



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

Prot. n. 2131

Fiuminata, li 29/04/2020

Spett.le

Mistero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento del Tesoro Direzione VIII

Struttura di indirizzo, monitoraggio e

Controllo delle partecipazioni pubbliche

Ufficio VI

Pec: [dipartimento.tesoro@pec.mef.gov.it](mailto:dipartimento.tesoro@pec.mef.gov.it)

**Oggetto:** Monitoraggio dei piani di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche adottati ai sensi dell'articolo 20, commi 1 e 2, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica". Società verificate:

. **CONTRAM RETI S.p.A. – Codice Fiscale 01491550438;**

. **UNIDRA S.C.R.L. – Codice Fiscale 01495070433.**

**Rif. nota prot. n. DT 18389 in data 10/03/2020.**

In Relazione ai rilievi formulati con la nota in riferimento, con cui è stata contestata allo scrivente Comune, da codesta Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche Ufficio VI ("**Struttura di monitoraggio**"), la violazione delle norme del D.Lgs. n. 175/2016 ("**TUSP**") che regolano la detenzione delle partecipazioni societarie.

L'ordine delle risposte è funzionale all'illustrazione delle tesi sostenute dalla scrivente Amministrazione.

\* \* \* \* \*

**CONTRAM RETI S.P.A.**

**RILIEVO N.1**

Replica alla contestazione avente ad oggetto il mantenimento della partecipazione nella società Contram Reti S.p.A. ex art. 20, comma 2, lettera a)



**del TUSP: partecipazioni che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 del TUSP**

*L'articolo 20, comma 2, lettera a), del TUSP prescrive che devono essere oggetto di razionalizzazione le partecipazioni nelle società che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 del TUSP.*

*Dalle informazioni inserite da codesta Amministrazione nell'applicativo Partecipazioni risulta che la società svolgerebbe un'attività di "produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a)".*

*Detta informazione è stata valutata dalla scrivente anche alla luce dei codici di attività risultanti nell'applicativo Partecipazioni per effetto della comunicazione resa dalla società al Registro delle imprese (ovvero, in mancanza, indicati dalla prima Amministrazione che ha censito la medesima società), così come di seguito elencati:*

*H.52.21.9 - Altre attività connesse ai trasporti terrestri nca*

*In questo contesto, la qualificazione operata da codesta Amministrazione appare incoerente rispetto ai codici di attività comunicati, che non sembrano riconducibili alle attività che realizzano servizi di interesse generale, le quali, ordinariamente, sono oggetto di obblighi di servizio pubblico definiti contrattualmente.*

*In proposito, si richiamano le definizioni contenute nell'art. 2, comma 1, lettere h) ed i), del TUSP, che peraltro sono coerenti con gli orientamenti in materia della Commissione europea (cfr. la Comunicazione della Commissione europea del 20 dicembre 2011 COM(2011)900 def. "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa").*

*Alla luce di quanto sopra esposto il mantenimento della partecipazione sembrerebbe in contrasto con l'articolo 20, comma 2, lettera a), del TUSP.*

Si premettono le seguenti osservazioni sul rilievo sollevato da codesta Struttura di monitoraggio in ordine al codice di attività della Contram Reti.

Il codice Ateco è una combinazione alfanumerica che identifica una Attività Economica ed ha una rilevanza soprattutto fiscale, tanto è vero che la sua variazione deve essere comunicata dall'operatore economico all'Agenzia delle Entrate. E' un dato identificativo utilizzato negli studi di settore.



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

Ovviamente il codice ATECO costituisce un indizio dell'attività svolta da un operatore economico ma se non corrisponde all'attività effettivamente svolta non prevale su essa.

Dalla visura del Registro Imprese della CCIAA di Macerata (**doc. 1 Contram Reti**) alla voce "attività esercitata", si legge "*valorizzazione e gestione delle reti di trasporto e di servizi pubblici locali (dal 03/06/03); attività tecniche per la gestione e manutenzione di immobili, reti, impianti e dotazioni per servizi imprenditoriali*".

Dalla medesima visura si evince che l'oggetto sociale sia il seguente:

*"LA SOCIETA' E' COSTITUITA PER SCISSIONE PARZIALE PROPORZIONALE IN ADEMPIMENTO DEL C. 9, ART. 35, L. 448/2001 E ATTIVA LE PREVISIONI IVI INDICATE IN ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI CUI AI CC. 2 E 13, ART. 113, T.U.E.L. DI CONSEGUENZA LA SOCIETA' E PROPRIETARIA DELLE RETI, IMPIANTI E DOTAZIONI PATRIMONIALI DI CUI AI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA INDUSTRIALE. NEL RISPETTO DI QUANTO PREVISTO AL COMMA 1, LA SOCIETA' SVILUPPA ANCHE LE ATTIVITA' COMPLEMENTARI A QUANTO SOPRA INDICATO, IVI COMPRESO, AI SENSI DI LEGGE, LA GESTIONE DI TALI RETI, IMPIANTI ED ALTRE DOTAZIONI PATRIMONIALI. AI SENSI DI LEGGE, I RAPPORTI TRA LA SOCIETA' E GLI AZIONISTI LOCALI POSSONO ESSERE DISCIPLINATI DA CONTRATTI DI SERVIZIO. ALLA LUCE DEI RINVII OPERATI DAL CITATO C. 9, ART. 35, L. 448/2001:*

