

COMUNE DI PORTOFINO
CITTA' METROPOLITANA DI GENOVA

**Ricognizione periodica
delle partecipazioni pubbliche**
(articolo 20, comma 1 e seguenti, D.Lgs. 175/2016 e s.m.i. - T.U.S.P.)

Relazione tecnica

Indice generale

1. INTRODUZIONE	
2. RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE..... ..	
3. PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE.....	
4. CONCLUSIONI.....	

1. INTRODUZIONE

La legge di stabilità per il 2015 (Legge 190/2014) ha imposto agli enti locali l'avvio di un *“processo di razionalizzazione”* delle società a partecipazione pubblica 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”*. In adesione a tale disposto legislativo il Comune di Portofino, con atto del Consiglio comunale n. 17 del 29/09/2017, approvava il *“Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie”*.

In data 23 settembre 2016 è entrato in vigore il nuovo Testo Unico delle Società partecipate (D.Lgs. 175 del 19.08.2016) attraverso il quale il Governo ha dato attuazione alla delega prevista nella legge 7 agosto 2015 n. 124, sulla disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e la tutela e la promozione del fondamentale principio della concorrenza.

Le disposizioni di detto decreto hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

In particolare, il decreto risponde alle esigenze individuate dal Parlamento ai fini del riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, attraverso i seguenti principali interventi:

- l'ambito di applicazione della disciplina, con riferimento sia all'ipotesi di costituzione della società che all'acquisto di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta (artt. 1,2,23 e 26);
- l'individuazione dei tipi di società e le condizioni e i limiti in cui è ammessa la partecipazione pubblica (artt. 3 e 4);
- il rafforzamento degli oneri motivazionali e degli obblighi di dismissione delle partecipazioni non ammesse (artt. 5, 20 e 24);
- la razionalizzazione delle disposizioni in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica ed acquisto di partecipazioni (artt. 7 e 8), nonché di organizzazione e gestione delle partecipazioni (artt. 6, 9, 10 e 11);
- l'introduzione di requisiti specifici per i componenti degli organi amministrativi e la definizione delle relative responsabilità (art. 11 e 12);
- definizione di specifiche disposizioni in materia di monitoraggio, controllo e controversie (artt. 13 e 15);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di crisi d'impresa e l'assoggettamento delle società a partecipazione pubblica alle disposizioni sul fallimento, sul concordato preventivo e/o amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (art. 14);

- il riordino della disciplina degli affidamenti diretti di contratti pubblici per le società “*in house*” (art. 16);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di società a partecipazione mista pubblico-privata (art. 17);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati (art. 18);
- la razionalizzazione delle disposizioni vigenti in materia di gestione del personale (artt. 19 e 25);
- l'assoggettamento delle società partecipate agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni di cui al D.Lgs. 33/2013 (art. 22);
- la razionalizzazione delle disposizioni finanziarie vigenti in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali (art. 21);
- l'attuazione di una ricognizione periodica delle società partecipate e l'eventuale adozione di piani di razionalizzazione (art. 20);
- la revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, in sede di entrata in vigore del testo unico (art. 24);
- le disposizioni di coordinamento la legislazione vigente (art. 27 e 28).

In base all'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ciascuna amministrazione pubblica, entro il 30 settembre 2017, era chiamata a effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione straordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle da alienare o da assoggettare alle misure di razionalizzazione di cui all'articolo 20 del TUSP.

L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, doveva essere comunicato al MEF, entro il 31 ottobre 2017 (scadenza poi differita al 10 novembre 2017), esclusivamente secondo le modalità di cui all'articolo 17 del Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90.

Una volta operata tale ricognizione straordinaria, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo, ai sensi dell'art. 20 del TUSP, di procedere annualmente alla revisione periodica delle partecipazioni detenute predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

A tale obbligo sono tenute le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lettera a), del TUSP).

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 29/09/2017 questo Comune ha provveduto ad effettuare la ricognizione straordinaria delle partecipazioni possedute alla predetta data, analizzando la rispondenza delle società partecipate ai requisiti richiesti per il loro mantenimento da parte di una amministrazione pubblica, cioè alle categorie di cui

all'art. 4 T.U.S.P., il soddisfacimento dei requisiti di cui all'art. 5 (commi 1 e 2), il ricadere in una delle ipotesi di cui all'art. 20 comma 2 T.U.S.P..

