



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

**Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti**

RICERCA

DOCUMENTO

LE AGGREGAZIONI DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

a cura di:

Stefano Pozzoli

Roberto Camporesi

AREA DI DELEGA CNDCEC

Contabilità e revisione degli
enti locali e delle società a
partecipazione pubblica

CONSIGLIERI DELEGATI

Cristina Bertinelli
Giuseppe Venneri

COMMISSIONE DI STUDIO

Società a partecipazione
pubblica

PRESIDENTE

Stefano Pozzoli

17 SETTEMBRE 2025



Composizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Presidente

Elbano de Nuccio

Vice Presidente

Antonio Repaci

Consigliere Segretario

Giovanna Greco

Consigliere Tesoriere

Salvatore Regalbuto

Consiglieri

Gianluca Ancarani

Marina Andreatta

Cristina Bertinelli

Aldo Campo

Rosa D'Angiolella

Michele de Tavonatti

Fabrizio Escheri

Gian Luca Galletti

Cristina Marrone

Maurizio Masini

Pasquale Mazza

David Moro

Eliana Quintili

Pierpaolo Sanna

Liliana Smargiassi

Gabriella Viggiano

Giuseppe Venneri

Collegio dei revisori

Presidente

Rosanna Marotta

Componenti

Maura Rosano

Sergio Ceccotti



Composizione della Fondazione Nazionale di Ricerca dei Commercialisti

Consiglio di gestione

Presidente

Antonio Tuccillo

Vice Presidente

Giuseppe Tedesco

Consigliere Segretario

Andrea Manna

Consigliere Tesoriere

Massimo Da Re

Consiglieri

Francesca Biondelli

Antonia Coppola

Cosimo Damiano Latorre

Claudia Luigia Murgia

Antonio Soldani

Collegio dei revisori

Presidente

Rosario Giorgio Costa

Componenti

Ettore Lacopo

Antonio Mele



Area di delega “Contabilità e revisione degli Enti locali e delle società a partecipazione pubblica”

A cura della Commissione di studio “Società a partecipazione pubblica”

Consiglieri delegati

Cristina Bertinelli
Giuseppe Venneri

Presidente

Stefano Pozzoli

Componenti

Vittorio Caliendo
Roberto Camporesi
Marcello Capozza
Enrico Ciullo
Eugenio Colacicco
Angelo Giallongo
Rocco Giusta
Andrea Iemma
Massimo Iodice
Antonio Iulianella
Vincenzo Lancia
Rosa Maria Lo Verso
Gianpiero Macale
Gianfranco Maiorano

Maurizio Maricone
Paola Martina
Andrea Mazzillo
Diego Musto
Maria Nobiletti
Annamaria Paparone
Sara Piemonti
Carmen Salvia
Fabio Sciuto
Filippo Spadaro
Marco Vinicio Susanna
Giulio Severo Tavella
Rosella Varcasia
Luigi Vergari

Esperti

Donato Centrone
Pietro Coluzzi

Ricercatrice FNC-Ricerca

Anna De Toni



Sommario

Presentazione	1
1. Introduzione	2
2. I processi aggregativi: inquadramento normativo	3
3. Tusp e operazioni straordinarie	6
4. Le operazioni straordinarie per le aggregazioni societarie	9
5. Processi aggregativi tramite costituzione o acquisto di nuove società o partecipazioni sottoposte all'art. 5 del Tusp	11
6. Conclusioni	12



Presentazione

Oggetto del documento che viene presentato sono i processi di aggregazione delle società a partecipazione pubblica, fenomeno che viene attuato con sempre maggior frequenza perché consente sia di superare la frammentazione delle gestioni dei servizi pubblici locali, come auspicato dal d.lgs. n. 23 dicembre 2022 n. 201 – Decreto di riordino dei servizi pubblici locali –, sia di attuare quei processi di razionalizzazione delle società pubbliche che sono richiesti dal d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i. - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Il *favor* del legislatore e le obiettive soluzioni strategiche che portano a valutare positivamente tali processi aggregativi, però, non vengono favorite in concreto dal contesto normativo attuale, frutto di spinte diverse, non sempre convergenti.

Va rilevato che detti processi sono attuati attraverso operazioni societarie c.d. straordinarie che trovano la propria disciplina naturale nel Codice civile senza un necessario riscontro nel Tusp ovvero nel decreto di riordino e neppure nelle specifiche discipline che regolano i servizi pubblici. L'assenza di una regolamentazione specifica ha dato, però, luogo ad interpretazioni di carattere amministrativo che spesso rendono complesse, o incerte, le operazioni. A fianco di ciò la generale normativa vincolistica, pensata per altro, comporta un allungamento di tempi in percorsi che avrebbero, al contrario, bisogno di essere incentivati.

Da qui, è emersa l'esigenza di definire una più puntuale disciplina per i processi aggregativi che tenga conto che trattasi di un fenomeno unitario, ancorché attuato attraverso singole operazioni societarie c.d. straordinarie, di modo che il processo istruttorio sia più snello nei tempi e tenga conto che la valutazione dell'attuazione del processo aggregativo avviene su scelte strategiche di medio e lungo periodo. Per i processi aggregativi di società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici si rende auspicabile una disciplina semplificata ove sono presenti anche soggetti privati al fine di salvaguardare altresì la durata dei servizi affidati.

