

Non ammessi tempi infiniti per la dismissione delle partecipazioni non essenziali

I processi di liquidazione delle quote societarie devono definirsi in tempi ragionevoli

di Ulderico Izzo*

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, con una recente deliberazione, dello scorso 15 maggio, ha avuto modo di porre in evidenza un aspetto rilevante della gestione societaria ed in particolare ha posto l'accento sui tempi della liquidazione delle quote sociali, a seguito del processo di razionalizzazione previsto dall'articolo 20 del d.lgs. n.175/2016.

Sulla tematica dell'eccessiva durata della procedura di liquidazione, rilevata l'assenza nella vigente normativa di uno specifico termine per la chiusura della procedura, si evidenzia come, in ogni caso, vadano evitate operazioni che si pongano in contrasto con la *ratio* della liquidazione stessa.¹

Il monito della sezione lucana della Corte dei conti consente una riflessione, poiché vengono in rilievo i rapporti tra il processo ordinario di revisione delle partecipazioni, azionarie o di capitali, posseduto da una P.A. con l'istituto civilistico della liquidazione societaria. Tale rapporto, poi, concorre a mettere in evidenza ruoli, competenza e responsabilità.

La razionalizzazione delle partecipazioni

La razionalizzazione delle partecipazioni societarie è un adempimento ordinario e periodico e rappresenta la proiezione nel tempo della revisione straordinaria, già prevista dall'articolo 1, comma 611, della legge n.190/2014.²

La razionalizzazione delle partecipazioni societarie è un adempimento ordinario e periodico e rappresenta la proiezione nel tempo della revisione straordinaria, già prevista dall'articolo 1, comma 611, della legge n.190/2014

** Dirigente S. S. N.
Revisore dei conti in EE. LL. e società a partecipazione pubblica*

1. Corte dei conti, sez. reg. contr. Basilicata, del. 79/2025 PRSE del 15.05.2025.

2. Art.1, comma 611, legge 23/12/2014, n. 190 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*: Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conse-



L'articolo 20 del TUSP prevede che - ai fini della razionalizzazione del sistema societario, ricorrendo anche alla fusione ovvero alla soppressione mediante messa in liquidazione o cessione delle società stesse - le amministrazioni pubbliche devono effettuare annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti enucleati al successivo comma 2, un piano di riassetto.

Lo scopo dei provvedimenti di revisione è quello di verificare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano il mantenimento delle partecipazioni pubbliche (dirette e indirette), in base ad una motivazione analitica circa le ragioni e le finalità che giustificano la scelta sul piano della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria per il socio pubblico.

guidare la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

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

Per quanto concerne i tempi di presentazione, a norma degli artt. 20, comma 3, e 26, comma 11, del TUSP, la revisione periodica costituisce adempimento da compiere entro il 31 dicembre di ogni anno, con riferimento alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente. La mancata adozione fa scattare il sistema sanzionatorio individuato nel comma 7 ovvero l'applicazione di una sanzione amministrativa da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.³

L'art. 20, c. 7, TUSP, con un'evidente anticipazione della soglia di punibilità, disciplina una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che punisce l'omissione della revisione ordinaria, foriera di possibili gestioni antieconomiche e, dunque, potenziale fattore di rischio per gli equilibri di bilancio finanziari ed economico patrimoniali. L'accertamento della responsabilità sanzionatoria non può tradursi nel riscontro della mera violazione della norma, c.d. responsabilità oggettiva, ma deve condursi ai sensi dell'art. 1, c. 1, L. n. 20/1994, tenendo conto del contesto fattuale in cui la condotta esigibile deve esplicarsi e del concreto pericolo a cui è esposto il bene della vita che la norma sanzionatoria intende tutelare.⁴

Il piano di razionalizzazione, corredato di relazione tecnica, con indicazione di tempi e modi di attuazione, va adottato ove vengono rilevate partecipazioni in società che: a) non perseguono le finalità previste dall'art.4; b) sono prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore ai dipendenti; c) svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali; d) hanno conseguito, nel triennio, un fatturato medio non superiore a un milione di Euro; e) hanno prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, salvo se gestiscano servizi d'interesse generale; devono contenere i costi di funzionamento; devono procedere ad un'aggregazione.