*A) LA SOCIETA' POTRA ANCHE RICEVERE, A TITOLO DI CONFERIMENTO O DI ASSEGNAZIONE DA PARTE DEI PROPRI AZIONISTI LOCALI AI SENSI DELL'ART. 113, C. 13, T.U.E.L., RETI, IMPIANTI E ALTRE DOTAZIONI PATRIMONIALI AFFERENTI A TUTTI I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA RIENTRANTI NELL'ATTIVITA' DEL PROPRIO OGGETTO SOCIALE;*

*B) LA SOCIETA' POTRA ANCHE ISCRIVERE NEL PROPRIO CAPITALE SOCIALE E PREVIO AUMENTO DELLO STESSO IN NATURA A SEGUITO DELLA STIMA PERITALE EX ART. 2343, C.C., I DIRITTI DI UTILIZZO ATTUALIZZATI DELLE RETI, IMPIANTI E ALTRE DOTAZIONI PATRIMONIALI RICOMPRESSE NELLA PRECEDENTE LETTERA A DEL PRESENTE ARTICOLO, IVI COMPRESO I*



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

*DIRITTI AFFERENTI ALL'ASSEGNAZIONE DELLE RETI DI CUI ALL'ART. 822, C.C. E RELATIVE PERTINENZE DI CUI ALL'ART. 817, C.C.;*

*C) LA SOCIETA' POTRA CELEBRARE ANCHE I BANDI PER LA GARA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI RICOMPRESI NEL COMMA 1 DEL PRESENTE ARTICOLO, SIA COME SINGOLO SERVIZIO CHE PER UNA CONTESTUALE PLURALITA' DI SERVIZIO, NEL RISPETTO DELLE PREVISIONI DI CUI AL C. 8 E 13 ART. 113, T.U.E.L.. I FUTURI INVESTIMENTI SARANNO EFFETTUATI DA QUESTA SOCIET ONDE GARANTIRE LA SOPRAVVIVENZA DELLA STESSA, PREVEDENDO L'APPLICAZIONE DEI CORRELATI CANONI A CARICO DELLA SOCIETA' DEL SERVIZIO.*

E' pertanto chiarito che l'attività svolta da Contram Reti non è quella individuata dal codice ATECO ma quella comunicata (e risultante) al Registro Imprese e costituente il suo oggetto sociale.

Ovviamente la società provvederà a comunicare la rettifica del codice ATECO all'Agenzia delle Entrate competente per territorio al fine di allinearla all'attività effettivamente esercitata.

Per ciò che concerne il rilievo sulla corrispondenza dell'attività di Contram Reti a quella richiesta dall'art. 20, comma 2, lett. a) del TUSP si espone quanto segue. Contram Reti soddisfa i vincoli stabiliti dal legislatore ai fini della partecipazione da parte della scrivente Amministrazione al capitale di una società perché venne costituita *ope legis* per scissione parziale proporzionale in adempimento dell'art. 35 della L. 448/2001 (Legge finanziaria per il 2002) che ha sostituito l'art. 113 del D. Lgs. n. 267/2000 ("TUEL").

**Per rispettare gli obblighi di legge, infatti, i soci di Contram S.p.A., società che svolge il servizio di trasporto pubblico locale, trasferirono il ramo aziendale, costituito dagli impianti e dalle dotazioni necessarie per esercitare l'attività, alla Contram Reti, come risulta dall'atto costitutivo:**

*E' costituita ai sensi dell'art. 35, L. 448/2001, nonché del libro V, titolo V, capo V, del Codice civile, una società per azioni denominata «Contram Reti S.p.A.» obbligatoriamente a totale capitale pubblico locale incedibile ai sensi del D. Lgs. 267/2000, T.U.E.L. e successive modificazioni. Possono essere*



*soci esclusivamente enti pubblici locali così come individuati dall'articolo 2, comma 1 del D. Lgs. 267/2000.*

*La qualità di socio comporta l'adesione incondizionata all'atto costitutivo, allo statuto sociale, agli atti effettuati in conseguenza dell'art. 113, del T.U.E.L., e a tutte le deliberazioni dell'assemblea, anche anteriori all'acquisto della qualità di azionista.*

Attualmente Contram Reti rientra tra le società individuate dall'art. 4, comma 2, lett. a) del TUSP che replica, parzialmente, le stesse finalità del comma 13 dell'art. 113 del TUEL attualmente in vigore:

### **Art. 113, comma 13, TUEL**

**Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile.** Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. **Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti,** nonché il compito di espletare le gare di cui al comma 5.

### **Art. 4, comma 2, lett. a), TUSP**

Nei limiti di cui al comma 1, le **amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:**  
a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la **gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;**

L'art. 113 del TUEL è vigente e non vi è ragione per ritenere che le **reti** e gli **impianti** indicati nei due articoli non si riferiscano, in entrambe le norme, ai mezzi con cui viene erogato il trasporto pubblico locale, che rientra, senza ombra di dubbio, nella categoria dei servizi di interesse economico generale come individuati dall'art. 2, comma 1, lett. i) del TUSP.



