

ALLEGATO C)

RELAZIONE TECNICA

Inquadramento normativo

Il 23.9.2016 è entrato in vigore il nuovo Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al D. lgs. 175/2016 (TUSP), attuativo dell'art. 18 della legge delega n. 124/2015, c.d. Legge Madia, successivamente oggetto di un correttivo di cui al D. Lgs. 16 giugno 2017 n. 100.

L'intervento normativo, nel riassumere in un quadro organico le numerose disposizioni vigenti in materia, ridisegna la disciplina delle società partecipate da pubbliche amministrazioni, con la finalità di ridurre e razionalizzare il fenomeno delle partecipazioni pubbliche, promuovere un'efficiente gestione delle medesime e la qualità dei servizi pubblici erogati, contenere la spesa pubblica, nonché tutelare e promuovere la concorrenza.

Il Testo unico ha stabilito:

- condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, ridisegnando le regole per la loro costituzione, assunzione, mantenimento ovvero alienazione;
- i criteri di amministrazione e controllo delle società pubbliche (numero degli amministratori, requisiti, compensi); il regime di responsabilità degli organi; l'assoggettabilità a fallimento e alle procedure concorsuali;
- disposizioni finalizzate all'economicità, all'efficienza e alla trasparenza della gestione delle società pubbliche, mettendo in capo agli enti pubblici controllori la definizione di obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento.

L'art. 4 del TUSP prevede condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica, diretta e indiretta, ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni anche di minoranza.

Tale disposizione introduce un limite di carattere generale: le società a totale o parziale partecipazione pubblica devono avere per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente partecipante.

Nell'ambito di tale principio generale, l'art. 4 al comma 2 specifica le attività di produzione di beni e di servizi il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica:

- 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;

In merito alla definizione dei servizi di interesse generale, si citano le seguenti disposizioni:

- art. 2 lett. h) TUSP: definisce i «servizi di interesse generale» le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
- art. 2 lett. i) TUSP: definisce i «servizi di interesse economico generale» i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

In merito alle finalità dell'Ente locale, si citano le seguenti disposizioni:

- art. 3 del D. Lgs. 267/2000: stabilisce che il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; il Comune è titolare di funzioni proprie e di quelle conferite con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà;

-art. 13 del D. Lgs. 267/2000: stabilisce che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze;

-art. 112 del D. Lgs. 267/2000: stabilisce che gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali;

-art. 14 comma 27 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in L. 30 luglio 2010, n. 122: elenca una serie di attività che costituiscono funzioni fondamentali dei Comuni, tra le quali "l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale".

Riguardo ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, occorre considerare le competenze, anche in materia di affidamento e controllo dei servizi, attribuite agli enti di governo degli ambiti ex art. 3-bis del D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011.

Le disposizioni dell'art. 4, unitamente a quelle di cui all'art. 20 (che saranno analizzate infra) sono state alla base di un importante adempimento per gli enti locali in tema di partecipazioni, ovvero la revisione straordinaria disciplinata dall'art. 24 del TUSP : le 4 amministrazioni pubbliche dovevano effettuare, con provvedimento motivato, entro il 30.9.2017, la ricognizione di tutte le partecipazioni detenute al 23.9.2016, individuando quelle che dovevano essere alienate od oggetto di misure di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione.

Infine, è posto in capo agli Enti locali l'adempimento di cui **all'art. 20 del TUSP**, oggetto della presente analisi, ovvero la **razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche**:

fermo quanto previsto dal citato art. 24 del TUSP, a partire dall'anno 2018 e con riferimento al 31.12.2017 le Pubbliche Amministrazioni effettuano annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette e indirette, **e predispongono, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto** per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Il piano di razionalizzazione, corredato di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione delle modalità e tempi di attuazione, è adottato ove in sede di analisi si rilevino le seguenti fattispecie (art. 20 comma 2):

- 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 (nelle more della prima applicazione di tale criterio, si applica la soglia di fatturato medio di euro 500.000,00);
- 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

Anche ai fini dell'adempimento in oggetto, le disposizioni dell'art. 4 e dell'art. 20 "fanno sistema" al fine di valutare il quadro complessivo dei criteri che consentono ovvero vietano il mantenimento delle partecipazioni societarie.

Per effettuare l'analisi, occorre in primo luogo, verificare la sussistenza del presupposto per il mantenimento delle singole partecipazioni, ovvero della loro stretta necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune.

Entro il suddetto limite, il Comune può mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività indicate all'art. 4 comma 2 del TUSP, e soprariportate.

A seguito della verifica preliminare della sussistenza di entrambi i requisiti, per ogni partecipazione deve essere effettuata l'ulteriore verifica del rispetto dei requisiti previsti dall'art. 20 comma 2 del TUSP.

