



Comune di San Mango Piemonte

Provincia di Salerno

**Razionalizzazione periodica delle
partecipazioni pubbliche**

(articolo 20 del D. Lgs. 175/2016)

Revisione straordinaria delle partecipazioni

(articolo 24 del D.Lgs. 175/2016)

I - Introduzione generale

1. Premessa

Dopo il *"Piano Cottarelli"*, il documento dell'agosto 2014 con il quale l'allora commissario straordinario alla *spending review* auspicava la drastica riduzione delle società partecipate da circa 8.000 a circa 1.000, la legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) ha imposto agli enti locali l'avvio un *"processo di razionalizzazione"* che possa produrre risultati già entro fine 2015.

Il comma 611 della legge 190/2014 dispone che, 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"*, gli enti locali devono avviare un *"processo di razionalizzazione"* delle società e delle partecipazioni, dirette e indirette, che permetta di conseguire una riduzione entro il 31 dicembre 2015.

Lo stesso comma 611 indica i criteri generali cui si deve ispirare il *"processo di razionalizzazione"*:

- a) eliminare le società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni;
- b) sopprimere le società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminare le partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregare società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenere i costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni.

Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175 del 19 agosto 2016) impone a tutte le amministrazioni pubbliche di effettuare, in aggiunta alla revisione periodica annuale, una *"ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni"* da deliberare, a seguito del correttivo, entro il 30 settembre 2017.

A tal proposito si riportano di seguito alcuni criteri e spunti interpretativi espressi dalla Corte dei Conti, sez. Umbria, con la deliberazione n. 130/2016, in occasione della disamina dei piani di razionalizzazione presentati dagli enti.

Il referto illustra l'analisi dei piani di razionalizzazione predisposti dagli enti pubblici aventi sede in Umbria e le conseguenti iniziative assunte sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014, e contiene altresì considerazioni generali atte ad orientare le determinazioni degli enti nella gestione delle partecipazioni societarie, anche ai fini degli adempimenti previsti dal decreto 175/2016.

L'articolo 24 del d.lgs. 175/2016 disciplina un procedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dalle pubbliche amministrazioni che si affianca a quello periodico, imposto annualmente dal precedente articolo 20.

La revisione periodica si sostanzia nella adozione di un "piano di razionalizzazione" entro il 31 dicembre di ogni anno, corredato da un'apposita relazione tecnica, nonché nell'approvazione di una "relazione sull'attuazione del piano" entro il 31 dicembre dell'anno successivo.

In aggiunta, la revisione straordinaria prevede che, entro il 3° settembre 2017 ciascuna amministrazione presenti, con provvedimento motivato, la ricognizione delle partecipazioni possedute al 23 settembre 2016 (data dell'entrata in vigore del decreto) individuando quelle che devono essere alienate.

La revisione straordinaria costituisce un aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato dall'ente ai sensi della legge di stabilità 2015.

Prima di tutto, al fine della corretta gestione delle partecipazioni societarie, è necessario che gli enti locali definiscano un efficace sistema di controllo e di vigilanza delle società partecipate, funzionale alla preventiva acquisizione di dati ed informazioni utili alla motivazione della scelta di mantenere o dismettere la partecipazione.

Nello specifico, il socio pubblico deve sottoporre le società partecipate ad un penetrante controllo in ordine alla realizzazione degli obiettivi preventivamente individuati dall'ente, ai reciproci rapporti finanziari, alla situazione contabile, gestionale e organizzativa della società nonché ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

La scelta di adottare o mantenere lo strumento societario, inoltre, necessita di una puntuale ed argomentata motivazione (soprattutto nel caso di società in perdita strutturale, le cui partecipazioni si ritenga ciononostante di mantenere).

La valutazione dell'ente, dunque, non può prescindere da un'attenta analisi dei risultati economici e della gestione finanziaria delle società partecipate.

A tal proposito il d.lgs. 175/2016, con l'obiettivo di responsabilizzare maggiormente gli enti, prevede che in caso di perdite reiterate nella partecipata gli enti sono tenuti ad accantonare risorse e a decurtare i compensi agli amministratori (art. 21), nonché a razionalizzare le società con un trend negativo per quattro anni nell'ultimo quinquennio (artt. 20 e 24).

Da una lettura complessiva del decreto, emerge evidente l'intento del legislatore di dare nuovo impulso al riordino e alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche anche mediante la previsione di pesanti sanzioni.

Sul punto, occorre distinguere a seconda che sia violata la procedura ordinaria delineata all'articolo 20 del d.lgs. 175/2016, oppure quella straordinaria descritta all'articolo 24 dello stesso testo.

