

**COMUNE DI RIVANAZZANO TERME
PROVINCIA DI PAVIA**

***REVISIONE STRAORDINARIA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE
(ART. 24 D. LGS. 175/2016)***

RELAZIONE TECNICA

Premessa

L'emanazione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. 175/2016, di seguito anche TUSP) ha rappresentato l'occasione, per il legislatore, di riordinare l'intero quadro normativo riferito alle partecipazioni societarie degli enti pubblici e completare, al contempo, l'introduzione delle misure per garantirne una costante razionalizzazione.

Rispetto a tale ultimo punto, occorre evidenziare che l'azione era stata avviata con le disposizioni contenute nell'art. 23 del DL 66/2014 convertito dalla L. 89/2014, che già prefiguravano l'incombenza degli interventi poi tradotti normativamente attraverso i c. 611 e 612 dell'art. 1 della L. 190/2014 ed infine portati a regime con l'approvazione del TUSP.

Proseguendo con le azioni esperite negli scorsi anni, il D. Lgs. 175/2016 impone ad ogni amministrazione pubblica di condurre una ricognizione su tutte le società di capitali detenute al fine di verificarne, in modo articolato ed approfondito, i presupposti per il mantenimento ovvero l'avvio di azioni di razionalizzazione che possono portare, oltre ad interventi di efficientamento operativo, all'adozione di misure straordinarie (es. fusioni o aggregazioni) ovvero alla dismissione delle stesse partecipazioni (tramite alienazione ovvero messa in liquidazione).

L'obbligo di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, possedute dalle amministrazioni pubbliche, è contenuto all'art. 24 del D. Lgs. n. 175/2016. In continuità con il precedente piano di razionalizzazione delle partecipazioni, redatto ai sensi dei commi 611-612 dell'art. 1 della L. 190/2014, si prevede che i vertici delle amministrazioni territoriali definiscano ed approvino, entro il 30 settembre 2017, un provvedimento motivato di ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, al fine di definire l'alienazione o l'avvio delle procedure di razionalizzazione, fusione o soppressione di cui all'art. 20 commi 1 e 2 del D. Lgs. 175/2016, per le società:

- non riconducibili alle categorie consentite dall'art. 4 del D. Lgs. 175/2016 (ambiti di verifica inquadrabili come presupposti della funzionalità delle partecipazioni societarie)
- che non soddisfino i requisiti contenuti all'art. 5, commi 1 e 2 del D. Lgs. 175/2016, (ambiti di verifica inquadrabili come presupposti della convenienza delle partecipazioni societarie)
- che ricadano in una delle ipotesi contenute all'art. 20, comma 2 del D. Lgs. 175/2016 (ambiti di verifica inquadrabili come presupposti della sostenibilità organizzativa delle partecipazioni societarie).

Gli esiti della revisione straordinaria delle società partecipate devono portare l'Amministrazione sociale ad esprimersi nei confronti di ogni singola società, valutando ed individuando una delle seguenti alternative:

- Mantenimento della partecipazione senza nessun intervento specifico;
- Razionalizzazione attraverso interventi di contenimento dei costi;
- Cessione/ alienazione delle quote;
- Liquidazione;
- Fusione/ incorporazione.

Nel caso di alienazione/cessione l'operazione societaria dovrà essere effettuata ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. 175/2016 e dovrà avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione straordinaria.

La presente relazione tecnica, che introduce l'ambito normativo e giurisprudenziale entro cui devono essere assunte le decisioni dell'amministrazione pubblica socia nei confronti delle proprie società di capitali partecipate, si articola nei seguenti paragrafi:

1. Finalità di fondo ed obiettivi del Testo unico
2. Società partecipate destinatarie del Piano di revisione straordinaria
3. Gli ambiti di verifica previsti dal Piano di revisione straordinaria
 - 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 revisione straordinaria
5. Aspetti procedurali della revisione straordinaria
6. Lo schema di piano di revisione straordinaria impiegato

Appendice normativa

1. Finalità di fondo ed obiettivi del Testo Unico

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

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

In tal senso muovono i criteri di razionalizzazione delle partecipazioni contenuti all'art. 24 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 di fondo, limiti/ condizioni e misure da adottare ai sensi del recente Testo Unico.

Con riferimento alle finalità di fondo, queste ultime sono da ravvisarsi in quanto espresso dal c. 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 revisione straordinaria e di razionalizzazione ordinaria annuale (da condursi a partire dal 2018), non potranno ignorare le suddette finalità di fondo.

