

Obiettivi gestionali, costi di funzionamento e razionalizzazione delle partecipazioni: il coordinamento tra gli artt. 19 e 20 TUSP nella giurisprudenza contabile.

di Edoardo Rivola e Martina Buonaccorsi

Abstract. *L'articolo esamina il rapporto di reciproco condizionamento tra la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche prevista dall'art. 20 del TUSP e la definizione degli obiettivi annuali e pluriennali di contenimento delle spese di funzionamento ai sensi dell'art. 19. La Corte dei conti evidenzia che la razionalizzazione non si esaurisce nell'alternativa tra mantenimento e dismissione della partecipazione, ma comprende anche la preventiva verifica dell'efficienza gestionale e dell'eventuale necessità di ridurre i costi. La scelta di mantenere una società deve pertanto fondarsi su una relazione tecnica motivata, capace di ricostruire il percorso logico ed economico seguito dall'amministrazione mediante l'analisi comparativa dei bilanci, dei costi di produzione e del personale, dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati e, ove disponibili, dei parametri medi di settore. Ne emerge un modello circolare di programmazione, controllo e responsabilizzazione: gli esiti della ricognizione orientano gli obiettivi gestionali successivi, mentre il loro grado di attuazione condiziona le future decisioni di razionalizzazione. Le formule generiche sull'invarianza dei costi risultano quindi insufficienti, poiché il TUSP richiede una valutazione preventiva, continuativa e specifica per ciascuna partecipata.*

IN BREVE: I PUNTI CHIAVE

- Ne consegue che la partecipazione detenuta per il tramite di una società semplicemente partecipata, ma non controllata, resta estranea al perimetro della revisione periodica.
- La previsione riguarda dunque l'omessa adozione degli atti e non consente di assimilare automaticamente ogni carenza motivazionale all'illecito sanzionato.
- Pertanto, il mancato conseguimento degli obiettivi fissati ai sensi dell'art. 19 rende difficilmente sostenibile la scelta dell'ente socio di dichiarare, nel piano ex art. 20, l'assenza di esigenze di riduzione dei costi.
- La ricognizione periodica deve pertanto includere un esame specifico delle dinamiche di spesa di ciascuna partecipata.
- Se l'ente decide di non adottare misure correttive, soprattutto in presenza di incrementi progressivi dei costi, deve esporre in modo trasparente i dati considerati e le ragioni della scelta.
- Le formule generiche sull'invarianza dei costi risultano quindi insufficienti.

Il quadro normativo delineato dall'art. 20 TUSP.

Nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – TUSP), l'articolo 20 costituisce il perno di una *governance* dinamica, imponendo alle amministrazioni pubbliche un **dovere a ciclo continuo di ricognizione e ottimizzazione** dell'assetto societario a tutela degli equilibri di bilancio¹.

L'art. 20, comma 1, TUSP impone alle amministrazioni pubbliche di **esaminare annualmente l'assetto complessivo delle partecipazioni dirette e indirette** e, quando ricorrono i presupposti stabiliti dal comma 2, di predisporre un «piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione».

Lo stesso comma 1 prevede che anche le amministrazioni prive di partecipazioni ne diano formale comunicazione alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, comma 4, e alla struttura di cui all'art. 15 TUSP, ossia

¹ Corte dei conti, Sez. reg. contr. Marche, deliberazione n. 76/2026/VSG.

la struttura per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Testo unico individuata presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro. I provvedimenti devono essere adottati **entro il 31 dicembre di ogni anno** e sono trasmessi con le modalità di cui all'art. 17 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, e resi disponibili alla medesima struttura e alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente (comma 3). Ove sia stato adottato un piano di razionalizzazione, **entro il 31 dicembre dell'anno successivo** l'amministrazione approva una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmette ai medesimi destinatari (comma 4).

Sul piano soggettivo, l'obbligo di revisione grava sulle amministrazioni pubbliche individuate dall'art. 2, comma 1, lettera a), TUSP. Sul piano oggettivo, il perimetro è delimitato dalle tipologie di partecipazione da assoggettare a revisione: l'art. 20, comma 1, TUSP fa riferimento alle società partecipate direttamente o indirettamente. La nozione di partecipazione è offerta dall'art. 2, comma 1, lettera f), che vi ricomprensce la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio, nonché la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi.

