

RELAZIONE TECNICA

(articolo 20 decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016)

I - Introduzione: Il quadro normativo

1.1. Finalità della ricognizione

Il Testo Unico delle Società Partecipate (TUSP), approvato con D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 in vigore dal 23 settembre 2016, stabilisce che le Amministrazioni pubbliche sono tenute a procedere annualmente alla revisione periodica delle partecipazioni detenute predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione anno.

1.2. Enti assoggettati al TUSP

Le amministrazioni tenute alla comunicazione dei piani di razionalizzazione periodica sono quelle indicate nell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

In particolare, l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, stabilisce che: “Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”. Con riferimento ai consorzi costituiti tra Comuni, si specifica quanto segue. I consorzi tra Comuni, che non rivestono forma societaria, rientrano nel perimetro soggettivo del TUSP e, pertanto, sono tenuti ad adottare i piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da essi detenute. Non sono oggetto di razionalizzazione le partecipazioni:

1.3. Partecipazioni oggetto della razionalizzazione periodica

Come delineato all'articolo 1, comma 1, del TUSP, le disposizioni dello stesso TUSP si applicano avendo riguardo alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, sia diretta che indiretta (c.d. perimetro oggettivo);

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f), dello stesso TUSP, per “partecipazione” si deve intendere “la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”.

Una società si considera:

- partecipata direttamente, quando l'amministrazione è titolare di rapporti comportanti la qualità di socio o di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi nella società;
- partecipata indirettamente, quando la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o altri organismi soggetti al controllo da parte di una singola amministrazione o di più pubbliche amministrazioni congiuntamente.

Alla data del 31.12.2022 il Comune di Cleto aveva solo partecipazione dirette in due (2) società.

II – Contenuto della ricognizione ordinaria

La ricognizione va effettuata entro il 31 dicembre di ogni anno e deve essere formalizzata con provvedimento dell'organo competente che, nel caso degli enti locali, va individuato nel consiglio comunale, alla luce delle competenze assegnategli dal Tuel, in analogia a quanto avvenuto con la ricognizione straordinaria prevista dall'articolo 24 del TUSP.

Attraverso tale analisi gli enti devono verificare se nell'ambito delle partecipazioni possedute ve ne siano alcune che debbano essere oggetto di un piano di riassetto o di razionalizzazione, attraverso la loro fusione o soppressione o anche la loro messa in liquidazione o cessione. Le società oggetto di tali piani sono quelle che presentano i requisiti previsti dal comma 2 dell'articolo 20, vale a dire le società che:

- non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 del TUSP, cioè le società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione partecipante. Deve trattarsi, quindi, di società diverse da quelle di produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; da quelle di progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; da quelle di 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 D. Lgs. 50/2016; dalle società di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni e di servizi di committenza;
- risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- siano diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale e che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessitino di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessitino di aggregazione con società aventi a oggetto le attività consentite all'articolo 4 del TUSP.

A queste ipotesi si ritiene debbano aggiungersi quelle società che non hanno i requisiti richiesti dai commi 1 e 2 dell'articolo 5 del TUSP.

Restano ferme le esclusioni o le eccezioni previste dal TUSP.

I piani di razionalizzazione devono indicare modalità e tempi di realizzazione e devono essere accompagnati da una specifica relazione.

Le valutazioni sopra esposte dovranno effettuarsi con riferimento alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente (in questo caso 31 dicembre 2022) come ricorda l'art. 26, comma 11.

III - Finalità istituzionali

Il D. Lgs. 175/2016 all'art. 4 conserva espressamente i vincoli posti dalla legge 190/2014 nonché dall'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”.

L'acquisto di nuove partecipazioni e la costituzione di nuove società deve sempre essere autorizzato dall'organo consiliare con deliberazione motivata da trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

IV - Le partecipazioni del Comune di Cleto: ricognizione

Le partecipazioni societarie al 31/12/2022 che sono state oggetto della ricognizione straordinaria sono le seguenti:

- **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.

La società non eroga servizi o prodotti a listino, è prevista una sola quota annua che è stata determinata 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 1,67%. Il GAL, svolge per questa Amministrazione, servizi di Pubbliche relazioni e comunicazioni oltre alla programmazione e attuazione delle misure previste dal PSL a beneficio degli attori dello sviluppo dell'area (operatori Pubblici e Privati).

Per quest'ultima, in questa sede si procede, come da comunicazione del Responsabile dei Servizi Finanziari protocollo n.0000640 del 27 marzo 2023, alla correzione dell'errore riportato nell'allegato A) al provvedimento consiliare n.29 del 22/09/2017 ad oggetto: “Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175 e s.m.i. – Ricognizione partecipazioni possedute – Determinazioni”. Nello specifico, in tale documento è riportata un'erronea indicazione di un capitale sociale della Società Consortile GAL S.T.S. € 12.000,00, di importo inferiore a quello effettivamente sottoscritto e versato pari a€ 30.000,00. Al punto B del predetto documento, viene indicato che: “il Comune partecipa al capitale del Gruppo Azione Locale Savuto, Tirreno, Serre

cosentine con un valore della partecipazione di € 500,00, pari a una quota del 4,17% su un capitale sociale di € 12.000,00”. Dalla visura camerale storica della Società, al 21 aprile 2017, risultano versate dai soci (Enti Locali) e dagli altri titolari di diritti su azioni, quote sociali per € 30.000,00, pertanto, considerato che il Comune di Cleto con deliberazione del Consiglio Comunale n.15 del 30/07/2016 ha aderito al GAL S.T.S acquistando e versando effettivamente una quota di € 500,00, la reale percentuale di partecipazione detenuta dall’Ente è pari al 1,67% (€ 500,00/€ 30.000,00). Pertanto, si rende necessario intervenire nel merito, indicando, nella presente e nelle successive rilevazioni, la percentuale di partecipazione corretta.

