

Comune di BORGO PRIOLO
Razionalizzazione periodica delle società partecipate al 31/12/2018
(art. 20 D. Lgs. 175/2016)

Relazione tecnica

Presentazione

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. 175/2016, di seguito anche TUSP) ha introdotto l'obbligo, in capo alle amministrazioni pubbliche socie, di condurre annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti esplicitati dal comma 2 dell'art. 20 del TUSP, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Il provvedimento di analisi delle società partecipate e le eventuali misure di razionalizzazione devono essere adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno e poi trasmessi, attraverso il Portale del Dipartimento del Tesoro presso il Ministero dell'Economia e Finanze, alla Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro (struttura dedicata all'indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del TUSP ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. 175/2016) ed alla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.

Nell'ipotesi di adozione di misure di razionalizzazione, le stesse devono essere rendicontate entro il 31 dicembre dell'anno successivo attraverso una specifica relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti; la relazione poi dovrà essere trasmessa ai medesimi organismi di cui al periodo precedente.

La presente relazione tecnica, che introduce l'ambito normativo e giurisprudenziale entro cui viene condotta l'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Borgo Priolo, si articola nei seguenti paragrafi, a cui segue un'appendice normativa:

1. Finalità ed obiettivi del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica
2. Società partecipate oggetto dell'analisi
3. Gli ambiti di verifica previsti dalla razionalizzazione periodica
 - 3.1 Funzionalità delle partecipazioni societarie
 - 3.2 Convenienza delle partecipazioni societarie
 - 3.3 Sostenibilità organizzativa delle partecipazioni societarie
4. I riflessi del Piano di razionalizzazione periodica
5. Aspetti procedurali della razionalizzazione periodica
6. Lo schema del provvedimento di analisi e razionalizzazione impiegato

1. Finalità ed obiettivi del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica

Ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del D. Lgs. 175/2016, i presupposti perseguiti dal TUSP sono riconducibili:

- all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche,
- alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato,
- alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

In tal senso muovono i criteri di razionalizzazione delle partecipazioni contenuti all'art. 20 del D. Lgs. 175/2016.

Al fine di recepire, analizzare e poi applicare le disposizioni di razionalizzazione contenute nel D. Lgs. 175/2016, occorre definire la correlazione tra finalità, limiti/condizioni e misure da adottare ai sensi del Testo Unico.

Con riferimento alle finalità, queste ultime sono da ravvisarsi in quanto espresso dal comma 2 dell'art. 1 del TUSP, ovvero: efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutela e promozione della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Tutte le azioni che seguiranno in applicazione degli obblighi di razionalizzazione periodica delle partecipate, non potranno ignorare le suddette finalità di fondo.

Recepite le finalità, gli enti soci sono tenuti a riportare le caratteristiche operative e le situazioni gestionali ed economico-patrimoniali delle proprie partecipate, con i limiti e le condizioni previste dal Legislatore. Tali limiti e condizioni sono contenuti in diversi passaggi normativi distribuiti nel TUSP; in particolare:

- l'art. 4 è dedicato a definire l'ambito di operatività delle società consentite (***Funzionalità delle partecipazioni societarie***);
- l'art. 5, commi 1 e 2, è invece dedicato agli aspetti più di natura economico-patrimoniale, correlati alla sostenibilità finanziaria della partecipata, alle condizioni di convenienza economica nell'erogazione dei servizi che gli sono propri, all'economicità del ricorso alla partecipata in luogo di soluzioni alternative (***Convenienza delle partecipazioni societarie***);
- l'art. 20, comma 2, delinea le condizioni organizzative e gestionali che gli enti pubblici soci devono dimostrare per mantenere le proprie partecipazioni nelle società di capitali (***Sostenibilità organizzativa delle partecipazioni societarie***).

Dal raffronto tra le finalità del TUSP ed i limiti/condizioni cui sono assoggettate le società a partecipazione pubblica, scaturiscono le misure che il Legislatore impone di individuare per mantenere le società ammesse e dismettere quelle non in grado di rispettare i limiti e le condizioni normative.

2. Società partecipate oggetto dell'analisi

Il comma 1 dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016 specifica che sono oggetto di analisi, le partecipazioni in società detenute direttamente o indirettamente.

Per quanto riguarda la definizione di società, si richiama quanto disposto dall'art. 3 del D. Lgs. 175/2016, che specifica come, per le amministrazioni pubbliche, sia consentito partecipare esclusivamente “a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”.