Ne è scaturito il seguente piano di razionalizzazione:

**MANTENIMENTO SENZA INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE E RISERVA DI
VERIFICA DI PERDURANZA DEI REQUISITI DI LEGGE EX ART. 20 e ss. D.LGS.
175/2016**

Denominazione società	Tipo di partecipazione (diretta/indiretta)	Attività svolta	% Quota di partecipazione	Motivazioni della scelta
Portofino Mare S.r.l.	Diretta	Gestione Autoparcheggio, Centro Congressi, Servizi igienici	100%	
S.T.L. Terre di Portofino S.r.l.	Diretta	Promozione Turistica	1,66%	
ASMEL Consortile S.r.l.	Diretta	Centrale di Committenza	0,11375%	
Portofino Servizi Turistici S.r.l. ¹ (rinvio paragrafo 3)	Diretta	Gestione degli ormeggi del Transito Libero	49%	Necessità di prossima verifica della perduranza dei requisiti di legge

2. RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE (IN GENERALE)

L'art. 20 del T.U.S.P. “*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*” al comma 1 prevede che le amministrazioni pubbliche effettuino 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 successivo comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Sempre ai sensi del comma 2, il Piano è corredato da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Ai sensi dell'art. 20 del T.U.S.P. “*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*”, al comma 3 si prevede che i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, e trasmessi con le modalità definite al comma 3 medesimo. Infine il

¹ Il mantenimento della partecipazione in P.S.T. S.r.l. è subordinato a prossima verifica puntuale e concreta da parte del Comune di Portofino della perduranza dei presupposti di cui all'art. 20 D.Lgs. 175/2016 (spec. comma 3 «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; [omissis] **g)** necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 [...]») e della permanenza dell'interesse pubblico.

successivo comma 4 del succitato articolo prevede che in caso di adozione del piano di razionalizzazione le pubbliche amministrazioni approvino una relazione sull'attuazione del piano che evidenzii i risultati conseguiti, entro il 31 dicembre dell'anno successivo.

Il provvedimento di cui sopra, adeguatamente motivato, deve essere adottato dall'organo dell'ente che, nel rispetto delle regole della propria organizzazione, può impegnare e manifestare all'esterno la volontà dell'ente medesimo al fine di far ricadere su quest'ultimo gli effetti dell'attività compiuta. Per gli enti locali è da intendersi che il provvedimento deve essere approvato con delibera consiliare.

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.

Pertanto, rientrano fra le "partecipazioni indirette" soggette alle disposizioni del TUSP sia le partecipazioni detenute da una pubblica amministrazione tramite una società o un organismo controllati dalla medesima (controllo solitario), sia le partecipazioni detenute in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più Pubbliche Amministrazioni (controllo congiunto).

Con riferimento a quest'ultimo caso, in considerazione del fatto che la "tramite" è controllata da più enti, ai fini dell'analisi della partecipazione e dell'eventuale individuazione delle misure di razionalizzazione da adottare ai sensi dell'art. 20 del TUSP, le Amministrazioni che controllano la società "tramite" sono invitate a utilizzare opportune modalità di coordinamento (tra queste, ad esempio, la conferenza di servizi) per determinare una linea di indirizzo univoca sulle misure di razionalizzazione da adottare, da rendere nota agli organi societari

La nozione di organismo "tramite" non comprende gli enti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del TUSP ai sensi del menzionato articolo 2, comma 1, lett. a), come i consorzi di cui all'art. 31 del TUEL e le aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL che dovranno procedere ad adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute.

L'art. 20, comma 2, lett. d), del TUSP, stabilisce inoltre che le amministrazioni pubbliche devono adottare misure di razionalizzazione per le partecipazioni detenute in società che, nel triennio precedente, hanno conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, del TUSP, detta soglia è ridotta a cinquecentomila euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione riferiti al 31 dicembre 2019.