Ecco quindi che anche il codice ATECO attribuito alla Società, ancorché ininfluyente per la individuazione dell'attività effettivamente svolta, acquisti un chiaro contenuto relazionale alla gestione degli impianti del servizio di trasporto pubblico: "*Altre attività connesse ai trasporti terrestri n.c.a.*"

Alla stregua della interpretazione letterale e sistematica delle norme trascritte e dell'attività effettivamente esercitata da Contram Reti, il primo rilievo formulato da codesta Struttura di monitoraggio non può essere accolto dalla Scrivente Amministrazione e, pertanto, si chiede che vengano condivise le considerazioni sopra svolte.

## **CONTRAM RETI S.P.A.**

### **RILIEVO N.2**

Replica alla contestazione avente ad oggetto il mantenimento della partecipazione nella società Contram Reti S.p.A. ex art. 20, comma 2, lettera d) del TUSP: **partecipazioni in società che, nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio non superiore a 500.000 euro.**

*Osservazioni della Struttura di monitoraggio:*

*L'articolo 20, comma 2, lettera d), del TUSP prescrive che devono essere oggetto di razionalizzazione le partecipazioni nelle società il cui fatturato medio nel triennio precedente è risultato non superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, del TUSP, detta soglia è ridotta a 500.000 euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione da approvarsi entro il 31 dicembre 2019.*

*Come indicato nel paragrafo 5.1 degli "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche" pubblicati nel sito internet del Dipartimento del Tesoro, nell'applicazione della norma sopra citata, al fine di individuare la misura della dimensione economica dell'impresa, il fatturato deve essere calcolato a partire dai dati di bilancio della società riconducibili all'area ordinaria della gestione aziendale.*

*Con riferimento alle attività produttive di beni e servizi il fatturato deve essere quindi determinato sommando le voci del conto economico A1)*



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

*"Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e A5) "Altri ricavi e proventi", includendo in quest'ultima anche i contributi in conto esercizio, sempre che nel provvedimento siano illustrate la natura dei contributi stessi e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione.*

*Per le società che operano in altri settori, specifici criteri sono stati indicati nello stesso paragrafo 5.1 degli Indirizzi sopra citati.*

*Ciò premesso, dai dati dei bilanci del triennio 2015-2017, depositati nel Registro delle imprese (ovvero, in mancanza, indicati dalla prima Amministrazione che ha censito la società), risulterebbe, alla luce dei criteri indicati, che la società in oggetto ha un fatturato medio inferiore alla soglia di 500.000 euro.*

*Pertanto il mantenimento della partecipazione sembrerebbe in contrasto con l'articolo 20, comma 2, lettera d), del TUSP.*

A parere della scrivente Amministrazione il limite indicato alla lettera d) del comma 2 dell'art. 20 del TUSP non è applicabile al caso di specie per le seguenti ragioni.

Come evidenziato nel precedente rilievo n. 1, Contram Reti è stata istituita in attuazione dell'art. 35 della L. n. 448/2001 che, modificando il previgente art. 113 del TUEL D.lgs. n. 267/2000, ha introdotto il comma 13.

Tale disposizione, con qualche ulteriore modifica rilevante ai fini di cui si tratta e di cui appresso si dirà, è tuttora vigente e deve ritenersi prevalente rispetto alle disposizioni del TUSP, ossia operativa anche in deroga a queste.

Ciò in attuazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico deputati a risolvere le antinomie normative e, segnatamente, del criterio di specialità riassunto nel brocardo "*les specialis derogat generali*", il quale impone che, in caso di contrasto tra due disposizioni, trovi applicazione la norma il cui contenuto è più specifico rispetto al caso concreto.

L'art. 113, comma 13, del TUEL è sicuramente norma speciale rispetto a quelle del TUSP e, segnatamente, rispetto all'art. 20 comma 2 lett. d) in quanto è dettata per regolamentare una categoria ben individuata di società pubbliche, ossia le società alle quali sono stati conferiti i mezzi aziendali - reti, dotazioni e impianti - funzionali all'esercizio di un servizio di interesse generale e che,



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

dunque, devono porre tali mezzi a disposizione del soggetto incaricato della gestione del servizio medesimo.

Proprio per la precipua natura di tali società la norma prevede espressamente che il capitale sociale sia incedibile, dunque rimanga necessariamente in capo agli enti pubblici soci, che sono i titolari dei mezzi aziendali detti e, correlativamente, i titolari/concedenti il servizio pubblico in questione. L'inalienabilità della partecipazione pubblica è stabilita proprio per garantire il vincolo di destinazione pubblica dei mezzi aziendali, ossia per assicurare che essi siano destinati in maniera stabile e imm modificabile al servizio pubblico di cui si tratta e possano, pertanto, essere utilizzati per consentire la sua esecuzione, in modo da salvaguardare il regolare e compiuto svolgimento del servizio medesimo.

Che l'art. 113 comma 13 del TUEL, originato dall'art. 35 della L. n. 448/2001, sia norma speciale rispetto al TUSP e perciò consenta, *rectius* imponga, di mantenere la partecipazione in capo agli enti pubblici soci è confermato anche dalle modifiche intervenute sulla disposizione rispetto al testo introdotto dal citato art. 35.