Più problematica è la nozione di partecipazione indiretta di cui alla lettera g) del medesimo articolo 2, che identifica la partecipazione detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica. **Il dato letterale è decisivo:** la partecipazione indiretta rileva soltanto se la società o l'organismo interposto – la cosiddetta «società tramite» – è soggetto a controllo dell'amministrazione. Ne consegue che la partecipazione detenuta per il tramite di una società semplicemente partecipata, ma non controllata, resta estranea al perimetro della revisione periodica.

Secondo le «Linee di indirizzo per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20 d.lgs. n. 175/2016) e per il censimento annuale delle partecipazioni pubbliche (art. 17 d.l. n. 90/2014)», elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro d'intesa con la Corte dei conti, rientrano fra le partecipazioni indirette soggette al TUSP tanto quelle detenute tramite una società controllata da una singola amministrazione (controllo solitario), quanto quelle detenute tramite una società **controllata congiuntamente da più amministrazioni**. Tale lettura è coerente con la nozione di controllo pubblico accolta dalle Sezioni riunite in sede di

controllo (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2019), secondo cui la situazione di controllo di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), TUSP può sussistere anche quando più amministrazioni detengano complessivamente la maggioranza del capitale e la esercitino in modo coordinato, pur in assenza di patti parasociali formalizzati. Ne deriva che il requisito del controllo da parte della «medesima amministrazione», richiesto dalla lettera g), va riferito anche al controllo esercitato congiuntamente con altri enti pubblici.

Quanto alle società quotate e alle società da esse controllate, la disciplina generale è dettata dall'art. 1, comma 5, TUSP, secondo cui le disposizioni del Testo unico si applicano soltanto quando espressamente previsto. Con specifico riguardo alla revisione periodica, il comma 9-bis dell'art. 20, introdotto dall'art. 1, comma 967, della l. 30 dicembre 2025, n. 199, **esclude espressamente dall'ambito applicativo della norma le partecipazioni detenute in società quotate**, comprese quelle di cui all'art. 26, commi 5 e 5-bis, nonché le partecipazioni da queste ultime detenute. Resta ferma, per le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015, la facoltà di mantenimento prevista dall'art. 26, comma 3.

Qualora l'istruttoria rilevi uno dei fattori di criticità tassativamente elencati dall'art. 20, comma 2, TUSP – **il difetto dei vincoli di scopo** (lett. a), **l'assenza di dipendenti o la presenza di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti** (lett. b), **lo svolgimento di attività analoghe o similari** a quelle di altre società partecipate o di enti pubblici strumentali (lett. c), **il fatturato medio triennale non superiore a un milione di euro** (lett. d), **il risultato negativo in quattro dei cinque esercizi precedenti**, nei casi indicati dalla norma (lett. e), **la necessità di contenere i costi di funzionamento** (lett. f) oppure **di aggregare società aventi a oggetto attività consentite** dall'art. 4 (lett. g) – l'ente è tenuto a predisporre un **piano di razionalizzazione corredato da relazione tecnica**.

Circa la portata precettiva degli esposti parametri, come ricordato dalla [Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, nella deliberazione n. 69/2023/VSG](#), la ricorrenza di uno di essi **non obbliga, necessariamente**, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o

scioglimento, ma impone l'esplicitazione formale di azioni di razionalizzazione anche differenti, soggette a verifica entro l'anno successivo (comma 4).

Gli esposti parametri legislativi obbligano, invece, l'ente pubblico («I piani di razionalizzazione... sono adottati ove...») alla **necessaria adozione di un programma di razionalizzazione**, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal precedente comma 1 del medesimo articolo, in un «piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione».

La «razionalizzazione» prevista dal TUSP può essere declinata non soltanto in termini di «soppressione» (dismissione della partecipazione mediante liquidazione della società ovvero alienazione della stessa partecipazione) o «fusione» (accorpamento), ma anche – come si evince dall'art. 20, comma 2, lett. f), TUSP – di **«contenimento dei costi di funzionamento»** (razionalizzazione dei costi).

I piani possono disporre lo scioglimento o l'alienazione **anche in deroga alle previsioni normative originarie di costituzione** (comma 5).

Ai sensi del comma 7 dell'art. 20 TUSP, la mancata adozione degli atti previsti dai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la **sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 500.000 euro**, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, «salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo-contabile»; si applicano, inoltre, le disposizioni dell'art. 24, commi da 5 a 9. La previsione riguarda dunque l'omessa adozione degli atti e non consente di assimilare automaticamente ogni carenza motivazionale all'illecito sanzionato. La trasmissione dei provvedimenti alla magistratura contabile attiva un controllo esterno volto a verificare la conformità della ricognizione e a sollecitare il riesame e l'autocorrezione dell'ente, secondo l'impostazione seguita dalla deliberazione n. 76/2026/VSG della Sezione regionale di controllo per le Marche.