Recepite le finalità di fondo, gli enti soci sono tenuti a rapportare 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, come ricorda l'art. 24 del D. Lgs. 175/2016 (articolo che peraltro impone di condurre la revisione straordinaria), 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 (i c. 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**); sono infine delineate, al c. 2 dell'art. 20, le condizioni organizzative e gestionali che le partecipate devono essere in grado di rispettare per poter mantenere, tra i propri soci, gli enti pubblici (**Sostenibilità organizzativa delle partecipazioni societarie**).

Dal raffronto tra le finalità di fondo 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 destinatarie del Piano di revisione straordinaria

Il c. 1 dell'art. 24 del D. Lgs. 175/2016 specifica che sono oggetto di ricognizione, le partecipazioni in società detenute direttamente o indirettamente.

Per quanto riguarda la definizione di società, è possibile richiamare 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 c. 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 c. 1 dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016 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 pertanto si completa richiamando la lett. b) dello stesso c. 1 dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016, 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, la revisione straordinaria deve pertanto ricomprendere, oltre alle società a partecipazione diretta, anche quelle indirettamente partecipate per il tramite di società controllate.

3. Gli ambiti di verifica previsti dal Piano di revisione straordinaria

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 c. 1 dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016, rappresenta un richiamo a quanto originariamente previsto dal c. 27 dell'art. 3 della L. 244/2007, per il quale le amministrazioni pubbliche hanno già effettuato diverse attestazioni in merito alla stretta necessità del mantenimento di partecipazioni societarie. Quindi la disposizione del Testo Unico non fa che ribadire 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 c. 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 dal c. 2 dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività:

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

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 c. 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: in primo luogo 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.

Il secondo livello riguarda 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.

Il terzo livello concerne la convenienza economica dei servizi erogati; tale valutazione implica 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.

Premesso che una prima valutazione di convenienza è stata condotta in via prodromica all'affidamento iniziale, si ritiene ragionevole che la valutazione di tale specifico ambito su un servizio in corso di affidamento possa essere condotta su un arco temporale che comprenda più periodi e che tenga conto dei riflessi che l'eventuale ricorso ad una soluzione alternativa può determinare sui contratti di servizio in essere e sugli equilibri economico patrimoniali della società (che rappresenta anche un investimento dell'ente socio/ affidante). Rispetto a quanto evidenziato, l'obbligo della conduzione periodica dell'attività di revisione delle partecipate, che entrerà a regime a partire dall'esercizio 2018, ai sensi di quanto previsto dall'art. 20 del D. Lgs. 175/2016, consentirà di presidiare puntualmente tale specifico ambito relativo alla convenienza economica dei servizi, permettendo di coordinare le scelte dell'Amministrazione pubblica socia in merito alle modalità attuali di organizzazione degli stessi servizi con le decisioni strategiche riferite alle azioni di razionalizzazione da condurre nei confronti della società partecipata.

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 c. 2 dell'art. 20 D. Lgs. 175/2016:

- o società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- o partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- o partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; tale condizione tuttavia, si applica, secondo la soglia indicata, a partire dal 2020, prendendo a riferimento il triennio 2017-2019; con riferimento al piano di revisione straordinaria, da predisporre ai sensi dell'art 24 del D. Lgs. 175/2016, occorre prendere a riferimento il triennio precedente all'entrata in vigore del D. Lgs. 175/2016, ovvero il periodo 2013 – 2015; per gli esercizi 2018 e 2019, nell'ambito del piano di revisione ordinaria delle società partecipate, previsto dall'art. 20 del D. Lgs. 175/2016, occorrerà prendere a riferimento, rispettivamente, i trienni 2015-2017 e 2016-2018;
- o 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;
- o necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- o 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 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”.

- Attività analoghe o similari: il criterio estende alle società un divieto già introdotto per altre forme associative dal c. 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.
- 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 lasciano spazio ad interventi di razionalizzazione dei costi, con la possibilità prospettica di riequilibrare, negli esercizi futuri, la gestione economica della società; le uniche ipotesi di razionalizzazione percorribili appaiono quelle della cessione delle quote ovvero dello scioglimento e liquidazione della società.
- Contenimento dei costi di funzionamento: il criterio di razionalizzazione di cui alla lett. f) del c. 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 che non sono oggetto di cessazione. In tal senso, la misura obbliga 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 o comunque situazioni di criticità economico - patrimoniale. È pertanto demandata ad ogni ente socio la valutazione circa l'opportunità di avviare azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento, fermo restando che, secondo quanto previsto dal c. 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 (c. 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 straordinaria 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 risulterebbe impraticabile. Nel caso infatti un ente detenesse partecipazioni di minoranza in più società che presentano affinità operative, lo stesso potrà farsi promotore di istanze di

aggregazione, senza la certezza che tali istanze possano essere condivise e promosse anche dagli altri soci.

