

Relazione tecnica sulla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

(articolo 20 decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016)

INTRODUZIONE: IL QUADRO NORMATIVO

Il Testo Unico delle Società Partecipate (TUSP), D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e ss.ii., stabilisce all'art. 20 che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad effettuare la ricognizione delle partecipazioni detenute entro il 31 dicembre di ogni anno con riferimento all'anno precedente.

Così come indicato dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie con Deliberazione n. 19/SEAUT/2017/INPR *“Il processo di razionalizzazione rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni. Tutto ciò nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti soci i quali sono tenuti a proceduralizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza delle ragioni del loro mantenimento”*.

Pertanto, ai fini dell'elaborazione del piano di razionalizzazione del comune di Cinisello Balsamo delle società partecipate di seguito si riassume la normativa di riferimento.

L'articolo 4 comma 1 del TUSP prevede che le “Amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali né acquisire o mantenere partecipazioni anche di minoranza, in tali società.

Oltre a quanto specificato al precedente comma 1, il legislatore nel successivo comma 2 del medesimo articolo, indica una serie di attività ritenute ammissibili per le società a partecipazione pubblica.

In particolare il comune può mantenere partecipazioni esclusivamente in società per lo svolgimento delle seguenti attività:

- 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.

Ai fini di una corretta individuazione del concetto di “interesse generale” la Corte Costituzionale 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 un' 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 gestione dei rifiuti urbani, il trasporto pubblico locale e la gestione delle farmacie.

Le farmacie integrano, infatti, un'organizzazione strumentale di cui il Servizio Sanitario si avvale e che si concretizza nell'esercizio di un servizio pubblico vero e proprio assegnato al servizio farmaceutico dal legislatore.

La distribuzione dei farmaci è una finalità espressa dal SSN (art. 2, comma 1, n. 7 Legge n. 833 del 1978) e costituisce senz'altro parametro per i livelli essenziali di assistenza.

Il legislatore definisce legittima (art. 4, comma 2, lettera a) 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 delle società aventi per oggetto sociale esclusivo:

1. la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica (art. 4, comma 2, lettera b);
2. 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);
3. autoproduzione di beni o servizi strumentali agli Enti pubblici partecipanti (art. 4, comma 2, lettera d)
4. servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (art. 4, comma 2, lettera e);
5. la valorizzazione del patrimonio di amministrazioni pubbliche sulla base di un accordo di programma (art. 4, comma 3).

L'art. 20 TUSP prevede che ai fini della razionalizzazione del sistema societario, le amministrazioni pubbliche devono effettuare annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.

Si evidenzia che, ai fini di cui sopra, devono essere alienate così come previsto all'art. 20, commi 1 e 2, TUSP – mediante un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione - le partecipazioni per le quali si verifica anche una sola delle seguenti condizioni:

1. partecipazioni societarie che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
2. partecipazioni in società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, comma 2, lettera b);
3. partecipazioni in 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);
4. partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (art. 20, comma 2, lettera d);
5. 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 (art. 20, comma 2, lettera e).

LE PARTECIPAZIONI DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO

Le partecipazioni societarie al 31.12.2017 che, sulla base della normativa vigente, saranno prese in considerazione ai fini dell'elaborazione del piano di razionalizzazione del Comune di Cinisello Balsamo sono:

1. Nord Milano Ambiente Spa in house providing con una quota del 100% che gestisce il servizio di igiene urbana;
2. Azienda Multiservizi Farmacie Spa in house providing con una quota del 100% che gestisce le Farmacie Comunali.

