

COMUNE DI NOVI DI MODENA

Provincia di MODENA

Verbale n° 76 del 2 marzo 2020

OGGETTO: *Parere sulla proposta di acquisizione della Divisione Ambiente Allargata di Unieco società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa ovverosia delle società UHA S.r.l., Uniproject s.r.l., Unirecuperi s.r.l. e Picena Depur Scarl e loro società controllate e collegate.*

Il Revisore Unico del comune di Novi Modena

Il giorno 21 febbraio 2020, il Revisore Unico, esaminata la documentazione consegnata dall'Ente locale composta da:

- All. 0 Bozza Delibera tipo per i Comuni Soci;
- All. 1 Assetto societario Divisione Ambiente Unieco
- All. 2 Relazione tecnica Golder
- All. 3 Documento preliminare di illustrazione dell'operazione
- All. 4 Overview Piano Aimag
- All. 5 Disciplinare di gara e Regolamento di Due Diligence
- All. 6 Parere Prof. Avv. Angelo Clarizia

OMISSIS

Visto il D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" e ss.mm.ii.;

Visti gli artt. 4, 5 e 7 del citato disposto normativo che prevedono le finalità perseguibili a mezzo dell'acquisizione di partecipazioni da parte degli enti locali e un obbligo di motivazione analitica relativa al fatto che le acquisende partecipazioni siano necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali;

Tenuto conto e preso atto

- della documentazione pervenuta dalla società Aimag spa con oggetto "Proposta di acquisizione della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. cooperativa in liquidazione coatta amministrativa" ovverosia delle società UHA S.r.l., Uniproject s.r.l., Unirecuperi s.r.l. e Picena Depur Scarl e loro società controllate e collegate, società controllate da Unieco soc. cooperativa in liquidazione coatta amministrativa, ai fini della autorizzazione di ciascun Consiglio Comunale di un ente locale socio di Aimag alla presentazione da parte di Aimag di un'offerta per l'acquisto della Divisione Ambiente Allargata e delle società suindicate nei modi prescritti dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs 175/16 e s.m.i.)

- degli orientamenti assunti dagli organi apicali di AIMAG con i documenti trasmessi e preventivamente approvati dal suo Consiglio di Amministrazione in data 27.11.2019 di seguito elencati e consegnati dall'amministrazione del Comune di Novi di Modena al sottoscritto Revisore contabile rappresentati da:
 - a) All.1 Assetto societario Divisione Ambiente Unieco
 - b) All.2 Relazione Tecnica Golder
 - c) All.3 Documento preliminare di illustrazione dell'operazione
 - d) All.4 Overview Piano Aimag
 - e) All.5 Disciplinare di gara e Regolamento di Due Diligence
 - f) All.6 Parere Prof. Avv. Angelo Clarizia

- della relazione predisposta dal settore presidenza della società Aimag spa trasmessa ai Sindaci dei comuni soci della società che, parti del patto di sindacato, esercitano il controllo della società capogruppo in relazione alla procedura competitiva avviata in data 8 ottobre 2019 a fronte della quale il Commissario Liquidatore di Unieco, società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa, ha pubblicato un invito a partecipare per l'acquisto della divisione ambiente della Unieco società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa" ovvero delle società UHA S.r.l., Uniproject s.r.l., Unirecuperi s.r.l. e Picena Depur Scarl e loro società controllate e collegate, società controllate da Unieco soc. cooperativa in liquidazione coatta, corredato di disciplinare di gara e documenti disponibili nella quale viene specificata:

- a) la natura di multi utility con controllo pubblico congiunto di Aimag spa;
- b) la natura dei servizi pubblici essenziali svolti dalla società;
- c) il quadro economico e normativo giurisprudenziale di riferimento nell'ambito del quale i Comuni soci sono chiamati ad adottare le proprie delibere di competenza;
- d) i presupposti di perseguimento delle supposte finalità di convenienza economica (EBITDA crescenti), sostenibilità finanziaria (PFN/EBITDA allineati al settore) e rafforzamento della posizione strategica dell'impresa nel settore di riferimento oltre che incremento degli utili attesi per i Soci

- di quanto emerge dalla documentazione istituzionale e statutaria conosciuta in relazione agli ambiti di intervento ed alle attività del Gruppo AIMAG spa:

