



Relazione tecnica a supporto della Revisione straordinaria delle partecipazioni

(ex. art. 24 DLgs 175 del 2016, come integrato e modificato dal DLgs 100 del 2017)

1. Premessa normativa

L'art. 24 "Revisione straordinaria delle partecipazioni" del D.Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 (T.U.S.P. – "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica") integrato e modificato dal Decreto Legislativo correttivo 16 giugno 2017, n. 100, dispone che le Amministrazioni Pubbliche effettuino, entro il 30 settembre 2017, con provvedimento motivato ed obbligatorio da parte dell'Organo consiliare, la "Revisione straordinaria" delle partecipazioni dirette ed indirette detenute alla data di entrata in vigore del Decreto stesso, ossia al 23 settembre 2016.

L'esito di tale ricognizione, anche nel caso in cui un ente non abbia partecipazioni, dovrà essere comunicato, attraverso l'applicativo Partecipazioni del portale del Tesoro, con cui il Dipartimento del Tesoro effettua annualmente la revisione delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentati delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti.

Il Comune, dunque, deve provvedere ad effettuare una ricognizione di tutte le sue partecipazioni societarie detenute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle che devono essere alienate.

Con la delibera n. 19/SEZAUT/IMPR/2017 del 21 luglio 2017 la Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, ha provveduto ad adottare le linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, D.Lgs n. 175/2016.

Tale revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, prevista dall'art. 24 del TUSP, si affianca, a tunc, alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni, imposta annualmente dall'art. 20.

Per espressa previsione dell'art. 24, comma 2°, del TUSP, "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".

2. Tipologia di partecipazioni ammesse dalla legge

All'art. 4 del TUSP il Legislatore, dopo aver affermato il generale limite secondo cui non è ammessa la partecipazione a società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione pubblica (art. 4, comma 1°), individua una serie di attività ritenute ammissibili per le società a partecipazione pubblica.

Nel dettaglio, l'art. 4, comma 2°, del TUSP stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, mantenere partecipazioni, dirette o indirette, solo in società di produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4, comma 2°, lettera a), in società di progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs 50/2016 (art. 4, comma 2°, lettera b), in società per la 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'art. 180 del

D.Lgs 50/2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1° e 2° (art. 4, comma 2°, lettera c), in società di autoproduzione di beni o servizi strumentali agli Enti pubblici partecipanti (art. 4, comma 2°, lettera d), nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento e in società di 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'art. 3, comma 1° lettera a), del D.Lgs 50/2016.

Società che producono servizi di interesse generale

Per quanto riguarda i servizi di interesse generale possiamo notare come tale concetto, di derivazione comunitaria, abbia gradualmente sostituito quello classico di servizi pubblici locali che si era affermato nel nostro ordinamento nazionale sin dagli anni Novanta.

Del resto, già da alcuni anni, la giurisprudenza ha confermato l'equivalenza delle due definizioni, sottolineata in particolare dalla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 325 del 17.11.2010, ha chiarito che, sebbene in ambito comunitario non venga mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno "contenuto omologo".

Infatti, come precisato dalla Suprema Corte, entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento ad un servizio che:

- a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato";
- b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni.

Rientrano nell'ambito della categoria dei servizi di interesse generale, tra gli altri, i servizi pubblici di distribuzione del gas naturale, gestione dei rifiuti urbani, trasporto pubblico locale, gestione della sosta tariffata.

Società di autoproduzione di beni o servizi strumentali

Per quanto riguarda l'autoproduzione di beni o servizi strumentali si tratta, in sostanza, delle cosiddette società strumentali introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 13 del D.L. n. 223 del 04.07.2006 coordinato con la Legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 recante: "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".

Il TUSP non offre una definizione di "*società strumentale*", come invece era stato richiesto dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere reso sulla bozza di Decreto.