Il Comune di Cinisello Balsamo possiede altre partecipazioni al 31.12.2017 in Aziende Speciali Consortili, Consorzi, Enti che in quanto tali non rientrano nel campo di applicazione del TUSP e in Società che sono state poste già da tempo in liquidazione o che sono quotate e pertanto non saranno prese in considerazione ai fini del piano di razionalizzazione così come previsto dalla vigente normativa:

1. CSBNO, Azienda speciale consortile che gestisce tra l'altro servizi bibliotecari
2. Agenzia Metropolitana per la formazione, l'orientamento e il lavoro (Afol Met)
3. Consorzio Grugnotorto-Villoresi ai sensi della L.R. n.86/83
4. Consorzio Parco Nord ai sensi della L.R. n.86/83
5. IPIS, Azienda Speciale Consortile Insieme per il Sociale che gestisce tra l'altro servizi per bambini, anziani e disabili
6. Consorzio intercomunale Milanese per l' Edilizia Popolare IN LIQUIDAZIONE
7. Consorzio Trasporti Pubblici IN LIQUIDAZIONE
8. CAP HOLDING SPA a cui Cinisello Balsamo partecipa con una quota del 3,456% che gestisce il ciclo integrato idrico e il relativo patrimonio in molti comuni lombardi compreso quindi Cinisello Balsamo.

In relazione al Gruppo Cap Holding SPA si precisa quanto segue: la società in questione risulta essere una società quotata e pertanto non rientra tra le società oggetto del presente piano di razionalizzazione ai sensi del D.lgs. 175/2016, art.1, c. 5, art. 2, c. 1, lettera p e art. 26, c.5.

A tal proposito si riporta testualmente quanto contenuto a pagina 10 del bilancio d'esercizio al 31-12-2017 approvato dall'assemblea dei soci di Cap in data 18-05-2018.

“A tal riguardo, si rammenta che – giusta delibera del Comitato d’Indirizzo Strategico del 10-06-2016 – la Società aveva già intrapreso nel 2016 azioni per dotarsi, anche in ottica di diversificazione, di strumenti finanziari in mercati regolamentati per far fronte al fabbisogno finanziario necessario a sostenere l’ingente mole d’investimenti prevista dal piano industriale del Gruppo CAP, mantenendo la natura totalmente pubblica della società.

Il Comitato d’Indirizzo Strategico, nella seduta del 07-10-2016 deliberò conseguentemente di dare mandato al CDA di comunicare alla Corte dei Conti l’adozione da parte della società degli atti volti all’emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, di cui all’art. 26, c. 5 del DLGS 175/2016.

La comunicazione suddetta fu inviata alla Corte dei Conti con nota del 21-11-2016.

Dando ulteriore seguito a quanto sopra, la deliberazione dell'assemblea straordinaria dei soci di Cap Holding SPA del 01-06-2017 ha autorizzato l'emissione di un prestito obbligazionario non convertibile da emettersi da parte della Società entro la data del 31-12-2017 per un importo massimo in linea capitale di euro 40.000.000,00 con possibilità di emettere la negoziazione sul mercato regolamentato di un paese dell'Unione Europea.

Il prestito (ISIN: xs1656754873) è stato emesso, sottoscritto ed ammesso a quotazione il 02-08-2017 al Main Securities Market dell'Irish Stock Exchange (ISE Dublin). Si fa osservare che l'operazione si è conclusa entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del Dlgs. 175/2016 (cfr. comma n. 5, art. 26, del suddetto decreto).

A seguito di tale emissione Cap Holding Spa è dal 02-08-2017 qualificabile quale ente d'interesse pubblico ai sensi del Dlgs. Del 27-01-2010 n. 39."

ANALISI DELLE SOCIETA' OGGETTO DEL PRESENTE PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE

Nord Milano Ambiente Spa

il Comune di Cinisello Balsamo partecipa al capitale con una quota del 100%

La società Nord Milano Ambiente S.p.A. gestisce i servizi di igiene urbana intesi come raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati in tutto il territorio del Comune. La società ha tra i suoi obiettivi quello di avviare al riciclo la maggiore quantità di rifiuti possibile diminuendo conseguentemente la parte di rifiuti da incenerire, nonché la pulizia del suolo pubblico sulla base delle definizioni e delle disposizioni normative vigenti.