V - Ricognizione ed esito della razionalizzazione

Il processo di ricognizione rappresenta il punto di sintesi della valutazione complessiva della convenienza dell’Ente a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni. Avvalendosi delle linee guida predisposte dal dipartimento del Tesoro, condivise dalla Corte dei Conti, la ricognizione è stata effettuata utilizzando le stesse schede contenute nel formato standard del provvedimento di razionalizzazione periodica, che viene allegato alla presente relazione.

• Asmenet Calabria Soc. Cons. a R.L.:

La Società Asmenet Calabria Soc. Cons. a R.L. 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.

I dati di bilancio sono in linea con quelli degli anni precedenti ed evidenziano la sostenibilità finanziaria e l'efficienza operativa della società.

La società ha per oggetto lo svolgimento di servizi ritenuti strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente (art.4, co. 1), svolgendo un ruolo strategico per l’Ente.

L’esito della ricognizione è il mantenimento senza interventi;

• GAL S.T.S. Savuto, Tirreno, Serre Cosentine Società Consortile a R.L.:

Il Gruppo di Azione Locale svolge per questa Amministrazione, servizi di Pubbliche relazioni e comunicazioni oltre alla programmazione e attuazione delle misure previste dal PSL a beneficio degli attori dello sviluppo dell’area (operatori Pubblici e Privati).

I dati di bilancio, eccetto quelli relativi al 2021 che registrano una perdita a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, sono in linea con quelli degli anni precedenti ed evidenziano la sostenibilità finanziaria e l'efficienza operativa della società.

Il GAL ha per oggetto lo svolgimento di servizi ritenuti strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente (art.4, co. 1), svolgendo un ruolo strategico per l’Ente.

Anche se il Gruppo presenta un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, co. 2, lett. b), nessun compenso è riconosciuto agli stessi ai sensi delle linee guida della misura 1.9 del PSR Calabria.

L’esito della ricognizione è il mantenimento senza interventi.

Conclusioni

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.

Le partecipazioni detenute dall'Ente, come già accennato, rientrano tra le condizioni che, ai sensi del c. 2 dell'art. 20 del TUSP, determinano il presupposto per l'avvio di misure di razionalizzazione delle partecipate, il fatturato minimo (1 milione di euro) ed il rapporto amministratori/ dipendenti rappresentano due parametri oggettivi, di cui è immediata la verifica in capo alle singole società.

Eppure, tralasciando il dibattito che ha preceduto l'individuazione dei suddetti parametri da parte del legislatore, il conseguimento di un fatturato medio inferiore al milione di euro oppure una situazione di assenza di dipendenti non costituiscono per forza una condizione di inefficienza.

Particolari condizioni del contesto geografico, territoriale o socio - demografico in cui si trova l'ente locale ovvero la natura dei servizi affidati, possono inibire la possibilità, alla società partecipata, di raggiungere il valore soglia del milione di euro di fatturato, pur rappresentando l'affidamento di servizi alla medesima partecipata, la soluzione più conveniente per lo stesso ente socio; al pari, l'assenza di dipendenti può rappresentare una scelta strategica della partecipata, funzionale a disporre di una struttura di costi più flessibile, senza compromettere l'operatività, garantita ad esempio dal ricorso a service esterni.

Le considerazioni evidenziate trovano un'interessante ed autorevole conferma nella "Relazione sul controllo dei piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute dagli enti locali valdostani al 31.12.2021" approvata con deliberazione n. 23/2023 dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Val d'Aosta. I magistrati contabili, riscontrando i provvedimenti di ricognizione adottati dai Comuni, hanno rilevato la diffusa presenza di società partecipate che, all'esito delle verifiche condotte, non rispettavano le condizioni sopra evidenziate riferite alla soglia del milione di fatturato ed alla presenza di dipendenti in misura superiore agli amministratori. Nella maggioranza dei casi, gli enti soci non hanno individuato misure di razionalizzazione rispetto a tali società, evidenziando la logicità delle scelte organizzative delle partecipate in merito all'assenza di

dipendenti ed il conseguimento di un'apprezzabile solidità aziendale e capacità reddituale pur a fronte di un fatturato inferiore al milione di euro.

Come emerge dallo stralcio di deliberazione richiamato, l'orientamento della Corte dei conti Val d'Aosta rappresenta, ancorché riferito ad uno specifico ambito (società idroelettriche), un orientamento consolidato, che si ritiene di condividere integralmente in questa sede: l'obiettivo della norma sulla razionalizzazione delle partecipate è quello di contrastare le soluzioni gestionali non convenienti per la collettività di riferimento, senza dover per forza intervenire su realtà consolidate che, all'esito di monitoraggi periodici, si confermino come le scelte più efficienti ed efficaci per fornire servizi nel contesto di riferimento. L'applicazione delle condizioni previste dal legislatore per valutare l'introduzione di misure di razionalizzazione deve pertanto essere condotta con ragionevolezza, basando gli esiti della ricognizione sulla combinazione tra la verifica dei parametri normativi e l'assunzione di responsabilità degli amministratori locali circa l'attivazione o meno di misure di razionalizzazione sulle partecipate.

Si rimanda alla prossima ricognizione, la verifica periodica delle partecipate e l'eventuale dismissione delle partecipazioni societarie, 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, 23/11/2023

Il Segretario

Dott. Fedele Vena

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