



STUDIO PRELIMINARE DI FATTIBILITA'

PER LA TRASFORMAZIONE DI ASEV S.p.a. IN ORGANISMO NON LUCRATIVO

Luglio 2022

Sommario

1. Premessa.....	2
2. L’Agenzia per lo sviluppo dell’empolese-Valdelsa	3
3. La trasformazione di ASEV in società consortile	4
4. Caratteristiche della trasformazione eterogenea	5
5. Le modifiche statutarie	9
6. Il cronoprogramma dell’operazione	10

1. Premessa

I cambiamenti che hanno interessato negli ultimi anni il mondo della formazione professionale e dei servizi alle imprese hanno fatto sorgere per l’Agenzia per lo Sviluppo dell’Empolese-Valdelsa (in seguito “ASEV” o “Società”) l’esigenza di modificare i propri scopi, rinunciando al perseguimento di quello di lucro, tipico delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata, per dare invece priorità a scopi mutualistici o consortili, che sono più coerenti con la sua missione, con il suo oggetto sociale e con le finalità istituzionali che sono perseguite dai suoi Soci, in maggioranza Comuni dell’area empolese e della Valdelsa e CCIAA di Firenze.

Lo “scopo di lucro” viene perseguito dalle società attraverso lo svolgimento di un’attività economica finalizzata alla realizzazione di utili, che possono essere distribuiti ai soci. Tuttavia, ci sono società che al posto dello scopo di lucro perseguono:

- “scopi mutualistici”, cioè hanno come scopo quello di fornire direttamente ai soci beni, servizi od occasioni di lavoro a condizioni più vantaggiose di quelle che gli stessi otterrebbero sul mercato; le società che perseguono tali scopi sono chiamate “cooperative”;
- “scopi consortili”, cioè hanno lo scopo di coordinare le attività economiche con oggetto analogo o affine di più imprenditori o lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese; le società che perseguono tali scopi sono chiamate “consortili”.

2. L’Agenzia per lo sviluppo dell’empolese-Valdelsa

ASEV è stata costituita il 20/12/2001 ed è il punto di riferimento per la realizzazione di nuove strategie per lo sviluppo economico, turistico, sociale e culturale dell’area empolese e della Valdelsa. Ha un capitale sociale di 250.000 euro, che è detenuto per circa l’85% da Amministrazioni pubbliche e per la parte restante da associazioni di categoria private. Al 31/12/2020 il suo Patrimonio netto ammontava a 440.537 euro e nel corso del 2020 ha occupato in media 46 lavoratori.

L’attività sociale è concentrata soprattutto sulla formazione professionale, che rappresenta circa il 48% del fatturato ed impiega circa 18 dipendenti, e sui servizi alle imprese, che rappresenta circa il 40% del fatturato ed impiega circa 8/10 dipendenti. Sono attualmente svolte anche altre attività marginali nel settore dell’intercultura (accoglienza stranieri) e della formazione dei dipendenti pubblici.

Nel corso dell’ultimo triennio sono stati conseguiti i seguenti risultati economici:

Anno	Valore della produzione	Costi della produzione	Reddito operativo lordo	Risultato economico lordo	Risultato economico netto
2018	3.443.401	3.394.762	48.639	12.611	(34.665)
2019	3.136.872	3.162.660	(25.788)	(63.611)	(73.214)
2020	2.227.585	2.400.892	(173.307)	(208.536)	(157.167)

La gestione è stata caratterizzata negli ultimi anni da un **sostanziale equilibrio finanziario** e da perdite d'esercizio generate dai risultati negativi conseguiti dall'Istituto di Ricerca e di Studi in Ottica e Optometria (IRSOO), che è stato conferito nel corso del 2021 in una società a responsabilità limitata interamente partecipata da ASEV; in data 07/07/2021 l'intera quota di partecipazione della nuova società è stata ceduta a Luxottica Group.

3. La trasformazione di ASEV in società consortile

Nel corso degli anni ASEV ha svolto attività economiche che hanno portato a conseguire utili, che i suoi Soci hanno deciso di non distribuire, in modo da capitalizzare la Società e dotarla delle risorse necessarie per il corretto perseguimento dell'oggetto sociale, mostrando così una chiara preferenza a partecipare ad un organismo societario ben patrimonializzato e in equilibrio economico e finanziario, piuttosto che alla mera ripartizione dei dividendi.