La *ratio* della razionalizzazione consiste, altresì, nello spiegare, anno per anno, le ragioni giuridiche che sottendono la permanenza dell'ente locale in una determinata compagine sociale ovvero, in caso di unico socio, di continuare quella determinata attività, a rilevanza economica o meno, utiliz-

L'art. 20, c. 7, TUSP, con un'evidente anticipazione della soglia di punibilità, disciplina una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che punisce l'omissione della revisione ordinaria, foriera di possibili gestioni antieconomiche e, dunque, potenziale fattore di rischio per gli equilibri di bilancio finanziari ed economico patrimoniali

3. A. Di Rienzo, *Mancata razionalizzazione delle partecipate: aspetti sanzionatori*, in dirittoeconomi.it

4. Corte dei conti Sicilia, Sez. App., 24/05/2024, n. 67.



zando lo strumento societario costituito mediante delibera dell'assise cittadina; è sempre, nel caso di ente locale, il Consiglio comunale ha deliberare se mantenere o estinguere una partecipazione societaria.

La eventuale decisione di estinguere l'organismo societario, perché non più funzionale alle attività istituzionali, nel rispetto del vincolo di scopo, determina il farsi luogo del percorso liquidatorio così come previsto dal codice civile.

La fase liquidatoria

Dall'art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016 emerge, da una parte, l'obbligatorietà della revisione periodica delle partecipazioni pubbliche e, dall'altra, la necessità di una motivazione da parte degli enti circa le misure adottate; in altri termini, la ricognizione annuale, incentrata sulla valutazione della ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20 TUSP, costituisce adempimento obbligatorio, mentre gli esiti possono essere vari e sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata, la quale può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi sia in una misura di razionalizzazione, il cui contenuto, a sua volta, può consistere in un *"piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*.

Dalla applicazione della norma consegue che la scelta di un Comune di procedere alla messa in liquidazione di una società partecipata a seguito della ricognizione ai sensi dell'art.

20, d.lgs. n. 175 del 2016 deve essere esternata con motivazione da inserire nella relazione tecnica per dare conto delle ragioni dell'ipotesi ritenuta sussistente (nel caso di specie art. 20, comma 2, lett. b), e del modello scelto (messa in liquidazione) per affrontarla.

Tale adempimento viene previsto dall'art. 20 cit. come corredo necessario del piano di razionalizzazione ed "è funzionale a consentire la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione"⁵.

Anche per le società pubbliche, la fase di scioglimento e liquidazione è regolata dal codice civile e quest'ultima costituisce una delle tre fasi della procedura di scioglimento di una società, il cui fine è mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell'eventuale fondo patrimoniale residuo.⁶

Le operazioni societarie che producono l'estinzione della società (per azioni o responsabilità limitata, nel caso di società pubbliche) sono dette straordinarie.

Tuttavia, a differenza della trasformazione, fusione o scissione la società cessa di esistere e il suo patrimonio viene liquidato. L'estinzione può dipendere da:

- liquidazione volontaria;
- dichiarazione di liquidazione giudiziale (e provvedimento dell'autorità governativa che ordina la liquidazione coatta amministrativa).

La liquidazione delle società di capitali in genere non è un fatto istantaneo. È necessario un complesso procedimento, cosiddetto a formazione successiva, che consta dei seguenti diversi momenti:

- scioglimento (verificarsi di una causa di scioglimento);
- procedimento di liquidazione;
- chiusura della liquidazione.

Lo scioglimento e la fase della liquidazione rappresentano i passaggi indispensabili che garantiscono, sia ai soci che ai terzi, il miglior realizzo dei conferimenti a capitale di rischio effettuati dai soci.

A differenza del previgente regime ove la disciplina dello scioglimento e liquidazione era dettata direttamente per le società per azioni, salvo applicarla per espresso richiamo anche alle società a responsabilità limitata ed in accomandita per azioni, la legge regola direttamente il momento conclusivo di tutte le società di capitali.