L'ambito nel quale gli Enti Locali possono fare ricorso a tale strumento è quello della produzione di beni o servizi strumentali rivolti non all'utenza, ma agli stessi enti partecipanti, in via diretta o indiretta, per il soddisfacimento di esigenze proprie degli enti medesimi e quindi per svolgere funzioni di supporto degli stessi. In altri termini, la strumentalità sussiste quando l'attività che le società sono chiamate a svolgere sia rivolta agli stessi enti partecipanti o affidanti per svolgere le funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche.

La disposizione di cui all'art. 4, comma 2°, lettera d, del TUSP che ammette l'attività di *“autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli Enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento”*, deve essere letta congiuntamente al successivo comma 4°, che così dispone: *“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'art. 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti”*, e questo al fine di evitare forme distorsive della concorrenza. Così disponendo, il Legislatore mantiene distinti i due aspetti dell'esclusività dell'oggetto sociale e della prevalente operatività con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti che, peraltro, devono risultare espressamente dallo statuto sociale.

In proposito, ancorché il TUSP presenti alcuni elementi di ambiguità dal punto di vista applicativo, appare utile chiarire che, in termini generali, l'obbligo dell' *“oggetto sociale esclusivo”* non va inteso nel senso che sono vietate le società *“multiutilities”*, cioè quelle che prevedono nel proprio oggetto una pluralità di servizi strumentali, ma quelle che nel proprio oggetto sociale prevedono sia servizi strumentali che servizi di interesse generale.

Si osserva, a margine, che non è sempre agevole identificare un servizio come attività strumentale. Negli ultimi anni sono state numerose le pronunce rese dall'Antitrust che, nell'esercizio dell'attività consultiva a favore degli Enti locali, è stata chiamata a fugare non pochi dubbi in proposito.

Altre partecipazioni ammesse

Come accennato sopra, oltre alle società di produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, comma 2°, lettera a) e a quelle di autoproduzione di beni o servizi strumentali agli Enti pubblici partecipanti (art. 4, comma 2°, lettera d), il Legislatore definisce legittima anche la partecipazione ad altri tipi di società che però non risultano di interesse ai fini della presente relazione e quindi non saranno prese in considerazione in sede di analisi.

Si tratta, comunque ed a titolo chiarificatore, delle società aventi per oggetto sociale esclusivo:

- ✓ la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica (art. 4, comma 2°, lettera b);
- ✓ la realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero l'organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato (art. 4, comma 2°, lettera c);
- ✓ servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (art. 4, comma 2°, lettera e);

- ✓ la valorizzazione del patrimonio di amministrazioni pubbliche sulla base di un accordo di programma (art. 4, comma 3°).

Ulteriori requisiti di ammissibilità

Per essere considerate ammesse dalla normativa non è sufficiente che le partecipazioni oggetto di ricognizione siano riconducibili ad una delle suindicate categorie previste all'art. 4, commi 1°, 2°, 3° del TUSP, ma è necessario che non ricadano in una delle ipotesi di cui all'art. 20, comma 2° del TUSP.

Tale disposizione prevede che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in:

- ✓ società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, comma 2°, lettera b);
- ✓ società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2°, lettera c);
- ✓ società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (art. 20, comma 2°, lettera d);
- ✓ 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 (art. 20, comma 2°, lettera e).

3. Atti già adottati e Principi ispiratori del processo di razionalizzazione avviato

Il Comune di Monte San Pietro ha già adottato ai sensi dell'art. 1, c. 612, Legge 23 dicembre 2014, n. 190, un piano operativo di razionalizzazione approvato con le seguenti deliberazioni:

- ✚ *Delibera Giunta comunale n. 18 del 2 aprile 2015 avente ad oggetto "APPROVAZIONE PROPOSTA PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE";*
- ✚ *Delibera Consiglio comunale n. 12 del 09 aprile 2015 "APPROVAZIONE PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE";*
- ✚ *Delibera Giunta comunale n. 15 del 31 marzo 2016 avente ad oggetto "APPROVAZIONE RELAZIONE CONSUNTIVA PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE";*
- ✚ *Delibera Consiglio comunale n. 30 del 08 aprile 2016 "APPROVAZIONE RELAZIONE CONSUNTIVA PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE".*

Tale nuovo provvedimento ricognitivo, quindi, costituisce aggiornamento ai sensi dell'art. 24, c.2. T.U.S.P.