4. I riflessi del Piano di revisione straordinaria

La redazione del piano di revisione straordinaria non prevede la rendicontazione degli interventi e degli obiettivi indicati nell'ambito del piano e, quindi, è presumibile che le risultanze delle azioni previste vengano assorbite ed eventualmente rilanciate o aggiornate nell'ambito del piano di razionalizzazione "ordinario" previsto dall'art. 20 del D. Lgs. 175/2016. Tale riferimento prevede infatti che le amministrazioni pubbliche socie partecipanti a società di capitali effettuo, con proprio provvedimento a frequenza annuale, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione; la ricognizione dovrà essere condotta tenendo conto di quelli che sono i presupposti per la sostenibilità organizzativa precedentemente analizzati.

Oltre agli impegni che ogni amministrazione si assume attraverso la redazione e la pubblicazione del Piano di revisione straordinaria, i riflessi operativi di tale documento sono rappresentati dalle seguenti condizioni:

- obbligo di alienazione delle società per cui ricorrono i requisiti normativi precedentemente segnalati entro un anno dalla conclusione della revisione straordinaria (termine ultimo: 30 settembre 2018)
- divieto di esercitare i diritti sociali nei confronti della società in caso di mancata alienazione entro il termine massimo di cui al punto precedente ovvero in caso di mancata adozione del piano di revisione straordinaria.

Rispetto a quanto sopra indicato, occorre evidenziare ulteriori riflessi amministrativi.

È necessario innanzitutto premettere che l'adozione del piano di revisione straordinaria rientra nelle competenze di ogni singola amministrazione pubblica socia, la quale può formulare i propri indirizzi combinando le proprie priorità politiche con gli obblighi normativi e che in caso di adozione di un piano di revisione straordinaria inefficace nelle misure e poi nei risultati, 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 c. 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."*

In aggiunta a quanto evidenziato sopra, alcuni autori ritengono estensibili alla revisione straordinaria le sanzioni indicate al c. 7 dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016; tale comma prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000 in caso di mancata adozione del piano di razionalizzazione "ordinario" e della relazione che ne rendiconta gli esiti; l'obbligo di predisposizione di tali documenti (piano di razionalizzazione "ordinario" e relativa relazione di rendicontazione) decorrerà tuttavia a partire dal 2018, per cui, vista l'assenza di specifici richiami di tali sanzioni anche nell'ambito dell'art. 24 del D. Lgs. 175/2016 (che disciplina la revisione straordinaria), non si ritiene condivisibile la suddetta interpretazione.

5. Aspetti procedurali della revisione straordinaria

Dal punto di vista procedurale, il provvedimento di ricognizione deve essere inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio ed alla Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di revisione straordinaria.

Meno immediata è l'individuazione dell'organismo competente ad adottare il piano di revisione straordinaria; in tal senso l'art. 24 del D. Lgs. 175/2016 nulla specifica in merito, evidenziando tuttavia che il piano in oggetto costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dell'art. 1 della L. 190/2014; tale ultimo comma prevedeva che i presidenti di provincia o i sindaci (per limitarsi agli enti locali) definissero ed approvassero, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute. Rispetto a quanto richiamato, rilevato che la stessa norma che introduce il piano di revisione straordinaria esplicita che lo stesso costituisce aggiornamento del precedente piano, potrebbe sostenersi che anche il nuovo provvedimento possa seguire il medesimo iter amministrativo. Rispetto a tale possibile interpretazione, occorre tuttavia evidenziare come la recente delibera n. 19/2017/INPR della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, avente ad oggetto "*Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, d.lgs. n. 175/2016*", nel proporre un modello standard per la revisione straordinaria delle partecipate (di cui si tratterà nel paragrafo successivo), abbia evidenziato come tale modello standard "*dovrà essere allegato alle deliberazioni consiliari degli enti, così agevolando anche la compilazione dell'applicativo Partecipazioni, sezione revisione straordinaria*".

Da quanto riportato, risulterebbe quindi emergere come il provvedimento di ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie, detenute dagli Enti locali, debba essere recepito con deliberazione del Consiglio. Con riferimento a quanto evidenziato, si ritiene che l'approvazione in Consiglio rappresenti certamente la formula più trasparente e partecipativa per la condivisione degli interventi sulle partecipate, anche tenuto conto delle competenze che la lett. e) del c. 2 dell'art. 42 del D. Lgs. 267/2000 riserva al suddetto organo collegiale.