Il documento, dopo una rassegna normativa che inquadra il fenomeno dei processi aggregativi delle società a partecipazione pubblica, evidenzia le criticità e propone gli interventi sia a livello normativo che in via interpretativa al fine di favorire gli auspicati obiettivi di superamento della frammentazione della gestione dei servizi pubblici che di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica attraverso una riduzione del numero.

Cristina Bertinelli

Giuseppe Venneri

*Consiglieri CNDCEC delegati Area "Contabilità e revisione
degli Enti locali e delle società a partecipazione pubblica"*



1. Introduzione

Le aggregazioni di società a partecipazione pubblica sono un fenomeno che si sta diffondendo anche come conseguenza di un interesse promosso dal legislatore.

Aggregare società pubbliche fra loro tende a soddisfare due esigenze fondamentali. La prima, riguardante la disciplina dei servizi pubblici locali contenuta nel d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 – Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – (di seguito *breviter* anche “Tuspl”), che attiene eminentemente alla possibilità di concentrare le gestioni affidate a società pubbliche, con specifico riferimento ai servizi pubblici a rete, in quanto l’obiettivo è di raggiungere un ottimo dimensionale dei processi industriali per favorire economie di scala e superare la frammentazione gestionale ovvero costituire un unico gestore. Il Tuspl favorendo i processi di aggregazione nei servizi pubblici locali a rete spinge nella direzione del superamento della frammentazione della gestione dei servizi e della unicità del gestore nel bacino di riferimento, che caratterizzano rispettivamente la gestione del servizio di igiene ambientale e del ciclo idrico integrato¹.

La seconda, riguardante la disciplina delle società a partecipazione pubblica contenuta nel d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – (di seguito *breviter* anche “Tusp”), attiene alla razionalizzazione della platea di società pubbliche per concentrarne il numero in un’ottica di riduzione dei costi e di risparmio di spesa².

¹ Cfr. D.lgs. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale - (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006) 149-bis. Affidamento del servizio (idrico integrato): 1. L’ente di governo dell’ambito, nel rispetto del piano d’ambito di cui all’articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall’ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all’affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L’affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall’ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell’ambito territoriale ottimale.

Art. 200. Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani: 1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all’art. 199, nel rispetto delle linee guida di cui all’articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative.

² Corte dei conti sezione controllo per l’Emilia-Romagna - Deliberazione n. 32/2023/INPR - Adunanza del 25 gennaio 2023 - Indicazioni istruttorie preliminari all’esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall’art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp). § 2.1 “L’intervenuta modifica del Tusp, come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/202, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del Tusp si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, “trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento” (Corte cost., sentenze n. 86/2022 e n. 194 del 2020). Talché “la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del Tusp, [le cui norme configurano] parametri interposti [di coordinamento finanziario ex art. 117, comma 3, Cost.] sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione”. Cfr. Corte cost., sentenza n. 86/2022, punto 4 del diritto; si veda, anche, Corte cost., sentenza n. 201/2022, punto 6.2. del diritto.



2. I processi aggregativi: inquadramento normativo

In base alla disciplina contenuta nel Tusp, il processo aggregativo risponde ad una specifica azione di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, che può essere attuata dalle pubbliche amministrazioni socie, ai sensi del combinato disposto degli artt. 20 e 24 del Tusp.

L'art. 20 comma 1 dispone che *"Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. (...)"* (sottolineature nostre)

L'art. 20 comma 2 dispone che *"I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:*

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;*
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;*
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;*
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;*
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;*
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4."*

L'art. 24 comma 1 *"Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. (...)"*

Tra le disposizioni che regolano i servizi pubblici locali le seguenti norme favoriscono processi di aggregazione delle società pubbliche (i.e. dei gestori dei servizi pubblici).

L'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (rubricato "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"), convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148 (in G.U. 16/09/2011, n. 216) definisce gli "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali" e, in particolare, al comma 2-bis dispone che *"L'operatore economico succeduto al*



concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, fermo restando il rispetto dei criteri qualitativi stabiliti inizialmente, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. In tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica ai sensi dell'articolo 143, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, effettuata dall'Autorità di regolazione competente, ove istituita, da effettuare anche con riferimento al programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale sulla base della normativa e della regolazione di settore."

L'art. 4 del Tusp "Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche" al comma 9-bis dispone che *"Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e). Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16."*

L'art. 5 del Tuspl dispone in merito ai meccanismi di incentivazione delle aggregazioni³. La novità contenuta nell'articolo 5 richiede la crescita dimensionale degli affidamenti di servizi locali. In particolare, per i servizi a rete le regioni devono promuovere «la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale».

³ Art. 5 d.lgs. 201/2022. "1. Ferme restando le disposizioni regionali, nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali. A tal fine, il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni. 2. Le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. 3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da adottare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni di cui ai commi 1 e 2, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. 4. In coerenza con le facoltà riconosciute alle Regioni ai sensi del comma 2, la provincia esercita funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal presente decreto, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. 5. Restano ferme le disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di funzioni amministrative, le vigenti discipline settoriali in materia di ambiti territoriali ottimali e bacini nei servizi pubblici a rete, le altre norme sui caratteri e il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici locali, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni. 6. Al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente presenta alle Camere una periodica relazione semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito."