Per partecipazione diretta si intende la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi.

Più articolata la definizione di partecipazione indiretta; secondo la lett. g) del comma 1 dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016, si intende “la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica”; a sua volta, occorre richiamare la definizione di società a controllo pubblico, riportata alla lett. m) del medesimo comma 1 che considera società a controllo pubblico “le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”. La definizione si completa poi richiamando la lett. b) dello stesso comma 1 che definisce il requisito del controllo su una società come “la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”.

Rispetto a quanto sopra richiamato, l'analisi dell'assetto delle partecipate deve pertanto ricomprendere, oltre alle società a partecipazione diretta, anche quelle indirettamente partecipate per il tramite di società controllate.

Per quanto riguarda il tema del controllo, in particolare nei casi di società in house soggette a controllo congiunto, risulta utile richiamare quanto specificato nella deliberazione della Corte dei Conti 122/2018 VSGO Emilia Romagna, in cui i Magistrati contabili hanno evidenziato quanto segue: *“Al riguardo si rileva come l'ipotesi del controllo di cui all'art. 2359 del codice civile possa ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferiscano a più pubbliche amministrazioni, le quali esercitino tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato.*

Si rende necessario, pertanto, che l'Ente assuma le iniziative del caso presso gli altri soci pubblici allo scopo di rendere coerente la situazione giuridica formale con quella desumibile dai comportamenti concludenti posti in essere o, in mancanza di tali comportamenti, allo scopo di valorizzare pienamente la partecipazione pubblica in essere”.

Rispetto all'indicazione richiamata, nell'ambito dell'analisi condotta sulle partecipate dell'Ente, sono state considerate controllate le società qualificate come in house e si è di conseguenza proceduto a censire ed analizzare (come partecipazioni indirette) le società da queste partecipate.

Si specifica che ai sensi dell'art. 26, comma 6bis, D. Lgs. 175/2016, introdotto dall'art. 1, comma 724, L. 145/2018, le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6 del TUSP, ossia alle società costituite ai sensi dell'art. 34 del Regolamento UE n. 13/2013 – Gruppi d'Azione Locale. Per ragioni sistematiche e completezza informativa si è comunque ritenuto di ricomprendere nella rilevazione anche tali società.

3. Gli ambiti di verifica previsti dalla razionalizzazione periodica

Nei paragrafi che seguono si presentano, per ambiti omogenei, i requisiti che devono essere verificati nei confronti delle singole partecipazioni societarie al fine di definire gli eventuali interventi di razionalizzazione.

3.1 Funzionalità delle partecipazioni societarie

Gli enti locali non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Tale definizione, contenuta nel comma 1 dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016, rappresenta un richiamo a quanto originariamente previsto dal comma 27 dell'art. 3 della L. 244/2007. Rispetto a questo primo riferimento, le amministrazioni pubbliche hanno già effettuato diverse attestazioni in merito alla stretta necessità del mantenimento (o dell'acquisizione) di partecipazioni societarie; la disposizione del Testo Unico non fa che ribadire pertanto un presupposto essenziale per la detenzione, da parte di un'amministrazione pubblica, di quote in società di capitali.

In merito a tale presupposto generale, può essere utile richiamare la definizione di stretta necessità tratta dalla giurisprudenza; in tal senso, riferendosi alla valutazione di stretta necessità che ogni amministrazione partecipante a società di capitali era tenuta ad effettuare ai sensi del richiamato comma 27 dell'art. 3 della L. 244/2007, la Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 33/2013, ha evidenziato quanto segue: *“Va ricordato, inoltre, che a prescindere dall'immediata applicazione dei criteri normativi esposti, le delibere consiliari di assunzione/mantenimento della partecipazione devono comunque, in via generale, tenere conto (e conseguentemente dare atto nel testo) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa.*

E' chiaro, infatti, che la scelta di assunzione/mantenimento della partecipazione presuppone in capo all'ente locale (di qualsivoglia dimensione) una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., nell'ottica della sana gestione finanziaria.

Sul punto, la giurisprudenza della Sezione ha precisato che l'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario ed i risultati economici di quest'ultimo sistematicamente negativi, fermo il rispetto dei recenti divieti di finanziamento ex art. 6 comma 19 d.l. n. 78/2010.