Nel primo caso, il testo unico prevede sanzioni pecuniarie piuttosto rilevanti (da un minimo di 5.000 a un massimo di 500.000 euro) in caso di mancata adozione del piano di razionalizzazione periodica, di mancata comunicazione e di mancata predisposizione della relazione sull'attuazione delle misure.

Viene fatto salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile.

Nel secondo caso, in presenza di mancata adozione dell'atto di ricognizione straordinaria ovvero di mancata alienazione nei termini prescritti (un anno dalla conclusione della ricognizione), non è

prevista alcuna sanzione pecuniaria ma si stabilisce che il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali sulle partecipate.

In tal caso si prospettano due opzioni per l'inadempiante: rimediare al ritardo alienando la società oppure liquidarla in denaro sulla base dei criteri stabiliti dal codice civile agli artt. 2437-ter e 2437-quater (articolo 24, comma 5, del d.lgs. 175/2016).

Emergono, quindi, per le amministrazioni pubbliche controllanti importanti obblighi e adempimenti per mettere a punto idonei strumenti di corporate governance.

I comuni sono tenuti a provvedere, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società partecipate, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente.

Si ricorda, infatti, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

A tal fine, come più volte evidenziato dai magistrati contabili, è necessario prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di supportare efficacemente gli organi di governo nel monitoraggio delle società partecipate.

2. Piano operativo e rendicontazione

L'art.24 del D.Lgs. 175/2016 impone, dunque, in primis una revisione straordinaria delle partecipazioni.

Infatti, ai sensi del comma 1 del richiamato articolo "Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate.... Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente".

Il comma 2 precisa che il provvedimento in argomento costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 della legge 190/2014, fermi restando i termini ivi previsti.

L'art.4 del D.Lgs. 175/2016 stabilisce espressamente le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche prevedendo, da un lato che, le amministrazioni pubbliche 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; dall'altro che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

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

- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) servizi di committenza, ivi 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 n. 50 del 2016.

Si rappresenta inoltre che al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga alle condizioni poste dal comma 1 del richiamato articolo 4, 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.

E' fatta salva la possibilità di costituire società o enti 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.

Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, nonché la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

Alla revisione straordinaria da operarsi entro il 30 settembre 2017, si accompagna a regime e con cadenza annuale la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche mediante la quale le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 del D.Lgs. 175/2016;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 del D.Lgs. 175/2016.

I provvedimenti in argomento sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi alla sezione di controllo della Corte dei conti competente

Entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla sezione di controllo della Corte dei conti competente.

Il piano e la relazione sui risultati conseguiti sono trasmessi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet dell'amministrazione.

La pubblicazione è obbligatoria agli effetti del "*decreto trasparenza*" (d.lgs. 33/2013). Pertanto nel caso sia omessa è attivabile da chiunque l'istituto dell'accesso civico.

E' di tutta evidenza che l'organo deputato ad approvare tali documenti per gli enti locali è il consiglio comunale. Lo si evince dalla lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL che conferisce al consiglio competenza esclusiva in materia di "*partecipazione dell'ente locale a società di capitali*".

3. Attuazione

Approvato il piano operativo questo dovrà essere attuato attraverso ulteriori deliberazioni del consiglio che potranno prevedere cessioni, scioglimenti, accorpamenti, fusioni.

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.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto 175/2016, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5 del Decreto. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione.

4. Finalità istituzionali

Permane il divieto generale di *“costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*.

E' sempre ammessa la costituzione di società che producano servizi di interesse generale, che forniscano servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

L'acquisto di nuove partecipazioni e, una tantum, il mantenimento di quelle in essere, devono sempre essere autorizzate dall'organo consiliare con deliberazione motivata da trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

II - Le partecipazioni dell'ente

1. Le partecipazioni societarie dirette

Il comune di San Mango Piemonte partecipa al capitale delle seguenti società:

1. Asmenet scarl società consortile a r.l. - con sede a Napoli alla via G. Porzio n. 4 - Codice Fiscale 05166621218 - Anno di costituzione 2005 - Quota di partecipazione 0,12% -
2. Ausino S.p.A. Servizi idrici integrati - con sede a Cava de' Tirreni (SA) alla via Alfonso Balsico n. 46 - Codice Fiscale 8003280653 - Anno di costituzione 2003 - Quota di partecipazione 2,06%
3. Gruppo di azione locale Colline Salernitane srl - con sede in Giffoni Valle Piana (SA) via Wagnern. 8 - Codice Fiscale 03926750658 - Anno di costituzione 2002 - Quota di partecipazione 0,78%

2. Le partecipazioni societarie indirette

Il comune di San Mango Piemonte non possiede alcuna partecipazione in società indirette

III - Il Piano operativo di razionalizzazione

Vedesi schede allegate