

COMUNE DI FIDENZA

RELAZIONE TECNICA

**AL PROVVEDIMENTO DI REVISIONE PERIODICA DELLE
PARTECIPAZIONI SOCIETARIE (*EX* ART. 20 DEL D.LGS. 175/2016)
DATI RIFERITI AL 31.12.2019**

L'articolo 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) 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*", mediante la definizione ed approvazione, entro il 31 marzo 2015, di un *piano operativo per la razionalizzazione* delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, indicante modalità e tempi di attuazione, con analitica esposizione dei risparmi di spesa da conseguire. In adesione a tale disposto legislativo il Comune di Fidenza ha approvato il proprio piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, con delibera consiliare n. 19 del 31 marzo 2015 e con successiva deliberazione n. 35 del 29 aprile 2016 ha preso atto degli esiti di tale piano.

In data 23 settembre 2016 è entrato in vigore il nuovo "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (D.Lgs. n.175 del 19.08.2016) 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 nonché la tutela e la promozione del principio della concorrenza.

Per effetto dell'art. 24 del D. Lgs. 175/2016, entro il 30 settembre 2017 il Comune era tenuto ad effettuare una *ricognizione straordinaria* di tutte le partecipazioni dallo stesso possedute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle che dovevano essere alienate. L'ente con deliberazione di Consiglio Comunale n. 31 del 16/06/2017, ha adottato il provvedimento richiesto e provveduto alle comunicazioni di legge.

Una volta operata tale ricognizione straordinaria, in base all'articolo 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, le amministrazioni pubbliche devono effettuare annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2 dello stesso art. 20, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Lo scopo della ricognizione è quello di individuare le partecipazioni detenute in società non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, ovvero, che non soddisfino i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi indicate all'art. 20, comma 2 del medesimo Decreto.

Le amministrazioni tenute all'approvazione dei *piani di revisione periodica* sono quelle indicate nell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, nonché i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale. Per quanto riguarda il perimetro oggettivo di applicazione del TUSP, l'articolo 1, comma 1, prevede che le disposizioni si applicano a tutte le partecipazioni detenute dalle amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, sia diretta che indiretta. Non occorre quindi che la partecipazione pubblica sia totalitaria, essendo sufficiente, ai fini dell'assoggettamento alle norme del TUSP, anche una partecipazione pubblica parziale, maggioritaria o non. In particolare, la partecipazione si considera:

a) **diretta**, quando l'amministrazione è titolare di rapporti comportanti la qualità di socio o di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi nella società;

b) **indiretta**, quando la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o di altri organismi soggetti al controllo da parte di una singola amministrazione o di più amministrazioni pubbliche congiuntamente. Pertanto, una partecipata indiretta deve rientrare nel perimetro della revisione sia che il controllo venga esercitato singolarmente

dall'amministrazione, sia che venga esercitato in maniera congiunta. Nel caso di partecipazione indiretta soggetta a controllo congiunto, gli enti soci titolari di partecipazioni irriskorie (cosiddette micro-partecipazioni) incontrano evidenti difficoltà ad incidere sulle decisioni della società-tramite, in considerazione dello scarso peso decisionale. A tale proposito le Linee guida (pag. 6) si esprimono affermando che *“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”*.

Per le società quotate che emettono azioni in mercati regolamentati alla data del 23 settembre 2016, l'art. 1, comma 5, del TUSP prevede l'applicazione delle disposizioni solo se espressamente previsto. Quindi tali società non devono essere considerate ai fini della revisione, come pure le società che hanno emesso, alla data del 31/12/2015, strumenti finanziari diversi dalle azioni, per le quali la moratoria si applicherà fino a quando non scadono i suddetti strumenti. Al contrario le società partecipate indirettamente per il tramite delle società quotate sono soggette all'ambito di applicazione del TUSP e quindi devono essere incluse nella revisione periodica.

Le situazioni che richiedono interventi di razionalizzazione

Definito il perimetro soggettivo ed oggettivo di applicazione dell'obbligo di revisione periodica delle partecipazioni, occorre individuare quali sono le partecipazioni che possono essere detenute e quelle che, invece, non possiedono i requisiti di legge e, pertanto, devono essere oggetto di misure di razionalizzazione. A tale proposito il comma 2 dell'articolo 20 del TUSP fa scattare l'obbligo di adottare il piano qualora l'ente rilevi:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie consentite, previste dall'art. 4 del TUSP o da altre disposizioni di diritto singolare;
- 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. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies del TUSP, tale soglia è ridotta a 500.000 mila euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione da adottarsi entro il 31 dicembre 2019;
- 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.