Le operazioni societarie che producono l'estinzione della società (per azioni o responsabilità limitata, nel caso di società pubbliche) sono dette straordinarie. Tuttavia, a differenza della trasformazione, fusione o scissione la società cessa di esistere e il suo patrimonio viene liquidato

5. TAR Sicilia, Catania, Sezione I – Sentenza 4 aprile 2022, n. 964.

6. Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 71/2021/VSG

Lo scioglimento costituisce il primo momento del procedimento di liquidazione e dipende dal verificarsi di determinate cause stabilite dalla legge o dal contratto sociale.

Esso non determina l'estinzione della società che resta in vita fino al completo esaurimento dei rapporti posti in essere anteriormente allo scioglimento che si attua mediante la liquidazione. L'attività di liquidazione è diretta ad una vera e propria attività di gestione che gli stessi liquidatori devono svolgere con criteri di economicità al fine di massimizzare l'importo di patrimonio distribuibile ai soci, dopo aver soddisfatto i creditori sociali.

A differenza dell'ordinario funzionamento della società, nella fase della liquidazione è riconosciuto ai soci un maggior potere di intervento nella gestione sociale, anche in considerazione del loro interesse al realizzo del massimo valore possibile.

Occorre distinguere lo stato di liquidazione, che consegue automaticamente e immediatamente ad una causa di scioglimento, dal procedimento di liquidazione che comprende tutte le operazioni necessarie per pagare i debiti sociali e, quindi, consentire la ripartizione dell'attivo residuo tra i soci.⁷

Il procedimento di liquidazione, condotto dal liquidatore individuato dall'assemblea che dispone la liquidazione dell'organismo societario, quindi, non è estraneo ad una puntuale verifica da parte dell'ente socio, in quanto, come rimarcato dalla delibera n.79/2025 della sezione Basilicata, un eccessivo prolungamento temporale della liquidazione, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria, non permette di completare l'effettiva attuazione dei processi di revisione, aventi fonte, per le società pubbliche, nell'esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale che trascendono gli interessi dei singoli soci.

I liquidatori dopo la loro nomina devono redigere il bilancio iniziale di liquidazione costituito da una situazione patrimoniale priva di conto economico. I liquidatori devono indicare le variazioni nei criteri di valutazione adottati rispetto all'ultimo bilancio approvato. Avvenuta la realizzazione dell'attivo e l'estinzione del passivo i liquidatori redigono il bilancio finale di liquidazione con il piano di riparto.

Potrebbero sorgere profili di responsabilità erariale, laddove venisse acclarato un perdurante procedimento liquidatorio,

7. La liquidazione è una fase della vita della società in cui: a) non viene più esercitata l'attività propria dell'impresa; b) si svolgono unicamente attività finalizzate a trasformare in denaro gli elementi patrimoniali attivi; c) si utilizza il ricavato della liquidazione degli elementi patrimoniali attivi per pagare le passività, ripartendo poi il rimanente ai soci. L'operazione è gestita dal liquidatore, soggetto nominato al momento della messa in stato di liquidazione della società.

in contrasto con la regola del buon senso amministrativo, che deve accompagnare l'agire della pubblica amministrazione.

La responsabilità erariale costituisce il collante tra equilibrio del sistema di finanza pubblica, razionalità ed efficienza dell'assetto istituzionale e buon andamento delle politiche pubbliche, poiché contribuisce alla concreta ed effettiva attuazione dei principi di buona amministrazione, sub specie di razionale gestione delle risorse e qualità dell'attività amministrativa, ed evidenzia le ricadute economiche dell'esercizio dei poteri pubblici rispetto alla realizzazione dei fondamentali obiettivi di equità, solidarietà, erogazione di servizi e prestazioni pubbliche fondamentali in condizioni di efficienza sull'intero territorio nazionale, sostegno al sistema produttivo.⁸

8. D. Immordino, *Responsabilità erariale e "buona amministrazione" nell'evoluzione dell'interesse pubblico*, in *Rivista Corte dei conti* n.3/2022.