Nell'applicazione di tale norma si deve fare riferimento al bilancio individuale di ciascuna società partecipata con specifico riferimento all'area ordinaria della gestione aziendale, al fine di individuare la misura della "dimensione economica" dell'impresa

Per l'analisi effettuata, sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee guida predisposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, condivise con la Corte dei conti e la Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo presso il Dipartimento del Tesoro, si rimanda all'allegato "1" - Ricognizione delle partecipazioni societarie possedute direttamente o indirettamente ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016 - che forma parte integrante e sostanziale alla presente relazione.

3. PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE

Rilevato quanto sopra in generale, in attuazione di quanto stabilito con deliberazione di Consiglio comunale n. 17 del 29/09/2017, questo Comune ha provveduto ad attivare, e/o a proseguire, le attività/procedure necessarie per portare a compimento il piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, evidenziando che non sussistevano le motivazioni per l'alienazione delle partecipazioni detenute dal Comune di Portofino.

In questa occasione, pur non essendosi ancora verificata una situazione concreta che imponga l'avvio della razionalizzazione, si ritiene opportuno dare atto fin da ora che è da attenzionare e monitorare la questione relativa al mantenimento della partecipazione del 49% del Comune di Portofino nel capitale sociale della Portofino Servizi Turistici S.r.l. ("P.S.T. S.r.l.").

Come sopra anticipato, per quanto concerne le società pubbliche, l'Art. 20 (Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche) comma 1 D.Lgs. 175/2016 statuisce l'obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche di effettuare annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette (c.d. "revisione ordinaria").

L'Art. 20 è la sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni: una valutazione che, con riguardo al caso specifico delle partecipazioni detenute nella Società Portofino Servizi Turistici S.r.l. (P.S.T. S.r.l.) dal Comune di Portofino, quest'ultimo non può né è ancora in grado di finalizzare, considerato che occorre una maggiore definizione dei rapporti sociali e valutazione degli effetti pratici legati alla scadenza dell'affidamento.

Dunque si rappresenta brevemente quanto segue per meglio inquadrare quella che, al momento, possiamo definire una situazione transitoria in attesa di definizione, visto che il

principale affidamento di cui è titolare la P.S.T. S.r.l. risulta prossimo alla scadenza (31.12.2020).

Con atto di Consiglio Comunale n. 35 del 24.09.2005, il Comune di Portofino ha deliberato di costituire la società P.S.T. S.r.l. approvando lo schema di Statuto e l'Atto costitutivo, cui, in data 1° Ottobre 2005, con Atto Rep. 250.225, racc. 12.009.

La P.S.T. S.r.l. ha durata fino al 31.12.2030 e possiede il seguente oggetto sociale (articolo 4 Oggetto): «la società ha per oggetto la promozione del territorio e lo sviluppo del marketing territoriale, la gestione diretta di porti turistici, la gestione di spiagge, stabilimenti balneari, spiagge libere attrezzate, strutture e dimore storiche; la realizzazione di porti turistici, punti di approdo e di ormeggio e di altri servizi alla nautica ed alla balneazione. La realizzazione di servizi terrestri e marittimi nell'ambito del Comune di Portofino e della Provincia di Genova. La gestione di strutture e di servizi locali comunali in affidamento diretto. Essa potrà inoltre conseguire la titolarità di concessioni demaniali marittime e terrestri. La gestione di pubblici esercizi, strutture ricettive e ricreative poste in beni o aree in concessione o affidati al Comune, eventualmente anche tramite affidamento a terzi della gestione».

Con il Disciplinare Rep. 1206 del 2.12.2005, sostituito dal vigente Disciplinare di affidamento del 20.12.2008, il Comune di Portofino ha affidato alla P.S.T. S.r.l., ai sensi e per gli effetti dell'art. 45bis C.N., la gestione di alcuni specchi acquei allo scopo di fornire tutti quei servizi da diporto che l'utenza di riferimento necessita (assistenza all'ormeggio, disormeggio, ecc.) oltre servizi complementari, tutti riconducibili all'ampia categoria dei servizi pubblici.

