

**Ricognizione periodica  
delle partecipazioni pubbliche  
(art. 20, c. 1 e segg., D.Lgs. 175/2016 e s.m.i. -  
T.U.S.P.)  
Relazione tecnica**

Dr. Paolo Franchi

**Indice generale**

<b>1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>pag. 3</b>
<b>2. RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE.....</b>	<b>pag. 5</b>
<b>3. PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE.....</b>	<b>pag. 6</b>
<b>4. CONCLUSIONI.....</b>	<b>pag. 8</b>

## 1. INTRODUZIONE

La legge di stabilità per il 2015 (Legge 190/2014) ha imposto agli enti locali l'avvio di un "processo di razionalizzazione" delle società a partecipazione pubblica allo scopo 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".

In data 23 settembre 2016 è entrato in vigore il Testo Unico delle Società partecipate (D.Lgs. n. 175/2016) attraverso il quale il Governo ha dato attuazione alla delega prevista nella legge 7 agosto 2015 n. 124, sulla disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e la tutela e la promozione del fondamentale principio della concorrenza.

Le disposizioni del decreto hanno per oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

In particolare, il decreto risponde alle esigenze individuate dal Parlamento ai fini del riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, attraverso i seguenti principali interventi:

- l'ambito di applicazione della disciplina, con riferimento sia all'ipotesi di costituzione della società che all'acquisto di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta (artt. 1, 2, 23 e 26);
- l'individuazione dei tipi di società e le condizioni e i limiti in cui è ammessa la partecipazione pubblica (artt. 3 e 4);
- il rafforzamento degli oneri motivazionali e degli obblighi di dismissione delle partecipazioni non ammesse (artt. 5, 20 e 24);
- la razionalizzazione delle disposizioni in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica e acquisto di partecipazioni (artt. 7 e 8), nonché di organizzazione e gestione delle partecipazioni (artt. 6, 9, 10 e 11);
- l'introduzione di requisiti specifici per i componenti degli organi amministrativi e la definizione delle relative responsabilità (art. 11 e 12);
- definizione di specifiche disposizioni in materia di monitoraggio, controllo e controversie (artt. 13 e 15);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di crisi d'impresa e l'assoggettamento delle società a partecipazione pubblica alle disposizioni sul fallimento, sul concordato preventivo e/o amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (art. 14);
- il riordino della disciplina degli affidamenti diretti di contratti pubblici per le società "in house" (art. 16);

- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di società a partecipazione mista pubblico-privata (art. 17);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati (art. 18);
- la razionalizzazione delle disposizioni vigenti in materia di gestione del personale (artt. 19 e 25);
- l'assoggettamento delle società partecipate agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni di cui al D.Lgs. 33/2013 (art. 22);
- la razionalizzazione delle disposizioni finanziarie vigenti in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali (art. 21);
- l'attuazione di una ricognizione periodica delle società partecipate e l'eventuale adozione di piani di razionalizzazione (art. 20);
- la revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, in sede di entrata in vigore del testo unico (art. 24);
- le disposizioni di coordinamento la legislazione vigente (art. 27 e 28).

In base all'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ciascuna amministrazione pubblica, entro il 30 settembre 2017, era chiamata a effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione straordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle da alienare o da assoggettare alle misure di razionalizzazione di cui all'articolo 20 del TUSP. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, doveva essere comunicato al MEF, entro il 31 ottobre 2017 (scadenza poi differita al 10 novembre 2017), esclusivamente secondo le modalità di cui all'articolo 17 del Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90.

Una volta operata tale ricognizione straordinaria, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo, ai sensi dell'art. 20 del TUSP, di procedere annualmente alla revisione periodica delle partecipazioni detenute predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

A tale obbligo sono tenute le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lettera a), del TUSP).

Con deliberazione dell' APSP Istituto Maria Redditi n. 3 del 12 Gennaio 2023 questo Ente ha provveduto ad effettuare la ricognizione straordinaria delle partecipazioni possedute alla predetta data, evidenziando che non erano presenti alla data del 31.12.2022 società partecipate diretto e/o indirette all'APSP Istituto Maria Redditi.

## 2. RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

L'art. 20 del T.U.S.P. "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche" al comma 1 prevede che le amministrazioni pubbliche effettuino 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 successivo comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Sempre ai sensi del comma 2, il Piano è corredato da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Ai sensi dell'art. 20 del T.U.S.P. "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", al comma 3 si prevede che i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, e trasmessi con le modalità definite al comma 3 medesimo. Infine, il successivo comma 4 del succitato articolo prevede che in caso di adozione del piano di razionalizzazione le pubbliche amministrazioni approvino una relazione sull'attuazione del piano che evidenzi i risultati conseguiti, entro il 31 dicembre dell'anno successivo.

