Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

N. 107 - giugno 2019

Società partecipate nel settore lattiero-caseario A.S. 1110

Il disegno di legge A.S. 1110, già approvato dalla Camera dei deputati (A.C. 712 - Molinari e altri), si compone di un unico articolo, volto ad aggiungere un **nuovo comma** all'**articolo 4** del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (**Testo Unico sulle società partecipate**).

L'articolo 4 prevede il divieto per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Il provvedimento in esame aggiunge un nuovo comma per prevedere che tale divieto non si applichi alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del **latte**, in qualsiasi modo trattato, e dei **prodotti lattiero-caseari.**

Nel testo iniziale l'esenzione riguardava anche tutti **i prodotti alimentari in genere;** nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati tale riferimento è stato soppresso.

L'**articolo 4,** dopo aver fissato tale **divieto generale,** elenca (comma 2) le **finalità** perseguibili dalle amministrazioni mediante le società partecipate.
Esse sono:

a. la produzione di un servizio di interesse generale;
b. la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
c. la realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure;
d. l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti;
e. i servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

Il comma 3 prevede, inoltre, una **deroga al limite generale di partecipazione pubblica** per la promozione e la **valorizzazione dei beni immobili già facenti parte del patrimonio dell'amministrazione pubblica**: esclusivamente a tale fine, è ammessa l'acquisizione di partecipazioni in società, tramite il conferimento di beni immobili, con l'obiettivo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. Le società in cui l'amministrazione può acquisire partecipazioni ai sensi della disposizione in commento devono avere per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse.

Le società *in house* hanno come oggetto sociale esclusivo una o più attività di cui alle lettere a), b) ed e) (comma 4). È fatto divieto alle società di cui alla lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società, salvo che non si tratti di società che hanno come oggetto esclusivo sociale la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali (comma 5).

È fatta salva la possibilità di costituire società o enti per la costituzione dei gruppi di azione locale (GAL), dei gruppi di azione LEADER e dei gruppi di azione locale nel settore della pesca (comma 6).

Sono, inoltre, ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione degli spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane, nonché le società per la produzione di energia da fonti rinnovabili (comma 7).

Con la legge di bilancio 2018 (legge n. 2015/2017, articolo 1, comma 891) si è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile (comma 9-*ter)*.

È fatta, inoltre, salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari o degli enti di ricerca nonché la facoltà di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche (comma 8).

Ai sensi del comma 9, è attribuita **al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti di Regione e Province autonome, qualora ricorrano taluni presupposti, la facoltà di deliberare l'esclusione** (totale o parziale) dell'applicazione delle disposizioni del medesimo articolo a specifiche società a partecipazione pubblica (la competenza dei Presidenti di Regione e delle Province autonome è circoscritta alle società partecipate dall'ente territoriale di appartenenza). I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere e, nel caso di deliberazioni dei Presidenti di Regione o delle Province autonome, anche alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del Testo Unico.

Si ricorda che con DPCM 31 ottobre 2017 la **Centrale del latte di Brescia** è stata autorizzata a derogare all'obbligo di dismissioni. La richiesta è stata avanzata dal Sindaco di Brescia, in qualità di organo di vertice dell'amministrazione partecipante. La Corte dei Conti chiese in tale occasione chiarimenti in ordine al rispetto dei vincoli teleologici richiesti dalla legge per consentire l'esclusione, riferiti alla "misura e la qualità della partecipazione pubblica, gli interessi ad essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile al miglior perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente". La Presidenza del Consiglio chiarì che il Comune di Brescia detiene una percentuale di 51,353 per cento del capitale sociale della Centrale del latte di Brescia; il restante 48,65% risulta frammentato tra decine di soci, per la maggior parte con capitale privato (Filiera Latte Brescia S.r.l., Iniziative alimentari S.r.l., Consorzio dei Comuni del bacino Imbrifero di Vallecamonica e Nuova Emilgrana s.r.l che detengono, una partecipazione pari, rispettivamente, al 12,66%, all'11,73%, al 5,87% e al 5,87% del capitale sociale). Quanto alla qualità della partecipazione pubblica, si diede conto che la società risultava in crescita, presentava una buona struttura patrimoniale e finanziaria, confermata anche dalla fusione per incorporazione con la Biologica S.r.l. Quanto, invece, alla funzionalità dell'attività sociale rispetto alle finalità istituzionali del Comune, il DPCM ha evidenziato che il mantenimento della partecipazione risultava funzionale all'esercizio dei controlli qualitativi, estesi a tutte le attività dell'azienda, a ogni prodotto e

fase della lavorazione. Veniva, quindi, riconosciuto il ruolo di presidio in ambito sanitario e di controllo degli alimenti svolto dalla centrale del Latte di Brescia.

Ad oggi risultano partecipate da soggetti pubblici (in particolare da enti locali) le seguenti **centrali del latte:**

- centrale del latte di Brescia;
- centrale del latte di Alessandria e Asti;
- centrale del latte di Roma;
- centrale del latte d'Italia (S.p.A. quotata in borsa, che ha raggruppato la centrale del latte di Torino con quelle di Firenze, Pistoia e Livorno)

Risultano effettuare la propria attività nel settore lattiero caseario anche 21 società cooperative, con partecipazioni anche minime da parte degli enti locali di riferimento, oltre a qualche altro soggetto di ordine per lo più locale.