6. Lo schema di piano di revisione straordinaria impiegato

Come già detto il piano di revisione straordinario costituisce un aggiornamento del precedente piano di razionalizzazione delle partecipazioni, redatto ai sensi dei commi 611-612 dell'art. 1 della L. 190/2014.

A tal fine con Decreto Sindacale n. 5/2015 del 30.03.2015 il Sindaco ha approvato il Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate, di cui ha preso atto il Consiglio Comunale con deliberazione C.C. n. 10 in data 23.04.2015

Il Piano 2015 è stato trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia con nota prot. n. 1780 in data 31.03.2015.

Con Decreto Sindacale n. 4/2016 in data 31.03.2016 il Sindaco ha proceduto all'approvazione della relazione conclusiva sul processo di razionalizzazione delle società partecipate e delle partecipazioni societarie, di cui ha preso atto il Consiglio Comunale con deliberazione C.C. n. 17 in data 29.04.2016

La suddetta relazione è stata trasmessa alla competente sezione della Corte dei Conti con nota prot. n. 2535 in data 05.04.2016 e pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con la recente deliberazione n. 19/2017, recante "*linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e*

relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli Enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 24, d.lgs. n. 175/2016", ha proposto un modello informatico per la raccolta e la sistematizzazione dei dati e delle indicazioni che devono comporre il piano di revisione straordinaria. Il modello è stato elaborato con l'impiego di fogli di calcolo e presenta un insieme di collegamenti informativi e logici che ne agevola la consultazione e favorisce l'esplicitazione degli obiettivi da parte dell'Amministrazione sociale. In tal senso si ritiene opportuno seguire tale modello di piano, alimentandolo con le informazioni specifiche riferite alle partecipazioni dell'Ente ed agli indirizzi che lo stesso intende perseguire. La relazione tecnica in oggetto rappresenta pertanto documento di accompagnamento del piano; quest'ultimo è articolato secondo il seguente indice:

01. SCHEDA ANAGRAFICA
 02. RICOGNIZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE
 - 02.01. Ricognizione delle società a partecipazione diretta
 - 02.02. Ricognizione delle società a partecipazione indiretta
 - 02.03. Grafico delle relazioni tra partecipazioni
 03. REQUISITI TESTO UNICO DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (TUSP)
 - 03.01.* Finalità perseguite e attività ammesse (articoli 4 e 26)
 - 03.02.* Condizioni art. 20 co. 2
 04. MANTENIMENTO SENZA INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE
 05. AZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE
 - 05.01. Contenimento costi
 - 05.02. Cessione/ Alienazione quote
 - 05.03. Liquidazione
 - 05.04. Fusione/ Incorporazione
 - 05.05. Riepilogo
 06. ELENCO MOTIVAZIONI
- * sezione predisposta per ogni singola società partecipata*

Con riferimento alla predisposizione e compilazione del modello proposto, si richiamano le principali indicazioni formulate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 19/2017. I magistrati contabili hanno evidenziato come: *“resta confermato l'orientamento normativo che affida preliminarmente all'autonomia e alla discrezionalità dell'ente partecipante qualsiasi scelta in merito alla partecipazione societaria anche se di minima entità. In tale ottica sussiste l'obbligo di effettuare l'atto di ricognizione di tutte le partecipazioni societarie detenute alla data di entrata in vigore del decreto (v. paragrafi 1 e 2), individuando quelle che devono essere alienate o che devono essere oggetto delle misure di razionalizzazione previste dall'art. 20, commi 1 e 2; tale atto ricognitivo deve essere motivato in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 20, commi 1 e 2, d.lgs. n. 175/2016. D'altro canto, gli esiti della ricognizione sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata (alienazione/razionalizzazione/fusione/ mantenimento della partecipazione senza interventi).*

È, quindi, necessaria una puntuale motivazione sia per giustificare gli interventi di riassetto sia per legittimare il mantenimento della partecipazione.

Nel motivare sugli esiti della ricognizione effettuata è importante tener conto dell'attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente.”

Sono dunque da considerare le:

- partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 175/2016 (art. 24 comma 1 D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.);
- partecipazioni dirette ed indirette anche se di minima entità, comprese quelle di cui all'art.11-quater del D.Lgs. 118/2011 (principio contabile 4/4 – gruppo amministrazione pubblica).