- 1) "Aimag s.p.a. è società *multiutility* a capitale misto, soggetta al controllo delle amministrazioni pubbliche partecipanti, riconducibile al modello di cui all'art. 6, comma 1, D.lgs n. 175/2016 (TUSPP), in quanto svolge "... *attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato ...*", avente natura di società mista, esercitando il controllo sulle altre società del gruppo indirettamente partecipate dai Comuni e svolgendo attività di produzione di beni e servizi direttamente e per il tramite delle società controllate (art. 3 Statuto);
- 2) le attività del Gruppo Aimag, conformemente all'oggetto sociale della capogruppo (art. 3, c. 1, Statuto), riguardano "*la produzione di servizi di interesse generale e le attività imprenditoriali in regime di concorrenza nel mercato consentite dall'ordinamento*", nonché "*ogni altra attività e servizio attinente e connesso all'oggetto, nessuno escluso*" (art. 3, c. 2

Statuto), senza vincoli territoriali, nel rispetto delle disposizioni di legge in vigore (art. 3, c. 3, Statuto)";

Preso inoltre atto delle considerazioni espresse da Aimag spa in base alle quali:

- l'analisi della documentazione accessibile per effetto dell'accreditamento di partecipazione alla procedura, effettuata dai competenti organi di Aimag s.p.a., con l'assistenza di *advisor* tecnici e finanziari (Golder e PwC), conferma il potenziale interesse industriale e strategico all'acquisto della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa, ovverosia delle società UHA S.r.l., Uniproject s.r.l., Unirecuperi s.r.l. e Picena Depur Scarl e loro società controllate e collegate, oggetto di cessione unitaria da parte della procedura di Liquidazione Coatta Amministrativa;
- l'impegno finanziario richiesto per la partecipazione alla procedura concorsuale di vendita avviata dal Commissario liquidatore di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa e per l'eventuale acquisto della Divisione Ambiente Allargata oggetto di cessione, nel rispetto dei parametri di compatibilità dell'operazione con gli indicatori economici oggetto dell'analisi tecnico-finanziaria (relazione di cui all'all. 3, redatta con il supporto di PwC), risulta conforme ai criteri di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria richiesti dall'art. 5, c. 1, D.lgs. n. 175/2016, in quanto l'acquisizione di Unieco Ambiente da parte di Aimag permetterebbe alla società di espandere le proprie attività del Centro-Nord Italia e di gestire un nuovo < sistema ambiente > caratterizzato da un volume di rifiuti superiore a 2.000 kton e complessivi 39 siti attivi e permetterebbe di effettuare un salto dimensionale tra i principali operatori dell'ambiente in Italia, permettendo ad Aimag di affrontare con un assetto più solido le sfide del settore dei rifiuti ed in quanto l'acquisizione di Unieco Ambiente sarà effettuata nel rispetto di 3 elementi imprescindibili: *(i) sostenibilità finanziaria, (ii) convenienza economica e (iii) incremento del dividendo per gli azionisti in considerazione dei dati economici evidenziati nel documento (all. 3, pag. 15, 16 e 17);*
- la sostenibilità finanziaria dell'acquisto della Divisione Ambiente Allargata oggetto di cessione risulterebbe ulteriormente rafforzata qualora si perfezionassero gli accordi oggetto di trattative in corso tra Aimag e possibili società partners, in quanto si tratta di operatori industriali attivi e di comprovata esperienza nel settore, idonei a ripartire i costi finanziari senza precludere il controllo di Aimag s.p.a. sulle società oggetto di cessione da parte della procedura di liquidazione coatta amministrativa di Unieco soc. coop.;
- nei termini e nei modi previsti dal Disciplinare di gara, Aimag s.p.a. ha presentato Domanda di Accesso, costituente offerta non vincolante di acquisto, adempimento procedimentale propedeutico all'ammissione alla *Data Room* ed alla successiva formulazione di offerta vincolante, da valutarsi in conformità ai criteri ed agli obiettivi esplicitati nella documentazione istruttoria (all. 3, pag. 15 e 16): i principali elementi che saranno perseguiti da Aimag nella realizzazione dell'operazione "de qua" sono la sostenibilità finanziaria (mantenimento di indici di indebitamento finanziario a livello di Gruppo: sostenibili per la società nel lungo termine – 3,0x rapporto PFN/EBITDA – allineati alla media del settore), la convenienza economica (incremento dei principali risultati economici/performance di Aimag – es. valore della produzione, EBITDA), l'incremento del dividendo (distribuzione di un maggior dividendo a favore degli attuali azionisti Aimag successivamente all'acquisizione

della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa investimento della maggiore ricchezza creata nei territori di presenza storica);