Dal punto di vista industriale, si amplia la base di riferimento territoriale: a livelli dimensionali maggiori dovrebbero corrispondere economie di scale maggiori.

A tal proposito, il principio incentivante consiste nell'attribuire ai comuni che aderiscono a processi di riorganizzazione premialità su altre linee di finanziamento, nonché il superamento di alcuni vincoli negli stanziamenti già previsti⁴.

Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 28 aprile 2023, recante "Misure incentivanti in favore degli Enti Locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201" prevede le seguenti misure:

- l'introduzione della previsione che la ripartizione delle risorse preveda un incremento percentuale a favore degli enti che partecipano alle aggregazioni nel caso di finanziamenti a carico del bilancio statale relativi al servizio oggetto di aggregazione;
- il riconoscimento di una riserva sino al 10 per cento nelle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie stanziata a carico del bilancio dello Stato per gli interventi a titolarità degli enti locali relativi al PNRR per attività di assistenza tecnica o anche inerenti alla politica di sviluppo e coesione territoriale 2021/2027;
- la previsione di linee progettuali dedicate nell'ambito di iniziative di rafforzamento della capacità amministrativa;
- il riconoscimento di una priorità nell'accesso alle iniziative di supporto tecnico specialistico per il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali poste in essere da Società a partecipazione pubblica;
- l'incremento sino al 25%, per un periodo non superiore a trentasei mesi, del limite di spesa previsto dal Decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica;
- la previsione di livelli di prestazioni migliorativi rispetto ai livelli adeguati di servizio di trasporto pubblico locale e regionale;
- l'attribuzione di un minor concorso alla finanza pubblica del 10% rispetto ai criteri definiti nell'ambito del riparto della legge 30 dicembre 2020, n. 178;
- la considerazione, nell'ambito delle procedure di revisione della spesa, dell'efficientamento conseguente alla riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete;
- la possibilità di ripianare le perdite delle preesistenti società in presenza di un piano industriale del soggetto risultante dall'aggregazione che evidenzia entro tre anni successivi il recupero dell'equilibrio economico e finanziario.

⁴ "Una razionalizzazione degli enti d'ambito può portare, nel medio-lungo termine, ad una riduzione dei gestori, ma per superare la frammentazione è necessaria una maggiore determinazione su due assi. Il primo è radicare il principio che può esistere solo un gestore per ogni ambito territoriale ottimale, in termini sostanziali, e che si pretenda la regolarizzazione degli affidamenti per ogni forma di finanziamento dedicato. Il secondo è favorire le aggregazioni tra società di gestione, introducendo norme chiare per le operazioni straordinarie." S. Pozzou, *Servizi locali, premi indiretti alle aggregazioni*, 2 maggio 2023, NTPlusentilocali & Edilizia, Il Sole 24 ore.



Il Decreto specifica, inoltre, gli obblighi di comunicazione da parte delle città metropolitane, delle Regioni e delle Provincie. La comunicazione deve essere inviata all'ANAC.

3. Tusp e operazioni straordinarie

Il Test Unico in materia di società a partecipazione pubblica - Tusp - non contiene una disciplina relativa alle operazioni c.d. straordinarie⁵, mentre la giurisprudenza, in ragione della natura pubblica dei soci (ovvero dei servizi e/o attività ricevute in affidamento), ha ritenuto doveroso estendere anche a tali operazioni principi o discipline tipiche del diritto pubblico e riferibili alle amministrazioni pubbliche socie.

Si rileva che “sarebbe non di meno inesatto ritenere che le operazioni straordinarie concluse da società a partecipazione pubblica non presentino – o non possano presentare – caratteri peculiari e non siano pertanto sottoposte a un regime normativo in parte differenziato.”⁶

Infatti, il Tusp non affronta l'argomento in modo specifico, bensì si limita a prendere in considerazione alcune fattispecie a seconda dell'ambito di applicazione.

Nello specifico, le disposizioni del Tusp che rilevano a tali fini sono:

- l'art. 7, comma 7, lett. b), relativo all'atto deliberativo dell'amministrazione pubblica di procedere alla trasformazione della società partecipata;
- l'art. 8, comma 1, in ordine all'atto deliberativo che programmi l'acquisto, tramite aumento di capitale sociale o altre operazioni straordinarie, di partecipazioni in società già costituite;
- l'art. 10, comma 2, afferente all'ipotesi eccezionale di negoziazione diretta con un solo operatore in caso di alienazione di partecipazioni pubbliche;
- l'art. 14, comma 5, in merito alle limitate possibilità di ricorrere ad operazioni straordinarie ai fini del ripianamento delle perdite del capitale sociale;
- l'art. 20, commi 1, 2 e 5, circa l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di predisporre periodicamente un piano di razionalizzazione delle partecipazioni, da attuarsi anche tramite operazioni straordinarie, compresa la fusione (o la messa in liquidazione o la cessione).