3. Analisi delle singole partecipazioni

Il quadro delle società partecipate direttamente dal Comune di Monte San Pietro è il seguente:

Partecipazione		Descrizione
Società partecipate	SE.CIM. S.R.L.	Gestione servizi cimiteriali
	HERA SPA	Gestione dei servizi di acqua-luce-gas-gestione dei servizi ambientali
	LEPIDA SPA	Impianto, sviluppo, manutenzione e gestione delle reti e sistemi

Il Comune di Monte San Pietro non detiene partecipazioni indirette.

Hera Spa

Il Comune è ad oggi proprietario di 2.079.634 azioni di Hera Spa pari allo 0,14% del capitale sociale.

Di tali azioni n. 1.500.000 sono sottoposte a blocco.

La proprietà delle azioni Hera Spa deriva dalla originaria proprietà di una quota della società Seabo. A seguito dell'accordo tra i soci per la costituzione di Hera Spa del 22 maggio 2002, la società si è formalmente costituita il 1° novembre 2002 ed è stata quotata in borsa dall'anno 2003.

I titoli azionari di Hera Spa sono quotidianamente negoziati nella borsa mobiliare italiana. La quota di capitale di proprietà del Comune si può considerare irrisoria rispetto al capitale sociale complessivo.

La quota di capitale di Hera Spa è sì una "*partecipazione societaria*", ma trattandosi di azioni quotate sul mercato mobiliare italiano, quindi negoziabili ogni giorno, le decisioni in merito al pacchetto azionario in Hera Spa del Comune esulano dal presente piano.

La Società Gruppo Hera S.p.A. nasce come gestione dei servizi per la gestione dei servizi ambientali (raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, speciali pericolosi e non pericolosi, raccolta differenziata, pulizia delle aree pubbliche; bonifica delle aree da sostanze contaminanti), gestione del servizio idrico integrato e servizi gas ed elettrici.

E' intenzione dell'Amministrazione mantenere la partecipazione, seppur minoritaria, nella società, per continuare a fruire dell'erogazione dei servizi, anche perché l'attività svolta dalla società non è ottenibile con quelle caratteristiche e garanzie per l'interesse generale, all'interno del mercato.

Non si ritiene la quota di partecipazione societaria significativa, in quanto inferiore al 5%.

Società Se.cim Srl

La società Secim Srl è partecipata dal Comune di Monte San Pietro, in quanto proprietario per il 33,33%.

Le altre quote sono di proprietà del Comune di Zola Predosa per il 33,33% e della Società Adopera Srl per il restante terzo (Adopera Srl è una società totalmente controllata dal Comune di Casalecchio di Reno).

La costituzione di tale società è stata autorizzata con delibera di Consiglio Comunale n. 108 del 27.11.2008, esecutiva, ad oggetto “Costituzione di una società pubblica per la gestione e l'erogazione dei servizi cimiteriali con i Comuni di Zola Predosa e di Casalecchio di Reno. Adempimenti conseguenti - Variazione di bilancio”.

La costituzione è avvenuta con atto del 9 dicembre 2008 di fronte al notaio Lorenzo Luca, atto repertorio n. 13.567 raccolta 6.402.

L'oggetto della Società è “*lo svolgimento[...] dei servizi cimiteriali*” (art. 3 dello Statuto).

La società ha durata a tempo indeterminato.

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la Società Secim Srl, in quanto gestisce servizi strumentali dell'Ente Locale.

Società Lepida Spa

La Società Lepida Spa è di proprietà del Comune per lo 0,0015% con una quota di € 1.000.

Il Comune ha aderito alla società con deliberazione del Consiglio Comunale n. 100 del 28.12.2009, esecutiva, ad oggetto “Partecipazione del Comune di Monte San Pietro alla Società Lepida S.p.A.”.

