

RELAZIONE TECNICA

1. Quadro normativo di riferimento

La legislazione in materia di partecipazioni degli Enti Locali in società di capitali è stata oggetto nel corso degli anni di continui e non univoci cambiamenti che hanno modificato a più riprese il quadro di riferimento.

L'art. 1, commi 611, e seguenti della legge 190/2014 - “Legge di stabilità 2015” imponeva alle Pubbliche Amministrazione l'adozione di un Piano di razionalizzazione delle società partecipate entro il 31.3.2015, 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*”.

Il D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, emanato in attuazione dell'art. 18, legge 7 agosto 2015 n. 124, costituisce il nuovo Testo unico in materia di Società a partecipazione Pubblica (T.U.S.P.), come integrato e modificato dal Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (di seguito indicato con “Decreto correttivo”). Ai sensi del predetto T.U.S.P. (cfr. art. 4, c.1) le Pubbliche Amministrazioni, ivi compresi i Comuni, non possono, direttamente o indirettamente, mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Fermo restando quanto sopra indicato, possono essere mantenute partecipazioni in società:

– esclusivamente per lo svolgimento delle attività indicate dall'art. 4, c. 2, del T.U.S.P., comunque nei limiti di cui al comma 1 del medesimo articolo:

- 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) *auto produzione 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”;*

– 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*”.

Per effetto dell'art. 24 T.U.S.P., entro il 30 settembre 2017 le Pubbliche Amministrazioni dovevano provvedere ad effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni dallo stesso possedute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle oggetto di razionalizzazione. Il Piano di revisione annuale costituisce aggiornamento del Piano di razionalizzazione approvato nel 2015 (art. 24, comma 2). Ai fini di cui sopra dovevano essere alienate od oggetto delle misure di cui all'art. 20, commi 1 e 2, T.U.S.P. – ossia di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione – le partecipazioni per le quali si verificava anche una sola delle seguenti condizioni:

1) non hanno ad oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, di cui all'art. 4, c. 1, T.U.S.P., anche sul piano

della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di gestione diretta od esternalizzata del servizio affidato, nonché della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa, come previsto dall’art. 5, c. 2, del Testo unico;

2) non sono riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all’art. 4, c. 2, T.U.S.P.,

3) previste dall’art. 20, c. 2, T.U.S.P.:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie delle due precedenti categorie;

b) società che risultano 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 2014-2016, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500 mila 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, tenuto conto che per le società di cui all’art. 4, c. 7, D.Lgs. n. 175/2016, ai fini della prima applicazione del criterio in esame, si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all’entrata in vigore del Decreto correttivo;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all’art. 4, T.U.S.P.

L’art. 20 citato prevede inoltre che, annualmente, venga effettuata entro il 31/12 un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui si detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrono i presupposti del citato art. 20, comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

I provvedimenti e gli esiti delle cognizioni ordinaria e straordinaria, in applicazione del T.U.S.P., sono comunicati in apposita sezione dell’applicativo *Partecipazioni* del Dipartimento del tesoro (<https://portaletesoro.mef.gov.it>) e sono trasmessi alla Corte dei conti e, in particolare, alla Sezione regionale di controllo.

*** ***

2.I precedenti piani di razionalizzazione e le misure attuate

- Con deliberazione consiliare n. 59 del 21/12/2019, è stato approvato il piano di revisione annuale delle partecipazioni detenute dal Comune di Ponsacco alla data del 31/12/2018, ai sensi dell’art. 20 del TUSP. Il Piano prevedeva le seguenti misure di razionalizzazione:
 - 1) Fusione per incorporazione di Gea s.r.l. In Geofor Patrimonio s.p.a., da realizzarsi entro il 2018.
 - 2) Messa in liquidazione di Cerbaie s.p.a., da realizzarsi entro il 2020.

Le misure di razionalizzazione si sono svolte nel modo seguente:

- 1) previa trasformazione di Geofor Patrimonio da s.p.a. a s.r.l. è stata deliberata dalle assemblee delle due società la fusione per incorporazione di Gea Patrimonio in Geofor Patrimonio (la fusione si è perfezionata con decorrenza 28.5.2018), la percentuale di partecipazione a Geofor Patrimonio Spa del Comune di Ponsacco è passata dallo 0,08% allo 0,03%.
- 2) in data 5.6.2018 è stata deliberata dall’Assemblea la messa in liquidazione di Cerbaie s.p.a., procedura in corso.

Nel 2020 si è conclusa la fase di liquidazione di Compagnia Pisana Trasporti s.r.l. in liquidazione dal 2012, la procedura si è aperta prima dell’avvento del TUSP.

