi (Como Acqua) — Parere **SFAVOREVOLE**

Alternativa diretta esistente e ignorata

La Sezione ha rilevato che l'acquisto diretto del ramo idrico da parte di Como Acqua era contrattualmente previsto nello stesso contratto di affitto delle reti, eppure non è mai stata presa in considerazione.

Rischio se l'operazione non si completa

Se la fusione finale (Newco → Como Acqua) non si realizzasse, i Comuni si troverebbero titolari di una partecipazione in una società priva di operatività reale e potenzialmente in contrasto con le loro finalità istituzionali.

La Sezione ha richiamato il principio democratico: le scelte delle comunità devono trovare sintesi consapevole nei consigli, e **non ridotte a mero adempimento formale.**

PARTECIPAZIONI INDIRETTE: FINALITÀ ISTITUZIONALE VS. CONVENIENZA FINANZIARIA

Delibere nn. 302-304, 309-312/2025/PASP — 9 comuni mantovani (AIMAG/HERA) — Parere **SFAVOREVOLE**

Schema dell'operazione:



Controllo gestionale
→ HERA

I maggiori dividendi non sono finalità istituzionale

La convenienza finanziaria (dividendi futuri aumentati grazie al consolidamento HERA-AIMAG) è stata riscontrata ma giudicata irrilevante: non costituisce un servizio reso agli enti locali mantovani né si lega alle loro funzioni istituzionali. Il test TUSP richiede la funzionalità al servizio pubblico, non l'ottimizzazione del portafoglio azionario.

Partecipazione indiretta 'non funzionale': nuovo tema

Prima volta in Lombardia: la Sezione ha chiarito che le partecipazioni indirette in società che non producono servizi per l'ente deliberante sono soggette al PASP e devono superare lo stesso scrutinio di quelle dirette. La 'non funzionalità' di Heracquamodena rispetto ai comuni mantovani è stata dirimente.

Coordinamento inter-sezioni e perdita del controllo

La partecipazione pubblica in una società non deve essere un impedimento ai processi di consolidamento societario, ma le ragioni finanziarie che vi presiedono non possono essere assolutamente prevalenti rispetto al consapevole governo delle funzioni pubbliche istituzionali degli enti locali.

QUOTE PULVISCOLARI E CONTROLLO ANALOGO

Delibere nn. 432, 465/2025/PASP — Cassinetta di Lugagnano e Morimondo (MI) — Parere **POSITIVO** con riserve

Il paradosso: 0,05% e controllo analogo?

I Comuni acquisiscono lo 0,05% di AMAGA SpA (multiutility pubblica) per affidarle verde pubblico e servizi cimiteriali. La Sezione ha emesso parere positivo ma con riserve esplicite: con una quota così irrisoria il controllo analogo rischia di essere meramente formale e 'ancillare' rispetto al socio di maggioranza.

Il 'sistema' di controllo analogo richiesto dalla Sezione

- Regolamento per l'esercizio del controllo analogo
- Convenzione intercomunale tra i soci pubblici
- Previsioni statutarie specifiche
- Patti parasociali con clausole di governance
- Sistemi di monitoraggio e assessment periodico

ORIENTAMENTO RILEVANTE

'Governo delle funzioni' vs. 'Gestione dei contratti'

La Sezione ha formulato una critica di sistema: la preferenza per il modello in house spesso si rivela

- la via più comoda per gli enti meno attrezzati
- una forma di elusione delle regole di affidamento
- una risposta all'esigenza di 'gestione contratti'
- uno strumento che prevale sul 'governo delle funzioni' pubbliche

Soprattutto per i servizi strumentali (che supportano le funzioni interne della PA), dovrebbe prevalere l'efficiente gestione del servizio prima ancora delle ragioni di tutela della concorrenza. L'ente non è 'sollevato' dal valutare le alternative anche quando la quota è modesta.

SEZIONE 9

Considerazioni di sintesi

SINTESI DEI RISULTATI E PROSPETTIVE — SEZIONE LOMBARDIA

288

Istanze 2022-2025

64%

Esaminate
nel merito

30%

Favorevoli
(2022-25)

67%

Negative
(2022-25)

Funzione preventiva confermata

Il PASP ha inciso concretamente sull'attività degli enti: le serie ALA, Como Acqua e AIMAG (92 pareri negativi nel solo 2025) testimoniano la capacità della Sezione di intercettare operazioni con motivazione insufficiente.

Emergenza delle operazioni 'seriali'

La novità principale del 2025: per la prima volta operazioni collettive (stessa delibera-tipo per decine di comuni) hanno richiesto trattazione uniforme. È emersa la questione della posizione del comune-socio vs. ente funzionalmente diverso.

Orientamento stabile sulle CER

La Sezione ha consolidato un orientamento: la forma societaria per le CER richiede motivazione specifica sulla sua 'stretta necessità'; le forme non societarie (fondazione, associazione) esulano dal PASP.

Evoluzione degli standard probatori

Standard crescente: PEF asseverato, analisi SWOT comparativa, benchmark ARERA/ISPRA sono ormai prassi consolidata per i servizi ambientali in house providing.

SINTESI DEI RISULTATI E PROSPETTIVE — SEZIONE LOMBARDIA

288

Istanze 2022-2025

64%

Esaminate
nel merito

30%

Favorevoli
(2022-25)

67%

Negative
(2022-25)

Gestione dei servizi strumentali

La scelta di non ricorrere al mercato e affidare la gestione a società in-house potrebbe essere dettata dalla mancanza di personale interno e/o dalla comodità di gestire i servizi in una organizzazione integrata verticalmente (non dovendo ruotare la gestione dei servizi; in un rapporto fiduciario costruito nel lungo periodo).

Efficacia del controllo nelle partecipazioni seriali

Di fronte a operazioni seriali o a cascata su diversi comuni, ad es. nel caso di enti che si affidano ad un'unica società per azioni esterna: quanto efficace è poi il controllo sulle modalità con cui viene svolta la funzione pubblica?

Cosa succede quando parere è negativo?

Sarebbe interessante analizzare quanti enti procedono nella scelta quando la Corte esprime un parere negativo.
Controllo successivo ex art.20 TUSP

Grazie per l'attenzione

Corte dei conti — Sezione regionale di controllo per la Lombardia

Pareri sulle società partecipate (PASP) — Art. 5, D.Lgs. 175/2016