

# COMUNE DI CAPANNOLI (Provincia di Pisa)

## SETTORE AMMINISTRATIVO

OGGETTO: Art. 20 del D.lgs. n. 175 del 19/08/2016 “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche” - **Relazione tecnica**

### INDICE:

1. *Quadro normativo di riferimento;*
2. *I precedenti piani di razionalizzazione e le misure attuate;*
3. *Analisi delle partecipazioni societarie del Comune e razionalizzazione periodica 2018*

#### 1. Quadro normativo di riferimento

La legislazione in materia di partecipazioni degli enti locali in società di capitali è stata oggetto nel corso degli anni di continui e non univoci cambiamenti che hanno modificato a più riprese il quadro di riferimento.

L'art. 1, commi 611, e seguenti della legge 190/2014 - “Legge di stabilità 2015” imponeva alle Pubbliche Amministrazioni l'adozione di un Piano di razionalizzazione delle società partecipate entro il 31.3.2015, 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*”.

Il D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, emanato in attuazione dell'art. 18, legge 7 agosto 2015 n. 124, costituisce il nuovo Testo unico in materia di Società a partecipazione Pubblica (T.U.S.P.), come integrato e modificato dal Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (di seguito indicato con “Decreto correttivo”).

Ai sensi del predetto T.U.S.P. (art. 4, c.1) le Pubbliche Amministrazioni, ivi compresi i Comuni, non possono, direttamente o indirettamente, mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Fermo restando quanto sopra indicato, possono essere mantenute partecipazioni in società: – esclusivamente per lo svolgimento delle attività indicate dall'art. 4, c. 2, del T.U.S.P., comunque nei limiti di cui al comma 1 del medesimo articolo:

- 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) *auto produzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, 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"*;

– ovvero, al solo scopo di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, *"in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio (...), tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato"*.

Per effetto dell'art. 24 T.U.S.P., entro il 30 settembre 2017 le Pubbliche Amministrazioni dovevano provvedere ad effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni dallo stesso possedute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle che devono essere alienate. Il Piano di revisione straordinaria costituisce aggiornamento del Piano di razionalizzazione approvato nel 2015 (art. 24, comma 2).

Ai fini di cui sopra dovevano essere alienate od oggetto delle misure di cui all'art. 20, commi 1 e 2, T.U.S.P. – ossia di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione – le partecipazioni per le quali si verificava anche una sola delle seguenti condizioni:

- 1) non hanno ad oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, di cui all'art. 4, c. 1, T.U.S.P., anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di gestione diretta od esternalizzata del servizio affidato, nonché della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, come previsto dall'art. 5, c. 2, del Testo unico;
- 2) non sono riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'art. 4, c. 2, T.U.S.P.;
- 3) previste dall'art. 20, c. 2, T.U.S.P.:
  - a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie delle due precedenti categorie;
  - b) società che risultano 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 2014-2016, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500 mila 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, tenuto conto che per le società di cui all'art. 4, c. 7, D.Lgs. n. 175/2016, ai fini della prima applicazione del criterio in esame, si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del Decreto correttivo;
  - f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
  - g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4, T.U.S.P.

L'art. 20 citato prevede inoltre che, annualmente, venga effettuata entro il 31 dicembre un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui si detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti del citato art. 20, comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Con l'art. 1, comma 723, della L. 30 dicembre 2018, n.145 è stato introdotto l'art. 24 comma 5-bis del D. Lgs. n. 175/2016, a mente del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2019 *"A tutela del patrimonio pubblico del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione*

*pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”.*

I provvedimenti e gli esiti delle ricognizioni ordinaria e straordinaria, in applicazione del T.U.S.P., sono comunicati in apposita sezione dell'applicativo *Partecipazioni* del Dipartimento del tesoro (<https://portalesoro.mef.gov.it>) e sono trasmessi alla Corte dei conti e, in particolare, alla Sezione regionale di controllo.

Con la pubblicazione di appositi indirizzi, condivisi con la Corte dei conti, la Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) presso il MEF ha fornito indicazioni per la redazione del provvedimento di razionalizzazione delle partecipazioni - detenute al 31 dicembre 2018 - che le Pubbliche Amministrazioni devono adottare, entro il prossimo 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2, del TUSP.

