

Piano di revisione straordinaria delle società pubbliche

(articolo 24 del decreto legislativo 175/2016)

I – Introduzione generale

1. Il quadro normativo

La *revisione straordinaria delle partecipazioni societarie* è imposta **dall'articolo 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016 numero 175, il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito TU)**, come rinnovato dal decreto delegato 16 giugno 2017 numero 100.

Per regioni e province autonome, enti locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, università, istituti di istruzione universitaria e autorità portuali, il provvedimento costituisce un aggiornamento del precedente Piano operativo di razionalizzazione del 2015, che tali amministrazioni hanno approvato ai sensi del comma 612, articolo 1, della legge 190/2014.

Secondo l'articolo 24 del TU, entro il 30 settembre 2017, ogni amministrazione pubblica deve effettuare, "con provvedimento motivato", la ricognizione di tutte le partecipazioni, individuando quelle che dovranno essere cedute.

In alternativa alla vendita, le amministrazioni potrebbero varare un "piano di riassetto" delle partecipazioni societarie per provvedere a razionalizzare, fondere o liquidare le stesse partecipazioni (articolo 20 comma 1 TU).

A norma dell'articolo 24, commi 1 e 3, del decreto legislativo 175/2016, il provvedimento di ricognizione, una volta approvato, dovrà essere trasmesso:

alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

entro il mese di ottobre, alla struttura di "monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società", prevista dall'articolo 15 del TU e istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro, attraverso il "portale" online disponibile sul sito www.dt.mef.gov.it.

Assunto il provvedimento di revisione straordinaria, l'alienazione delle partecipazioni dovrà avvenire "entro un anno dalla conclusione della ricognizione" (articolo 24 comma 4).

Qualora l'amministrazione ometta di procedere alla revisione straordinaria, oppure non rispetti il termine di un anno per la vendita delle quote, non potrà "esercitare i diritti sociali nei confronti della società" e, fatto salvo il potere di alienare la partecipazione, questa sarà liquidata in denaro in base a criteri e modalità dettati dal Codice civile (articoli 2437-ter, comma 2, e 2437-quater).

Secondo il legislatore del TU (articolo 24 comma 1), le amministrazioni devono dismettere le partecipazioni, dirette e indirette:

non riconducibili ad alcuna "categoria" tra quelle elencate dall'articolo 4 del TU;

oppure che non soddisfano i "requisiti" di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del TU;

o che ricadono in una delle ipotesi dell'articolo 20, comma 2, del TU.

Ai sensi dell'articolo 4 del TU, in primo luogo, le amministrazioni non possono detenere quote del capitale di società per la "produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali". Principio generale, già dettato dal comma 27, articolo 3, della legge 244/2007.

Le "categorie" previste dall'articolo 4 del TU, che consentono alle amministrazioni pubbliche di costituire società, acquisire o mantenere partecipazioni, sono:

produzione di un servizio di interesse generale, inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;

realizzazione e gestione di un'opera pubblica, ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato, con un imprenditore privato;

autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle direttive europee in materia di contratti pubblici e della disciplina nazionale di recepimento;

servizi di committenza, incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3 comma 1 lettera a) del decreto legislativo 50/2016.

Inoltre, sempre l'articolo 4, prevede:

che per valorizzare i loro immobili, le amministrazioni possano "acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato" (articolo 4 comma 3);

che sia salva la possibilità di costituire società in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 (articolo 4 comma 6);

che siano ammesse le partecipazioni nelle società per la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili (articolo 4 comma 7);

che sia salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca e che sia salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche (articolo 4 comma 8);

infine, che sia fatta salva la possibilità di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale a rete, anche oltre l'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica (articolo 4 comma 9-bis).

In ogni caso, il comma 9 dell'articolo 4, consente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, su proposta dell'organo di vertice dell'amministrazione interessata, di deliberare "l'esclusione totale o parziale" dei limiti dell'articolo 4 per singole società a partecipazione pubblica.

Oltre alle "categorie" dell'articolo 4, le amministrazioni devono verificare i "requisiti" di cui all'articolo 5, commi 1 e 2.