Il comma 13 è stato, infatti, modificato dall'articolo 14, comma 1, lettera g), del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, con la previsione che le società di cui si tratta, aventi la titolarità delle reti, impianti e dotazioni patrimoniali, possano essere costituite *"nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore"*. Tale modifica ha ribadito la operatività di tale disposizione, che legittima l'esistenza di tali società speciali, e che può venire meno e può "recedere" solo a fronte di contrarie previsioni "di settore", qualificazione che di certo non può attribuirsi al TUSP, che, al contrario, codifica la disciplina generale in materia di società partecipate.

Ulteriore conferma si trae da un'altra modifica, sempre introdotta al comma 13 dell'art. 113 del TUEL dall'articolo 14, comma 1, lettera g), del D.L. 30 settembre 2003, n. 269. Mentre nell'originaria disposizione introdotta dal comma 35 della L. n. 448/2001 le società patrimoniali di cui si tratta erano a capitale pubblico maggioritario (*"Gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di*



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

capitali di cui detengono la **maggioranza**”), a seguito della novella, e tuttora, le società debbono essere “a **capitale interamente pubblico**, che è **incedibile**”.

Tale modifica conferma che gli enti pubblici debbono necessariamente partecipare a tali società e ciò proprio in considerazione e in funzione della loro particolare, speciale, natura. E sempre per tale motivo sin dall’origine della norma, ossia sin dall’art. 35 della L. n. 448/2001, è espressamente prescritto che **il capitale pubblico è incedibile.**

Quindi, le società soggette alla disciplina dell’art. 113 comma 13 del TUEL costituiscono una specie del più ampio genere delle società proprietarie delle reti e degli impianti di produzione dei servizi di interesse economico generale, per le quali restano ferme le disposizioni previste dalla legge istitutiva che non consente agli Enti soci l’alienazione. Per tali ragioni deve ritenersi consentito, *rectius* obbligato, il mantenimento della relativa partecipazione.

Nel caso di specie, peraltro, Contram Reti gestisce gli impianti e le dotazioni patrimoniali con cui Contram S.p.A. (partecipata anch’essa dallo scrivente Comune con la medesima percentuale detenuta in Contram Reti) gestisce il servizio del trasporto pubblico locale e, dunque, nel caso in cui il Comune non fosse più titolare della partecipazione, perderebbe pure il diritto di controllare la gestione della società che possiede tutti gli impianti e le dotazioni patrimoniali inerenti il servizio del trasporto pubblico.

Per tutto quanto sopra argomentato si ritiene che il Comune possa mantenere la partecipazione in Contram Reti ai sensi dell’art. 4 comma 1 lettera a) del TUSP e della disciplina speciale di cui all’art. 113 comma 13 del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dall’art. 35 della L. n. 448/2001 e poi modificato dall’articolo 14, comma 1, lettera g), del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, e, pertanto, si chiede che codesta Struttura di monitoraggio voglia condividere la posizione della scrivente Amministrazione.



## **SOCIETA: UNIDRA S.C.R.L.**

### **RILIEVO N. 1**

Replica alla contestazione avente ad oggetto il mantenimento della partecipazione nella società UNIDRA - Unione Aziende Idriche società consortile a responsabilità limitata - in sigla UNIDRA soc. cons. a r.l. ("Unidra" o anche la "Società") ex art. 20, comma 2, lettera b), del TUSP: partecipazioni in società che risultano prive di dipendenti.

*Osservazioni della Struttura di monitoraggio:*

*L'articolo 20, comma 2, lettera b), del TUSP prescrive che devono essere oggetto di razionalizzazione le partecipazioni nelle società che risultano prive di dipendenti.*

*A tal riguardo, dalle informazioni contenute nel Registro delle imprese (ovvero, in mancanza, indicati nell'applicativo Partecipazioni dalla prima Amministrazione che ha censito la società), risulterebbe che la società sopra citata è priva di dipendenti.*

*Pertanto il mantenimento della partecipazione sembrerebbe in contrasto con l'articolo 20, comma 2, lettera b), del TUSP.*

Per replicare al rilievo formulato da codesta Struttura di monitoraggio è necessario rammentare che il TUSP costituisce, per ciò che concerne le società pubbliche, l'approdo di un articolato e più ampio programma, avviato dal legislatore, di cui per brevità non si ripercorreranno le fasi, volto sia alla regolazione uniforme delle società pubbliche, sia a ridurre la spesa delle Amministrazioni Pubbliche, culminato nel piano predisposto dal Commissario straordinario per la spending review ai sensi dell'art. 23, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, da cui prese origine la legge delega n. 124/2015.

Il TUSP opera dunque un riordino della previgente disciplina di settore in attuazione dell'art. 18 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, contemplando anche la finalità di contenimento della spesa pubblica.

La finalità della riduzione della spesa sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche è quindi presente nel TUSP e uno degli strumenti per il conseguimento di tale scopo è rappresentato anche dalla disposizione dell'art. 20, comma 2, lett. b).



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

La norma, infatti, prevede che nel piano di razionalizzazione regolato dall'art. 20 siano inserite le società prive di dipendenti, avendo ritenuto il legislatore che tali società non possano costituire uno strumento valido per conseguire gli scopi istituzionali pubblici perché incapaci di svolgere l'attività (per l'assenza di dipendenti).