Preso ulteriormente atto:

OMISSIS

- Aimag è una società per azioni multiutility con controllo pubblico ai sensi dell'art. 2 lett. m) del D. Lgs. 175/2016, ovvero sia un controllo ex art. 2359 C.C., sulla base dell'esistenza di un patto parasociale che vincola la parte pubblica, anche alla luce dell'orientamento dottrinale e giurisprudenziale prevalente, in presenza di un capitale sociale ordinario di Aimag detenuto per il 65% da 21 Comuni ricompresi tra le Province di Modena e Mantova i quali agiscono in forza di patti parasociali ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) del D.lgs. 175/16 e provvedono alla nomina di tutti e cinque gli amministratori della società. Le restanti azioni sono detenute per il 25% da HERA SpA, per il 7,50% dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Carpi e per il 2,50% dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Mirandola;
- la partecipazione alla gara in esame costituisce una fattispecie riconducibile alla ipotesi di acquisto di partecipazioni indirette dei Comuni soci di Aimag s.p.a. delle *holding* UHA s.r.l. e UCH s.r.l. e loro controllate e collegate, che rappresentano l'assetto societario della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa, nonché di Uniproject s.r.l., Unirecuperi s.r.l. e Picena Depur s.c.a.r.l., società che integrano la Divisione Ambiente Allargata oggetto di cessione unitaria;
- in ragione di ciò, a ciascun Comune socio di Aimag s.p.a., compete deliberare ai sensi degli artt. 5, 7 e 8 del D.lgs. n. 175/2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, nel rispetto degli obiettivi di cui all'art. 1, c. 2, e dei vincoli di cui all'art. 4, c. 1, 2 e 9bis, del medesimo Testo Unico (T.U.S.P.P.);
- la partecipazione di Aimag s.p.a. alla procedura di gara per l'acquisto della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa e lo svolgimento della relativa attività imprenditoriale, riconducibile all'oggetto sociale di Aimag s.p.a. (art. 3, Statuto), sia nell'ambito dei territori dei Comuni soci ed in favore della collettività di riferimento, sia in altri ambiti del territorio nazionale in regime di concorrenza nel mercato, quali consentite dall'ordinamento, può ritenersi astrattamente legittima qualora venga rispettato il principio di convenienza economica, sostenibilità finanziaria ed incremento della ricaduta economica sul territorio dei Comuni soci, anche mediante l'utilizzo

del dividendo per gli azionisti, in considerazione dei dati economici evidenziati nel piano industriale relativo all'operazione di acquisizione;

il Revisore Unico in adempimento della previsione di cui all'art. 239 del TUEL rileva quanto segue:

- 1) L'art. 5 del D.Lgs. 175/16 prevede che l'atto deliberativo di acquisizione di una partecipazione, seppur in via indiretta, debba essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità di perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del citato decreto, alle ragioni di convenienza economica che giustificano la scelta, alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, nonché alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
- 2) In forza di quanto sopra l'art. 4 D.lgs 175/16: stabilisce che gli enti locali possono detenere (e/o acquisire) partecipazioni per la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi. Sul punto la Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con pronuncia n. 386 del 2016, nel ribadire il ruolo centrale dell'amministrazione locale quale interprete primario dei bisogni della collettività locale, ha stabilito il divieto per l'ente locale di svolgere attività d'impresa se non per lo svolgimento di servizi generali esclusivamente qualora l'intervento dell'ente stesso sia necessario per garantire l'erogazione del servizio, alle condizioni stabilite nella disposizione appena richiamata, ossia se, senza l'intervento pubblico, sarebbero differenti le condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione qualità e sicurezza al servizio oggetto di attenzione. Anche lo stesso T.A.R. Lombardia con pronuncia n. 48/2020 ha evidenziato come non risultano acquisibili dall'ente locale le partecipazioni in società che, pur avendo ad oggetto attività di interesse pubblico, tuttavia, per come nel concreto sono svolte (e anche per l'impossibilità dell'ente interessato di influire su di esse in ragione dell'esiguità della partecipazione) non siano specificamente funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali proprie dello stesso ente interessato. Considerando che l'attività della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa ovvero sia delle società UHA S.r.l., Uniproject s.r.l., Unirecuperi s.r.l. e Picena Depur Scarl e loro società controllate e collegate insiste su territori ed ambiti assolutamente differenti ed estranei a quelli del Comune di Novi di Modena, non paiono integrate le condizioni indicate dalla norma e dalla giurisprudenza citata al fine di rendere legittima l'operazione. Inoltre, nel caso di specie, non pare neppure applicabile l'esimente ex comma 9-bis del citato art. 4, ovvero sia lo svolgimento da parte delle società oggetto di acquisizione dei servizi di interesse generale anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Infatti nelle società facenti capo alla Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa insistono attività a mercato di natura commerciale che non presentano queste caratteristiche di affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica. Tale situazione, ovvero sia l'individuazione di quali servizi di interesse generale delle attività a mercato, potrebbe eventualmente ed astrattamente essere superata, come peraltro rilevato nel parere del Prof. Clarizia, qualora vi sia da parte del Comune socio la scelta di svolgere i