In questo contesto si inseriscono, come precedentemente esposto, una serie di pronunce giurisprudenziali, finalizzate a valutare la sussistenza, o meno, in capo alla società partecipata di avviare un'apposita procedura comparativa ad evidenza pubblica per la selezione del soggetto con cui concludere l'operazione straordinaria.

Una prima pronuncia è contenuta nell'Ordinanza del Consiglio di Stato Sezione VI, del 1/04/2005 n. 1610/05 che ha statuito che “il ricorso alla fusione, nelle circostanze concrete, trattandosi di operazione che coinvolge una società integralmente pubblica e altra controllata da ente pubblico con capitale privato

⁵ Cfr. G. PECORARO, *Le operazioni straordinarie* in “Manuale delle società a partecipazione pubblica”, a cura R. GAROFOLI e A. ZOPPINI, Nel diritto Editore, 2018 pag. 519 e ss.

⁶ Cfr. G. PECORARO, op.cit.



flottante, non sembra comportare alcun previo obbligo di gara”, confermando quanto affermato dal TAR Lombardia, Brescia, secondo cui: “la fusione, quando ha un effettivo significato economico (...) non è una procedura di affidamento di servizi ma un modello organizzativo che deve essere valutato in maniera autonoma”, non potendo quindi accogliersi la tesi secondo cui “la fusione rappresenti soltanto uno schema formale al di sotto del quale si dovrebbe ricercare la sostanza di una vera e propria compravendita di azioni” - così, TAR Lombardia, Brescia, Sezione I, ordinanza 25 febbraio 2005, n. 273).

Sulla linea della neutralità della fusione, intesa quale atto che non provoca novazione nei rapporti giuridici bensì una mera riorganizzazione dei rapporti fra essi ai fini statutari escludendo eventuali profili pubblicistici dell’evidenza pubblica, si colloca anche la dottrina che ha analizzato le “intese mirate” tra utilities, in deroga all’evidenza pubblica, in quanto costituisce un modello organizzativo neutro, ovvero una scelta di sviluppo strategico della struttura aziendale e del portafoglio “prodotti/servizi”, che presuppone valutazione di assetti non fungibili sul mercato⁷.

Diversa è la posizione di AGCM che, a fronte di un aumento di capitale a liberazione del quale venivano conferite azioni per perfezionare un processo aggregativo, valorizzava l’aspetto formale dello scambio di partecipazioni, ritenendo che rappresentassero singole operazioni di alienazione avvenute senza il rispetto delle procedure di evidenza pubblica previste dall’art. 10 del Tusp.⁸

L’esigenza di una disciplina che regoli i processi aggregativi tramite le c.d. operazioni straordinarie condotte dalle società a partecipazione pubblica, si è avvertita con una inversione degli orientamenti giurisprudenziali degli ultimi.

Il Tar Lombardia - Milano - con le sentenze nn. 412, 413 e 414 del 15/02/2021 ha annullato le delibere e i relativi allegati di un comune lombardo, il quale aveva approvato l’integrazione tra due società, di cui una di queste quotata, in considerazione di una asserita difformità della delibera rispetto alle regole di gestione delle partecipazioni pubbliche. In particolare, la difformità risiedeva nella circostanza che la cessione delle azioni finalizzate a definire un “aggregazione societaria” sarebbe avvenuta “senza avere preventivamente effettuato qualsiasi procedura ad evidenza pubblica fra operatori economici del mercato”, configurandosi, quindi, i presupposti dell’illegittimità dell’atto deliberativo per violazione delle disposizioni sull’evidenza pubblica previste dal già citato art. 10 del Tusp, non ritenendo meritevoli di accoglimento le tesi difensive sulla natura della infungibilità della scelta del partner con cui giungere alla perfezionamento del progetto di “integrazione societaria”.

Ha fatto seguito la sentenza del Consiglio di Stato⁹ che, per la medesima fattispecie, approfondisce gli effetti di una carenza della disciplina pubblicistica delle operazioni straordinarie quando effettuate da società pubbliche, il tutto anche ai fini di processi aggregativi.

Per il massimo giudice amministrativo, se tale carenza può trovare giustificazione alla luce della previsione di cui all’art. 1, commi 1 e 3 del T.U., la quale chiarisce che la normativa introduce una

⁷ G. BASSI, *Vie operative di riorganizzazione per le società a partecipazione pubblica locale, nell’ottica della legge di stabilità 2015: Alcune riflessioni*, in www.public-utilities - Maggioli, Rimini 2015.

⁸ AGCM - AS 1586 in bollettino n. 24 del 17/06/2019.

⁹ Cfr. Consiglio di Stato Sezione V sentenza n. 6142 1/9/2021.



regolamentazione di singole vicende organizzative delle società a partecipazione pubblica (es: la costituzione, l'acquisto di partecipazioni pubbliche), mentre per tutto quanto non espressamente convenuto deve farsi riferimento alla normativa societaria di diritto comune, l'assenza di una specifica e puntuale disciplina delle operazioni straordinarie concluse da società a partecipazione pubblica non legittima, tuttavia, l'inferenza che esse non presentino – o, meglio, non possano in concreto presentare, in relazione alle relative modalità programmatiche ed operative – caratteri peculiari che valgano a giustificare la sottoposizione ad un regime normativo in parte differenziato.

