

Allegato A)

RELAZIONE TECNICA

(ex Legge n. 190/2014 art. 1 comma 612)

Premessa

Il Comune di Cleto, con delibera del Consiglio Comunale n.29 del 22.09.2017 ha effettuato una revisione straordinaria di tutte le partecipazioni possedute, alla data del 23 settembre 2016.

Inquadramento Normativo

Il legislatore nazionale, da alcuni anni, prevede che vengano attuate procedure di dismissioni delle società partecipate degli enti locali che non presentano determinati requisiti e che, in questo senso, la legge n.244 del 24/12/2007 (Finanziaria 2008), con lo scopo di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, ha dettato precise disposizioni riguardanti le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001. In particolare, l'art.3, comma 27, della Legge 244/2007, e successive modifiche ed integrazioni, tutt'ora vigente, dispone che gli enti locali non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società ed il successivo comma 28 dispone che il mantenimento delle partecipazioni societarie devono essere autorizzati dall'organo elettivo con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. Successivamente alla finanziaria del 2008, il governo è tornato ad approfondire l'argomento delle "partecipate" degli enti locali, tramite la pubblicazione del "Piano Cottarelli", documento dell'agosto 2014 con il quale l'allora commissario straordinario alla spending review auspicava la drastica riduzione delle società partecipate da circa 8.000 a circa 1.000. La legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) ha imposto agli enti locali l'avvio un "processo di razionalizzazione" che possa produrre risultati già entro fine 2015, in tal senso il comma 611, art. 1, della legge 190/2014 dispone che, allo scopo di assicurare il "coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato", gli enti locali devono avviare un "processo di razionalizzazione" delle società e delle partecipazioni, dirette e indirette, che permetta di conseguire una riduzione entro il 31 dicembre 2015. Lo stesso comma 611 indica i criteri generali cui si deve ispirare il "processo di razionalizzazione": - eliminare le società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni; sopprimere le società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; - eliminare le partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; - aggregare società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; - contenere i costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni. Ai sensi del successivo comma 612 della legge 190/2014, i Sindaci e gli altri organi di vertice 3 delle amministrazioni, "in relazione ai rispettivi ambiti di competenza", devono definire ed approvare, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni che prevede le modalità e i tempi di attuazione, l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Al Piano deve essere altresì allegata una specifica relazione tecnica, ovviamente qualora necessaria. Il Piano deve essere trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet dell'amministrazione; la pubblicazione è obbligatoria agli effetti del "decreto trasparenza" (d.lgs. 33/2013).

Perseguimento delle finalità istituzionali

La legge 190/2014 conserva espressamente i vincoli posti dai commi 27-29 dell'articolo 3 della legge 244/2007, che recano il divieto generale di "costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società". È sempre ammessa la costituzione di società che producano servizi di interesse generale, che forniscano servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici. L'acquisto di nuove partecipazioni e, una tantum, il mantenimento di quelle in essere, devono sempre essere autorizzate dall'organo consiliare con deliberazione motivata da trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Le Partecipazioni dell'Ente

La norma individua quali soggetti passivi dei piani di razionalizzazione che devono predisporre gli Enti individuati al comma 611 dell'articolo 1 della legge 190/2014, le società e le partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute (società partecipate, società consortili, società cooperative). Mentre la finanziaria 2008 si limitava ad indicare solo le società direttamente partecipate, la legge di stabilità 2015 amplia lo spettro di azione facendo riferimento anche a quelle possedute indirettamente per il tramite di una partecipata. Il comune di Cleto, con riferimento alla rilevazione al 31.12.2020, detiene oltre all'Asmenet Calabria S.C.A.R.L. con una quota di partecipazione dello 0,12 %, anche il Gruppo di Azione Locale S.T.S. Savuto, Tirreno, Serre Cosentine Società Consortile a responsabilità limitata con una quota di partecipazione del 4,17%.