Le disposizioni delle lettere da a) a e) dell'art. 20 vanno valutate, però, solo se la società partecipata abbia precedentemente superato lo scrutinio della coerenza con le disposizioni dell'art. 4, alla stregua delle quali le società partecipate debbono obbligatoriamente uniformarsi ad un obbligo di scopo e ad un obbligo di attività.

Mentre la violazione di tali obblighi impedisce in radice la detenzione di una partecipazione, la violazione degli obblighi dell'art. 20 deve essere rapportata al caso concreto e alla specifica natura della società valutata.

Infatti la disposizione dell'art. 20, comma 2, lett. b) va posta a confronto con quella dell'art. 5, comma 1 nella parte in cui afferma:

*"l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento **alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato**".*

Considerato che uno degli scopi della razionalizzazione delle partecipazioni è il risparmio di risorse pubbliche, una società priva di dipendenti per le sue caratteristiche specifiche che però rispetti il vincolo di scopo e il vincolo di attività non contraddice la ratio del TUSP ma, anzi, ne attua le prescrizioni.

Per chiarire la situazione giuridica di Unidra, e quindi della corrispondenza ai precetti del TUSP delle partecipazioni al suo capitale sociale detenute dagli Enti soci, è necessario ricostruire l'intera fattispecie che si inserisce nell'articolato processo di unificazione della gestione del Servizio Idrico Integrato ("**SII**") iniziato con la L. 36/1994 (cd. Legge Galli).



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

L'art. 8 di tale legge dispose che ogni regione individuasse gli Ambiti Territoriali Ottimali ("**ATO**") di gestione del SII in cui ripartire il territorio allo scopo di superare la frammentazione delle gestioni, conferendo (art. 9) la titolarità del SII alle Autorità d'Ambito, soggetti sovracomunali aventi natura di ente locale le quali avrebbero dovuto affidarne la gestione con gli strumenti previsti dall'ordinamento (procedura ad evidenza pubblica, in house).

Pertanto, in attuazione dell'art. 9 della citata L. Galli, la Regione Marche emanò la L.R. 18/98 "Disciplina delle Risorse Idriche" affidando alle Autorità d'Ambito tutte le funzioni amministrative, di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del SII dei cinque ATO in cui era stata suddivisa la Regione.

L'ATO 3 Marche Centro - Macerata ("**ATO 3**") comprendeva (e comprende attualmente) i comuni della provincia di Macerata, oltre a Numana, Castelfidardo e Filottrano.

Ancora nel 2003 il SII dell'ATO 3 era gestito, con la modalità dell'affidamento diretto, dalle società pubbliche APM S.p.A., ASSM S.p.A., ASSEM S.p.A., ATAC S.p.A., AST S.p.A., ASPEA S.p.A., Acquambiente Marche S.r.l., Valli Varanensi S.r.l. ("**Società Operative**"), mentre i comuni di Acquacanina, Apiro, Bolognola, Camerino, Castelfidardo, Castelraimondo, Castelsantangelo sul Nera, Fiastra, Fiordimonte, Fiuminata, Gagliole, Monte Cavallo, Montecosaro, Morrovalle, Muccia, Pievebovigliana, Pievevitorina, Pioraco, Poggio S. Vicino, Sefro, Serravalle di Chienti, Ussita e Visso gestivano il SII del proprio territorio in economia (come previsto dalla Legge Galli per i comuni con meno di mille abitanti).

L'Autorità d'Ambito, al fine di superare la frammentazione delle gestioni, provide a suddividere l'ATO 3 in tre sub-ambiti e, con la deliberazione n. 6 del 30.06.2003 (**doc.1 Unidra - v. parte deliberativa**), ad affidarli, in house, con un contratto di servizio ("Convenzione") ad altrettante società consortili, partecipate dai comuni e dalle Società Operative aventi sede in ciascun sub-ambito:

***"Infatti, i tre soggetti affidatari sono costituiti, per quanto a due di essi (Unidra e S.I. Marche - nostra la specificazione), sotto forma di Società Consortile fra le aziende di gestione, con impegno a far confluire in tempi brevi le attuali attività del ramo idrico in un soggetto***



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

*unitario in forma di società di capitali partecipata direttamente dagli enti locali, mentre per quanto attiene al terzo soggetto, esso è costituito in forma di raggruppamento di imprese nelle more di un processo di fusione fra AST S.p.A. ed ASPEA S.p.A. che vedrà concluso il suo iter nel giro di breve tempo, essendosi già conclusa la fase di approvazione assembleare alla fusione per entrambe le società, e comprendendo nell'integrazione ACQUAMBIENTE MARCHE S.r.l. per via degli allegati accordi sottoscritti fra queste aziende.*"

Nella stessa deliberazione l'AATO 3 stabilì che entro il 10 gennaio 2006, termine di scadenza degli affidamenti non unitari degli Ambiti Territoriali della Regione Marche, ai sensi dell'art. 9, comma 2 della L.R. 18/98, le società consortili avrebbero dovuto costituire una società operativa attraverso cessioni di rami aziendali o fusioni:

*"...dunque, rispettivamente, ognuna delle tre società affidatarie della gestione del Servizio Idrico ai sensi della presente deliberazione "nel rispetto delle forme richieste dalla normativa vigente in materia di servizi pubblici, si impegna a procedere entro il 10 gennaio 2006, alla costituzione di un Gestore Unico, anche in seguito a fusione per incorporazione o mediante costituzione di una nuova società ex art. 2501 c.c. oppure a seguito di cessione d'azienda ai sensi dell'art. 2558 e ss. c.c., con le società (...) e (...), parimenti affidatarie del servizio idrico integrato dei rimanenti comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Marche Centro Macerata, ai sensi di un'identica convenzione stipulata con l'Autorità".*

L'AATO 3 dispose anche che l'affidamento sarebbe cessato, comunque, entro il 30 giugno 2008 secondo i termini di legge:

*"la durata dell'affidamento è fissata, conformemente a quanto previsto dal combinato disposto dei commi 2 e 5 dell'art. 35 della L. finanziaria 2002, a far data dal 30 giugno 2003 fino a tutto il 30 giugno 2008, salva l'applicazione delle proroghe stabilite al medesimo art. 35, comma 2, della L. finanziaria 2002, nel caso in cui si verificano le ipotesi ivi contemplate".*



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

Emerge con chiarezza dalle delibere parzialmente trascritte che le costituenti società, compresa Unidra, erano strumentali al progetto di realizzare la gestione unica dell'ATO 3, vere e proprie cd. società veicolo o di scopo per ridurre, progressivamente, la frammentazione della gestione in attuazione della normativa vigente.

Successivamente, nel documento istruttorio facente parte della delibera n. 5 del 28 aprile 2005 (**doc. 2 Unidra**), l'AATO 3 dichiarò di:

*"superare l'orizzonte temporale dei cinque anni relativi alla validità del Piano d'Ambito portando quest'ultimo a venti anni, adeguando, all'uopo, tanto la Convenzione di affidamento del servizio quanto i relativi allegati. In particolare tale esigenza è stata manifestata in ordine ai necessari requisiti che la pianificazione deve avere per poter consentire il corretto finanziamento da parte degli istituti di credito del rilevante piano degli interventi contenuto nel Piano d'Ambito (cd. bancabilità del Piano)".*

**Nella parte deliberativa l'AATO 3 decise quindi di affidare la gestione del SII alle società cd. Veicolo, tra cui Unidra, per venti anni, a decorrere dal 1° gennaio 2006.**

Da quanto ricostruito risulta chiaro che la costituzione di Unidra è stata imposta dall'Autorità d'Ambito, unico soggetto competente a decidere l'organizzazione del S.I.I. nell'Ambito Territoriale Ottimale di riferimento, al fine di realizzare, per fasi progressive, il progetto di unificazione della gestione del servizio dell'intero ambito.

Ciò l'Autorità ha deciso in attuazione della normativa vigente in materia; in particolare il principio dell' *"unicità della gestione"* del S.I.I. è individuato sia alla lettera b) del comma 2 dell'art. 147 *"Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato"* del T.U. Ambiente, D.Lgs. n. 152/2006, sia, segnatamente, al comma 1 dell'art. 149-bis *"Affidamento del servizio"*, secondo cui:

*"1. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente,*



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

*all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica."*

Il principio di unicità viene poi ribadito anche ai successivi commi 2 e 3 del medesimo art. 149-bis del T.U. Ambiente, il quale prevede, all'art. 172, un percorso di graduale raggiungimento dell'unicità della gestione, in sede di prima applicazione quale è quella in cui ci troviamo.

Da quanto illustrato emerge in maniera chiara che i Comuni ricompresi nell'Ambito territoriale relativo al S.I.I., tra cui quello di \_\_\_\_\_, hanno l'obbligo di attuare le determinazioni adottate dall'Autorità d'Ambito dell'ATO 3 e, per l'effetto, hanno l'obbligo di mantenere la partecipazione in Unidra che è la società che è stata individuata dalla detta Autorità d'Ambito quale veicolo per superare la frammentazione della gestione e addivenire, con un percorso graduale e per fasi successive, al gestore unico d'ambito così come prescrive la normativa vigente.

A conclusione del lungo iter sopra ricostruito, l'Autorità d'Ambito deliberò quindi:

**1. di affidare ai sensi e per gli effetti dell'art. 35, comma 5, della L. finanziaria 2002 il Servizio Idrico Integrato dei Comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 "Marche Centro - Macerata" come segue:**

*Comuni di Acquacanina, Apiro, Belforte del Chienti, Bolognola, Caldarola, Camerino, Camporotondo di Fiastone, Castelraimondo, Castelsantangelo sul Nera, Cessapalombo, Fiastra, Fiordimonte, Fiuminata, Gagliole, Monte Cavallo, Muccia, Pievebovigliana, Pievevitorina, Pioraco, Poggio S. Vicino, S. Severino Marche, Sefro, Serrapetrona, Serravalle di Chienti, Tolentino, Ussita e Visso, **alla società UNIDRA S.c.r.l.**, con sede in corso Garibaldi, 78 a Tolentino, come individuata in base all'atto costitutivo allegato alla presente a formarne parte integrante e sostanziale (allegato 2)".*

In tal modo dalle otto Società Operative, con contratti di servizio differenti, si è arrivati a tre società consortili di gestione con un identico contratto di servizio.