In particolare sono state pubblicate le schede per:

- il censimento delle partecipazioni pubbliche detenute al 31/12/2018 (Scheda Partecipazione);
- la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31/12/2018 (art. 20 c.1, TUSP) (Scheda Revisione periodica);
- il censimento dei rappresentanti delle Amministrazioni presso organi di governo di società ed enti, partecipati e non partecipati per l'anno 2018 (Scheda Rappresentante);
- la relazione sull'attuazione del precedente piano di razionalizzazione adottato (art. 20 c.4, TUSP) (Schede Relazione attuazione piano di razionalizzazione).

\*\*\* \*\*

## 2. I precedenti piani di razionalizzazione e le misure attuate

Con Deliberazione n. 33 del 3/07/2015 il Consiglio Comunale di Capannoli ha approvato il Piano di razionalizzazione delle società partecipate ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti della legge 190/2014 -"Legge di stabilità 2015".

Il Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 T.U.S.P. è stato approvato dal Consiglio Comunale di Capannoli con deliberazione n. 44 del 26/09/2017.

Il Piano prevedeva le seguenti misure di razionalizzazione:

- 1) Alienazione azioni della società Ecofor Service s.p.a., da realizzarsi entro il 2018;
- 2) Alienazione azioni della società A.E.P. Agenzia Energetica Provincia di Pisa S.R.L. da realizzarsi entro il 2018;
- 3) Alienazione azioni della società Fidi Toscana S.p.A. da realizzarsi entro il 2018;
- 4) Liquidazione di Impianti sportivi Villa monti S.P.A. (posta in liquidazione dal 27/06/2013) da realizzarsi entro il 2019;
- 5) Messa in liquidazione di Cerbaie s.p.a., da realizzarsi entro il 2020;

### **L'attuazione del piano:**

- 1) In data 15.1.2018 è stata perfezionata la cessione delle azioni di Ecofor service s.p.a.;
- 2) In data 21.05.2018 è stata perfezionata la cessione delle azioni di A.E.P. s.r.l.;
- 3) In data 5.6.2018 è stata deliberata dall'Assemblea la messa in liquidazione di Cerbaie s.p.a.;
- 4) In data 14.11.2018 l'assemblea straordinaria di FIDI Toscana Spa ha trattato il seguente punto all'OdG "informativa in ordine alla cessazione del rapporto sociale con gli enti pubblici che ne

hanno fatto richiesta ai sensi del D. Lgs 175/2016 come modificato dal D. Lgs 100/2017” e in data 10/12/2019 prot. n. 9496 con PEC, la società ha comunicato che il 22 novembre 2019 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale l’avviso inerente al bando d’asta pubblica per la vendita delle azioni dei soci pubblici che intendono cessare il rapporto sociale con scadenza il 6/03/2020;

Prosegue inoltre la fase di liquidazione di Compagnia Pisana Trasporti s.r.l. -in liquidazione e di Impianti Sportivi Villa Monti S.p.a.

Con deliberazione n. 50 del 18.12.2018 il Consiglio Comunale ha approvato la revisione periodica ordinaria 2018 delle partecipazioni societarie, ai sensi dell’art. 20 del D. Lgs 19 agosto 2016 n. 175, contenente anche la relazione sull’attuazione del Piano di Revisione straordinaria di cui all’art. 24 del D. Lgs 19 agosto 2016 n. 175. Il Piano non prevedeva ulteriori misure di razionalizzazione rispetto al piano di revisione straordinaria.

\*\*\* \*\*

### 3. Analisi delle partecipazioni societarie del Comune e razionalizzazione periodica 2018

Entro il 31.12.2019 il Comune deve procedere ad una nuova analisi dell’assetto complessivo delle società in cui si detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

Il Dipartimento del Tesoro ha fornito linee guida e fac simile di schede per la redazione del provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da adottare ai sensi dell’art. 20 del TUSP. In base a quanto stabilito dalle citate linee guida, costituiscono oggetto della revisione periodica le partecipazioni detenute alla data del 31/12/2018 (così come previsto dall’art. 26, comma 11, del TUSP).

Il Comune di Capannoli nel corso degli ultimi anni non ha mai promosso la costituzione di nuove società o acquisito significative partecipazioni in società esistenti.