I criteri a base del processo di razionalizzazione

Il primo criterio è quello della indispensabilità della partecipazione, desumibile dalla lettura dell'articolo 1, comma 611, lett. a) della legge 190/2014, che così recita: "a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;" Si tratta di effettuare una prima valutazione circa la indispensabilità delle società e delle partecipazioni societarie che giustificano il mantenimento del controllo pubblico. In proposito si rammenta che l'unico obbligo espresso e ribadito è quello previsto dall'articolo 3, comma 27 della legge 244/2007, legge finanziaria 2008, che così stabilisce: "Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società." Il secondo criterio è quello del rapporto amministratori/dipendenti, desumibile dalla lettura dell'articolo 1, comma 611, lett. b) della legge 190/2014, che così recita: "b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiori a quello dei dipendenti;" La finalità della norma è quella di eliminare le società improduttive prevedendone la soppressione nei casi in cui il numero dei dipendenti sia pari a zero o inferiore al numero degli amministratori. Il terzo criterio è quello delle attività analoghe o similari, desumibile dalla lettura dell'articolo 1, comma 611, lett. c) della legge 190/2014, che così recita: "c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;" In questo caso, la norma richiede che venga svolta una analisi valutativa per verificare se la società partecipata non svolga attività analoga o simile a quella svolta da altre società partecipate o da altri enti pubblici strumentali per evitare l'aumento indiscriminato e non giustificato di organismi esterni dell'Ente con duplicazione dei costi. Resta invariato il presupposto che

la partecipazione deve essere strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Il quarto criterio è quello della aggregazione di società che erogano servizi pubblici locali di rilevanza economica, desumibile dalla lettura dell'articolo 1, comma 611, lett. d) della legge 190/2014, che così recita: "d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;" La stessa legge di stabilità, al comma 609, introduce disposizioni in materia di fusioni o cessioni di società rafforzandone il controllo. Il quinto criterio è quello del contenimento dei costi di funzionamento, desumibile dalla lettura dell'articolo 1, comma 611, lett. e) della legge 190/2014, che così recita: "e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni;" Negli ultimi anni, più volte il legislatore nell'ottica di contenimento dei costi di funzionamento delle società partecipate è intervenuto in merito alla riduzione dei componenti degli organi sociali e delle relative remunerazioni. Le operazioni di contenimento dei costi devono essere fatte, come è stato più volte ribadito, "in attuazione dei principi di economicità, efficienza e proporzionalità, così che la riduzione non si traduca in una perdita di capacità operativa del soggetto partecipato o di controllo da parte dell'ente socio".

La scheda della Società

• Asmenet Calabria Soc. Cons. a R.L.:

Il Comune partecipa al capitale della Società Asmenet Calabria Soc. Cons. a R.L. con una quota di partecipazione pari allo 0,12%. La società è interamente partecipata da Enti locali, svolge per questa Amministrazione, servizi strumentali, in particolare di e-government, funzioni proprie del Centro Servizi Territoriale (CST) per il quale è stata costituita il 29 luglio 2005, ai sensi del D. Lgs. 267/2000 (TUEL), allo scopo di favorire la piena partecipazione al processo di innovazione in atto e sostenere l'erogazione di servizi di e-Government da parte degli Enti Locali campani.

Lo statuto, all'art.5- Scopo ed oggetto sociale, prevede che la Società è costituita in via prioritaria allo scopo di:

- Realizzare Centri di Servizi Territoriali (CST) che garantiscano la diffusione dei servizi innovativi;
- Perseguire la ricerca delle economie di scala necessarie a rendere efficiente e realizzabile l'erogazione agli enti locali dei servizi infrastrutturali, formative e di support alle decisioni, e, contemporaneamente, ai cittadini e alle imprese i servizi di e-government.

Con il Piano di e-government nazionale, pubblicato con il DPCM 14/02/2002, nascono i CST (Centri Servizi Territoriali), strutture di servizio partecipate e controllate da piccoli e medi comuni, per la messa in comune dei servizi ICT e ricavare economie di scala. I CST sono strutture di compartecipazione studiate per risolvere non solo i problemi dei piccoli Comuni (<5000 ab.), ma di tutte quelle realtà medio piccole che si trovano ogni giorno a dover affrontare esigenze di:

- Scarsità di risorse finanziarie, che non permettono il raggiungimento di economie di scala e che sono pressate dal patto di stabilità interno (equilibri di bilancio);
- Carenza di personale, e quindi di conoscenze e competenze necessarie a compiere scelte di mercato adeguate;
- Mancanza di infrastrutture, data center, ecc.

Viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.213 del 13 settembre 2005, l'Avviso per la selezione dei soggetti ammessi a presentare progetti finalizzati all'erogazione di servizi informatici associate per piccoli Comuni, per stimolare l'associazionismo, consentendo la formazione di "organismi" che siano caratterizzati da:

- stabilità;
- economicità;
- rappresentatività;
- flessibilità gestionale;

Tali organismi, chiamati Centri Servizio Territoriali (CST), devono, pertanto, mirare a ridurre i costi che gravano sui Comuni nelle erogazioni dei servizi attraverso la condivisione di risorse e lo sviluppo di economie di scala.

I Centri di Servizio Territoriali costituiti secondo una delle forme associative previste dal D.lgs.267/2000 e selezionati dall'Avviso, sono stati finanziati nell'ambito dei fondi assegnati dalla delibera CIPE17/2003 al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie è stato, inoltre, contemplato un progetto che ha previsto l'avvio e realizzazione di 19 CST nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Gli enti attuatori sono state le Regioni e le modalità d'attuazione inserite negli Accordi di Programma Quadro.

Le "line guida per la costituzione e l'avvio dei CST", elaborate nel 2005 dall'allora CNIPA, allegate all'avviso per la selezione dei soggetti ammessi a presentare progetti finalizzati all'erogazione di servizi informa associate per I Piccoli Comuni, al capitolo 3;1 LEFORME ASSOCIATIVE, ha individuato " le potenziali forme associative" tra cui Società per azioni o a responsabilità limitata, costituite secondo le norme previste dal TUEL e la cui proprietà sia interamente di Enti locali e, eventualmente, di Regioni o Province autonome secondo le norme previste dall'art.113TUEL, modificato dall'art.35 Legge Finanziaria 2002 e dal Decreto-Legge del 30/09/2003 n.269.

Dunque, il profilo di governance della società consortile Asmenet Calabria è stato improntato a criteri aziendali, di stretta aderenza tra mezzi e fini, per contenere in modo drastico le spese e massimizzare le economie di scala per gli Enti soci.

Il notevole risparmio di costi per l'ICT, che in questi anni è stato garantito a questa Amministrazione, risulta evidente dalla quantità di servizi forniti (segue elenco), tutti ricompresi nella quota servizi base:

- Sito internet comunale (conformi requisiti di accessibilità D. Lgs.159/06);
- Assistenza Informatica (da remoto);
- Albo Pretorio On-line-Sistema di gestione, pubblicazione e archiviazione atti (L.69/09);
- Caselle di Posta Elettronica Certificata (PEC);
- Caselle di Posta Elettronica Istituzionale;
- Adempimenti anticorruzione e Amministrazione trasparente L.190/2012;
- Sistema di calcolo di tributi e tasse comunali;
- Fatturazione Elettronica;
- My Portal (area riservata del sito istituzionale dedicate al cittadino);
- Scrivania Virtuale (gestione Atti: determine, delibere, contratti, gestione e conservazione del fascicolo, ecc.);
- Registrazione dominio "gov.it";
- Registrazione dominio di Posta elettronica istituzionale;
- Autocertificazioni online;
- Registrazione all'Indice della Pubblica Amministrazione (IPA) (art.57bisD.L.82/05);
- Servizi di assistenza, formazione e consulenza sui suddetti servizi e sugli adempimenti normative legati al CAD e ai servizi di cui sopra.

La società non eroga servizi o prodotti a listino, è prevista una sola quota annua che è stata determinate in funzione del numero degli abitanti e corrisponde a soli 0,4 euro per abitante (con un tetto Massimo di euro 5.000,00 oltre IVA). Come già detto, la quota è irrisoria rispetto alla quantità di servizi erogati, ciò è possibile grazie alla forte massa critica raggiunta degli Enti locali aderenti. Il CST inoltre è continuamente al lavoro, per l'aggiornamento e realizzazione di nuovi servizi, in particolare per consentire l'adempimento alle nuove norme dell'Agenda Digitale, detti servizi vengono ricompresi nella quota annua.