Unidra è una di quelle società consortili, partecipata, oltre che dai comuni del sub-ambito, tra i quali lo scrivente Comune, anche dalle società ASSM S.p.A., ASSEM S.p.A. e Valli Varanensi S.r.l., tre delle otto Società Operative.



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

Riassunto così il quadro giuridico della fattispecie si evidenzia quanto segue:

- (A) Unidra è una società di scopo costituita per decisione dell'Autorità d'Ambito dell'ATO 3;
- (B) Unidra è affidataria in house del SII del proprio sub-ambito, essendo titolare della Convenzione di gestione (**doc. 3 Unidra - v. art. 1**) del 1° gennaio 2006:

*"L'Autorità di Ambito n. 3 "Marche Centro - Macerata" (in prosieguo denominata Autorità), costituita come Consorzio obbligatorio dei Comuni e della Provincia ricompresi nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 "Marche Centro - Macerata", ai sensi della L. n. 36/1994 e della L.R. n. 18/1998, affida in via esclusiva, ai sensi delle deliberazioni dell'Assemblea Consortile (in prosieguo denominata A.C.) n. 5 del 23.06.2003, n. 6 del 30.06.2003 e n. 5 del 28.04.2005 la gestione del servizio idrico integrato (in prosieguo denominato s.i.i.) di n. 27 Comuni dell'Ambito n. 3 "Marche Centro - Macerata" alla società UNIDRA s.c.r.l., con decorrenza dal 1 gennaio 2006 e per la durata di cui all'art. 3, alle condizioni indicate nella presente Convenzione, negli allegati costituenti parte integrante e sostanziale della medesima e nei successivi atti che l'Autorità potrà eventualmente predisporre ai sensi della Convenzione".*

- (C) Unidra rispetta il vincolo di scopo posto dall'art. 4, comma 2, lett. a) del TUSP: produzione di un servizio di interesse generale;
- (D) Unidra non ha dipendenti in quanto deve considerarsi una società di scopo, che non deve svolgere compiti operativi, costituita esclusivamente per consentire all'Autorità d'Ambito di superare la frammentazione delle gestioni del SII.

Alla stregua di quanto sopra illustrato si osserva:

- (A) essendo una società di scopo, Unidra è esclusa del perimetro del TUSP perché essa costituisce lo strumento individuato dall'Autorità d'ambito per realizzare la gestione unitaria del SII - servizio di interesse economico generale - nell'ATO 3, nell'interesse dei Comuni soci. Attraverso Unidra l'Autorità d'Ambito ha riunito all'interno di un unico organismo le Società Operative e i Comuni del sub-ambito per affrontare unitariamente la gestione



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

del SII, configurandosi la società consortile come un mero strumento per raggiungere tale scopo. Inoltre, va rilevato che l'utilizzo del tipo societario di capitali non fa venire meno la natura consortile di Unidra, costituendone solo una modalità organizzativa, e non ne muta la natura di consorzio avente lo scopo di gestire e regolare, nell'interesse dei Comuni soci, la gestione del SII, come si evince dal suo oggetto sociale (**doc. 4 Unidra**):

**La società non ha scopo di lucro e si preclude ogni e qualsiasi distribuzione degli utili;** eventuali avanzi di gestione verranno imputati a diminuzione della contribuzione dei soci per l'esercizio successivo e considerati quali acconti, oppure restituiti ai soci. Essa ha per oggetto il coordinamento e lo svolgimento, per quanto definito dai soci stessi, delle attività dei soci relative al servizio idrico integrato, così come definito dal D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e successive modifiche o integrazioni. Nel perseguire il suo oggetto, la società agirà a proprio nome e conto e/o in nome e nell'interesse dei soci, ferma restando la responsabilità dei medesimi nei confronti della Amministrazione Pubblica affidante e dei terzi.

La società potrà:

- a. Stipulare con il soggetto titolare della funzione di affidamento ogni atto necessario ai fini dell'affidamento del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale 3 Marche Centro-Macerata;
- b. Ripartire tra i soci o loro Aziende partecipate, affidatarie del servizio in house ai sensi dell'art. 113 del D.lgs. 267/00 lett. c, il servizio idrico integrato oggetto di affidamento da parte dei competenti enti pubblici, secondo quanto stabilito dal regolamento o dall'assemblea Ordinaria dei soci;
- c. Garantire l'osservanza delle disposizioni delle autorità pubbliche circa l'attuazione dei servizi affidati, a ciò anche infliggendo sanzioni e penalità ai soci.

**Si deve pertanto considerare Unidra alla stregua di un consorzio ex art. 2602 c.c. - non essendo stata costituita con le modalità stabilite dall'art. 30 del TUEL per assolvere alle finalità previste dall'art. 31 - esclusa dal perimetro di applicazione del TUSP, essendo indifferente**



l'organizzazione societaria assunta perché sostanzialmente neutralizzata dallo scopo non lucrativo che la riconduce nell'alveo degli enti mutualistico-consortili, non sussistendo alcuna differenza con codesti se non per la forma organizzativa interna: voto per quota e non per testa, redazione del bilancio di esercizio, etc..