La Società Lepida Spa è società costituita dalla Regione Emilia-Romagna l'1 agosto 2007, con atto del notaio Stame Rep. n. 50.749 fascicolo n. 19.094. Nel 2008 è stato deliberato un ulteriore aumento di capitale sociale al fine di consentire agli Enti pubblici della Regione di diventare soci e partecipare compiutamente ai descritti obiettivi della rete privata delle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna, come previsto dalla L.R. 11/2004, nonché di fruire dei vantaggi relativi all'erogazione dei servizi, previsti per i soli enti soci.

La Società Lepida Spa è quindi società *multipartecipata* strumentale degli enti proprietari.

Ha per oggetto sociale (articolo 3 dello Statuto) “*l'esercizio delle seguenti attività, rientranti nell'ambito di pertinenza di pubbliche amministrazioni ed altri soggetti pubblici che detengono una partecipazione nella Società, concernenti la fornitura della rete secondo quanto indicato nell'art. 10, comma 1, 2 e 3 della legge regionale n. 11/2004;*

I. realizzazione e gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni [...]

II. fornitura di servizi di connettività sulla rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni [...];

III. realizzazione e manutenzione delle reti locali in ambito urbano (di seguito MAN) integrate nella rete regionale a banda larga [...];

IV. fornitura delle sottoreti componenti le MAN per il collegamento delle proprie sedi;

V. fornitura dei servizi di centro operativo di supervisione e controllo della rete telematica regionale[...];

VI. fornitura in accordo con i Soci di tratte di rete e di servizi nelle aree a rischio digital divide;

VII. fornitura di tratte di rete e di servizi a condizioni eque e non discriminanti ad enti pubblici locali e statali, ad aziende pubbliche, alle forze dell'ordine per la realizzazione di infrastrutture a

banda larga per il collegamento delle loro sedi nel territorio della regione Emilia-Romagna;
 VIII. realizzazione e gestione della rete radiomobile a tecnologia TETRA [..];
 IX. fornitura di servizi sulla rete radiomobile [..];
 X. acquisto, sviluppo, erogazione e offerta, nel rispetto e nei limiti delle normative comunitarie e nazionali in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture, di servizi di telecomunicazione ed informatici e/o affini[.];
 XI. fornitura di servizi derivanti dalle linee di indirizzo per lo sviluppo dell'ICT e dell'e-government [..]”

La Società Lepida Spa, di fatto, è lo strumento operativo dei Comuni associati per assicurare l'esercizio a livello regionale di funzioni strumentali.

E' intenzione dell'Amministrazione mantenere la partecipazione, seppur minoritaria, nella società, per continuare a fruire dell'erogazione dei servizi, anche perché l'attività svolta dalla società non è ottenibile, con quelle caratteristiche e garanzie per l'interesse generale, all'interno del mercato.

Non si ritiene la quota di partecipazione societaria significativa, in quanto inferiore al 5%.

Azioni previste - Conclusioni

Le decisioni del Comune di Monte San Pietro nel campo in argomento vanno lette in un'ottica di continuità rispetto ad un percorso già avviato al fine della progressiva razionalizzazione delle proprie partecipazioni societarie.

L'attuale revisione straordinaria, richiesta dalla recente normativa in materia, dovrebbe portare ad un ulteriore passo in avanti piuttosto significativo nell'insieme delle Pubbliche Amministrazioni.

Al fine di offrire una visione di sintesi delle risultanze della ricognizione effettuata, nella tabella seguente si riporta un prospetto riassuntivo delle partecipazioni con l'indicazione del loro mantenimento o meno da parte dell'Ente:

Società	Quota dell'Ente	Servizi erogati	Scelta proposta
Hera S.p.A.	diretta 0,14%	Gestione servizi di acqua-luce-gas-gestione servizi ambientali	<u>Mantenimento</u> della partecipazione
Lepida S.p.A.	diretta 0,0015%	Impianto, sviluppo, manutenzione e gestione delle reti e sistemi	<u>Mantenimento</u> della partecipazione
Secim srl	diretta 33,33%	Gestione servizi cimiteriali	<u>Mantenimento</u> della partecipazione

Monte San Pietro, 19/09/2017

Il Responsabile del 1° e 2° Settore
 Dott.ssa Emanuela Rivetta