Il condizionamento reciproco tra obiettivi gestionali, analisi dei costi di funzionamento e obblighi di razionalizzazione.

La disciplina della revisione periodica prevista dall'art. 20 TUSP si coordina con quella dell'art. 19, comma 5, relativa alla fissazione di obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento. I rispettivi ambiti non coincidono integralmente: l'art. 20 riguarda le partecipazioni dirette e indirette comprese nel relativo perimetro, mentre gli obblighi di indirizzo sui costi stabiliti dall'art. 19, comma 5, sono riferiti alle società a controllo pubblico. Il sistema è completato dai commi 6 e 7 dell'art. 19: le società a controllo pubblico garantiscono con propri provvedimenti il concreto perseguimento degli obiettivi fissati dai soci, da recepire, ove possibile, in sede di contrattazione di secondo livello; i provvedimenti e i contratti sono pubblicati sui siti istituzionali della società e delle amministrazioni socie, con applicazione, in caso di omessa o incompleta pubblicazione, degli artt. 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Per gli enti locali, il ciclo si salda inoltre con il sistema dei controlli sulle società partecipate non quotate di cui all'art. 147-quater TUEL (per gli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti), che impone di definire preventivamente gli obiettivi gestionali cui la società deve tendere e di monitorarne periodicamente l'andamento, nonché con gli indirizzi agli organismi partecipati contenuti nel Documento unico di programmazione (DUP).

Tra le due norme si instaura **un vero e proprio percorso circolare**: la programmazione degli obiettivi di contenimento delle spese di gestione (compensi degli organi sociali, costo del personale e spese di funzionamento generali) ex art. 19 TUSP trova il proprio presupposto logico negli esiti della ricognizione svolta ai sensi dell'art. 20, mentre la valutazione sulla sussistenza del fattore di criticità di cui all'art. 20, comma 2, lett. f) ovvero la necessità di contenimento dei costi di funzionamento, non può prescindere dal grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi precedentemente stabiliti.

Pertanto, il mancato conseguimento degli obiettivi fissati ai sensi dell'art. 19 **rende difficilmente sostenibile** la scelta dell'ente socio di dichiarare, nel piano ex art. 20, l'assenza di esigenze di riduzione dei costi. Allo stesso tempo, le criticità contabili e le inefficienze gestionali rilevate in sede di analisi dell'assetto complessivo ex art. 20

costituiscono il presupposto logico necessario sulla cui base l'amministrazione è chiamata a stabilire gli obiettivi d'esercizio per l'anno successivo.

Proprio su questo aspetto valutativo si soffermano i rilievi della deliberazione n. 76/2026/VSG della Sezione regionale di controllo per le Marche della Corte dei conti. Il giudice contabile ha censurato la prassi di liquidare la verifica di cui all'art. 20, comma 2, lett. f), TUSP mediante **formule di stile relative alla presunta «invarianza dei costi»**, evidenziando come l'assenza di un'analisi comparativa dei bilanci d'esercizio impedisca di verificare se la società abbia realmente attuato le direttive contenitive imposte dall'ente locale.

La pronuncia si inserisce nel consolidato orientamento della magistratura contabile, i cui principali riferimenti sono la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 29/SEZAUT/2019/FRG, la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 11/SSRRCO/QMIG/2019 e le pronunce delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 17/2019/EL e n. 20/2025/DELC. Questo indirizzo riafferma che il controllo di razionalizzazione **non costituisce un adempimento statico e isolato**, ma l'elemento di raccordo di un ciclo permanente di programmazione, misurazione e responsabilizzazione finanziaria dell'ente socio.

L'obbligo motivazionale sui costi di funzionamento

La deliberazione n. 76/2026/VSG della Sezione regionale di controllo per le Marche sviluppa un'importante precisazione in merito all'obbligo motivazionale che grava sull'ente socio in ordine alla lett. f) dell'art. 20, comma 2, TUSP. Nel valutare il piano di razionalizzazione del **Comune di San Benedetto del Tronto**, la Sezione ha rilevato che lo stesso risultava *«carente, sul piano motivazionale, nella parte in cui l'Ente, come risulta dalle schede allegate alla deliberazione consiliare oggetto di esame, ha dichiarato, in merito alla totalità delle partecipazioni dirette ed indirette delle quali ha previsto il mantenimento, di non ravvisare esigenze di contenimento dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lettera f) del TUSP»*².

