Provincia di Cremona

Corso Vittorio Emanuele II, 17 Cremona - C.F.80002130195
Settore Risorse Economiche e Finanziarie

REVISIONE ORDINARIA DELLE PARTECIPAZIONI EX ART. 20, D.LGS. 19 AGOSTO 2016 N. 175 NEL TESTO MODIFICATO DAL DECRETO CORRETTIVO 100 DEL 16 GIUGNO 2017 – RELAZIONE TECNICA METODOLOGICA

1. Il nuovo quadro normativo

1.1 – Finalità della ricognizione

Il Testo Unico delle Società Partecipate (TUSP), varato con D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 in vigore dal 23 settembre 2016, stabilisce che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad effettuare annualmente la ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre dell'anno precedente, e procedere alla revisione ordinaria delle stesse alla luce delle nuove disposizioni normative al fine di individuare quelle che non sono riconducibili ad alcuna delle categorie ammesse o che non soddisfano i requisiti di legge, per le quali è prevista l'alienazione entro un anno dalla ricognizione.

L'art 20 Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche così recita:
"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 similari 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 dell'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 da' 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. "

Con il decreto correttivo n. 100 del 16 giugno 2017 sono state apportate le modifiche al testo unico del 2016, necessarie dopo la sentenza della Consulta sulla riforma Madia che ha imposto la ricerca di un accordo con Regioni ed enti locali. Intesa che ha portato a diverse modifiche, tra le quali l'abbassamento della soglia di fatturato sotto cui eliminare la partecipazione detenuta (da un milione a 500 mila euro, anche se solo per la fase ponte 2017-2019).

Le alienazioni o le azioni per la razionalizzazione attraverso la riduzione dei costi individuate devono essere portate a termine entro un anno dalla data di approvazione del piano di revisione straordinaria.

Si richiama inoltre la deliberazione n. 398 del 21 dicembre 2016 con la quale la Corte dei Conti Lombardia evidenzia che, in base al quadro normativo attuale, la decisione finale in ordine alla acquisizione di una partecipazione ovvero al mantenimento delle quote di partecipazione, va comunque assunta dal Consiglio dopo aver valutato ogni aspetto, ivi comprese le concrete finalità perseguite dall'ente, la concreta attività che la società dovrà svolgere "*in considerazione della caratterizzazione degli enti locali come enti a fini generali*" (Cons. Stato, V, 27 settembre 2004, n. 6317).

1.2 – Tipologia di partecipazioni ammesse dalla legge

All'art. 4 del TUSP, 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), il legislatore indica le 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 aventi ad oggetto:
"a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e 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'art. 193 del d. lgs 50/2016 (codice dei contratti);
c)realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico privato 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;
d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente e 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, prestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a)",
- ovvero, al solo scopo di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, *"in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio (..) tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato".*

E' fatta salva la possibilità di mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale a rete di cui all'art. 3 -bis del DL 138/2011 e smi, anche al di fuori del territorio provinciale, e in società che, alla data di entrata in vigore del decreto correttivo, risultino costituite e autorizzate per la gestione di case da gioco, fattispecie non applicabili alla Provincia di Cremona, così come è fatta salva la possibilità di mantenere le partecipazioni in società costituite in attuazione dell'art. 34 del reg. CE 1303/2013 (gruppi di azione locali) e in società aventi per oggetto la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, fattispecie applicabili alla Provincia di Cremona, come meglio esplicitato in seguito.

1.3 – Il concetto di "servizi di interesse generale"
Per quanto riguarda i servizi di interesse generale notiamo 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.

1.4 – La definizione 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 DL n. 223 del

04.07.2006.
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.

1. 5 – 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 similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2, lettera c);
• società che, nel triennio precedente, da intendersi 2020/2022 abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 1.000.000,00 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).

1.6 - Relazione sullo stato di attuazione dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art.30 del dlgs 2022/201
A partire dal 2023 è la necessità di predisporre una relazione sullo stato di attuazione dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art.30 del dlgs 2022/201: la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e

del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico.
La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.
Detta ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.
Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. - Analisi delle singole partecipazioni
Esaurita la premessa sul nuovo quadro normativo, si rende ora necessaria l'analisi delle singole partecipazioni dell'Ente alla luce delle prescrizioni e dei criteri previsti dal TUSP ed illustrati al precedente punto 1.

Il TUSP prevede che vengano considerate sia le partecipazioni dirette che quelle indirette, se derivate da una "tramite" di controllo: si specifica che relativamente alla nozione di "**società a controllo pubblico**" è stata considerata la definizione specificata dal TUSP all'art. 2 e più precisamente:
– lett. m) "società a controllo pubblico": le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

– lett. 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.

A tal riguardo l'art. 2359 – Società controllate e società collegate – del codice civile dispone: << S*ono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate*. >>;

L'orientamento espresso dal MEF il 15 febbraio 2018 ai sensi dell'art. 15 comma 2 del d.lgs 175/2016 e smi sulla corretta individuazione della nozione di "società a controllo pubblico". Secondo il MEF la lettura combinata delle lettere b) e m) dell'art . 2 del TUSP induce a ritenere che si sia voluto ampliare la fattispecie del "controllo" prevedendo anche che possa essere esercitato da più amministrazioni congiuntamente, anche a prescindere dall'esistenza di un vincolo legale, contrattuale, statutario o parasociale e che si realizza una ulteriore ipotesi quando, in applicazione di norme di legge, o statutarie, o 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.

In tal senso vengono compilate le schede di rilevazione delle partecipazioni pubbliche del MEF.

Si considerano, al fine della revisione ordinaria delle partecipazioni, alcune partecipazioni indirette, possedute dall'Ente in quanto derivano da partecipazioni definibili di controllo, per SpA Autostrade Centropadane, Padania Acque SpA e Consorzio It.

RICOGNIZIONE DELLE PARTECIPAZIONI DIRETTE E INDIRETTE DETENUTE NEL MESE DI DICEMBRE 2025

PARTECIPAZIONI DIRETTE

Autostrade Centropadane SpA
Centropadane Engineering srl
Cremona Fiere SpA
GAL Oglio Po scarl
Padania Acque SpA
Consorzioit srl

PARTECIPAZIONI INDIRETTE (soggette a piano di revisione ordinario in quanto derivanti da partecipazioni dirette di controllo)

Per il tramite di SpA Centropadane
Stradivaria SpA
Autostrade Lombarde SpA
Società di progetto BreBeMi SpA

Per il tramite di PADANIA ACQUE SpA
GAL Terre del Po 2.0 scarl
GAL Oglio Po scarl

Per il tramite di CONSORZIO IT
SCS srl
REI Reindustria

A seguito dell'emanazione, da parte del Dipartimento del Tesoro del MEF, in accordo con la Corte dei Conti, delle linee guida per la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche ex art.20 del decreto Madia, viene utilizzato il modello di piano standard indicato nelle linee guida testè citate, che prevede:

1- una scheda riportante dati dell'amministrazione;
2 - l'elenco delle partecipazioni, dirette e indirette detenute alla data di predisposizione della ricognizione e pertanto oggetto di revisione, comprensivo di una rappresentazione grafica e delle azioni che si intendono intraprendere per la razionalizzazione;
3 - una scheda anagrafica di rilevazione per ciascuna società nella quale si analizza il possesso dei requisiti previsti dal TUSP e in particolare art. 4 e art. 20.