Sempre nel parere n. 124/2011 la Sezione ha osservato che “nelle singole delibere ex l. n. 244/2007 si impone una puntuale illustrazione dei presupposti di fatto e del conseguente iter logico seguito dall'amministrazione. In altri termini quest'ultima deve enucleare in modo specifico in base a quali elementi di fatto, acquisiti in sede istruttoria, sia giunta alle proprie conclusioni, chiarendo altresì nel dettaglio quale percorso logico – argomentativo abbia seguito”.

.....

La delibera del Consiglio comunale di ricognizione delle società partecipate deve, quindi, contenere la motivazione di tale decisione, non essendo in alcun modo rispettose di tali parametri normativi delibere contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica e perplessa di siffatta pseudo-motivazione. Al contrario, può ritenersi assolto l'obbligo della motivazione del provvedimento amministrativo, anche se succinta, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale che consenta di inquadrare la fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge.

Riassumendo quanto esposto, la valutazione che il Consiglio comunale è tenuto a compiere sulle proprie società partecipate deve riguardare l'oggetto effettivo (non solo quello risultante dall'oggetto sociale formalizzato negli atti societari), la natura dei servizi offerti, la stretta inerenza ai compiti dell'ente, le ragioni ostative alla reinternalizzazione (o comunque i benefici derivanti dal mantenimento del servizio in capo all'organismo esterno), la situazione economica e patrimoniale della società (applicando i principi di legalità finanziaria, di economicità ed efficacia che conformano l'azione amministrativa), le soglie dimensionali di recente introduzione”.

Dal riscontro del richiamo giurisprudenziale riportato, emerge come la definizione di “stretta necessità” rappresenti un presupposto generale che deve declinarsi in diversi ambiti, oggi puntualmente e dettagliatamente esposti nel D. Lgs. 175/2016 e che riguardano sia i presupposti della funzionalità (più sotto riepilogati), sia quelli della convenienza e della sostenibilità organizzativa, presentati nei paragrafi successivi.

Nel quadro del requisito generale della stretta necessità rispetto alle finalità istituzionali perseguite dall'ente socio, è possibile, direttamente o indirettamente, secondo quanto specificato dall'art. 4 del D. Lgs. 175/2016, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività:

- 0 produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- 0 produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- 0 progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
- 0 realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato;
- 0 autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;
- 0 servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici;
- 0 attività 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
- 0 organizzazione di gruppi di azione locale, anche nel settore della pesca;

- 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 eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del D. Lgs. 385/1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), con una partecipazione massima non superiore all'1% del capitale sociale.

3.2 Convenienza delle partecipazioni societarie

Gli enti locali sono tenuti ad intervenire (alienandole o ponendo in essere misure di razionalizzazione, fusione o soppressione) sulle società che, secondo quanto disposto dal comma 1 dell'art. 5 del D. Lgs. 175/2016, non rispettino i seguenti requisiti:

- convenienza economica;
- sostenibilità finanziaria;
- compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- convenienza rispetto alla gestione diretta o esternalizzata del servizio;
- efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- compatibilità dell'intervento finanziario eventualmente sostenuto nei confronti della società partecipata con le norme dei trattati europei, in particolare quelli concernenti la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Le condizioni sopra richiamate attengono alla verifica circa la convenienza della partecipazione societaria come strumento per l'erogazione di servizi ed interventi di interesse pubblico rispetto a soluzioni organizzative alternative.

Tale valutazione si articola in tre livelli tra loro correlati:

- primo, occorre valutare se il ricorso ad una società di capitali partecipata rappresenta la soluzione migliore, in termini di presidio dei compiti affidati e di qualità delle prestazioni rese rispetto al ricorso ad una soluzione in economia (gestione diretta da parte dell'ente) oppure affidata a soggetti terzi (presumibilmente tramite procedure ad evidenza pubblica) non partecipati dall'amministrazione. Tale valutazione è confermata dall'Ente al momento di ciascun nuovo affidamento e in caso di ridefinizione dei singoli rapporti contrattuali per la gestione dei servizi affidati;
- secondo, deve essere effettuata la valutazione circa la sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria della società partecipata nel suo complesso; in sintesi, la società, in quanto oggetto di impiego di risorse pubbliche da parte dell'ente socio (che ne ha sottoscritto il capitale sociale, in tutto o in parte) non deve presentare condizioni di rischio che possano pregiudicare l'investimento effettuato dallo stesso socio pubblico. Tale valutazione è principalmente effettuata periodicamente in occasione dell'approvazione dei principali documenti di programmazione finanziaria dell'Ente;
- terzo, deve essere considerata la convenienza economica dei servizi erogati; tale valutazione richiede una verifica del rapporto costo/qualità della prestazione resa dalla partecipata rispetto ad alternative gestionali; questa valutazione implica un'analisi articolata e complessa del mercato per valutare le condizioni di efficienza ed efficacia operativa della propria partecipata. Tale intervento deve essere effettuato, da parte dell'ente capogruppo, combinando la dimensione di ente socio ed ente committente. In tal senso, nell'ambito dei rapporti di servizio in essere con le proprie partecipate, l'Ente verifica periodicamente il livello di efficienza ed efficacia raggiunto dalle società nell'erogazione delle proprie prestazioni; in sede di rinnovo degli affidamenti l'Ente provvede a rispettare le condizioni normative che richiedono di valutare ed attestare la convenienza del ricorso ad una propria partecipata.