Secondo il comma 1 dell'articolo 5 del TU, l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, "deve essere analiticamente motivato". Attraverso tale motivazioni l'amministrazione deve:

dimostrare la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali elencate all'articolo 4 del TU;

evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del TU: "L'atto deliberativo [...] dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

All'atto della ricognizione straordinaria delle partecipazioni, le amministrazioni devono dismettere quelle che ricadono in una delle ipotesi dell'articolo 20, comma 2, del TU come novellato dal decreto 100/2017. L'articolo 20 impone la dismissione:

delle società prive di dipendenti o con un numero di amministratori maggiore a quello dei dipendenti;

delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali;

nel caso sussista la necessità di contenere i costi di funzionamento;

nel caso vi sia la necessità di aggregare società diverse, che svolgono attività consentite.

L'articolo 20 prevede anche il requisito del *fatturato medio del triennio precedente*. La norma deve essere letta congiuntamente al comma 12-*quinqüies* dell'articolo 26. Quindi:

il limite del fatturato medio, di almeno un milione, si applicherà nel 2020 sul triennio 2017-2019;

per i provvedimenti di ricognizione del 2017 (triennio 2014-2016), 2018 (triennio 2015-2017) e 2019 (triennio 2016-2018) il fatturato medio richiesto è di 500.000 euro.

L'articolo 20, infine, prevede un ultimo requisito, e vieta le “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”.

Anche per tale ipotesi, l'articolo 26 (comma 12-*quater*) differenzia le modalità applicative e dispone che per le sole società che gestiscono eventi fieristici, che gestiscono impianti di trasporto a fune o che producono energia da fonti rinnovabili, si considerino i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del TU (2017-2021).

2. Il piano operativo di razionalizzazione del 2015

Questo documento di revisione straordinaria rappresenta un aggiornamento del “Piano operativo di razionalizzazione” del 2015 (articolo 24 comma 2 del TU). I commi 611 e 612 dell'articolo 1 della legge 190/2014 prevedevano l'applicazione di criteri sovrapponibili a quelli elencati oggi dal TU (che ne ha ampliato il numero). Il comma 611, della legge 190/2014, prevedeva:

l'eliminazione delle partecipazioni non indispensabili per le finalità istituzionali;

la soppressione delle società di soli amministratori o nelle quali il numero di amministratori fosse maggiore dei dipendenti;

l'eliminazione delle società che svolgevano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre partecipate o da enti strumentali;

l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

il contenimento dei costi di funzionamento, anche con la riorganizzazione degli organi amministrativi, di controllo e delle strutture, ovvero riducendone le remunerazioni.

Il Piano operativo di razionalizzazione 2015 è stato prima “adottato” dalla giunta comunale il 18 febbraio 2015 (deliberazione n. 36) e successivamente “approvato” dal consiglio, su proposta del Sindaco, il 25 marzo 2015 (deliberazione n. 17).

Il Piano 2015 è stato poi trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia il 30 marzo 2015 (prot. 5027).

La “relazione conclusiva” sullo stato di attuazione del Piano 2015 è stata licenziata dal consiglio comunale il 29 febbraio 2016 (deliberazione n. 13) e trasmessa alla Corte dei conti il 9 marzo 2016 (prot. 4651).

Il 2 gennaio 2017 (n. 11), la Dottoressa Laura De Rentiis, Magistrato istruttore, si è espressa giudicando il Piano 2015 “sufficientemente motivato” e, comunque, “in linea con i criteri di legge” (agli atti ns. prot. 52 del 2.1.2017).

II – Le partecipazioni del comune

1. Le partecipazioni societarie

Il comune di Gavardo attualmente partecipa al capitale delle seguenti società:

Gavardo Servizi Srl con una quota dal 100%;

Secoval Srl con una quota del 5,76%.

Tali partecipazioni sono state oggetto del Piano del 2015. Allora l'amministrazione aveva ritenuto di conservarne la proprietà, motivando la decisione.