- (B) Unidra è titolare della Convenzione di gestione del SII con obbligo di adempimento di esecuzione di un servizio pubblico essenziale. Lo scioglimento di Unidra, essendo irrealizzabile la cessione della partecipazione perché vi debbono partecipare necessariamente i Comuni e le Società Operative del sub-ambito, frusterebbe lo scopo di unitarietà della gestione del SII perché la gestione tornerebbe in capo alle Società Operative, determinando la violazione delle norme di gestione unitaria del SII prescritta dall'art. 147, comma 2, lett. b), del D. Lgs. n. 152/2006.

Le lettere (C) e (D) vengono trattate insieme

- (C) - (D) Unidra rispetta il vincolo di attività disposto dall'art. 4, comma 2, lett. a) del TUSP che costituisce, insieme al vincolo di scopo, la misura della legalità della detenzione della partecipazione, mentre la rilevata violazione dell'art. 20, comma 2, lett. b) deve essere valutata alla stregua della specifica fattispecie, verificando se si ponga in contraddizione con la finalità di riduzione della spesa perseguita dal TUSP. Una società consortile senza dipendenti che abbia natura di contenitore strumentale per conseguire la finalità di unificazione della gestione del SII voluta dalla Legge Galli, prima, attualmente dal D. Lgs, n. 152/2006, e disposta dall'Autorità d'Ambito al fine proprio di rispettare le norme di legge, non può violare lo scopo del TUSP.

## **SOCIETA: UNIDRA S.C.R.L.**

### **RILIEVO N. 2**

Replica alla contestazione avente ad oggetto il mantenimento della partecipazione nella società Unidra ex art. 20, comma 2, lettera d), del TUSP:  
**partecipazioni in società che nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio non superiore a 500.000 euro.**

*"Osservazioni della Struttura di monitoraggio"*



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

*L'articolo 20, comma 2, lettera d), del TUSP prescrive che devono essere oggetto di razionalizzazione le partecipazioni nelle società il cui fatturato medio nel triennio precedente è risultato non superiore a un milione di euro. Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies, del TUSP, detta soglia è ridotta a 500.000 euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione da approvarsi entro il 31 dicembre 2019.*

*Come indicato nel paragrafo 5.1 degli "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche" pubblicati nel sito internet del Dipartimento del Tesoro, nell'applicazione della norma sopra citata, al fine di individuare la misura della dimensione economica dell'impresa, il fatturato deve essere calcolato a partire dai dati di bilancio della società riconducibili all'area ordinaria della gestione aziendale.*

*Con riferimento alle attività produttive di beni e servizi il fatturato deve essere quindi determinato sommando le voci del conto economico A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e A5) "Altri ricavi e proventi", includendo in quest'ultima anche i contributi in conto esercizio, sempre che nel provvedimento siano illustrate la natura dei contributi stessi e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione.*

*Per le società che operano in altri settori, specifici criteri sono stati indicati nello stesso paragrafo 5.1 degli Indirizzi sopra citati.*

*Ciò premesso, dai dati dei bilanci del triennio 2015-2017, depositati nel Registro delle imprese (ovvero, in mancanza, indicati dalla prima Amministrazione che ha censito la società), risulterebbe, alla luce dei criteri indicati, che la società in oggetto ha un fatturato medio inferiore alla soglia di 500.000 euro.*

*Pertanto il mantenimento della partecipazione sembrerebbe in contrasto con l'articolo 20, comma 2, lettera d), del TUSP".*

**Come è stato illustrato alla replica n. 1, della quale si richiamano qui tutte le argomentazioni, Unidra non deve essere inclusa tra le società regolate dal TUSP.**

In alternativa si deve affermare, quand'anche la società vi fosse soggetta, che non le si applicano, stante la specialità della fattispecie, i vincoli la cui violazione è stata sollevata dal codesta Struttura di monitoraggio.



# COMUNE DI FIUMINATA

PROVINCIA DI MACERATA

C.A.P. 62020 – Via Roma 32 – Tel. 0737/54122

Militano a favore delle due tesi tutti gli elementi già individuati che qui sinteticamente si riassumono:

- (i) rispetto del vincolo di scopo e del vincolo di attività prescritti dall'art. 4, comma 1 del TUSP;
- (ii) natura di società di scopo costituita per conseguire l'unicità della gestione del SII nell'ATO 3 su previsione dell'Autorità d'Ambito;
- (iii) utilizzo del tipo societario al solo fine organizzativo stante lo scopo non lucrativo previsto nello statuto con prevalenza dello scopo mutualistico-consortile;
- (iv) irrealizzabile cessione delle partecipazioni stante l'esclusiva partecipazione al capitale sociale da parte dei Comuni aventi sede nel sub-ambito;
- (v) frustrazione dello scopo di unicità della gestione del SII disposto dall'Autorità d'Ambito, in caso di scioglimento, a causa del subentro delle Società Operative nella gestione del SII.

Per tutte le ragioni sopra illustrate si ritiene che lo scrivente Comune possa mantenere la partecipazione detenuta in Unidra s.c.r.l. e si chiede pertanto che codesta Struttura di monitoraggio voglia accogliere favorevolmente le argomentazioni qui rassegnate.

IL SINDACO

Dr. Vincenzo Felicioli