Il provvedimento avente ad oggetto l'analisi delle partecipazioni ed il piano di riassetto deve essere trasmesso alla struttura del MEF incaricata del controllo e del monitoraggio sull'attuazione del TUSP e alla Corte dei conti - sezione di controllo.

Ai medesimi soggetti dovrà essere trasmessa, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, una relazione sull'attuazione del Piano, evidenziando i risultati conseguiti.

In caso di mancata adozione degli atti e di mancata trasmissione, è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa 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 applicano inoltre le norme sanzionatorie previste dall'articolo 24 (inibizione del socio pubblico all'esercizio di diritti sociali, liquidazione della partecipazione ovvero, ricorrendone i presupposti, liquidazione della società).

ANALISI DELL'ASSETTO COMPLESSIVO DELLE PARTECIPAZIONI DETENUTE DAL COMUNE DI PREGANZIOL AI SENSI DELL'ART. 20 TUSP:

Le partecipazioni detenute dal Comune oggetto di analisi sono le seguenti:

-n. 3 partecipazioni societarie dirette:

- 1) VERITAS SPA
- 2) MOBILITA' DI MARCA SPA
- 3) ASCO HOLDING SPA

VERITAS SPA	
Capitale sociale:	€ 145.397.150,00
Patrimonio netto al 31.12.2018:	€ 247.650.308,00
% di partecipazione al capitale sociale	0,000344%
Oggetto sociale	
<p>Società a capitale interamente pubblico detenuto dagli Enti locali Azionisti che svolge, secondo il modello dell'in house providing, attività di gestione di servizi pubblici locali, tra i quali in particolare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed il servizio idrico integrato nei Bacini territoriali ottimali di interesse. Veritas S.p.A. è società in house providing, il cui capitale sociale è detenuto dagli Enti Locali Soci che esercitano congiuntamente il controllo analogo sui servizi svolti. Dal 14.11.2014 ha emesso in mercati regolamentati strumenti finanziari quotati, assumendo quindi in esito a detta emissione lo stato di Eip (ente di interesse pubblico) ai sensi dell'art. 16 comma 1 D. Lgs 39/2010.</p>	
Riconducibilità della società all'art. 4, comma 1 D.Lgs. 175/2016 (attività della società strettamente necessaria per il perseguimento di finalità istituzionali):	
<p>L'attività della società è strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali, in quanto è concessionaria del servizio idrico integrato, che ai sensi del D. lgs. 03.04.2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue.</p>	
Riconducibilità della società ad una delle categorie ex art. 4, comma 2, D. Lgs. 175/2016:	
<p>La società rientra nella fattispecie di cui all'art 4 comma 2, lett. a): espleta un servizio di interesse generale.</p>	

MOBILITA' DI MARCA SPA	
Capitale sociale:	€ 23.269.459,00
Patrimonio netto al 31.12.2018:	€ 31.391.486,00
% di partecipazione al capitale sociale	0,73%
Oggetto sociale	
<p>La Società ha per oggetto principale l'esercizio di qualsiasi attività nel settore dei trasporti di persone e cose a mezzo di autolinee, ferrovie, tramvie, nonché l'esercizio di attività ad esse ausiliarie.</p>	
Riconducibilità della società all'art. 4, comma 1 D. Lgs. 175/2016 (attività della società strettamente necessaria per il perseguimento di finalità istituzionali):	
<p>La società svolge attività strettamente necessaria per il perseguimento di finalità istituzionali, in quanto è concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale, espressamente qualificato quale servizio pubblico di interesse generale di ambito locale, ai sensi della normativa citata al paragrafo "trasporto pubblico locale".</p>	
Riconducibilità della società ad una delle categorie ex art. 4, comma 2, D. Lgs. 175/2016:	
<p>La società rientra nella fattispecie di cui all'art 4 comma 2, lett. a): espleta un servizio di interesse generale.</p>	

ASCO HOLDING SPA	
Capitale sociale:	€ 140.000.000,00
Patrimonio netto al 31.12.2018:	€ 240.939.048,00
% di partecipazione al capitale sociale	1,07 %

oggetto sociale

La società ha per oggetto esclusivo lo svolgimento, direttamente o indirettamente, di attività di assunzione, detenzione e gestione di partecipazioni in società che operano nel settore dei servizi pubblici, dell'energia, delle infrastrutture, delle telecomunicazioni e dei servizi a rete.

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 27.09.2017 ad oggetto: "Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 24 del D.Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175. Ricognizione delle partecipazioni possedute ed individuazione partecipazioni da alienare" è stata deliberata, per quanto riguarda la società Asco Holding, l'azione di razionalizzazione di "fusione" con altre società del gruppo Asco, interpretando la fusione come idonea misura di razionalizzazione per superare la criticità di cui all'art 20, comma 2, lett. b) del D.Lgs 175/2016.

Il progetto di fusione con altra società del gruppo non ha trovato riscontro nelle decisioni assembleari societarie.