Come già precisato, il 2 gennaio 2017 (n. 11), la Dottoressa Laura De Rentiis, Magistrato istruttore della Corte dei conti, si era espressa giudicando il Piano 2015 "sufficientemente motivato" e "in linea con i criteri di legge" (agli atti ns. prot. 52 del 2.1.2017).

Rispetto alla situazione registrata nel Piano 2015, il comune di Gavardo ha dismesso le seguenti partecipazioni societarie:

60% della società Gestione Farmacia Comunale Srl: come previsto nel Piano 2015, la società è stata liquidata e chiusa (esattamente il 25 gennaio 2017), dopo aver venduto a privati, con asta pubblica, l'autorizzazione all'esercizio del servizio di farmacia;

3,58% della società Valle Sabbia Solidale società consortile a responsabilità limitata, già in liquidazione: la *multipartecipata* dai comuni della Valle Sabbia è stata definitivamente liquidata e chiusa nel corso del 2015;

0,0002% di A2A Spa quotata sul mercato di borsa italiano: le azioni sono state cedute sul mercato.

Il comune di Gavardo, recentemente ha deciso l'acquisto di una quota dello 0,89% della nuova società, multipartecipata, Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia Srl.

2. Associazionismo

Per completezza, si precisa che il comune di Gavardo, oltre a far parte della Comunità Montana di Valle Sabbia, partecipa al Consorzio Idroelettrico del Mulino di Gavardo con una quota dal 50%.

L'adesione alla Comunità Montana e la partecipazione al Consorzio, essendo "forme associative" di cui al Capo V del Titolo II del d.lgs. 267/2000 (TUEL), e non partecipazioni in società pubbliche, non sono oggetto del presente Piano.

III – Revisione straordinaria

1. Gavardo Servizi Srl

La società Gavardo Servizi Srl è interamente di proprietà del comune. La Società è stata costituita il 30 gennaio 2006 con atto unilaterale, rogato dall'allora segretario comunale (rep. 4044), di trasformazione della pre-esistente azienda speciale "Fiera di Gavardo e Valle Sabbia" in società a responsabilità limitata.

La società è retta da un amministratore unico. Dispone di tre dipendenti.

La Gavardo Servizi Srl, da società prevalentemente strumentale, è stata trasformata negli anni recenti in società per la gestione di servizi pubblici di interesse generale.

Nel Piano 2015 era previsto quanto segue: *"E' intenzione dell'amministrazione mantenere la proprietà di Gavardo Servizi Srl (perlomeno nel 2015, considerato che è all'esame del Parlamento una legge di riforma delle società partecipate che, con tutta probabilità, introdurrà ulteriori vincoli, limitazioni e divieti)"*.

La riforma è intervenuta: prima con il TU, il decreto legislativo 175/2016, poi con il "correttivo" dello stesso TU, il recente decreto delegato 100/2017.

La società Gavardo Servizi Srl oggi non risponde ai criteri dell'articolo 20 del TU in quanto vanta un fatturato medio, dell'ultimo triennio, inferiore ai 500.000 euro annui, previsti dall'articolo 26, comma 12-quinquies del TU.

	2016	2015	2014	2013
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	199.687	342.943	577.546	391.559

La media del triennio 2014-2016 si attesta ad euro 373.392, mentre **la media 2013-2015 è di 437.349 euro** quindi inferiore al limite di 500.000 euro. Inoltre, la società ha chiuso l'esercizio 2016 con una perdita:

	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Utile o perdita d'esercizio	-40.823	+4.878	+10.054	+9.709	+11.989	+3.552

L'amministrazione, pertanto, intende (anzi, deve) terminare quanto prima l'esperienza gestionale della Gavardo Servizi Srl.

L'articolo 24, comma 4, del TU concede alle amministrazioni un anno "per effettuare l'alienazione".

Sono previste due fasi: 1- cessione di ramo d'azienda; 2- trasformazione della società in azienda speciale.

In primo luogo, la società intenderebbe procedere alla cessione del ramo d'azienda relativo ai servizi inerenti la raccolta dei rifiuti (raccolta e smaltimento dei rifiuti abbandonati fuori cassonetto, spazzamento strade, pulizia e gestione del verde).

