AS1855 – COMUNE DI VILLANOVA DEL BATTISTA (AV) - ACQUISTO DI QUOTE SOCIETARIE DI ASMEA SRL

Roma, 25 luglio 2022

Comune di Villanova del Battista

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 19 luglio 2022, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287 relativamente al contenuto della deliberazione n. 14 del 30 maggio 2022 del Consiglio Comunale del Comune Villanova del Battista, pervenuta all'Autorità il 23 giugno 2022 e relativa all'acquisto di quote societarie di Asmea S.r.l.¹.

Risulta dalla predetta deliberazione che, nell'ambito di un aumento di capitale, il Comune abbia autorizzato l'acquisto di una partecipazione nella società Asmea S.r.l. per l'affidamento *in house* del servizio di gestione, riqualificazione e valorizzazione del proprio patrimonio. L'aumento di capitale della società Asmea S.r.l. è destinato esclusivamente all'adesione degli enti pubblici, soci degli enti fondatori, in misura corrispondente al numero dei residenti per 0,60 euro ed arrotondato alla unità di euro superiore.

La società Asmea S.r.l. è stata costituita dalla Asmel Consortile soc. cons. arl. e dalla associazione Asmel (Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali). L'oggetto sociale di Asmea S.r.l., ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto, consiste nelle attività finalizzate alla *"gestione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio in particolare degli Enti Soci. Detti obiettivi potranno essere perseguiti anche attraverso demolizione e ricostruzione, ristrutturazione totale e parziale, riqualificazione strutturale, sismica, energetica, integrazione di fonti rinnovabili, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti ..."* ed ancora la società *"potrà intervenire in tutto quanto attiene al patrimonio immateriale degli enti territoriali, ossia l'ambiente. A tal fine, a titolo esemplificativo e non esaustivo realizzare e/o gestire impianti energetici quali: eolico, fotovoltaico, da biomasse e altre fonti energetiche"*. È inoltre previsto che l'80% del fatturato della società sarà realizzato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Quanto all'assetto organizzativo della società, è previsto all'articolo 19 dello Statuto che *"i soci cui è demandato l'esercizio del controllo analogo, potranno concludere appositi patti parasociali"* e all'articolo 20 che *"i componenti dell'organo amministrativo possono anche essere non soci"*.

A sostegno dell'operazione in esame, il Comune di Villanova del Battista evidenzia: i) le significative difficoltà che incontrano i comuni e gli enti locali per *"l'assunzione di compiti ed interventi che consentano la realizzazione efficace delle politiche di sviluppo territoriale"*, e che ii) *"la complessità normativa e l'elevata specializzazione richiesta, unita alle croniche difficoltà a reperire risorse professionali, finanziarie ed economiche adeguate allo scopo, rendono la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare difficile per questa Amministrazione"*. Pertanto, il Comune, *"al fine di perseguire i suddetti obiettivi intende dotarsi di una struttura che avvii e supporti il relativo processo decisionale"*, ritenendo *"opportuno mantenere il controllo sulla gestione del proprio patrimonio immobiliare, attraverso una società pubblica sulla quale esercita il cd controllo analogo"*, dal momento che *"la gestione in house permette un ottimale impiego delle risorse pubbliche, un beneficio per la collettività nel rispetto dei principi comunitari di universalità socialità, efficienza ed economicità del servizio, che il mercato invece non potrebbe garantire"*.

La menzionata deliberazione non individua i beni immobili oggetto di conferimento e, dunque, di valorizzazione. Tanto premesso, si osserva che, oltre il 70% del capitale sociale di Asmea S.r.l. risulta detenuto da Asmel Consortile soc. cons. arl. rispetto alla quale l'Autorità si è già pronunciata nell'ambito di pareri ex articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287/90 nei quali, tra l'altro, ne esclude la natura di società *in house*, stante la non conformità delle previsioni statutarie a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lett. c) del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP") in materia di controllo analogo². Ne discende, a cascata, che anche la società Asmea S.r.l. non può essere considerata una società *in house*. D'altra parte, le summenzionate norme statutarie sull'assetto organizzativo di Asmea S.r.l. non forniscono idonee garanzie in termini di controllo analogo, rimandando a futuri patti parasociali la gestione condivisa della società e prevedendo che nel consiglio di amministrazione possano esservi anche non soci. Sotto tale profilo, dunque, è senz'altro carente la

¹ [La deliberazione è stata comunicata ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP").]