Il provvedimento di cui sopra, adeguatamente motivato, deve essere adottato dall'organo dell'ente che, nel rispetto delle regole della propria organizzazione, può impegnare e manifestare all'esterno la volontà dell'ente medesimo al fine di far ricadere su quest'ultimo gli effetti dell'attività compiuta. Per gli enti locali è da intendersi che il provvedimento deve essere approvato con delibera consiliare.

Come delineato all'articolo 1, comma 1, del TUSP, le disposizioni dello stesso TUSP si applicano avendo riguardo alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, sia diretta che indiretta (c.d. perimetro oggettivo).

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f), dello stesso TUSP, per "partecipazione" si deve intendere "la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi".

Una società si considera:

- partecipata direttamente, quando l'amministrazione è titolare di rapporti comportanti la qualità di socio o di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi nella società;
- partecipata indirettamente, quando la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o altri organismi soggetti al controllo da parte di una singola amministrazione o di più pubbliche amministrazioni congiuntamente.

Pertanto, rientrano fra le "partecipazioni indirette" soggette alle disposizioni del TUSP sia le partecipazioni detenute da una pubblica amministrazione tramite una società o un organismo controllati dalla medesima (controllo solitario), sia le partecipazioni detenute in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più Pubbliche Amministrazioni (controllo congiunto).

Con riferimento a quest'ultimo caso, in considerazione del fatto che la "tramite" è controllata da più enti, ai fini dell'analisi della partecipazione e dell'eventuale individuazione delle misure di razionalizzazione da adottare ai sensi dell'art. 20 del TUSP, le Amministrazioni che controllano la società "tramite" sono invitate a utilizzare opportune modalità di coordinamento (tra queste, ad esempio, la conferenza di servizi) per determinare una linea di indirizzo univoca sulle misure di razionalizzazione da adottare, da rendere nota agli organi societari.

La nozione di organismo “tramite” non comprende gli enti che rientrano nell’ambito soggettivo di applicazione del TUSP ai sensi del menzionato articolo 2, comma 1, lett. a), come i consorzi di cui all’art. 31 del TUEL e le aziende speciali di cui all’art. 114 del TUEL che dovranno procedere ad adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute.

L’art. 20, comma 2, lett. d), del TUSP, stabilisce inoltre che le amministrazioni pubbliche devono adottare misure di razionalizzazione per le partecipazioni detenute in società che, nel triennio precedente, hanno conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

Nell’applicazione di tale norma si deve fare riferimento al bilancio individuale di ciascuna società partecipata con specifico riferimento all’area ordinaria della gestione aziendale, al fine di individuare la misura della “dimensione economica” dell’impresa.

Per l’analisi effettuata, sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee guida predisposte dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, condivise con la Corte dei conti e la Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo presso il Dipartimento del Tesoro, si rimanda all’allegato a) - *SCHEDA DI RILEVAZIONE PER IL CENSIMENTO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE (art. 17, commi 3 e 4, D.L. n. 90/2014* - che forma parte integrante e sostanziale alla presente relazione.

### **3. PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE**

In attuazione di quanto sopraesposto questo Ente ha provveduto ad effettuare le procedure necessarie per verificare la necessità di effettuare un piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. La ricognizione effettuata non ha previsto un piano di razionalizzazione.

Infatti, per quanto riguarda le partecipazioni societarie possedute, delle quali il mantenimento è confermato, si evidenzia quanto segue:

l’APSP Istituto Maria Redditi partecipa al capitale delle seguenti società:

- ASP Redditi Assistenza Pubblica SRL;

#### ASP Redditi Assistenza Pubblica SRL

L’ASP Redditi Assistenza Pubblica è una società *in house providing* costituita nel mese di Novembre 2023 in attuazione a quanto disposto con Deliberazione n. 31/2023 del CdA dell’APSP Istituto Maria Redditi. A seguito della quale si è provveduto con atto notorio del 27 Novembre 2023 redatto dal Notaio Maria Patrizia Bersotti, di cui al Repertorio 76147 - Raccolta 29803, Registrato a Montepulciano il 28 novembre 2023 al n. 2233 serie 1T. Protocollato alla C.C.I.A.A. di Siena (SI) il 29 novembre 2023, alla costituzione della società a responsabilità limitata denominata “ASP REDDITI ASSISTENZA PUBBLICA S.R.L.” - con socio unico, configurata come in house e pertanto soggetta al “controllo analogo” da parte dei soci ai sensi delle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti, secondo quanto Disposto dall’Allegato b della Deliberazione del CdA n. 25 del 29 Giugno 2023, recante Statuto revisionato tenendo conto del parere della Corte dei Conti, Sezione Regionale per il Controllo della Toscana n. N. 97/2023/PASP del 26 aprile 2023, all’interno del quale sono presenti gli elementi essenziali necessari, quali TITOLO PRI-MO - DENOMINAZIONE - SEDE - OGGETTO – DURATA.