Successivamente l'amministrazione vorrebbe convertire la società in azienda speciale, "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto", secondo le disposizioni dell'articolo 114 del decreto legislativo 267/2000. L'ipotesi è in fase di studio.

La trasformazione diretta della società in azienda speciale, che tecnicamente sembrerebbe consentita secondo l'interpretazione del codice civile fornita da autorevole giurisprudenza (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie 15 gennaio 2014 n. 2/SEZAUT/2014/QMIG), avrebbe lo scopo di:

salvaguardare la continuità dell'organismo produttivo;

evitare la disgregazione del patrimonio aziendale, la dispersione del know how sviluppato e la perdita del valore attribuibile all'avviamento dell'azienda.

Riguardo al patrimonio aziendale, è bene precisare che la società ha effettuato importanti operazioni edilizie quale imprenditore, in regime IVA.

La semplice cessazione *tout court* dell'organismo societario, e l'assunzione diretta delle attività da parte del comune, costringerebbe lo stesso a rifondere l'Agenzia delle Entrate del credito IVA maturato dalla società imprenditore.

La cifra è stimata in **euro 423.641**.

L'operazione di trasformazione, che sarà oggetto di una specifica deliberazione del consiglio comunale, **in ogni caso sarà assunta soltanto qualora possa assicurare una "sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza"** (articolo 1 comma 553 della legge 147/2013) secondo un credibile "piano industriale".

2. Secoval Srl

La società Secoval Srl è di proprietà dal comune per il 5,76%. Il comune ha aderito alla società con deliberazione del consiglio comunale 27 gennaio 2004 (deliberazione n. 4).

Secoval Srl è società partecipata alla quale, oltre alla Comunità Montana di Valle Sabbia e l'ente Parco alto Garda, partecipano numerosi comuni del territorio, quali:

Agnosine, Anfo, Bagolino, Barghe, Bione, Capovalle, Casto, Idro, Gavardo, Lavenone, Odolo, Pertica Alta, Mura, Paitone, Pertica Bassa, Provaglio Val Sabbia, Preseglie, Roè Volciano, Serle, Vallio Terme, Villanuova sul Clisi, Sabbio Chiese, Treviso Bresciano, Vestone, Vobarno, Botticino, Calvagese della Riviera, Mazzano, Nuvolento, Nuvolera, Prevalle, Rezzato, Muscoline, Bedizzole.

Secoval Srl è società strumentale degli enti proprietari. Ha per oggetto sociale la prestazione di attività di consulenza ed organizzazione nel settore amministrativo, tributario, contabile, commerciale, gestionale e di sviluppo delle risorse umane e finanziarie negli enti pubblici, nelle aziende pubbliche, negli enti e nelle organizzazioni di qualsiasi tipo.

In particolare, la società si occupa di: servizio cartografia e SIT, servizi amministrativi, fiscali e tributari per i comuni, servizio di assistenza hardware e software per i comuni, nonché realizzazione e gestione dei siti internet.

A mero titolo d'esempio, si rammenta che la società ha recentemente ampliato la fruibilità dello "sportello telematico" sovracomunale. Oggi i cittadini hanno la possibilità di presentare online domande e richieste relative a commercio e attività produttive, edilizia privata, servizi sociali e servizi demografici. Conforme al Codice dell'Amministrazione Digitale, lo sportello telematico, consente di sostituire la gestione in formato cartaceo con quella digitale e permette all'utente di consultare ogni fase dello stato di avanzamento del procedimento.

Secoval Srl, di fatto, è organismo operativo dei comuni associati per assicurare l'esercizio sovracomunale di funzioni strumentali.

Trattandosi di funzioni e compiti strumentali rientrano a pieno titolo nelle attività di produzione di beni e servizi "strettamente necessarie" per perseguire le finalità istituzionali del comune a norma dell'articolo 4 comma 1 del TU. Inoltre, è bene sottolineare che il comma 2 lettera d) dello stesso articolo 4 del TU annovera proprio l'autoproduzione di beni e servizi strumentali tra le attività che consentono il mantenimento delle partecipazioni societarie.