*** ***

3. Analisi delle partecipazioni societarie del Comune e razionalizzazione periodica 2024

Entro il 31.12.2024 il Comune ha espletato una nuova analisi dell'assetto complessivo delle società in cui si detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, ove ne ricorrono i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

Il Dipartimento del Tesoro e la Corte dei Conti hanno fornito linee guida per la redazione del provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da adottare ai sensi dell'art. 20 del TUSP. In base a quanto stabilito dalle citate linee guida costituiscono oggetto della revisione periodica le partecipazioni detenute alla data del 31/12/2023 (così come previsto dall'art. 26, comma 11, del TUSP):

- tutte le partecipazioni dirette, di controllo e non di controllo;
- le partecipazioni indirette detenute dall'ente per il tramite di una società o altri organismi soggetti al controllo da parte della stessa amministrazione o di più pubbliche amministrazioni congiuntamente.

Il Comune di Ponsacco, nel corso degli ultimi anni, non ha promosso la costituzione di nuove società o acquisito significative partecipazioni in società esistenti. Tutte le partecipazioni detenute, ad eccezione della partecipazione in Farmavaldera Srl, sono di scarsa entità e conseguono ai processi che hanno investito negli ultimi anni tutto il sistema dei servizi pubblici locali a partire dalla trasformazione delle vecchie aziende municipalizzate Trattandosi di partecipazioni che coinvolgono più Comuni dell'area territoriale estesa, la partecipazione e le scelte di politica societaria espresse dalle assemblee sono frutto di decisioni assunte a livello associato da parte dei sindaci dei comuni dell'area (che esercitano i diritti del socio ex art. 9, comma 3, TUSP), assumendo tra questi ruolo preponderante di indirizzo quello dei comuni di maggiori dimensioni detentori di partecipazioni maggioritarie. Di conseguenza anche le scelte di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dovrebbero essere il frutto di politiche locali condivise a livello territoriale di area, in relazione a processi e progetti di aggregazione che vedono coinvolti sempre più enti locali in una logica di politiche di aera vasta. Per questo motivo il Comune ha sostenuto e continua a sostenere l'opportunità di strutturare forme associate di servizio alle assemblee, che garantiscano anche i Comuni di minori dimensioni, con quote modeste in società a partecipazione parcellizzata, che hanno oggettiva impossibilità a sviluppare forme autonome di controllo e indirizzo. Al riguardo è stata altresì esclusa la sussistenza di "controllo" da parte del Comune - così come definito dall'art. 2, let. m), con rinvio all'art. 2359 c.c. - per le società a totale o maggioritaria partecipazione pubblica laddove la partecipazione comunale è comunque di scarsa entità e non consente di fatto, in assenza di patti parasociali, poteri di voto, maggioranze qualificate o simili, di poter incidere sulle decisioni gestionali e strategiche delle società stesse.

Se infatti la nozione di controllo, secondo le più recenti interpretazioni (cfr. C. Conti Liguria par. n. 175/2016), considera in "controllo pubblico" anche società controllate da più amministrazioni pubbliche in forma "congiunta"; lo stesso va apprezzato sempre alla stregua dei criteri ex art. 2359 c.c., allorché sia derivante da accordi, procedure, diritti di voto o maggioranze che attribuiscano concretamente anche al socio con partecipazione di modesta entità l'"influenza determinante" sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche e, quindi, implicanti quello che è stato definito il "concorso volitivo necessario" alla formazione della volontà del gruppo di comando. Pertanto, in relazione alle varie partecipazioni del Comune di Ponsacco, è fortemente dubitabile che lo stesso possa essere considerato come "co-controllante" ancorché in forma congiunta e che il suo voto sia "concretamente" necessario per l'assunzione delle decisioni, alla luce delle regole contenute negli statuti e in assenza di specifici patti parasociali o di coordinamento (cfr. al riguardo Consiglio Nazionale del Notariato – Studio n. 228/2017).

Il Comune detiene una partecipazione pari al 53,728% nella Società Farmavaldera Srl con i comuni di Capannoli, Santa Maria a Monte e Pomarance (il Comune di Pomarance è entrato nella compagine societaria nel 2021 con aumento del capitale sociale), verso la quale esercita - ai sensi dello Statuto - il controllo analogo congiunto insieme agli altri enti partecipanti, in quanto il suo voto è strettamente necessario per l'assunzione delle decisioni, alla luce delle regole contenute all'Art. 14 rubricato "Svolgimento dell'assemblea" dello Statuto della Società Farmavaldera Srl e dall'altro

canto la partecipazione detenuta non consente al Comune di esercitare un'influenza determinante. Si è assunta tale interpretazione anche alla luce della recente pronuncia della Corte dei Conti Sezioni Regionali in sede giurisdizionale (n.16/2019) che hanno ritenuto che la situazione di controllo da parte di amministrazioni pubbliche non può essere presunta in presenza di comportamenti univoci e concludenti, ma deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie o da patti parasociali che, siano in grado di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società. Nelle linee guida per il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli Enti Locali per l'esercizio 2018 si trae l'orientamento di ritenere sufficiente, ai fini dell'inclusione nel perimetro delle "società a controllo pubblico", il possesso della maggioranza del capitale sociale da parte di una o più amministrazioni.