In proposito, il Consiglio di Stato precisa che il Tusp contiene alcuni riferimenti espliciti alle operazioni concernenti, rispettivamente, la variazione del capitale sociale, la trasformazione, la fusione e la scissione, come sopra precisato. Pertanto, si pone la necessità di coordinare la disciplina generale contenuta nel capo X, sezioni I, II e III, del Codice civile con le disposizioni introdotte dal T.U. per le società pubbliche: questo perché, per l'appunto, le norme dettate per regolamentare singoli aspetti delle società partecipate possono interferire con la disciplina generale del tipo sociale ed esprimere una specifica caratterizzazione del modello organizzativo.

In conclusione, rileva che, in ordine agli obblighi strumentali di evidenza pubblica, le operazioni straordinarie che, a vario titolo e in varia forma, coinvolgano società pubbliche, sono di per sé neutre: “di talché – sull'assunto che il principio pro concorrenziale opera, di suo, nella prospettiva funzionale dell'effetto utile e che il correlativo apparato precettivo va considerato di natura materiale e non formale – l'assoggettamento al regime interamente privatistico (ex art. 1, comma 3 TU) o l'intersezione segmentale con la disciplina pubblicistica evidenziale dipende, in concreto, dall'accertamento degli effetti sostanziali perseguiti e divisati”. Nel caso di specie, realizzando una diluizione della partecipazione pubblica totalitaria in favore di una partnership istituzionale con un soggetto privato, si sono verificate le condizioni tali da sollecitare l'obbligo di attivare una strumentale procedura selettiva tra i potenziali operatori economici dei settori interessati.

Anche la Corte Ue è indirettamente intervenuta sul punto della disciplina delle operazioni straordinarie allorquando, in esito ad un processo aggregativo, attivato invocando l'art. 3-bis, 2-bis comma 2-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, con subentro di un soggetto al concessionario *in house*, ha avuto modo di affermare che “Al riguardo, detto giudice ritiene che l'obiettivo ultimo delle pertinenti norme del diritto dell'Unione sia quello di promuovere la concorrenza e che siffatto risultato sia raggiunto, nell'ambito dell'affidamento di pubblici servizi, quando più operatori competono, o possono competere, per assicurarsi il relativo mercato, indipendentemente dalla qualificazione giuridica dello strumento che consente di raggiungere tale obiettivo. In circostanze del genere, il giudice del rinvio è propenso a ritenere che sia irrilevante che l'affidamento di un dato servizio abbia luogo mediante una procedura di gara vertente precisamente sull'aggiudicazione di tale servizio, o mediante una procedura di gara avente ad oggetto l'acquisizione delle azioni della società che fornisce i servizi di cui trattasi, giacché in entrambi i casi la concorrenza è garantita.” E pertanto ha concluso “La direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa o a una prassi nazionale in forza della quale l'esecuzione di un appalto pubblico, aggiudicato inizialmente, senza gara,



ad un ente «in house», sul quale l'amministrazione aggiudicatrice esercitava, congiuntamente, un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, sia proseguita automaticamente dall'operatore economico che ha acquisito detto ente, al termine di una procedura di gara, qualora detta amministrazione aggiudicatrice non disponga di un simile controllo su tale operatore e non detenga alcuna partecipazione nel suo capitale.”

Si deve, quindi, prendere atto che, secondo gli orientamenti giurisprudenziali più recenti, i processi aggregativi che prevedono una integrazione fra società *in house* e un operatore privato presuppongono una procedura di evidenza pubblica a pena di decadenza anche dell'affidamento, già a suo tempo assentito *in house*.

Si pone, dunque, un aspetto non risolto che attiene il mantenimento della durata dell'affidamento *in house* per effetto dei processi aggregativi con un partner privato diversamente da quanto invece ha stabilito il legislatore, il quale, relativamente alle società miste, all'art. 16 (“affidamento a società mista”) del Tuspl, dispone che “gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 175 del 2016. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.”

4. Le operazioni straordinarie per le aggregazioni societarie

I processi aggregativi delle società a partecipazione pubblica avvengono attraverso operazioni societarie straordinarie¹⁰.

Vengono considerate, in prima battuta, quelle che consentono l'integrazione giuridica di due o più società (quali ad esempio la fusione) e, in seconda battuta, le operazioni propedeutiche o postume che portano al medesimo risultato giuridico di cui sopra (quali ad esempio il conferimento di