Analizziamo singolarmente le principali casistiche che rendono obbligatorio l'adozione del piano di revisione periodica.

a) Svolgimento di attività non consentite

Gli articoli 4 e 26 del TUSP individuano le attività per le quali le amministrazioni pubbliche possono costituire/mantenere partecipazioni in società. Per contro, quindi, tutte le società che svolgono attività diverse da quelle ivi indicate non possono più essere detenute e devono essere dismesse. Nell'ambito della revisione periodica, le amministrazioni dovranno indicare la natura dell'attività svolta e la sua riconducibilità ad una delle tipologie sopra indicate. Nel caso in cui l'attività non rientri in nessuna delle suddette tipologie, l'amministrazione dovrà prevedere la dismissione della partecipazione.

Restano ferme le disposizioni specifiche relative a società a partecipazione pubblica di diritto singolare, ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera b) del TUSP. La Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche ha emesso un atto di orientamento del 18 novembre 2019 sulla nozione di società di diritto singolare, propedeutico al nuovo piano di revisione delle partecipate, specificando che rientrano in questa casistica solamente *“le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile”*, come ad esempio la possibilità di costituire la società Alfa, con capitale sociale di XXXXXXXX euro. Non possono essere invocate, a tale proposito, norme generiche come il TUEL (d.lgs. 267/2000) o le norme concernenti il servizio farmaceutico (legge 475/1968). In sostanza, le norme che consentono di sottrarre la società dall'applicazione del TUSP sono solo quelle *“la cui peculiarità consiste nell'individuare con precisione, nella propria fattispecie, uno o più elementi, quali, ad esempio, i destinatari della norma o il suo oggetto. Le norme considerate si caratterizzano dunque, rispetto alle altre, per una minore astrattezza, essendo applicabili ad un numero finito (o chiuso) di casi”*

b) Società con numero di dipendenti inferiore agli amministratori

La lettera b) del comma 2 dell'articolo 20 del TUSP vieta la partecipazione in società che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori. Si tratta della riproposizione del divieto già codificato dall'art. 1, comma 611, della legge 190/2014, in relazione al quale Invitalia aveva precisato come devono ritenersi escluse dall'obbligo di soppressione *“quelle società in cui l'organo amministrativo sia composto da membri senza diritto al compenso e ad esse siano attribuite competenze normalmente svolte dai dipendenti”*.

c) Società che svolgono attività analoghe o simili

Qualora l'ente detenga più società che svolgono le medesime attività consentite previste dal TUSP, o attività simili, il piano di revisione periodica dovrà farsi carico di indicare misure di razionalizzazione, quali l'accorpamento tramite fusione per incorporazione o altre modalità.

d) Fatturato medio del triennio precedente superiore a 1.000.000 di euro

Possono essere detenute le partecipazioni in società che hanno conseguito nel triennio precedente a quello di riferimento del piano un fatturato medio superiore a 1.000.000 euro. Fino al 31 dicembre 2018 (come data di possesso delle partecipazioni) ai sensi dell'art. 26, comma 12-*quinquies* del TUSP il limite era di 500.000. Dal 2019 si applica il criterio a regime che prevede il tetto di fatturato medio di un milione di euro. Le Linee guida precisano che nell'applicazione di tale limite occorre fare riferimento al fatturato desunto dal bilancio individuale di ciascuna società (e non, eventualmente, al consolidato) riconducibile all'attività ordinaria della gestione aziendale.

e) Società che sono in perdita per quattro anni dei cinque esercizi precedenti

Qualora la società presenti risultati economici d'esercizio negativi per quattro dei cinque esercizi precedenti, l'ente partecipante dovrà individuare le misure atte a rimuovere tale

situazione, attraverso la messa in liquidazione della società, la dismissione, il contenimento dei costi, o, in alternativa, un piano di rilancio aziendale. Restano escluse da tale requisito le società costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento

Devono essere sottoposte a misure di razionalizzazione le società per le quali l'amministrazione ravvisi la necessità di contenimento dei costi di funzionamento. Tale elemento rappresenta di certo l'aspetto più complesso di tutta l'attività di ricognizione, in quanto la sua dimostrazione non discende da dati oggettivi. Ciò è possibile solamente se l'ente o gli enti soci dimostrano di aver eseguito l'esame di tutti i costi e fornito direttive in merito al contenimento delle spese di funzionamento e di personale.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite

Le amministrazioni dovranno infine valutare la possibilità di procedere all'aggregazione di società che svolgono comunque attività consentite, al fine di ottenere economie di scala o comunque benefici in termini di efficienza ed efficacia nella erogazione dei servizi.

Gli esiti della revisione periodica e le misure di razionalizzazione

L'attività di revisione periodica può avere esiti differenti:

a) piena aderenza delle partecipazioni ai precetti normativi del TUSP, per cui l'ente decide di non attivare misure di razionalizzazione (esito negativo);

b) necessità di attivare misure di razionalizzazione, con obbligo di adottare un piano di razionalizzazione, indicando specificatamente le misure prescelte, modalità e tempi di attuazione. Può accadere anche che alla data della rilevazione l'ente non sia più proprietario della quota di partecipazione. In tal caso se ne dovrà dare evidenza nella ricognizione. Nel caso in cui l'ente ravvisi la necessità di attivare misure di razionalizzazione e quindi di approvare il piano, le scelte che può mettere in campo sono le seguenti:

- mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società;
- cessione della partecipazione a titolo oneroso;
- cessione della partecipazione a titolo gratuito;
- messa in liquidazione della società;
- scioglimento della società;
- fusione della società per unione con altra società;
- fusione della società per incorporazione in altra società;
- perdita quota di partecipazione indiretta a causa di cessione (a titolo oneroso o gratuito) o liquidazione della partecipazione nella società-tramite;
- recesso dalla società.