I riferimenti normativi di tale passaggio sono rappresentati da:

- comma 20 dell'art. 34 del DL 179/2012 conv. dalla L. 213/2012, in cui si prevede quanto segue: *“20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*;
- comma 2 art. 192 del D. Lgs. 50/2016 in cui, con riferimento all'ipotesi di ricorrere all'in house providing, viene richiesto quanto segue: *“2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

3.3 Sostenibilità organizzativa delle partecipazioni societarie

Gli enti locali sono tenuti altresì ad intervenire, alienando le quote o ponendo in essere misure di razionalizzazione, fusione o soppressione delle società partecipate, qualora rilevino, secondo quanto definito dalle ulteriori condizioni di cui al comma 2 dell'art. 20 D. Lgs. 175/2016:

- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Tale condizione si applica, secondo la soglia indicata, a partire dal 2020, prendendo a riferimento il triennio 2017-2019; con riferimento all'analisi dell'assetto delle partecipazioni funzionale alla revisione periodica 2019, occorre invece prendere a riferimento il triennio 2016 – 2018 a cui si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro, così come previsto dall'art. 26, comma 12quinqies, TUSP;
- 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;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite.

Con riferimento alle singole condizioni da verificare, di seguito si riportano gli elementi interpretativi utili ai fini dell'assunzione delle decisioni.

- Amministratori superiori a dipendenti: Tale criterio, già presente nell'ambito del piano di razionalizzazione predisposto ai sensi dei commi 611 e 612 dell'art. 1 della L. 190/2014, deriva dalla ricognizione effettuata e dalle indicazioni contenute nel programma di razionalizzazione delle partecipate elaborato dal Commissario Straordinario alla Spesa pubblicato nell'agosto 2014; nelle note contenute nel c.d. Piano Cottarelli, si specificava altresì che quasi due terzi delle società senza dipendenti aveva un fatturato inferiore a 100.000 euro; inoltre rilevava che *“in alcuni casi queste scatole vuote” sembra gestiscano affidamenti in house attraverso sub-appalti. Esigenze di trasparenza richiedono di evitare questi casi, vietando l'affidamento in house in assenza di una gestione diretta di una quota elevata del servizio in affidamento*”. Considerati tali presupposti, risulterebbe ancora ragionevole ritenere che per

L'applicazione del criterio in oggetto, oltre alla constatazione numerica della situazione delle partecipate (assenza di dipendenti o numero inferiore rispetto agli amministratori), debba essere effettuato anche un vaglio dell'effettiva operatività della società oggetto di ricognizione; se l'assenza o il limitato numero di dipendenti discendesse da specifiche scelte organizzative dovute al perseguimento dell'efficienza economica e la società si dimostrasse attiva dal punto di vista operativo (non rientrando quindi nella c.d. definizione di "scatola vuota"), si ritiene ragionevole non applicare in modo diretto il criterio in oggetto, bensì ponderarne l'attuazione anche tenendo conto dei riflessi negativi che ne potrebbero discendere (dismissione di una società efficiente e funzionale al concreto perseguimento di interessi della collettività). Rispetto alla richiamata interpretazione, incentrata sullo specifico aspetto numerico relativo al personale (e degli amministratori), potrebbe pertanto affiancarsi una valutazione in merito al confronto tra la spesa per soggetti impiegati in attività operativa (non obbligatoriamente inquadrati come dipendenti) con quella sostenuta per gli amministratori; quando la prima risultasse assente o inferiore a quella sostenuta per gli amministratori, la società potrebbe effettivamente essere assimilata ad un mero veicolo amministrativo; diversamente, a prescindere dal rapporto numerico dipendenti/amministratori, la stessa potrebbe non essere oggetto di misure obbligatorie di razionalizzazione. A sostegno di un'applicazione ragionevole del criterio in oggetto, si richiamano anche gli orientamenti della Corte dei Conti; in tal senso è utile riportare quanto evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 114/2018 VSG: *"Il secondo criterio indicato dal legislatore per individuare le società soggette a processo di razionalizzazione è identificato con le "società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti". In presenza di società in cui si verifica il presupposto normativo appare evidente che, con elevata probabilità, si tratta di società non efficiente, posto che il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.*