La Società in house è nata per l'esclusiva erogazione di servizi strumentali (società strumentale) alla gestione di residenze socio assistenziali per anziani ed in genere per servizi socio assistenziali, in linea con le finalità delle Aziende di Servizi Pubblici alla Persona fissate per legge, rispettando dunque i limiti di scopo di cui all'art. 4, comma 1, del D.lgs 175 del 2016, e rientrando nel perimetro dei tipi societari consentiti dall'art. 3 del D.lgs 175 del 2016.

L'art. 12 della L.R. 43 del 2004 prevede infatti che *"L'azienda pubblica di servizi alla persona fa parte del sistema regionale integrato degli interventi e dei servizi sociali e partecipa alla programmazione zonale"*.

L'art. 6 comma 3 del D.Lgs. 207/2001 stabilisce inoltre che *"l'azienda pubblica di servizi alla persona può costituire società od istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali a quelle istituzionali..."*.

I servizi che nel corso dell'anno 2024 verranno affidati alla società partecipata riguardano la gestione di residenze sanitarie assistenziali per le quali l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona risulta autorizzata ed accreditata ai sensi della normativa vigente, nell'ambito dell'espletamento delle proprie funzioni istituzionali.

La durata della Società è stabilita fino al 31 dicembre 2070.

Misura della partecipazione dell'ente: 100,00 %

L'ASP Redditi Assistenza Pubblica srl ha finalità di pubblico interesse, avendo ad oggetto la gestione di servizi alla persona.

A seguito di apposito contratto di servizio in essere la Società in house ASP Assistenza pubblica srl ha la gestione in global Service della RSA di Torrita di Siena, per anni 5 (cinque ) con un affidamento che supera l'importo annuale di € 1.000.000.

E' doveroso evidenziare che nella generalità dei casi gli appalti di servizi socio sanitari vengono aggiudicati in seguito ad espletamento di procedure ad evidenza pubblica, a cooperative sociali o loro consorzi, pertanto appare evidente il vantaggio del modello di *autoproduzione* dei servizi in house providing, rispetto al ricorso al mercato.

Il mercato, qualunque sia il soggetto aggiudicatario, comporta infatti:

- un aggravio di costi per l'APSP, di natura fiscale o in termini di corrispettivo, superiore almeno del 5%.

Tenuto conto che siamo in presenza di servizi ad altissima intensità di manodopera per importi molto elevati e con margini per l'APSP molto bassi in questo momento storico, detto delta appare assolutamente significativo e tale da consentire di motivare ampiamente riguardo al soddisfacimento delle condizioni previste dall'art. 192, comma 2, del D.lgs 50 del 2016;

- un aggravio dei costi per l'APSP dovuti ad una stima, molto spesso non reale, dei tassi di assenteismo, solo in parte mitigato dai ribassi d'asta, i quali raramente superano il 4% - 5%.

L'APSP trae i proventi per l'erogazione dei servizi unicamente dalle rette sociali e sanitarie che vengono alla medesima versate dal Comune e dalla ASL per la gestione della RSA e parametrata al numero di ospiti presenti in struttura. La retta sanitaria, determinata dalla Regione Toscana, è a carico del Servizio Sanitario Nazionale, mentre la retta sociale, entro un tetto massimo stabilito sempre dalla Regione, è a carico del cittadino, salvo eventuale intervento economico integrativo (compartecipazione) del Comune di riferimento in base al reddito-ISEE. La gestione dell'RSA fa capo ad uno specifico centro di costo che ha come entrata la retta giornaliera, ripartita come sopra (quota sanitaria e quota sociale) e come uscite il costo delle utenze, i costi di manutenzione straordinaria dell'immobile ove ha sede l'RSA, altre voci di spesa comunque connesse all'erogazione dei servizi, oltre al corrispettivo in favore della società in house. Il conto economico non ha

pertanto ripercussione sulla fiscalità generale dal momento che tutti i costi sopportati per la gestione dell’RSA devono trovare copertura nell’importo complessivo delle rette giornaliere incassate<sup>1</sup>.