predetti servizi a favore della propria collettività di riferimento seppur in un diverso ambito territoriale. Tuttavia allo scrivente Collegio non consta, ad oggi, l'esistenza di un simile orientamento, né della modalità operativa con la quale porre in essere tale scelta.

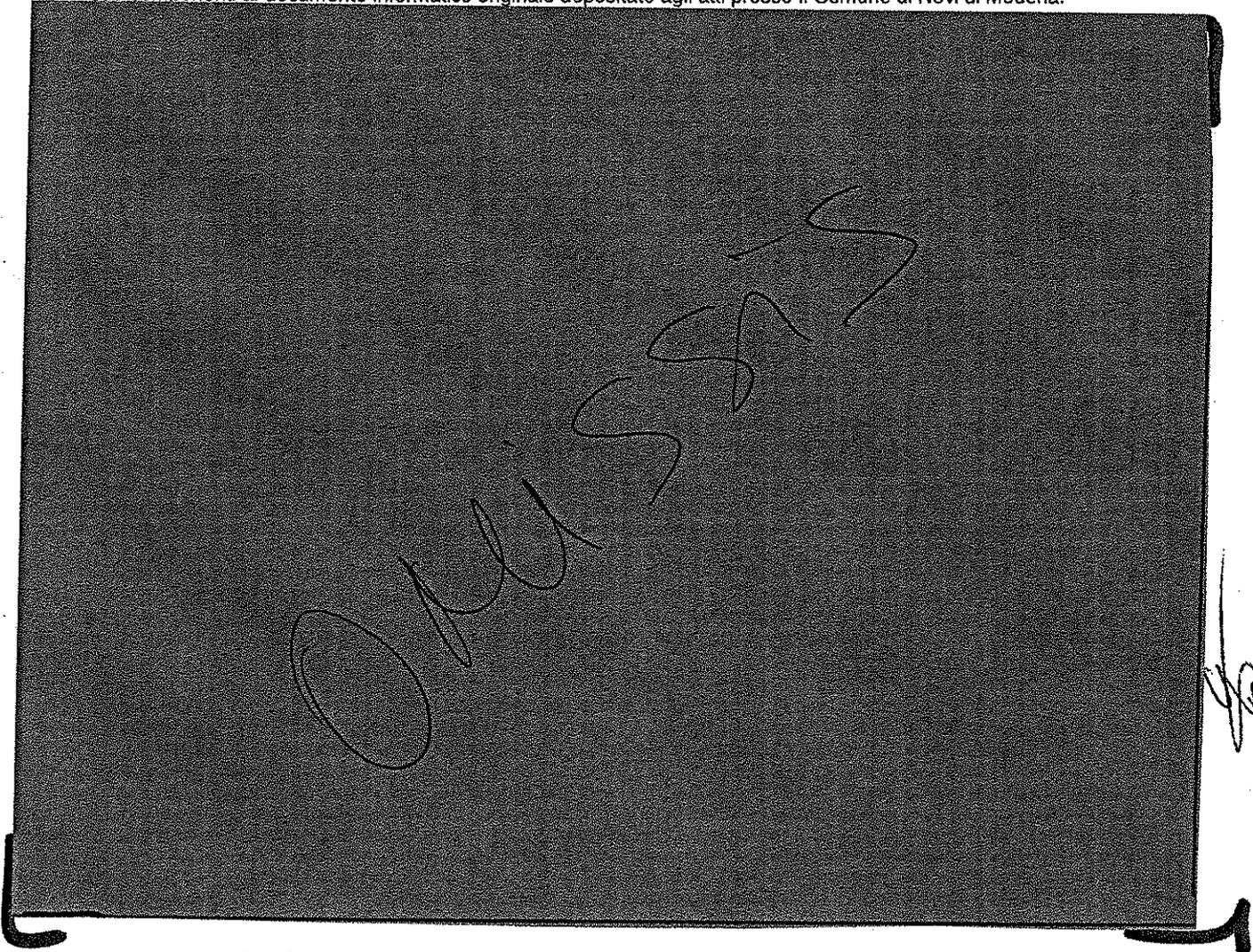
- 3) Sulla base di quanto sopra argomentato al punto 2), dai documenti prodotti, non emerge, neppure indirettamente, un interesse all'operazione delle comunità di riferimento in quanto non si è rinvenuta, nella documentazione prodotta da Aimag s.p.a., alcun riferimento e/o simulazione puntuale, ad eccezione di generiche affermazioni di volontà, in ordine alla concreta ricaduta economica positiva, in termini qualitativi e quantitativi, sulla comunità territoriale di riferimento del socio Comune di Carpi.
- 4) Con riferimento alle società, partecipate da UHA della quale Aimag spa intende acquisire la partecipazione per il supposto raggiungimento dell'attività istituzionale e considerando tali acquisizioni come strategiche e rientranti nel cosiddetto fine pubblico dell'impresa, si riscontrano le seguenti caratteristiche strutturali (*vedi tabella n. 1*) che, prescindendo dal supposto conseguimento di fini istituzionali di miglioramento dei servizi di interesse generale (SIG) e di implementazione della qualità del servizio pubblico gestito per i soci pubblici e della tutela dell'ambiente, rendono quanto mai incerto il perseguimento delle supposte finalità di convenienza economica (EBITDA crescenti), sostenibilità finanziaria (PFN/EBITDA allineati al settore) e rafforzamento della posizione strategica dell'impresa nel settore di riferimento oltre che incremento degli utili attesi per i Soci:
 - a) alcune società hanno prodotto perdite considerevoli di bilancio come confermato dai bilanci approvati e depositati in camera di commercio competente;
 - b) altre si trovano sottoposte a procedure concorsuali (liquidazione coatta amministrativa o concordato preventivo) e/o liquidazione volontaria;
 - c) almeno due presentano patrimoni netti negativi al 31 dicembre 2018.