Va comunque osservato che il dato del numero degli amministratori potrebbe anche non essere decisivo, ad esempio in assenza di compenso (se l'ottica normativa è quella di razionalizzazione la spesa) o di amministratori a cui siano attribuiti anche compiti operativi analoghi a quelli svolti dai dipendenti (per evitare l'assunzione di personale).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, deve indicare il numero di amministratori e di dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata). Inoltre, qualora tale numero non risulti in linea con la previsione normativa, fornire le eventuali giustificazioni che consentano di non procedere alla soppressione o alienazione della società partecipata (o al recesso)".

- Attività analoghe o similari: il criterio estende alle società un divieto già introdotto per altre forme associative dal comma 28 dell'art. 2 della L. 244/2007; nel caso di riscontro di una situazione di duplicazione di attività da parte di più società partecipate ovvero di sovrapposizione con quanto svolto anche da enti pubblici strumentali, l'ente locale socio è tenuto ad individuare misure di riorganizzazione dei servizi al fine di porre rimedio alla suddetta sovrapposizione di interventi tra gli organismi partecipati, provvedendo di conseguenza alla dismissione/soppressione delle quote detenute. Un utile approfondimento sulle modalità applicative di tale criterio, anche in questo caso, è individuabile negli orientamenti della Corte dei Conti: sempre la deliberazione n. 114/2018 VSG della Sezione Regionale di Controllo della Lombardia, ha sottolineato quanto segue: *"Il terzo criterio indicato dal comma 2, dell'art. 20 cit, prevede l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali.*

Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali. Il confronto, pertanto, deve essere effettuato non solo con le altre partecipazioni societarie, ma anche con consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio. In virtù del principio normativo, che impone l'eliminazione delle società "doppione".

In proposito, recentemente, questa Sezione ha affermato che “l’elemento dirimente” per valutare se si è in presenza di una società c.d. doppiata non è «da ricercare nella distinzione tra “oggetto sociale indicato nello statuto” e “attività concretamente svolta”». Piuttosto, l’ente nell’esercizio della sua discrezionalità amministrativa, «deve motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia in una misura di riassetto (alienazione/razionalizzazione/fusione) sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi, come esplicitamente previsto dal richiamato art. 20, comma 2, lettera c), del testo unico sulle partecipate in cui si dispone la “eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”, indicando, come possibile metodologia attuativa (“anche”) le “operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni”» (Lombardia/335/2017/PAAR del 22 novembre 2017)”.

- Con riferimento alla soglia di fatturato minimo necessario per evitare l’applicazione obbligatoria di misure di razionalizzazione, fusione o soppressione, la Sezione di Controllo della Corte dei Conti Abruzzo, nella deliberazione n. 40/2018 VSG, ha riepilogato le modalità di determinazione di tale grandezza: *“Con la richiamata deliberazione n. 54/2017, la Sezione emiliana ha selezionato, all’interno della macroclasse A “Valore della produzione” del Conto economico, le voci (i ricavi dalle vendite e dalle prestazioni e i ricavi e altri proventi) che scaturiscono dall’attività caratteristica e, conseguentemente, devono essere considerate nell’aggregato del fatturato. Ad ulteriore specificazione di questa indicazione, e non in contrasto con la stessa, il documento operativo del MEF precisa che la voce A5) deve essere calcolata al netto dei contributi in conto esercizio; ciò in quanto il criterio di cui all’art. 20, c. 2, lettera d) del TUSP è chiaramente teso a segnalare come critiche quelle società che non soddisfano una “dimensione economica” minima, in termini di ricavi autonomamente prodotti dall’attività caratteristica, quindi senza considerare i contributi elargiti da soggetti terzi.*