² Ibidem.

Il Collegio ha rimarcato l'assenza nel piano di revisione di una «**argomentata analisi sui costi di funzionamento delle singole società**» da cui poter desumere il percorso logico che ha condotto ad escludere la “necessità” di contenimento dei suddetti costi». La ricognizione periodica deve pertanto includere un esame specifico delle dinamiche di spesa di ciascuna partecipata. Se l'ente decide di non adottare misure correttive, soprattutto in presenza di incrementi progressivi dei costi, **deve esporre in modo trasparente i dati considerati e le ragioni della scelta**. La relazione tecnica che correda il piano, con l'indicazione delle modalità e dei tempi di attuazione, deve consentire di ricostruire l'iter logico-giuridico seguito e le valutazioni economiche poste a fondamento delle determinazioni adottate.

I piani di razionalizzazione devono essere corredati da un'apposita relazione tecnica, così da consentire la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione e delle valutazioni economiche poste a fondamento delle determinazioni adottate.

La riduzione della razionalizzazione alla sola alternativa tra dismissione e mantenimento ha frequentemente indotto gli enti a **trascurare l'analisi e l'eventuale contenimento dei costi della partecipata**, che costituiscono una finalità centrale del TUSP.

Nella prassi, le motivazioni addotte dagli enti tendono a concentrarsi sugli equilibri economico-finanziari della partecipata, più che sulla congruità e sull'inerenza dei singoli costi di funzionamento, e **si fondano spesso sui soli dati di bilancio della società**. Un'analisi così circoscritta non restituisce l'effettivo impatto della gestione sui bilanci degli enti soci; il limite diviene particolarmente evidente quando l'ente sia intervenuto a sostegno della partecipata – specie in presenza di perdite d'esercizio o di equilibri economico-finanziari precari – erogando contributi o finanziamenti di rilievo ovvero sostenendo, anche indirettamente, il costo del personale impiegato dalla società. Simili interventi devono peraltro misurarsi con il **divieto di soccorso finanziario** di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, che, salvo quanto previsto dagli artt. 2447 e 2482-ter c.c. e salve le deroghe ivi contemplate, preclude aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie a favore delle società che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi o utilizzato riserve

disponibili per il ripianamento di perdite, nonché con l'obbligo, posto dall'art. 21 TUSP, di **accantonare in un apposito fondo vincolato** un importo proporzionale alla quota di partecipazione e al risultato negativo non immediatamente ripianato dalla partecipata.

La verifica della «necessità di contenimento dei costi di funzionamento» della partecipata ai sensi del citato art. 20, comma 2, lettera f), TUSP presuppone, in definitiva, una dettagliata analisi delle vicende economico-finanziarie e, in particolare, dei costi della produzione della partecipata, riconducibile all'iniziativa esclusiva degli enti partecipanti e direttamente funzionale alla revisione della partecipazione e alla successiva definizione, per le società controllate, in ottemperanza all'art. 19, comma 5, degli *«obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera»*.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte dei conti, l'analisi non può prescindere, in particolare, dalla **comparazione di detti costi con quelli medi di settore** (c.d. benchmark, ove disponibili e comparabili) né da una valutazione di congruità del costo del personale rispetto ai volumi di produzione realizzati, in coerenza, per le società controllate, con gli obiettivi assegnati sui costi di funzionamento ex art. 19 TUSP i quali a loro volta dovrebbero essere individuati sulla base dei medesimi fattori.

Ne emerge un modello circolare di programmazione, controllo e responsabilizzazione: gli esiti della ricognizione orientano gli obiettivi gestionali successivi, mentre il loro grado di attuazione condiziona le future decisioni di razionalizzazione.

In conclusione, anche quando le società partecipate svolgono attività che non impongono la dismissione delle partecipazioni, gli enti soci restano tenuti a verificarne l'eventuale «necessità di contenimento dei costi di funzionamento» ai sensi dell'art.

20, comma 2, lett. f), TUSP, **attraverso un'analisi economico-finanziaria condotta con continuità. Le formule generiche sull'invarianza dei costi risultano quindi insufficienti.**