Le criticità finanziarie assumono pertanto un rilievo marginale, posto che l’ASP fattura direttamente le quote sanitarie nei confronti dell’ASL, le quote sociali residuali nei confronti dei comuni di residenza degli ospiti e la sola parte di compartecipazioni nei confronti di privati.

La società in house, rimane estranea al meccanismo suesposto in quanto la stessa, al pari di qualunque appaltatore privato, emette una fattura a fronte delle prestazioni rese.

Sussistono, pertanto, le condizioni per un mantenimento delle quote nella predetta società. Inoltre, grazie all’azione della società, si rende possibile una maggiore marginalità determinata dal contenimento dei costi derivanti e da un maggior controllo della qualità delle prestazioni e dei servizi offerti.

Non è quindi prevista alcuna forma di alienazione, dismissione o razionalizzazione.

#### 4. CONCLUSIONI

Le scelte e le considerazioni effettuate in fase di costituzione della società *in house providing*, vengono confermate in questa sede, in quanto le attività effettuate dalla data del 1 luglio 2024 dalla società partecipata garantiscono una corretta ed adeguata sostenibilità economica, con il particolare interesse dettato dalla qualità dei servizi erogati.

---

<sup>1</sup> Questo meccanismo, che prevede l’intervento regionale nel determinare la quota sanitaria e il limite massimo della quota sociale, ha come contropartita, a fronte dell’esborso della retta nelle modalità sopra evidenziate, la fissazione, sempre in ambito regionale, del numero del monte ore per l’erogazione dei servizi socio-sanitari in relazione alle varie professionalità rapportato al numero degli utenti. Vi è, quindi, una correttezza tra i costi pagati dall’utente (e dal SSN come quota sanitaria), il numero degli utenti e il numero delle ore per l’erogazione del servizio<sup>1</sup>. In base a quanto sopra delineato l’APSP può consentire nel tempo alla società in house l’equilibrio economico dell’appalto strumentale. Rispetto alla totalità delle prestazioni rese nei confronti dell’APSP la parte preponderante del corrispettivo che viene fatturato dalla società in house riguarda il costo del lavoro, dovendo far fronte a OSS, infermieri, fisioterapisti, animatori, addetti alla pulizia, addetti alla ristorazione, lavanderia, etc. Nella “relazione del consiglio di amministrazione al bilancio preventivo economico anno 2023” è precisato che “Relativamente ai ricavi connessi alle “quote sanitarie” per i servizi residenziali e semiresidenziali erogati, nella stesura del bilancio di previsione 2022, si sottolinea che la Regione Toscana con Deliberazione GR n. 1481 del 21/12/2018 ha adeguato la quota capitaria sanitaria del modulo base RSA portandola da € 52,92 a € 53,32 a partire da gennaio 2020. Relativamente ai ricavi connessi alle “quote sociali”, l’equilibrio raggiunto dai primi interventi riorganizzativi posti in essere nel corso dell’anno 2012 ed integrati nei successivi esercizi hanno permesso di mantenere le tariffe invariate senza incrementi ulteriori, rispetto a quelle in vigore nell’anno 2012, come confermato con la Deliberazione C.d.A. n. 1/2019, e che per maggior chiarezza di ricordano:

a) € 51,00 giornaliero “Quota sociale” Servizio R.S.A. Non Autosufficienti sedi di Sinalunga e Torrita di Siena (posti ex Convenzione ASL);  
b) € 44,00 giornaliero “Quota sociale” Servizio R.A. Autosufficienti Sede di Sinalunga;

c) € 25,00 giornaliero “Quota sociale” Servizio Centro Diurno Non autosufficienti Sede di Sinalunga (posti Convenzione Azienda ASL);

d) € 85,00 “Retta unica” Servizio R.S.A. Non Autosufficienti Sedi di Sinalunga e Torrita di Siena (posti in regime privato);

e) € 23 giornaliero “Quota sociale” CAP Istituto Maria Redditi (sede di Sinalunga)” (pp. 11-12). Il corrispettivo spettante alla società in house per l’appalto strumentale è calcolato in base al numero dei dipendenti e al costo orario del lavoro, facendo riferimento alle tabelle ministeriali approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e pubblicate sul relativo sito istituzionale ( ), oltre alle spese per materiali di consumo a carico della stessa società in house per lo svolgimento del servizio.