La precisazione si rende necessaria in quanto la voce A5) del Conto economico è una categoria residuale che presenta un contenuto eterogeneo. In base al documento OIC n. 12 (punto 56), all’interno della stessa confluiscono i componenti positivi di reddito non finanziari, riguardanti l’attività accessoria. Trattasi, in prevalenza, di fattispecie di ricavi assimilabili a quelli derivanti dalle vendite e prestazioni (fitti attivi, canoni attivi, plusvalenze non aventi natura finanziaria, ripristini di valore nei limiti del costo di precedenti svalutazioni, sopravvenienze e insussistenze attive, ricavi diversi quali rimborsi spese, penali applicate ai clienti). Coerentemente, tali componenti sono prese in considerazione ai fini del fatturato, in quanto assimilabili ai ricavi tipici dell’attività caratteristica. Accanto a tali fattispecie, tuttavia, la voce in esame ospita anche i contributi in conto esercizio, i quali rappresentano somme erogate da soggetti terzi in base alla legge o in base a disposizioni contrattuali, con finalità di integrazione dei ricavi dell’attività caratteristica o delle attività accessorie diverse da quella finanziaria o di riduzione dei relativi costi ed oneri. L’aggregato include anche i contributi erogati in occasione di fatti eccezionali (ad esempio, calamità naturali come terremoti, inondazioni, ecc.). Trattasi, quindi, di componenti economiche positive che non scaturiscono dall’esercizio dell’attività d’impresa caratteristica, ma la supportano dall’esterno. Per tale ragione gli stessi non vengono presi in considerazione nell’aggregato del fatturato”.

Nel caso di società a capitale interamente pubblico che presenti un fatturato inferiore alle soglie previste dal Legislatore, laddove il programma di interventi per l’incremento del fatturato non risulti attuabile e l’Amministrazione intenda comunque mantenere un organismo interamente partecipato per l’erogazione dei servizi attualmente affidati alla società, è da ritenersi che l’unica soluzione perseguibile possa essere quella della trasformazione in azienda speciale.

In merito al criterio in esame è opportuno formulare un’ulteriore considerazione: lo stesso presuppone che le dimensioni di fatturato agevolino una conduzione più efficiente delle società a partecipazione pubblica. Tale valutazione, ancorché si fondi sul principio delle economie di scala, per quanto ragionevole, non è sempre dimostrata; nella prassi si possono infatti riscontrare esempi virtuosi di società di ridotte dimensioni che tuttavia hanno parametri aziendali solidi e, soprattutto, rappresentano le soluzioni comunque più vantaggiose rispetto alla reinternalizzazione dei servizi o

al ricorso al mercato in caso di loro scioglimento. In tale situazione, risulterebbe utile verificare se in ogni caso occorra procedere ad una dismissione delle partecipazioni ovvero sia possibile comunque porre in essere misure di razionalizzazione alternative, come ha evidenziato la Corte dei Conti Lombardia nella deliberazione n. 348/2017: *“si può ritenere che la ricorrenza di uno solo di essi (parametri non in linea con le indicazioni normative, ndr) non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale delle alternative azioni di razionalizzazione prescritte dalla legge, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, del testo unico). I parametri legislativi indicati nell'art. 20, comma 2, impongono, infatti, all'ente socio (“I piani di razionalizzazione...sono adottati ove...”)* la necessaria adozione di un programma di revisione, il cui contenuto può consistere, come precisato dal precedente comma 1 del medesimo art. 20, in un *“piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”*. Di conseguenza, la ricorrenza dei parametri elencati dall'art. 20, comma 2, impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente socio (nonché delle relazioni con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa e motivata, di provvedimenti di fusione (coerenti, per esempio, nel caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), *“partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”*), di scioglimento o di cessione (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente, come imposto dall'art. 4, comma 1, del decreto, o di impraticabilità, in presenza di uno o più parametri di criticità, di provvedimenti alternativi) o, infine, di differente *“razionalizzazione”* (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b), d), e) ed f) del comma 2 dell'art. 20”).