¹⁰ Si veda la Deliberazione Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo 23/11/2022 n. 19/SSRRCO/QMIG/2022. “...(...) durante la vita di una società possono esservi ulteriori vicende, alcune incidenti sugli elementi del contratto societario (ad esempio, le modifiche all'oggetto sociale o al capitale), altre determinanti una revisione del complessivo assetto organizzativo (come nel caso delle c.d. “operazioni straordinarie”).” “Il d.lgs. n. 175 del 2016 non reca una disciplina organica di tali operazioni straordinarie, anche in ragione della circostanza che il Testo unico ha voluto introdurre una regolamentazione di singole vicende organizzative delle società a partecipazione pubblica (quali, per esempio, la costituzione, l'acquisto o il mantenimento, cfr. art. 1, comma 1), mentre, per quanto non disciplinato, ha espressamente operato un rinvio alla normativa societaria di diritto comune (l'art. 1, comma 3, dispone che “per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato”). Il Testo unico contiene, comunque, alcuni riferimenti alle operazioni straordinarie. In particolare, alla sola “trasformazione” nell'art. 7, comma 7, lett. b), con riguardo a procedura e motivazioni dell'atto deliberativo che deve adottare l'Amministrazione pubblica. L'art. 8, comma 1, disciplina l'acquisto di partecipazioni in società già costituite, “anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale” o “altre operazioni straordinarie”. L'art. 20, commi 1, 2 e 5 impone alle Amministrazioni pubbliche di predisporre, ai fini del legittimo “mantenimento” delle partecipazioni (cfr. art. 1, comma 1), un periodico piano di revisione, che, in ragione della valutazione parametri indicati nell'art. 20, comma 2, può esitare anche in operazioni straordinarie, compresa la fusione (o la messa in liquidazione o la cessione).”



partecipazione e successiva fusione per incorporazione della società, oggetto del conferimento delle proprie azioni, con la conferitaria delle stesse).

L'aumento di capitale sociale con conferimento e la fusione di società¹¹ e sono stati oggetto di una specifica analisi ai fini della individuazione della natura, degli effetti e delle conseguenze sostanziali sui soci pubblici da parte della delibera della Corte dei conti sezioni riunite di controllo n. 19/2022.

Le operazioni suddette si caratterizzano per la specifica ricaduta sostanziale del negozio giuridico sottostante che, pur confermando l'elemento dell'onerosità a contenuto patrimoniale, sono riferite a valutazioni di assetti non fungibili e riferiti unicamente alla situazione individuata; ciò diversamente dall'acquisto della partecipazione in una società già esistente o da costituire, ove la valutazione degli assetti sono fungibili in ragione del prezzo in denaro (o del valore in denaro da conferire), che caratterizza il contenuto patrimoniale del negozio sottostante.

Riprendendo l'analisi della Corte dei conti citata si rileva:

Aumento di capitale

L'operazione di aumento di capitale nelle società realizza, attraverso un procedimento complesso, un contratto tra la società conferitaria ed il socio o il terzo conferente. La prima fase dell'operazione, rappresentata dalla delibera di aumento di capitale, consiste in un atto di organizzazione interno alla società, di regola riservato all'assemblea dei soci, chiamata ad esprimere la volontà della società attraverso le maggioranze previste dalla legge o dallo statuto¹². Alla delibera societaria fa seguito l'eventuale decisione di adesione e sottoscrizione dell'aumento da parte dell'ente pubblico, già socio o interessato a divenire tale, mediante un conferimento in denaro o in natura. Detta volontà si manifesta con la sottoscrizione di una quota dell'aumento deliberato, atto che non coincide con la manifestazione di voto espressa dal socio durante l'assemblea¹³. Qualora l'ente aderente sia terzo rispetto alla società, la sottoscrizione dell'aumento di capitale risulta assimilabile ad un'operazione di acquisto di partecipazioni *ex novo*.

Fusione per incorporazione

La fusione è un'operazione societaria straordinaria che può realizzarsi mediante la costituzione di una nuova società (fusione propria) o attraverso l'incorporazione di uno o più soggetti in una società (fusione per incorporazione), a cui possono essere interessate anche le società pubbliche.

“Al riguardo, il comma 1 dell'art. 2504-*bis* c.c. prevede che “La società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione”. (.....).¹⁴”

¹¹ “Il caso più frequente è quello della fusione di società a controllo analogo da parte di plurime amministrazioni che governano però territori contigui o comunque realizzano un servizio per il quale è richiesta la sinergia tra le singole iniziative intraprese” Cfr. G. PECORARO, op.cit.

¹² Plurime pronunce della Cassazione, per tutte Cass., sez. I, n. 17467/2013; Cassazione, sez. V, n. 11725/2011; Cassazione, sez. V, n. 19813/2009.

¹³ Cfr. Cass. civ., sez. I, n. 17467/2013; sez. V, n. 11725/2011; sez. V, n. 19813/2009.

¹⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 1/9/2021 n. 6142.



Nelle più recenti pronunce¹⁵ è stato sottolineato come, ai sensi del nuovo art. 2504-bis c.c., la fusione per incorporazione, pur determinando l'estinzione della società incorporata, conduce, quale effetto finale, all'integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione. Sulla base di una ricostruzione sistematica del quadro normativo successivo alla riforma del diritto societario (d.lgs. n. 6 del 2003) e tenendo, altresì, in considerazione le indicazioni promananti dal diritto europeo (per esempio, Direttiva (Ue) n. 1132 del 2017, art. 105 "Effetti della fusione"), la Corte di cassazione ha messo in luce la natura composita dell'operazione di fusione dalla quale derivano vari effetti sostanziali: di concentrazione, di estinzione e di successione.