In forza di "atti transattivi" sottoscritti a definizione di contenziosi nel frattempo radicatisi, il Comune di Portofino ha pattuito in due occasioni con P.S.T. S.r.l. (Rep. 1555-1556/2012 - 1630/1636/2015) il prolungamento dell'affidamento dei servizi sopra menzionati, convenendo in maniera espressa la cessazione dell'affidamento al 31.12.2020, scadenza che si legge, dunque, come prossima. Lo spirare del termine avrà, si immagina, qualche conseguenza sugli assetti societari della partecipata: dovrà essere valutata, ad esempio, e comunque la legittimità/ammissibilità di un'estensione del titolo o delle attività (o altra forma equivalente) per la continuazione della partecipata, oppure la sopravvenuta impossibilità di conseguire l'oggetto sociale, o altra alternativa al momento non compiutamente prospettata. Ogni scenario è possibile.

Infatti, nel caso di P.S.T. S.r.l., accanto a molteplici attività indicate sulla carta, l'art. 4 (Oggetto) dello Statuto sociale indica anche «la realizzazione di servizi terrestri e marittimi nell'ambito del Comune di Portofino e della Provincia di Genova e la realizzazione di pubblici esercizi, strutture ricettive e ricreative poste in beni o aree in concessione o affidati al Comune, eventualmente anche tramite affidamento a terzi della gestione».

Avendo il Legislatore nazionale definito l'oggetto sociale come l'attività (programmata o svolta) dalla società (art. 2463 c.c.), l'impossibilità di conseguimento dell'oggetto sociale è riferita all'attività sociale e deve assumere carattere assoluto e definitivo. Questa situazione può verificarsi sia quando si tratti di oggetto (attività) sociale suscettibile di esaurimento: è l'impossibilità giuridica o materiale a svolgere l'attività in cui consiste l'oggetto sociale.

Di conseguenza, nella presente Relazione tecnica si può, per ora, solo rappresentare scenari potenziali, essendo evidente che sulla razionalizzazione riguardo alla partecipazione in P.S.T. S.r.l. sarà determinante anche il comportamento del socio di

maggioranza S.G.E. S.r.l., al momento non prevedibile quanto alle sue determinazioni, posto che la questione non risulta essere stata ancora compiutamente trattata nelle sedi competenti.

Considerato che l'ordinamento giuridico incentiva da tempo forme di razionalizzazione della partecipazione degli enti pubblici in società aventi forme privatistiche, ai fini di soddisfare gli incombenenti legati al riassetto e valutare sia l'interesse pubblico del Comune di Portofino al mantenimento della partecipazione specifica sia, soprattutto, la permanenza dei requisiti di legge previsti dall'art. 20, alla luce di questa fase transitoria e in assenza di decisioni definitive, si rinvia alla prima data possibile, l'aggiornamento della presente Relazione sull'evoluzione della situazione concernente P.S.T. S.r.l. tenuto anche conto della situazione effettiva che si verrà a concretare.

Peraltro, il D.Lgs. 175/2016 è vero che incentiva la razionalizzazione ma non prevede modalità di dismissione/riassetto ulteriori rispetto a quelle consentite in ambito commerciale (cessione, messa in liquidazione, fusione, scioglimento, recesso, soppressione di società, ecc.). Ciò non aiuta di certo il Comune nell'approntare la sua programmazione in materia.

Le sopra menzionate conclusioni non precludono, dunque, successive determinazioni del Comune di Portofino riguardo al riassetto concreto delle sue partecipazioni, considerato anche l'orientamento della giurisprudenza secondo cui il mancato inserimento di un progetto di dismissione di partecipazioni in uno dei piani di revisione non impedisce operazioni sulle quote sociali e sull'attività delle partecipate avendo (per lo meno per quanto è noto) il piano di razionalizzazione funzioni, appunto, di pianificazione organica.

4. CONCLUSIONI

Come evidenziato nel paragrafo precedente, l'attuale ricognizione delle partecipazioni detenute dal Comune di Portofino, risultante dall'Allegato 1) corredato dallo Schema per il censimento annuale delle partecipazioni detenute dall'amministrazione comunale e dallo Schema per il censimento annuale dei rappresentanti dell'amministrazione presso le società partecipate, riservandosi in relazione alla partecipazione nella società P.S.T. S.r.l., conferma per i restanti casi, le motivazioni per il mantenimento delle partecipazioni detenute, in quanto rientranti pienamente nella previsione dell'art. 4, comma 2, del T.U.S.P.

Portofino, li 15.12.2020

Il Responsabile del Settore
Economico – Finanziario

(Dott. Stefano Priolo)