- Società con perdite in quattro degli ultimi cinque anni: tale criterio obbliga l'Amministrazione ad intervenire nei confronti di società che abbiano comprovato, attraverso i risultati di esercizio dell'ultimo quinquennio, l'incapacità di perseguire l'equilibrio economico di gestione. In questo caso, le misure previste dalla normativa, non lascerebbero spazio ad interventi di razionalizzazione dei costi, con la possibilità prospettica di riequilibrare, negli esercizi futuri, la gestione economica della società. Quindi le uniche ipotesi di razionalizzazione percorribili appaiono quelle della cessione delle quote ovvero dello scioglimento e liquidazione della società; unica eccezione è rappresentata dalle società che operano nell'ambito dei servizi di interesse generale per cui il Legislatore sembra ammettere, attraverso l'esclusione specifica da tale ambito di intervento, la possibilità di avviare azioni di razionalizzazione gestionale senza obbligatoriamente giungere alla dismissione; ovviamente in tal caso, le misure di razionalizzazione gestionale dovranno essere esplicitate e rendicontate nell'ambito dei piani di razionalizzazione periodica previsti dall'art. 20 del D. Lgs. 175/2016.
- Contenimento dei costi di funzionamento: il criterio di razionalizzazione di cui alla lett. f) del comma 2 dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016 non fa diretto riferimento a misure di dismissione delle partecipate, ma impone un obbligo di riorganizzazione interno per quelle società che non sono oggetto di cessazione; in tal senso, la misura si può ritenere potenzialmente estensibile a tutte le partecipate, obbligando gli enti soci a verificare la situazione economica delle stesse ed a proporre misure di contenimento dei costi, in particolare laddove emergessero delle perdite di esercizio recenti.

È pertanto demandata ad ogni ente socio la valutazione circa l'opportunità di avviare azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento, tenendo altresì conto che, secondo quanto previsto dal comma 5 dell'art. 19 del D. Lgs. 175/2016, le amministrazioni pubbliche socie sono tenute a formulare con propri provvedimenti, nei confronti delle società controllate, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, queste ultime anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale.

- Aggregazione con altre società: questa misura è da intendersi pienamente applicabile a quegli enti locali che detengano partecipazioni rilevanti (totalitarie o quanto meno di controllo) in società che operino negli ambiti ammessi dalla normativa (comma 2 dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016). Laddove siano verificate tali condizioni di base (che consentirebbero all'ente socio di promuovere con successo le proprie istanze nelle assemblee societarie), l'ente è tenuto ad indicare, nel proprio piano di revisione ordinaria l'indirizzo di accorpate tali società in un'unica realtà partecipata, addivenendo ad un'unica società multiservizi. Tali indicazioni devono tuttavia essere attentamente ponderate in relazione alle caratteristiche delle società controllate, al fine di non perseguire obiettivi che determinino condizioni di inefficienza complessiva; in tal senso, laddove non si riscontrassero sinergie operative tra le società oggetto di potenziale accorpamento, la misura non risulterebbe conveniente. Nel caso un ente detenesse partecipazioni di minoranza in più società che presentano affinità operative, lo stesso ente potrà farsi promotore di istanze di aggregazione, senza tuttavia la certezza che tali istanze possano essere condivise e promosse anche dagli altri soci.

4. I riflessi del Piano di razionalizzazione periodica

I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati, salvo quanto diversamente disposto nel presente decreto, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

Alle operazioni di dismissione societarie si applicano le agevolazioni normative previste dal comma 568bis dell'art. 1 della L. 147/2013; tale disposizione prevede che:

- in caso di scioglimento della società, gli atti e le operazioni posti in essere in favore di pubbliche amministrazioni sono esenti da imposizione fiscale, incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto; le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa; ove lo scioglimento riguardi una società controllata indirettamente, le plusvalenze realizzate in capo alla società controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi;
- in caso di alienazione delle quote, è possibile procedere alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni; in caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

Come anticipato, l'adozione di misure di razionalizzazione nell'ambito dell'analisi dell'assetto di partecipazioni societarie detenute dall'ente locale, richiede, entro il 31 dicembre dell'esercizio successivo a quello in cui è stato predisposto il piano di razionalizzazione ordinaria, di redigere una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti.

La mancata adozione delle misure di razionalizzazione e/o la mancata redazione della relazione sui risultati conseguiti comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione Giurisdizionale Regionale della Corte dei Conti.

Sempre in caso di mancata adozione della relazione di rendicontazione dei risultati ovvero di mancata alienazione, entro un anno dalla decisione, delle partecipazioni per cui si era prevista la dismissione, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile.