L'elemento che più caratterizza la fusione è l'effetto che "comporta, quale esito finale, una *reductio ad unitatem* dei patrimoni delle singole società". Sul punto, le Sezioni unite della Cassazione hanno sottolineato che la fusione realizza una successione a titolo universale e produce gli effetti, tra loro interdipendenti, dell'estinzione della società incorporata e della contestuale sostituzione a questa, nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, della società incorporante, che rappresenta il nuovo centro di imputazione dei rapporti giuridici in precedenza riguardanti i soggetti incorporati¹⁶. Tale successione sul piano giuridico-formale è affiancata, sul piano economico-sostanziale, da una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale. Pertanto, l'operazione nella prospettiva dei soci (anche delle incorporate), da un punto di vista sostanziale, si atteggia a continuazione del contratto sociale, sebbene l'attuazione prosegua in un "altro involucro formale" e con una differente organizzazione. Sotto il profilo economico-finanziario, infatti, per i soci delle incorporate l'operazione di fusione avviene in condizioni di sostanziale neutralità, attraverso la definizione del rapporto di concambio, ossia della proporzione matematica fra la partecipazione del socio nella società incorporata e quella assegnata nella società incorporante. (cfr. Cass. civ., sez. I, n. 7920/2020; sez. I, n. 15025/2016; in dottrina Magliulo, *La fusione delle società*, Milano 2005, 1 ss; Guerrera, *Trasformazione e fusione e scissione*, in *Diritto delle società*. Manuale breve, Milano 2004, 407 e ss.; Di Sabato, *Diritto delle società*, Milano, 2003, 456; Civerra, *Le operazioni straordinarie, Aspetti civilistici, contabili e processuali*; Milano 2008, 359; Atlante, *La fusione*, in Consiglio nazionale del notariato, Studi e materiali, Milano Supplemento 1/2004, 481 ss.).¹⁷

5. Processi aggregativi tramite costituzione o acquisto di nuove società o partecipazioni sottoposte all'art. 5 del Tusp

L'art. 5 del Tusp, come recentemente modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), prevede che l'atto deliberativo di costituzione

¹⁵ Cfr. Cass. civ., sez. un., 30/7/2021, n. 21970.

¹⁶ Cfr. Cass. civ., sez. un., n. 21970/2021.

¹⁷ Cfr. Cass. civ., sez. I, n. 7920/2020; sez. I, n. 15025/2016; in dottrina F. MAGLIULO, *La fusione delle società*, IPSOA Milano, 2005, 1 ss; F. GUERRERA, *Trasformazione e fusione e scissione*, in *Diritto delle società*. Manuale breve, Giuffrè Editore, Milano, 2004, 407 e ss.; F. DI SABATO, *Diritto delle società*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, 456; E. CIVERRA, *Le operazioni straordinarie, Aspetti civilistici, contabili e processuali*, IPSOA Milano, 2008, 359; N. ATLANTE, *La fusione*, in Consiglio nazionale del notariato, Studi e materiali, Milano Supplemento 1/2004, 481 ss.



di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei Conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

In particolare, la richiesta di parere alla Corte dei conti, sebbene non vincolante, inevitabilmente incide sui tempi di attuazione dei processi aggregativi e, in alcuni casi riscontrati, è emersa anche una valutazione negativa della Corte dei conti su argomenti che forse meriterebbero piuttosto l'attenzione di altre autorità, vocationalmente preposte ai processi industriali: il riferimento è alle valutazioni negative sulle architetture societarie per dare corso ad un gestore unico per la gestione dei servizi pubblici a rete nel servizio idrico integrato e igiene ambientale. Competenze che, per legge, sono delle autorità di ambito locale (ATO/EGATO) e Antitrust.

In ogni caso, preme sottolineare che l'effetto del novellato art. 5 del Tusp è certo un appesantimento di una procedura già di per sé complessa e che prevede dei passaggi necessari (ad esempio quelli peritali).

Si deve altresì constatare che le Sezioni Riunite, con deliberazione 19 SSRRCO/QMIG/2022, hanno apprezzabilmente voluto circoscrivere i casi in cui sia necessario richiedere parere alla Sezione di controllo competente, escludendo, tra i casi sottoposti, quello delle fusioni per incorporazione. Così facendo, però, si rischia di privilegiare una strada rispetto ad altre che pure portano al medesimo risultato.

6. Conclusioni

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti fa emergere il rischio di ostacolare i processi di aggregazione che sono, invece, la via maestra per raggiungere l'obiettivo di industrializzazione delle Utilities e, in essenza, il fine ultimo del Tusp, che, come noto, nelle intenzioni dei redattori doveva portare alla semplificazione del quadro delle società a partecipazione pubblica anche attraverso una riduzione del loro numero.

Occorre tenere presente che i processi aggregativi sono caratterizzati dagli aspetti di seguito indicati.

Le aggregazioni non si concludono, in linea di massima, per il tramite di procedure competitive, bensì per scelta strategica, che valuta i nuovi assetti industriali che non sempre sono discriminabili con procedure selettive, in quanto basate su condizioni infungibili. Le scelte strategiche che danno luogo ai processi aggregativi e la relativa verifica della congruità dell'operazione di aggregazione, trovano il





proprio punto di sintesi nel piano industriale dal quale si dovranno trarre le valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità e dalle quali derivano le sinergie gestionali attese, nonché l'incremento di valore generato. Il piano industriale è, dunque, lo strumento di misura che nei processi aggregativi prevede i risultati attesi in ottica di medio e lungo periodo. Le assunzioni in base al quale viene redatto sono, quindi, il punto di incontro degli interessi delle diverse società coinvolte nel processo aggregativo e rappresenteranno le condizioni della gestione futura.