La società presenta utili di bilancio nel triennio di riferimento, ha un amministratore unico e pertanto risponde, ai fini del contenimento dei costi di funzionamento, a quanto previsto dall'art.1, comma 611,

della legge di stabilità 2015. A seguito di compiuta analisi di convenienza economica, si evidenzia il notevole contenimento dei costi, rispetto al numero dei servizi forniti.

Altre forme associative

Oltre alla partecipazione societaria di cui sopra, il Comune di Cleto detiene anche il Gruppo di Azione Locale S.T.S. Savuto, Tirreno, Serre Cosentine Società Consortile a Responsabilità Limitata con una quota di partecipazione del 4,17%.

Conclusioni

Atteso che i criteri contenuti nel comma 611, lettere da a e) dell'articolo 1 della legge 190/2014, hanno natura indicativa ma non vincolante come anche ribadito dall'A.N.C.I. nella nota del 23 marzo 2015, e che l'unico obbligo espresso e ribadito dalla Legge di Stabilità 2015 resta quello concernente il divieto di mantenere partecipazioni non necessarie in relazione alle finalità istituzionali dell'ente, si ritiene che possano essere fatte le seguenti valutazioni in ordine ai presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie detenute.

Il Comune di Cleto, in merito alle società partecipate Asmenet Calabria S.C.A.R.L. e Gruppo di Azione Locale S.T.S. Savuto, Tirreno, Serre Cosentine Società Consortile a Responsabilità Limitata, dal momento che non sostiene né costi generali né costi per organi amministrativi, intende mantenere la partecipazione delle suddette società per le motivazioni, di carattere tecnico ed economico, nel seguito espresse:

- per quanto attiene la prima, sussistono i requisiti di stretta necessità della società alle finalità dell'Ente, nonché lo svolgimento da parte della medesima di una delle attività consentite dall'art. 4. Inoltre, la partecipazione alla società ASMENET consente all'ente di beneficiare di economie di scala e di usufruire del know how posseduto dalla società in materia di ICT (Information Communication Technology). Tutto ciò, grazie al CST (centro servizi territoriali) gestito da ASMENET, che determina un contenimento dei costi in materia di ICT non altrimenti conseguibile da un singolo Comune di dimensioni medio-piccole. Pertanto, sebbene la società abbia un fatturato medio annuo inferiore a euro 1.000.000,00 si rende necessario il mantenimento della partecipazione al fine di non incorrere in un aumento dei costi di gestione che si dovrebbero sostenere per acquisire sul mercato i servizi resi dal CST. Lo scopo dei CST è proprio quello di ridurre i costi che gravano sui comuni nell'erogazione dei servizi attraverso la condivisione di risorse e la realizzazione di economie di scala;
- per quanto attiene la seconda, dalla verifica del rispetto dei requisiti prescritti dall'art. 20 del D.Lgs. N. 175/2016 sembrerebbe emergere la necessità di dismettere la partecipazione dell'Ente. Considerata, tuttavia, la difficoltà interpretativa della normativa di riferimento, in particolare per quanto riguarda la piena e immediata applicabilità dell'art. 20 del TUSP alle società che svolgono le attività dei G.A.L., per le quali, in considerazione delle loro specifiche finalità, il legislatore ha fatto espressamente salva la possibilità di costituzione, ai sensi dell'art. 4, comma 6 dello stesso TUSP, si è ritenuto di poter mantenere in essere la partecipazione nella società "GAL S.T.S. SAVUTO,TIRRENO,SERRE COSENTINE SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA" nelle more di un auspicato intervento normativo o interpretativo chiarificatore in merito, fatta salva la possibilità di rivedere in autotutela tale scelta. L'eventuale dismissione della partecipazione societaria potrà avvenire in occasione della prossima verifica periodica delle partecipate, mediante l'esercizio del diritto di recesso, ai sensi dell'art. 2532 del codice civile e degli articoli 9 e 10 dello statuto sociale. Alla luce degli elementi sopra forniti, si conferma, dunque, l'opportunità di mantenere le partecipazioni, al momento utile per la promozione dello sviluppo del territorio locale e per il conseguimento delle finalità istituzionali di questo Ente.

Alla presente relazione si allegano le schede di rilevazione delle società partecipate dall'Ente.

Cleto, 30/11/2022

Il Segretario

Gianpaolo Santopalo

Firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi dell'art.3,
co.2 del D.Lgs. 39/1993