Tutte le partecipazioni detenute, tranne quella in Farnavaldera srl, sono di scarsa entità e conseguono ai processi che hanno investito negli ultimi anni tutto il sistema dei servizi pubblici locali a partire dalla trasformazione delle vecchie aziende municipalizzate.

Trattandosi di partecipazioni che coinvolgono più comuni di area territoriale estesa, la partecipazione e le scelte di politica societaria espresse dalle assemblee sono frutto di decisioni assunte a livello associato da parte dei sindaci dei comuni dell’area (che esercitano i diritti del socio ex art. 9, comma 3, TUSP), assumendo tra questi ruolo preponderante di indirizzo quello dei comuni di maggiori dimensioni detentori di partecipazioni maggioritarie.

Come ribadito in sede di elaborazione dei Piani del 2015, 2017 e 2018, le scelte di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dovrebbero essere il frutto di politiche locali condivise a livello territoriale di area, anche in relazione a processi e progetti di aggregazione che vedono coinvolti sempre più enti locali in una logica di politiche di area vasta.

Per questo motivo il Comune ha sostenuto e continua a sostenere l’opportunità di strutturare forme associate di servizio alle assemblee, che garantiscano anche i comuni di minori dimensioni, con quote modeste in società a partecipazione parcellizzata, che hanno oggettiva impossibilità a sviluppare forme autonome di controllo e indirizzo.

Sulla nozione di “controllo pubblico congiunto” si sono riscontrate, anche solo in tempi recenti, interpretazioni giurisprudenziali non univoche, tanto da far ritenere auspicabile (cfr. atto di indirizzo ex art. 154/2 Tuel dell’Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali) un intervento legislativo per rimuovere l’incertezza interpretativa.

La nozione di “controllo pubblico” della società, sebbene in astratto possibile anche in società controllate da più amministrazioni pubbliche in forma “congiunta”, va in concreto apprezzata sempre alla stregua dei criteri ex art. 2359 c.c., allorché sia derivante da accordi, procedure, diritti di veto o maggioranze che attribuiscono concretamente anche al socio con partecipazione di modesta entità l’“influenza determinante” sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche e, quindi, implicanti quello che è stato definito il “concorso volitivo necessario” alla formazione della volontà del gruppo di comando.

Pertanto, in relazione alle varie partecipazioni del Comune di Capannoli, è da escludersi che lo stesso possa essere considerato come “Co-controllante” ancorché in forma congiunta con altri enti, e che il suo voto sia “concretamente” necessario per l’assunzione delle decisioni, alla luce delle regole contenute negli statuti e in assenza di specifici patti parasociali o di coordinamento (cfr. al riguardo Consiglio Nazionale del Notariato – Studio n. 228/2017).

In questo senso si è espressa la sentenza della Corte dei Conti, Sez. riunite in sede giurisdizionale, n. 25 del 29.7.2019 (conforme a C. Conti, sez. riunite giur. n. 16/2019; contra: C. Conti, sez. riunite in sede di controllo, n. 11/2019) che ritiene sufficiente la semplice maggioranza pubblica del capitale sociale per configurare il “controllo congiunto”.

L’unica società partecipata ove il Comune ha il “controllo” è la Farmavaldera s.r.l., infatti le quote di proprietà della società, stabilite in base ad una apposita perizia di stima, sono per il 29,05% al Comune di Capannoli, per il 53,95% al Comune di Ponsacco e per il 17% al Comune di Santa Maria a Monte.

Si aggiunge inoltre che le partecipazioni societarie non determinano il sostenimento di costi diretti dell’Amministrazione Comunale.

\*\*\* \*\*

Nel piano, dopo la rappresentazione grafica della struttura delle società partecipate dal Comune di Capannoli, viene riportata una tabella riepilogativa di tutte le partecipazioni dirette detenute alla data del 31.12.2018 e per la quali la detenibilità delle rispettive partecipazioni può risultare al momento confermata.

Per ciascuna società partecipata è compilata una scheda di dettaglio contenente informazioni anagrafiche, attività, dati di bilancio, quota di possesso e altre informazioni.

Capannoli, 16.12.2019

IL RESPONSABILE DEL SETTORE  
dott.ssa Claudia Orlandini/Aruba PEC

*Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 23 ter del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 – Codice dell'Amministrazione digitale. Tale documento informatico è memorizzato digitalmente su banca dati del Comune di Capannoli.*