Tenuto conto di quanto sopra espresso e di quanto chiarito dal Decreto correttivo del D.Lgs. 118/2011 del MEF dell'11 agosto 2017 il quale prevede che, a decorrere dal consolidato dell'esercizio 2017, sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla Capogruppo (a prescindere quindi dalla eventuale irrilevanza dei dati contabili), le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione) si è proceduto alla rilevazione di tutte le società dirette ed indirette anche di minima entità, secondo i modelli elaborati dalla Corte dei Conti, costituenti il piano di revisione straordinario del Comune scrivente.

In particolare si evidenzia che per la partecipazione diretta alla Società ASM Voghera S.p.a. è stata indicata la partecipazione di controllo, intesa come controllo analogo congiunto in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Appendice normativa

Di seguito si riportano i riferimenti normativi tratti dal D. Lgs. 175/2016, richiamati nella presente relazione tecnica ed utili per la predisposizione e l'analisi del Piano di revisione straordinaria.

Art. 1. Oggetto

1. *Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.*

2. *Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.*

3. *Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato.*

4. *Restano ferme:*

a) *le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse;*

b) *le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni.*

5. *Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.*

Art. 2. Definizioni

1. *Ai fini del presente decreto si intendono per:*

.....

b) *«controllo»: 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;*

c) *«controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;*

d) *«controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;*

.....

f) *«partecipazione»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;*

g) *«partecipazione indiretta»: 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;*

.....

m) *«società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);*

n) *«società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;*

Art. 3. Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica

1. *Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.*

2. Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale.

Art. 4. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

1. 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.

2. Nei limiti di cui al comma 1, 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 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.

3. 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 al comma 1, 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.

4. Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.

5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

6. 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.

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

8. E' fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. E' inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.

9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1, anche al fine di agevolare la quotazione ai sensi dell'articolo 18, può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione pubblica. Il decreto è trasmesso alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti. I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o

parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1. Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti.

9-bis. Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e). Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16.

Art. 5. Oneri di motivazione analitica

1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.

3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

Art. 10. Alienazione di partecipazioni sociali

1. Gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono adottati secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 1.

2. L'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. E' fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto.

3. La mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'alienazione della partecipazione rende inefficace l'atto di alienazione della partecipazione.

4. E' fatta salva la disciplina speciale in materia di alienazione delle partecipazioni dello Stato.

Art. 12. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate

1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei

limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.

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.

Art. 15. Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica

1. Nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è individuata la struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del presente decreto. Il Ministero dell'economia e delle finanze assicura la separazione, a livello organizzativo, tra la suddetta struttura e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali.

2. Fatte salve le norme di settore e le competenze dalle stesse previste, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente decreto, la struttura di cui al comma 1 fornisce orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del presente decreto e del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333, e promuove le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adotta nei confronti delle stesse società le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza.

3. La struttura di cui al comma 1 tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando le informazioni della banca dati di cui all'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

4. Fermo restando quanto disposto dal citato articolo 17, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, le amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano alla struttura di cui al comma 1, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci e gli altri documenti obbligatori, di cui all'articolo 6 del presente decreto, con le modalità e nei termini stabiliti dalla medesima struttura.

5. In relazione agli obblighi previsti dal presente decreto, i poteri ispettivi di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono esercitati nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica.

Art. 20. Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, 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 di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- 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.

3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto

2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, 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 struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

5. 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.

6. Resta ferma la disposizione dell'articolo 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali 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". Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

8. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

9. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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 dall'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione. Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma.

Art. 24. Revisione straordinaria delle partecipazioni

1. 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, 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 data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti.

3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo.

4. L'alienazione, da effettuare ai sensi dell'articolo 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1.

5. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, 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.

6. Nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'articolo 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione.
7. Gli obblighi di alienazione di cui al comma 1 valgono anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.
8. Per l'attuazione dei provvedimenti di cui al comma 1, si applica l'articolo 1, commi 613 e 614, della legge n. 190 del 2014.
9. All'esclusivo fine di favorire i processi di cui al presente articolo, in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile.

Art. 26. Altre disposizioni transitorie

.....

11. Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

.....

12-quater. Per le società di cui all'articolo 4, comma 7, solo ai fini della prima applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e), si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del presente decreto.

12-quinquies. Ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20.

12-sexies. In deroga all'articolo 4, le amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente. Con riguardo a tali società, le disposizioni di cui all'articolo 20, comma 2, lettere a) ed e), non trovano applicazione e le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 5, si applicano a decorrere dal 31 maggio 2018.