La società Secoval Srl, quindi:

è munita dei requisiti previsti dall'articolo 4 del decreto legislativo 175/2016, sia del comma 1, in quanto svolge servizi inerenti ai fini istituzionali del comune, sia del comma 2 in quanto produce "servizi strumentali" (lettera d);

risponde ai criteri dell'articolo 20 del testo unico in materia di società in quanto:

ha un numero di dipendenti ben superiore al numero degli amministratori (lettera b);

vanta un bilancio solido e un fatturato medio, per l'ultimo triennio, non solo superiore a 500.000 euro, bensì superiore ai due milioni e mezzo (lettera d) e in costante crescita dal 2013:

	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	2.954.892	2.880.814	2.579.826	2.298.090	3.508.922	3.444.376

ha chiuso con un utile gli ultimi cinque esercizi (lettera e), **accrescendo in tal modo il proprio valore** ed il valore delle partecipazioni:

	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Utile d'esercizio	12.837	4.694	6.099	2.144	33.768	-2.261.317

Qualora l'amministrazione decidesse di dismettere la partecipazione, dovrebbe ricorrere al mercato per reperire i servizi di Secoval Srl, in quanto il comune di Gavardo non dispone delle professionalità necessarie per sostituirsi ai tecnici informatici della società.

Il ricorso al mercato obbligherebbe il comune a sostituire numerosi softwares implementati dalla società, quali:

il sistema per la gestione dello sportello telematico e, nell'ambito del medesimo, il sistema gestionale del SUAP (commercio) e quello del SUE (edilizia), l'intera piattaforma gestionale del sito istituzionale e l'applicativo per l'aggiornamento delle pagine di "amministrazione trasparente".

La sostituzione dei sistemi gestionali disperderebbe il patrimonio di consolidate conoscenze del personale del comune sull'uso degli applicativi stessi e obbligherebbe l'ente ad investire su nuova formazione.

Il comune, come già precisato, è proprietario del 5,76% del capitale sociale. Pertanto non potrebbe decidere autonomamente la liquidazione della partecipata. Potrebbe, al più, optare per la cessione della propria quota.

Considerato che i dati di bilancio della società sono in crescita e che comunque, la stessa ha chiuso gli ultimi esercizi con un utile, incrementando il proprio valore, è intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione, seppur minoritaria, per continuare ad usufruire dei servizi strumentali offerti dalla società.

3. Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia Srl

Il comune di Gavardo, come gli altri comuni del territorio, recentemente ha deciso l'acquisto di una partecipazione dello 0,89% nella nuova società multipartecipata Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia Srl.

La società, di proprietà per una quota del 94,95% della Comunità Montana della Valla Sabbia e per la quota restante dei comuni del territorio, è stata costituita allo scopo di gestire “*in house*” il servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Tale servizio è organizzato, ormai da alcuni anni, in gestione associata congiuntamente dai comuni della zona, coordinati dalla Comunità Montana che in precedenza ne aveva gestito e diretto l'appalto.

La scelta di costituire un nuovo organismo per la gestione del servizio rifiuti “*in house*”, è stata indotta principalmente dalle difficoltà e dai disservizi registrati dal precedente (ed attualmente ancora vigente) modello organizzativo dell'appalto.

La decisione di acquisire lo 0,89% della nuova società è stata assunta dal consiglio comunale con la deliberazione n. 39 del 5 luglio 2017. Tale deliberazione è stata approvata conformemente alle prescrizioni del TU e, in particolare, degli articoli 5 e 7.

La deliberazione è stata comunicata alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, e all’Autorità garante della concorrenza e del mercato il 2 agosto 2017 (prot. 16449).

Per quanto concerne l'affidamento del servizio “*in house*”, affidamento che sarà varato dalla Comunità Montana depositaria del servizio di rimozione dei rifiuti su delega degli enti, il consiglio comunale si è espresso favorevolmente, applicando puntualmente sia l'articolo 34 comma 20 del DL 179/2012, sia gli articoli 5 e 192 del Codice dei contratti (d.lgs. 50/2016).

In ogni caso, considerata la mole dei documenti che la compongono, la suddetta deliberazione in copia viene allegata al presente ed alla stessa, nonché ai suoi allegati, si fa rinvio.