Il provvedimento quindi dovrà scegliere motivatamente la misura ritenuta più idonea in relazione al caso concreto.

La relazione sull'attuazione delle misure di razionalizzazione approvate con il piano di revisione del 31/12/2018

L'articolo 20, comma 4, del TUSP prevede che in caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo l'amministrazione, con deliberazione consiliare, è tenuta ad approvare una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti.

Sanzioni in caso di mancata adozione dei provvedimenti

La mancata adozione dei provvedimenti di cui sopra comporta, a carico dei soli enti locali, 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.

Ricognizione negativa

Qualora l'ente non detenga partecipazioni da assoggettare alla revisione periodica, ne deve dare comunicazione alla Struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro attraverso il Portale Partecipazioni, nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Comunicazione al Dipartimento del Tesoro – Portale Partecipazioni

Le amministrazioni devono comunicare alla Struttura di monitoraggio tutte le informazioni contenute nel piano di revisione periodica delle partecipazioni adottato ai sensi dell'art. 20 del TUSP. Tale comunicazione viene effettuata esclusivamente con modalità telematiche attraverso il Portale Partecipazioni.

Comunicazione alla Corte dei conti

Le amministrazioni sono inoltre tenute ad inviare il provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni (ovvero il provvedimento che attesta l'esito negativo della ricognizione) anche alla Corte dei conti (art. 20, comma 3, del TUSP). Per gli enti locali l'invio deve essere disposto alla sezione regionale di controllo competente per territorio, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del TUSP.

Considerazioni conclusive

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 20 del Decreto, il Comune di Fidenza:

- con deliberazione consiliare n. 74 del 21 dicembre 2018, ha approvato la Ricognizione periodica delle partecipazioni societarie detenute al 31.12.2017
- con deliberazione consiliare n. 79 del 20 dicembre 2019, ha approvato la Revisione periodica delle partecipazioni societarie” detenute al 31.12.2018 e gli esiti del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute al 31.12.2017;
- con questo atto ha proceduto alla revisione periodica delle partecipate detenute al 31 dicembre 2019 e alla redazione della relazione sullo stato di attuazione delle misure previste nel piano approvato con deliberazione consiliare n. 79/2019 relativo alle partecipate possedute al 31 dicembre 2018.

Dall'analisi di dettaglio della revisione periodica si evidenzia la necessità di aggiornare il Piano, in cui si confermano le liquidazioni delle società Soprip e ParmAbitare, il cui prolungarsi dei tempi non sono direttamente imputabili all'Ente ma condizionati dalle decisioni di Soggetti esterni e/o da particolari condizioni di mercato.

Procede inoltre l'iter di cessione della società TLR FIDENZA srl, la cui procedura per l'alienazione con gara ad evidenza pubblica è tuttora in corso. In particolare, per tale società è emersa la necessità di approfondire, con una analisi del contesto di partenza, il mercato di riferimento, ed elaborare un processo di pianificazione per la cessione di una società che svolge attività prettamente di mercato ma in condizioni di debolezza strutturale, valutando la necessità di una strategia di rilancio, per incrementarne la sostenibilità e l'appetibilità dell'operazione di cessione al fine di evitare svalutazioni di valore della partecipata o il rischio di gara deserta. Con le relative determinazioni dirigenziali è stato affidato l'incarico di assistenza tecnica, legale e amministrativa per lo svolgimento delle attività finalizzate alla cessione della società, nonché l'incarico professionale per la valutazione del complesso aziendale. All'ordine del giorno del Consiglio Comunale previsto per il 30/12/2020, viene proposta l'approvazione della cessione della società, che si prevede possa essere conclusa entro il primo semestre 2021.

Quanto alla società indiretta Comeser srl (con partecipazione del 10%), entro il 31/12/2020 è previsto l'esercizio dell'opzione di acquisto da parte del soggetto privato, sulla base dell'accordo sottoscritto con la controllante San Donnino Multiservizi e confermato dal versamento di € 10.000,00, effettuato in data 16/12/2020, a titolo di acconto per acquisto "quote Comeser srl".

Il Comune di Fidenza, nel proseguo dell'attuazione del Piano di Razionalizzazione, perseguirà non solo il corretto controllo e razionalizzazione dei costi ma vigilerà sul mantenimento e costante miglioramento della quantità e qualità dei servizi erogati alla cittadinanza.

Fidenza, 19/12/2020

Il Dirigente
Arch. Alberto Gilioli

firmato digitalmente