Rispetto a quanto sopra indicato, occorre evidenziare ulteriori riflessi amministrativi: premesso che l'individuazione e l'adozione di misure di razionalizzazione periodica rientrano nelle responsabilità e nelle competenze di ogni singola amministrazione pubblica socia, che può formulare i propri indirizzi combinando le proprie priorità politiche con gli obblighi normativi, in caso di adozione di misure inefficaci (o di mancata adozione di interventi), potrebbero emergere profili di responsabilità amministrativa e patrimoniale in capo ai vertici dell'Amministrazione socia competente ad adottare ed a far applicare il piano. In tal senso è utile richiamare, a titolo esemplificativo, quanto previsto dal comma 2 dell'art. 12 del D. Lgs 175/2016, che prevede specifiche responsabilità in capo agli amministratori degli enti locali soci che con il proprio comportamento omissivo, abbiano pregiudicato il valore della partecipazione: *“2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.”*

5. Aspetti procedurali della razionalizzazione periodica

Dal punto di vista procedurale, il provvedimento di ricognizione periodica e la relazione sui risultati conseguiti deve essere inviato alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti competente per territorio ed alla Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro perché verifichino il puntuale adempimento degli obblighi di revisione.

Meno immediata è l'individuazione dell'organismo competente ad adottare il provvedimento di analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie e l'individuazione delle misure di razionalizzazione; in tal senso, l'art. 20 del D. Lgs. 175/2016 nulla specifica in merito; occorre tuttavia evidenziare come il primo piano di razionalizzazione delle partecipate, adottato ai sensi del comma 612 dell'art. 1 della L. 190/2014 e precursore dell'adempimento in oggetto, disponesse che i presidenti di provincia o i sindaci (per limitarsi agli enti locali) dovessero definire ed approvare, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute.

Rispetto a tale disposizione, occorre evidenziare come le Linee guida in materia di Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, predisposte dal Dipartimento del Tesoro e dalla Corte dei Conti e pubblicate il 23 novembre 2018, abbiano indicato come il documento debba essere approvato con delibera consiliare: *“L'articolo 20 del TUSP dispone che ai fini della revisione periodica di cui le amministrazioni sono chiamate ad ottemperare annualmente, le stesse devono effettuare con proprio provvedimento un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, qualora ricorrano i presupposti previsti dal successivo comma 2 dello stesso articolo, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.*

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.”

6. Lo schema del provvedimento di analisi e razionalizzazione impiegato

Con deliberazione Corte dei Conti Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2018/INPR è stato approvato lo schema di revisione periodica delle società partecipate di cui all'art. 20 del TUSP.

Il documento si articola nei seguenti punti:

Indice

01. Scheda anagrafica Ente

02. Ricognizione delle società partecipate

02.01 Ricognizione delle società a partecipazione diretta

02.02 Ricognizione delle società a partecipazione indiretta

03.03 Grafico delle relazioni tra partecipazioni

03. Requisiti Testo Unico delle Società a Partecipazione Pubblica

03.01 Finalità perseguite e attività ammesse (articoli 1, 4 e 26)

03.02 Condizioni art. 20, comma 2

04. Mantenimento senza interventi di razionalizzazione

05.01 Contenimento costi

05.02 Cessione/Alienazione quote

05.03 Liquidazione

05.04 Fusione/Incorporazione

05.05 Riepilogo

Come poi successivamente evidenziato dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Regione Valle d'Aosta n. 6/2019/PAR il modello da allegare agli atti deliberativi degli Enti Locali e da inviare alle sezioni regionali di controllo è quello standard di atto di ricognizione all'uopo predisposto dalla Sezione Autonomie con la deliberazione sopra richiamata.

Nella predisposizione del provvedimento si è anche tenuto conto degli “Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche (Art. 20 D. Lgs. n. 175/2016 e art. 17 D.L. n. 90/2014)” pubblicati dalla Struttura di Monitoraggio del MEF, ai sensi dell'art. 15 del TUSP, d'intesa con la Corte dei Conti, in data 21 novembre 2019 ed i dati relativi all'analisi delle partecipazioni societarie detenute al 31/12/2018 sono stati rielaborati anche utilizzando le schede di rilevazione contenute nel documento di Revisione periodica delle partecipazioni di cui all'art. 20, comma 1, TUSP, rese disponibili in data 2/12/2019 dal Dipartimento del Tesoro in collaborazione con la Corte dei Conti.

Con riferimento alla predisposizione e compilazione del modello proposto è utile richiamare le indicazioni formulate dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti nella deliberazione n. 19/2017 in occasione della presentazione dello schema per la revisione straordinaria e le linee Guida Dipartimento del tesoro – Corte dei Conti concernenti la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche – art. 20 D. Lgs. 175/2016, adottate in data 21/11/2018.