Pur nella consapevolezza e nel rispetto del ruolo del mercato nelle operazioni societarie, ivi comprese quelle di aggregazione, che spesso sono motivate proprio dal contesto concorrenziale, un approccio basato su un progetto industriale, soprattutto in un contesto di soci pubblici, renderebbe più significativa la valutazione degli apporti dei partecipanti, anche in ragione di una selezione dei soggetti da aggregare, che evidentemente non può basarsi unicamente sul prezzo, bensì anche sull'ambito territoriale, su elementi socioeconomici e quant'altro.

I processi aggregativi coinvolgono anche società con numerosi soci la cui attuazione prevede numerosi adempimenti ed una faticosa maturazione del processo decisionale da parte dei Comuni soci. Preso atto di questa criticità, inevitabile e resa ancor più complessa dai momenti elettorali, tanto più frequenti quando si tratta di operazione di Ambito Territoriale Ottimale in cui sono coinvolte decine di Enti, sarebbe necessario individuare procedure più celeri e tempi certi per i passaggi istruttori necessari.

È indubbio che sia necessario favorire detti processi di aggregazione e, quindi, diventa essenziale definire un quadro normativo che li agevoli, al contrario di quello attuale, e questo magari in un contesto di più generale aggiornamento del Tusp.

Di seguito alcuni potenziali punti sui quali intervenire.

Sarebbe necessario definire una disciplina delle c.d. operazioni straordinarie che sono strumentali ai processi aggregativi delle società a partecipazione pubblica per colmare il vuoto e le incertezze legate al silenzio del Tusp ed alla conseguente mera applicazione del Codice civile. Situazione che si presta, ed anzi impone, delle interpretazioni giurisprudenziali che non sempre favoriscono il merito delle operazioni.

Ancora, andrebbe chiarito, anche solo in via interpretativa, che l'attuazione delle c.d. operazioni straordinarie per perfezionare il processo aggregativo – quali ad esempio i conferimenti di azioni o di aziende – quando siano meramente strumentali ed inserite in una serie di operazioni straordinarie – non siano considerate singolarmente intese, in una visione atomistica di ogni singolo atto, ma possano essere ricondotte al risultato finale di unificare fra loro più società, definendo così una procedura unitaria, superando la frammentazione delle singole procedure previste per le singole operazioni. Si otterrebbe più semplificazione e snellezza attuativa.

Inoltre si evidenzia la necessità di rendere più chiaro ed esplicito il processo decisionale su cui si fonda una aggregazione, definendo le fattispecie che possono essere attuate con procedure di evidenza pubblica da quelle che non necessitano di tale procedura ovvero enunciando quando il principio della infungibilità autorizza processi aggregativi senza procedure, come nel caso di coesistenza nel



medesimo ambito territoriale o in ambiti territoriali contigui o di situazioni in cui il perseguimento di economie di scala è comunque evidente per prossimità territoriale. In questa eventualità, per altro, sarebbe opportuno rendere interlocutore della Sezione di controllo non la pluralità dei Comuni, bensì il solo EGATO, così da evitare l'inevitabile confusione che comporta, anche per la Corte dei conti, ricevere delle delibere fotocopia, in tempi inevitabilmente diversi.

Per i processi aggregativi che coinvolgono società che gestiscono servizi pubblici locali a rete e per i quali la definizione dell'assetto finale è di competenza degli enti di governo dell'ambito (EGATO) andrebbe riflettuto sulla possibilità di introdurre una procedura di semplificazione che consenta processi aggregativi sia di gestori in forma di società *in house* che di società miste (*i.e.* società non *in house*) promuovendo così l'interazione fra gestori presenti nello stesso ambito o in quello contermini, in quanto unici soggetti che possono determinare i benefici propri dell'aggregazione attraverso i processi di integrazione verticale e/o orizzontale per la produzione del servizio.

È chiaro che alcuni processi aggregativi possono passare solo per il tramite di una acquisizione di una società *in house providing* da parte di un soggetto privato, ed è certo che in questi casi non si possa che prevedere che la cessione avvenga per il tramite di una procedura competitiva. In questo contesto, però, al fine di assicurare il mantenimento di un valore ai soggetti pubblici che cedono le loro quote, sarebbe necessario chiarire e ben definire le modalità attraverso le quali sia garantita la costanza degli affidamenti dei servizi pubblici originari. Ad oggi l'unica possibilità concessa è quella di procedere ad una gara a doppio oggetto (art. 17 del Tusp) e successivamente vendere le quote residue, con evidente allungamento dei tempi di conclusione della operazione.

Appare quindi necessaria la definizione di regole chiare e semplici, così da evitare ostacoli ai processi di riorganizzazione delle società a partecipazione pubblica e da favorire quel processo di industrializzazione dei servizi pubblici locali sempre auspicato ma di fatto ostacolato dalla normativa vigente.