² [Cfr. i pareri AS1790, in Boll. 39/2021; AS1829, in Boll. 16/22; AS1844, in Boll. 23/22. V., sul punto, TAR Basilicata, sentenza n. 461 del 14 giugno 2022.]

motivazione addotta dal Comune di Villanova a fondamento dell'operazione di acquisizione, riconducibile alla opportunità di mantenere il controllo sul proprio patrimonio immobiliare.

Si osserva, in proposito, che il TUSPP all'articolo 4, comma 3, prevede che *"al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato"*.

Sul punto, è intervenuta anche la Corte dei Conti dell'Emilia Romagna mediante la Delibera 1/2021, la quale ha distinto due ipotesi per la valorizzazione del patrimonio pubblico, ossia la costituzione di una società mista *ex novo* e la partecipazione ad una società preesistente. Qualora l'amministrazione intenda procedere alla costituzione *ex novo* di una società mista sarà necessaria l'indizione di una gara a doppio oggetto per la scelta del socio privato e per l'affidamento diretto del servizio alla istituenda società, mentre nel caso di acquisizione di una partecipazione in una società privata già operativa, sussisterà in capo all'amministrazione un obbligo di motivazione analitica delle ragioni di pubblico interesse sottese alla propria determinazione: *"l'Amministrazione dovrà dare conto, infatti, ai sensi dell'articolo 5 del TUSPP dello scopo perseguito dalla società cui intende partecipare e motivare l'effettiva connessione tra lo scopo societario e le finalità di valorizzazione del proprio patrimonio, evidenziando altresì le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza e della sostenibilità finanziaria"*.

Tenuto conto di quanto sopra, si ritiene che l'acquisizione della partecipazione in Asmea S.r.l. da parte del Comune di Villanova del Battista, così come rappresentata, non risulti conforme a quanto stabilito dagli articoli 16 e 4, comma 3, del TUSPP ed ai principi concorrenziali che essi intendono esprimere in materia di valorizzazione del patrimonio pubblico, potendo determinare criticità dovute alla sottrazione alle dinamiche competitive delle numerose attività contenute nell'oggetto societario senza una adeguata e analitica motivazione.

Quanto prospettato dal Comune, infatti, risulta carente sia sotto il profilo del mancato conferimento dei beni immobili da sottoporre a valorizzazione, sia in ordine alla mancanza di motivazione circa la specifica riconducibilità delle attività di cui all'oggetto sociale di Asmea S.r.l. alle finalità di valorizzazione del patrimonio e alla convenienza e sostenibilità dell'investimento così realizzato.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, il Comune di Villanova del Battista dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Là dove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito all'adeguamento del Comune di Villanova del Battista al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 in merito all'acquisizione di una quota del capitale della società Asmea S.r.l.

Nella propria riunione del 19 luglio 2022, l'Autorità ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato sopra la presente comunicazione, in merito alla Delibera del Consiglio Comunale di Villanova del Battista n. 14 del 30 maggio 2022, avente ad oggetto *"Acquisto quote societarie Asmea S.r.l. per l'affidamento in house providing del servizio di gestione riqualificazione e valorizzazione del patrimonio pubblico"*.

In particolare, il parere ha evidenziato come l'acquisizione della partecipazione in Asmea S.r.l. da parte del Comune di Villanova del Battista, così come rappresentata, non risultasse conforme a quanto stabilito dagli artt. 4 comma 3 e 16 del TUSPP ed ai principi concorrenziali che esso intende esprimere in materia di valorizzazione del patrimonio pubblico.

In particolare, quanto prospettato dal Comune risultava carente sia sotto il profilo del mancato conferimento dei beni immobili da sottoporre a valorizzazione, sia in ordine alla mancanza di motivazione circa la specifica riconducibilità delle attività di cui all'oggetto sociale di Asmea S.r.l. alle finalità di valorizzazione del patrimonio e alla convenienza e sostenibilità dell'investimento così realizzato.

In data 11 agosto 2022, il Comune di Villanova del Battista ha trasmesso all'Autorità la Delibera n. 20 del Consiglio Comunale dell'8 agosto 2022 con la quale ha revocato la Delibera n.14 del Consiglio Comunale del 30 maggio 2022 mediante la quale aveva disposto l'acquisto delle quote societarie di Asmea S.r.l.

Preso atto dell'adeguamento dell'Amministrazione al parere motivato dello scorso 19 luglio 2022 ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 6 settembre 2022, ha quindi disposto di non proporre ricorso contro la menzionata Delibera n. 14/2022.