Successivamente, sono state contemplate quali misure di razionalizzazione la modifica dello Statuto di Asco Holding proposto dal Consiglio di Amministrazione della società - per consentire il mantenimento della holding ai Comuni soci trattandosi di modifiche determinanti una sostanziale revisione di Asco Holding S.p.a. allo scopo di adeguarne oggetto, finalità e modello ai principi contenuti nel T.U.S.P- rispetto alla quale questo Comune si è astenuto e che è stata approvata nell'Assemblea Straordinaria dei Soci di Asco Holding S.p.a. in data 23 luglio 2018.

In virtù dell'approvazione delle modifiche statutarie proposte dal Consiglio di amministrazione nell'assemblea straordinaria di Asco Holding S.p.a., tenutasi in seconda convocazione il giorno 23 luglio 2018, il Consiglio Comunale ha deciso, con propria deliberazione n. 39 del 31.07.2018, di rideterminare la propria azione di razionalizzazione nei confronti della propria società partecipata Asco Holding prevedendo come azione di razionalizzazione anche l'alienazione delle quote societarie per poter esercitare, eventualmente, anche il diritto di recesso dalla società.

L'Amministrazione non ha esercitato il diritto di recesso ai sensi dell'art. 2437, comma 2, lett a) e b) cod. civ. entro i termini statuari confermando la volontà di mantenere la partecipazione nella società così come stabilito nel piano di ricognizione straordinaria di cui alla deliberazione consiliare n. 55 del 27/09/2017, considerando l'attività di distribuzione del gas - una attività centrale svolta da Asco Holding s.p.a. (tramite la controllata AP Reti Gas) attraverso la gestione in concessione del servizio di distribuzione del gas - attività di servizio pubblico locale necessaria per il soddisfacimento di bisogni essenziali dei cittadini-utenti cosiddetti 'clienti aventi diritto alla tutela' ovvero 'clienti vulnerabili', che beneficiano delle tariffe e delle condizioni contrattuali stabilite dall'autorità a tutela degli stessi e, più in generale, per lo sviluppo economico e civile del Comune.

L'Assemblea in sede straordinaria il giorno 13 novembre 2019 ha approvato la "Modifica dello statuto mediante introduzione su impulso di alcuni soci, alla luce delle indicazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 578/2019, del sub art. 21 "Assemblea dei soci pubblici", con conseguente adeguamento della numerazione degli articoli successivi: deliberazioni inerenti e conseguenti" ovvero un'ulteriore modifica statutaria, che vede la creazione di un organo speciale deputato ad esprimere la volontà dei soci pubblici, rafforzando ulteriormente i poteri degli enti territoriali sulla governance della Società, già avviato con la modifica statutaria del luglio 2018.

Riconducibilità della società ad una delle categorie ex art. 4, comma 2, D. Lgs. 175/2016:

La società rientra nella fattispecie di cui all'art 4 comma 2, lett. d): autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni.

ACTT SERVIZI SPA

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 27.04.2016, il Comune di Preganziol ha approvato il Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, successivamente adottato con decreto del Sindaco in data 11.05.2016, ai sensi della Legge 190/2014 art. 1 comma 611, disponendo la dismissione della partecipazione azionaria in ACTT Servizi Spa, in quanto non presenti i criteri stabiliti dal legislatore per il mantenimento della stessa. Con determinazione n. 737 in data 16.12.2016 è stata indetta l'asta pubblica ad unico definitivo incanto con le modalità di cui agli artt 73, lett. c e 76, del R.D. 23.05.1924 N 827, per l'alienazione delle quote di partecipazione azionaria dei diversi comuni soci, pari al 28,58% del capitale sociale della società ACTT Servizi Spa. La succitata determinazione stabiliva che l'aggiudicazione definitiva della procedura di gara fosse subordinata all'esito della procedura di prelazione spettante agli altri soci nel rispetto dello Statuto della società ACTT Servizi Spa. Il bando d'asta è stato pubblicato nel GURI del 30.12.2016 con termine di scadenza della presentazione delle offerte in data 14.02.2017. Alla suddetta data non è pervenuta nessuna offerta e, pertanto, l'asta pubblica è andata deserta. Il Comune di Preganziol, ha ritenuto di non procedere all'indizione di una seconda asta pubblica, in ragione dei maggiori oneri derivanti dalla stessa e posto che tale obbligo non sussiste a livello regolamentare. L'Assemblea Generale di ACTT del 30/03/2017 ha deciso di procedere all'acquisto delle quote dei comuni recedenti liquidando le rispettive quote tramite la vendita di un immobile. In data 11.10.2018, come da ultima perizia di stima, al Comune di Preganziol è stato liquidato da ACTT Servizi Spa l'importo di € 314.694,16, valore rapportato al numero di azioni detenute, pari a n. 2.900 per il valore nominale della singola quota pari ad € 108,515226 .