Nell' **Allegato A** al citato Testo Unico sono poi elencate le società escluse dal divieto generale (Società: Coni Servizi, EXPO, Arexpo, Invimit e FISES. Gruppi: Gruppo ANAS, Gruppo GSE, Gruppo Invitalia, IPZS, Sogin, Gruppo Eur, FIRA, Sviluppo Basilicata, Fincalabra, Sviluppo Campania, Gruppo Friulia, Lazio Innova, Filse, Finlombarda, Finlombarda Gestione SGR, Finmolise, Finpiemonte, Puglia Sviluppo, SFIRS, IRFIS-FinSicilia, Fidi-Toscana, GEPAFIN, Finaosta, Veneto Sviluppo, Trentino Sviluppo, Ligurcapital, Aosta Factor, FVS SGR, Friulia Veneto Sviluppo SGR, Sviluppumbria, Sviluppo Imprese Centro Italia - SICI SGR).

Si ricorda, inoltre, che l'**articolo 20** del Testo Unico introduce nell'ordinamento una **procedura di razionalizzazione periodica** che gli enti pubblici sono chiamati ad attivare nella gestione delle società partecipate con cadenza annuale, pena una sanzione amministrativa da cinquemila a cinquecentomila euro, oltre al danno erariale provocato.

Le amministrazioni pubbliche sono state chiamate a svolgere annualmente **un'analisi** in relazione all'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, qualora rilevino:

- partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4;
- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- società che svolgano attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (a decorrere dal triennio 2017-2019, mentre tale soglia è pari a 500 mila euro per i trienni 2015-2017 e 2016-2018);
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale (si pensi in particolare alle società strumentali) che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento ovvero necessità di aggregazione.

L **'articolo 24** introduce, poi, la **procedura di revisione straordinaria delle partecipazioni**, stabilendo che entro il 30 settembre 2017 ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del T.U. (23 settembre 2016), individuando quelle che devono essere alienate, nel caso in cui:

- non siano riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4;
- non soddisfino i requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea di cui all'art. 5, rispettivamente, commi 1 e 2;

- ricadano nelle ipotesi per le quali l'articolo 20, comma 2, prevede la predisposizione di piani di riassetto finalizzati alla dismissione.

Le operazioni di alienazione individuate dal piano di ricognizione devono essere effettuate entro un anno dalla ricognizione stessa, e vanno effettuate anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

Secondo quanto riportato dal **DEF 2019** (cap. III.3 del PNR - "Programma Nazionale di Riforma") le amministrazioni pubbliche hanno effettuato una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione, nell'ambito del processo di riforma avviato con l'emanazione del Testo Unico citato. La ricognizione straordinaria, effettuata entro il 30 settembre 2017 attraverso l'applicativo informatico 'Partecipazioni' presso il Dipartimento del Tesoro del MEF, ha evidenziato, ricorda ancora il DEF 2019, "la detenzione, da parte di circa 8.200 enti, di più di 32.000 partecipazioni, riconducibili a circa 5.700 società". Per 7.845 partecipazioni le amministrazioni pubbliche hanno individuato varie misure di razionalizzazione, fra le quali la cessione a titolo oneroso di circa 3.100 partecipazioni, da realizzare, in virtù di specifica disposizione del Testo Unico, entro il 30 settembre 2018. Inoltre, continua il DEF, le pubbliche amministrazioni hanno effettuato, entro il 31 dicembre 2018, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017. La trasmissione alla struttura di monitoraggio dei piani di razionalizzazione periodica, nonché dei dati relativi a tali partecipazioni, avviene attraverso il medesimo applicativo 'Partecipazioni'. Oltre agli elementi forniti dal PNR, si segnala anche la pubblicazione del *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche* (al riguardo v. il comunicato stampa del 16 maggio 2019).

Si ricorda, infine, che la legge 30 dicembre 2018, n.145 **(legge di bilancio 2019**) è intervenuta, con l'articolo 1, **commi 721-724** sulle **società a partecipazione pubblica**, prevedendo che:

- le disposizioni del Testo unico non si applicano (a meno che non ne sia espressamente prevista l'applicazione nelle singole disposizioni), alle **società controllate** da società quotate in borsa (comma 721);
- i commi 4 (obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (divieto per il socio pubblico di esercitare i diritti sociali e successiva liquidazione coatta in denaro delle partecipazioni) dell'art. 24 del D.Lgs. 175/2016 sono disapplicati fino al 31 dicembre 2021 nel caso di società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione (comma 723);
- sia ampliato l'ambito applicativo della disciplina transitoria relativa alla riforma delle società a partecipazione pubblica, prevedendo che i **piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute**, che le amministrazioni pubbliche sono tenute a redigere e comunicare annualmente al MEF e alla Corte dei conti, non debbano riguardare i **gruppi di azione locale, inclusi i gruppi LEADER (**commi 722 e 724).

La presenta Nota breve tiene conto del dossier n. 44/1 - Elementi per l'esame in Assemblea, del 25 febbraio 2019, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

Si veda anche il dossier n. 44 - Schede di lettura, del 2 ottobre 2018, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

a cura di Agostino Minichiello