I criteri proposti dagli artt. 4 e 20 del d.lgs. 175/2016 vengono completamente rispettati per tale società come di seguito evidenziato.

Trattasi di società in house che produce un servizio di interesse generale (art.4, comma 2, lettera a) strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (art. 4, comma 1).

Ed inoltre:

Il numero degli amministratori della società non è superiore a quello dei dipendenti

(art.20, comma 2, lettera b):

- Numero degli amministratori: n.1 (compenso 24.000 euro annui lordi);
- Numero di dipendenti al 31-12-2017: n.87;

La società non svolge attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate dall'Ente (art. 20, comma 2, lettera c);

La società nel triennio precedente (2015-2017) ha conseguito un fatturato medio superiore a 1.000.000,00 euro (art. 20, comma 2, lettera d):

FATTURATO	
2015	10.372.449
2016	9.166.405
2017	9.237.336
MEDIA	9.592.063

(i dati sono stati recuperabili dai bilanci ufficialmente approvati dall'assemblea dei soci)

- Fatturato medio triennio 2015/2017: € 9.592.063

Dai bilanci della società emergono inoltre i seguenti dati:

A1) RICAVI DELLE VENDITE E DELLE PRESTAZIONI	
2015	9.991.486
2016	9.093.485
2017	9.200.420

A5) ALTRI RICAVI E PROVENTI	
2015	380.963
2016	72.920
2017	36.916

La società, come si evince dalla seguente tabella, ha avuto risultati positivi e comunque non rientra tra le società di cui all'art. 20, comma 2, lettera e)

UTILE D'ESERCIZIO	
2014	46.864
2015	97.177
2016	242.030
2017	226.030

(i dati sono stati recuperabili dai bilanci ufficialmente approvati dall'assemblea dei soci)

La società ha intrapreso un percorso di contenimento dei costi di funzionamento in particolare in riferimento al contenimento del costo del lavoro come indicato dalla Delibera di Giunta del comune di Cinisello Balsamo n. 37 del 23-02-2017.

Nord Milano Ambiente Spa nel rispetto di quanto previsto dall'art 16 comma 3 del d.lgs. 175/2016 svolge oltre l'80% dell'attività con il Comune di Cinisello Balsamo.

L'Amministrazione Comunale, così come previsto nel Piano di Razionalizzazione delle Società

Partecipate adottato dal Sindaco con atto n.1 del 1/03/2015 di seguito approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 32/2016 avente ad oggetto "Approvazione della nota di aggiornamento del DUP 2016/2019", ha intenzione di valutare la possibilità di gestione del servizio in ottica di aggregazione territoriale su scala metropolitana al fine di massimizzare i potenziali di sviluppo, crescita, qualità dei servizi e redditività di lungo periodo.

Per tutto quanto sopra espresso è intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione nella società NMA Spa e non verranno pertanto avviate procedure di liquidazione, cessione o fusione della società.

Azienda Multiservizi Farmacie Spa

Il Comune di Cinisello Balsamo partecipa al capitale con una quota del 100%.

L'Azienda Multiservizi Farmacie S.p.A oltre alla distribuzione del farmaco pone in essere anche attività a sostegno di categorie disagiate. Come si evince dai bilanci della società, alcune sedi delle farmacie sono allocate in zone periferiche della città dove sono presenti situazioni sociali di particolare rilievo per la comunità.

Le farmacie integrano un'organizzazione strumentale di cui il Servizio Sanitario si avvale per l'esercizio del compito di servizio pubblico loro assegnato dal legislatore.

La distribuzione dei farmaci è una finalità espressa dal SSN (art. 2, comma 1, n. 7 Legge n. 833 del 1978) e costituisce senz'altro parametro per i livelli essenziali di assistenza.