OMISSIS

Comune di Novi di Modena - Protocollo n. 3102/2020 del 02/03/2020

Si attesta, ai sensi dell'art. 23 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, che la presente copia analogica è conforme in tutte le sue componenti al documento informatico originale depositato agli atti presso Il Comune di Novi di Modena.

02/03/2020



Al riguardo si fa riferimento alla delibera della Sezione della Corte conti Piemonte n. 48/17 secondo la quale un ente locale non può acquistare quote di partecipazione di una società in perdita strutturale, in quanto tale operazione sarebbe difficilmente coerente con i canoni di efficienza, efficacia ed economicità che la P.A. deve rispettare.

Ovviamente il caso trattato dai giudici piemontesi fa riferimento all'acquisizione diretta da parte dell'ente locale ma come già osservato in precedenza la disciplina del TUSP equipara le acquisizioni indirette a quelle dirette.

In particolare, i giudici contabili richiamano la necessità che, ai sensi dell'art. 5, d. lgs. n. 175/2016, la P.A. fornisca adeguate motivazioni in relazione all'acquisizione di nuova partecipazione (o costituzione di nuova società) e osservano che:

- gli enti locali che intendono procedere all'acquisizione di partecipazioni devono dimostrare la compatibilità della costituzione/acquisizione rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- da ciò discende che l'acquisto di una partecipazione in società in perdita strutturale difficilmente sarebbe coerente con i canoni normativi di convenienza economica, efficienza, efficacia ed economicità";
- a ciò si aggiunga la necessaria valutazione in ordine alla "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese";

- e, ancora, si aggiunga che la scelta dell'ente locale di acquisire partecipazioni ovvero costituire società deve poggiarsi su una analisi di economicità, che i giudici contabili evidenziano quale "corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione come novellati dalla legge costituzionale n. 1/2012);
- in considerazione della natura giuridica privata delle società in partecipazione pubblica, l'esercizio di attività in costante perdita è incompatibile con lo strumento societario, ispirato ad una logica di economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi;
- non è possibile dunque configurare il soccorso finanziario da parte dell'ente pubblico attraverso l'acquisizione di una quota, sia essa mediante conferimento in denaro o

omissis

Infine in merito ad eventuali operazione di dismissione delle società in perdita economica strutturale e/o patrimonio netto negativo facenti parte della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa, anch'esse potenzialmente volte al superamento del divieto di cui ai punti precedenti, non risultano esibite in atti accordi vincolanti con soggetti terzi anteriori alla gara, ancorché condizionati all'esito della stessa, che contemplino l'alienazione delle predette partecipazioni (nonché di quelle aventi un ambito

omissis

5) Relativamente all'adempimento del precetto di cui al citato art. 5 del D.Lgs. 175/16 in merito al rispetto di principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché all'applicazione di elementari concetti di prudenza gestionale connessi all'esistenza, citata in atti, di importanti investimenti di sviluppo del perimetro di società oggetto di acquisizione, si segnala che nel materiale documentale consegnato non si rinviene alcun piano economico, patrimoniale e finanziario pluriennale dell'operazione di natura quantitativa e qualitativa dal quale possano emergere le condizioni di sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione rendendo pertanto

impossibile, allo scrivente Revisore Unico, qualunque valutazione sul punto e non adempiendo pertanto ai sopra citati precetti normativi.

6) In tema di congruità del corrispettivo della transazione dell'operazione di acquisizione della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa la Corte dei conti, questa volta sezione Lombardia, con Delibera n. 1052 del 14 dicembre 2010, precisa che non risponde al canone di sana gestione finanziaria, la condotta tenuta dall'amministrazione comunale che acquista le quote di una società senza prima effettuare una perizia giurata sul valore delle quote nel rispetto dei principi di contabilità aziendale ed economica che regolano la contabilità degli organismi societari di diritto privato. Anche in questo caso non esiste agli atti della documentazione trasmessa una stima di un perito esperto indipendente del compendio societario della Divisione Ambiente Allargata di Unieco soc. coop. in liquidazione coatta amministrativa dalla quale si possa correttamente stimare il valore della medesima rendendo, anche per questo aspetto, impossibile, allo scrivente Revisore Unico, qualunque valutazione sul punto e non adempiendo pertanto ai sopra citati precetti normativi

7) In ultimo la società Aimag spa è una società mista dove il socio privato è stato scelto con gara a doppio oggetto. La consolidata giurisprudenza (Parere sulla Normativa del 19/05/2011 - rif. AG 3/2011 d.lgs 163/06 Articoli 1 - Codici 1.2, www.anticorruzione.it) evidenzia che "la società mista opera nei limiti dell'affidamento iniziale e non può ottenere senza gara ulteriori missioni che non siano già previste nel bando originario" (Consiglio di Stato, sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824) e ancora Antitrust As 1529/18. La Corte dei Conti della Lombardia con atto 230/2013/PRSE ribadisce che società partecipate da amministrazioni pubbliche e da socio privato devono guardarsi da operazioni che vanifichino l'originaria procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio privato, attraverso costituzione di nuovi organismi societari o trasformazione degli esistenti. Sul punto appare quindi argomentabile che Aimag s.p.a. mal si presti ad un'operazione di acquisizione del genere essendo presente il rischio di una modificazione strutturale del Gruppo societario facente capo ad Aimag s.p.a. anche in relazione alla differenza dimensionale fra l'acquirente e l'acquisito. Lo scrivente Revisore Unico segnala che sul punto non è stata posta alla sua attenzione alcuna valutazione contraria.

Sulla base dei rilevati di cui sopra e con ogni riserva

Esprime parere NON favorevole in ordine alla proposta di deliberazione di cui all'oggetto.

2 marzo 2020

Il Revisore Unico



Gabriele Mantovani