Le scelte di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dovrebbero essere il frutto di politiche locali condivise a livello territoriale di area, anche in relazione a processi e progetti di aggregazione che vedono coinvolti sempre più enti locali in una logica di aera vasta.

Sulla nozione di "controllo pubblico congiunto" da parte di più amministrazioni pubbliche si sono riscontrate, interpretazioni giurisprudenziali non univoche, tanto da far ritenere auspicabile (cfr. atto di indirizzo ex art. 154/2 Tuel dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali) un intervento legislativo per rimuovere l'incertezza interpretativa.

La nozione di "controllo pubblico" della società, sebbene in astratto possibile anche in società controllate da più amministrazioni pubbliche in forma "congiunta", va in concreto apprezzata sempre alla stregua dei criteri ex art. 2359 c.c., allorché sia derivante da effettivi accordi, procedure, diritti di voto o maggioranze che attribuiscano concretamente anche al socio con partecipazione di modesta entità un'"influenza determinante" sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche e, quindi, implicanti quello che è stato definito il "concorso volitivo necessario" alla formazione della volontà del gruppo di comando.

Pertanto, in relazione alle varie partecipazioni del Comune di Ponsacco, è da escludersi che lo stesso possa essere considerato come "co-controllante", ancorché in forma congiunta con altri enti, e che il suo voto sia "concretamente" necessario per l'assunzione delle decisioni, alla luce delle regole contenute negli statuti e salvo specifiche clausole, patti parasociali o di coordinamento (cfr. al riguardo Consiglio Nazionale del Notariato – Studio n. 228/2017).

In questo senso si è espressa, come già sopra richiamata, la sentenza della Corte dei Conti, Sez. riunite in sede giurisdizionale, n. 25 del 29.7.2019 (conforme a C. Conti, sez. riunite giur. n. 16/2019; contra: C. Conti, sez. riunite in sede di controllo, n. 11/2019, che ritiene sufficiente la semplice maggioranza pubblica del capitale sociale per configurare il "controllo congiunto").

A tal riguardo occorre rilevare che, nel percorso di attuazione della riforma del servizio integrato dei rifiuti urbani, nel 2020 è stato approvato il nuovo statuto e patti parasociali della società interamente pubblica Reti Ambiente s.p.a. in conformità al modello della società in house dei comuni dell'ambito territoriale ottimale Toscana Costa, finalizzato all'affidamento del servizio da parte di ATO Toscana Costa, che la società esercita tramite proprie società operative locali, interamente partecipate. Queste ultime vengono inserite perciò nel presente piano quali partecipazioni indirette detenute tramite società a controllo pubblico congiunto. Sono previste per statuto e patto parasociale forme di controllo analogo anche sulle società operative locali operanti sul territorio di rispettiva competenza.

Sempre in ambito di società del servizio rifiuti è da rilevare che, alla data della rilevazione Geofor Patrimonio s.r.l. è senza dipendenti e con fatturato inferiore a € 1 mln, perciò nella condizione che indurrebbe a ulteriori misure di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. b) e d).

Dovrà inoltre essere oggetto di valutazione se il mantenimento delle società operative locali possedute interamente da Reti Ambiente spa, in luogo della loro fusione per incorporazione nella stessa, come originariamente previsto, integri altresì gli estremi della disposizione dell'art. 20, c. 2, lett. c): "Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società".

Sempre in tema, si rileva inoltre che le partecipazioni societarie non determinano il sostentimento di costi diretti dell'Amministrazione Comunale a carico del bilancio ma anzi, alcune di

esse, possiedono la caratteristica di una buona redditività che comporta per l'Ente l'introito alle casse comunali di dividendi importanti.

Si riporta di seguito le entrate accertate e riscosse al 31/12/2023 al Bilancio dell'Ente:

Società partecipata	Dividendi o altre entrate 2023
CERBAIE in liquidazione	44.543,78
ECOFOR	3.172,00
FARMAVALDERA	249.580,06
TOSCANA ENERGIA	149.201,32

*** ***

Nel piano viene riportata una tabella riepilogativa, su modello MEF, di tutte le partecipazioni detenute alla data del 31.12.2023 dal Comune di Ponsacco.

Ponsacco, 06/12/2024

Il Responsabile Settore 2
Dott.ssa Alessandra Biondi