Pertanto, l'esercizio di assistenza farmaceutica rappresenta un cardine della "materia" diritto alla salute, garantito e assicurato, nel nostro ordinamento, dallo Stato e dalle Regioni, le quali lo esercitano a mezzo delle proprie strutture sanitarie locali e del servizio farmaceutico.

La collocazione del servizio farmaceutico all'interno del SSN permette che la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci assicurati e controlli l'accesso dei cittadini a prodotti medicinali e, in tal senso, garantisce la tutela del fondamentale diritto alla salute.

I Comuni attraverso la gestione del servizio farmaceutico a mezzo di società assicurano l'erogazione di un servizio che integra un diritto fondamentale sancito dalla costituzione. Ne consegue pertanto la garanzia di un livello essenziale di assistenza che integra la conditio sine qua per mantenere la partecipazione ovvero in vita la società che gestisce il servizio farmaceutico.

I criteri proposti dagli artt. 4 e 20 del d.lgs. 175/2016 vengono completamente rispettati per tale società come di seguito evidenziato.

Trattasi di società in house che produce un servizio di interesse generale (art.4, comma 2, lettera a) strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (art. 4, comma 1).

Ed inoltre:

Il numero degli amministratori della società non è superiore a quello dei dipendenti

(art.20, comma 2, lettera b):

- Numero degli amministratori: n.1 (dal 01/06/2016 non percepisce compensi essendo in quiescenza)
- Numero direttore Generale: n. 1;
- Numero di dipendenti: n.39;

La società non svolge attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate dall'Ente (art. 20, comma 2, lettera c);

La società nel triennio precedente (2015-2017) ha conseguito un fatturato medio superiore a 1.000.000,00 euro (art. 20, comma 2, lettera d):

FATTURATO	
2015	12.442.149
2016	12.791.785
2017	13.264.018
MEDIA	12.832.651

(i dati sono stati recuperabili dai bilanci ufficialmente approvati dall'assemblea dei soci)

- Fatturato medio triennio 2015/2017: € 12.832.651

Dai bilanci della società emergono inoltre i seguenti dati:

A1) RICAVI DELLE VENDITE E DELLE PRESTAZIONI	
2015	12.231.683
2016	12.506.621
2017	12.947.781

A5) ALTRI RICAVI E PROVENTI	
2015	210.466
2016	285.164
2017	316.237

La società, come si evince dalla seguente tabella, ha avuto risultati positivi e comunque non rientra tra le società di cui all'art. 20, comma 2, lettera e)

UTILE D'ESERCIZIO	
2014	273.762
2015	204.647
2016	429.849
2017	501.472

(i dati sono stati recuperabili dai bilanci ufficialmente approvati dall'assemblea dei soci)

La società ha intrapreso un percorso di contenimento dei costi di funzionamento in particolare in riferimento al contenimento del costo del lavoro come indicato dalla Delibera di Giunta del comune di Cinisello Balsamo n. 77 del 13-04-2017.

Azienda Multiservizi Farmacie Spa nel rispetto di quanto previsto dall'art 16 comma 3 del d.lgs. 175/2016 svolge oltre l'80% dell'attività con il Comune di Cinisello Balsamo.

Per tutto quanto sopra espresso è intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione nella società AMF Spa e non verranno pertanto avviate procedure di liquidazione, cessione o fusione della società.

In conclusione si ribadisce che, in base al nuovo TUSP, il Comune di Cinisello Balsamo non ha partecipazioni in società che non abbiano i requisiti previsti nello stesso decreto e pertanto permane la piena discrezionalità della scelta da parte dell'organo di indirizzo e programmazione politico amministrativa dell'Ente sul mantenimento di quelle che si intende conservare.

A questo proposito si richiama la deliberazione n. 398 del 21 dicembre 2016 con la quale la Corte dei Conti Lombardia evidenzia che, in base al quadro normativo, la decisione finale in ordine all'acquisizione di un partecipazione ovvero al mantenimento delle quote di partecipazione, va comunque assunta dal Consiglio Comunale 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).