Recentemente ASEV ha iniziato ad incontrare delle difficoltà nella partecipazione ai bandi pubblici che, sia nel settore della formazione professionale, che per quelli emessi dalle Fondazioni o anche dai vari Ministeri, tendono a premiare maggiormente gli organismi che hanno scopi mutualisti o consortili, piuttosto che quelli che perseguono lo scopo di lucro, arrivando talvolta a vietare a quest'ultimi la partecipazione ai bandi.

In questa situazione, l'organo amministrativo ed il Direttore di ASEV hanno avviato alcune riflessioni sul futuro della Società, arrivando a concludere che, tenuto conto che la stessa deve avere come oggetto sociale **attività strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dei suoi Soci pubblici di maggioranza** ⁽¹⁾, **sarebbe opportuno proporre all'Assemblea la trasformazione di ASEV da "società per azioni" a "società consortile per azioni", con ciò rinunciando esplicitamente al perseguimento dello scopo di lucro, in favore di uno scopo consortile, rappresentato dallo svolgimento di attività comuni d'interesse pubblico** (quindi, strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni pubbliche socie di maggioranza).

⁽¹⁾ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del D.lgs. 175/2016, "1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società."

La riflessione avviata dall'organo amministrativo e dal Direttore di ASEV si è concentrata anche sull'opportunità o meno di trasformare la società in una consortile a "controllo pubblico", in quanto con l'entrata in vigore del "Testo unico delle società a partecipazione pubblica" (D.lgs. 175/2016), accade sempre più spesso che la stessa venga erroneamente considerata una società a controllo pubblico, in quanto la maggior parte del proprio capitale sociale è detenuto da Amministrazioni pubbliche. Tuttavia, all'inizio di ottobre 2021, a conclusione di un procedimento di vigilanza avviato nei confronti di ASEV, **il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha stabilito che la Società è soltanto "partecipata" da Amministrazioni pubbliche (deliberazione del 06/10/2021)**; pertanto, essendo solo "partecipata", ASEV non è soggetta al controllo pubblico. In questo modo, sono stati risolti direttamente dall'ANAC tutti i dubbi sorti fino ad allora e, di conseguenza, la trasformazione di ASEV in società consortile potrà avvenire senza modifiche sostanziali al suo assetto organizzativo (modifiche che, invece, sarebbero state necessarie nel caso in cui la Società fosse stata ritenuta a controllo pubblico, in quanto tale circostanza l'avrebbe portata a dover rispettare una serie di nuove prescrizioni in materia di appalti, reclutamento di personale, anticorruzione e trasparenza).

4. Caratteristiche della trasformazione eterogenea

La **trasformazione** è un'operazione tipica delle iniziative imprenditoriali in crescita, con la quale viene modificato l'assetto organizzativo dell'organismo esistente. L'art. 2498 del Codice civile stabilisce che *"Con la trasformazione l'ente trasformato conserva i diritti e gli obblighi e prosegue in tutti i rapporti anche processuali dell'ente che ha effettuato la trasformazione."* Quindi, di fatto, tutti i diritti e gli obblighi (crediti, debiti, contratti di lavoro, contratti con i fornitori, ecc.) dell'attuale ASEV S.p.a. si ritroveranno, né più e né meno, in ASEV Società consortile per azioni.

Come già anticipato, la scelta della forma consortile è supportata dalla considerazione che **la società non ha necessità di perseguire lo scopo di lucro**, tipico delle società private, **ma dovrà continuare a contribuire in futuro al perseguimento delle finalità pubbliche dei suoi soci di maggioranza.**

Con riferimento alla possibilità riconosciuta alle Amministrazioni pubbliche di partecipare a "società consortili" non si può ignorare che nel corso del tempo una parte della dottrina è stata contraria a riconoscere tale possibilità, in quanto gli enti pubblici non si prestano ad essere ricondotti alla definizione di "imprenditori"; tuttavia, con il passare degli anni tale orientamento è diventato minoritario, anche a causa del fatto che l'evidenza empirica ha dimostrato che la partecipazione

delle Amministrazioni pubbliche alle società consortili è spesso strumentale e funzionale proprio alla realizzazione delle finalità consortili ⁽²⁾. **Oggi è lo stesso D.lgs. 175/2016 a prevede la possibilità che le Amministrazioni pubbliche di partecipare a società consortili:** l'art. 3, comma 1 del D.lgs. 175/2016 stabilisce che *“1. Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.”*.

Recentemente, la Corte dei conti, Sez. Reg. di Contr. per l'Emilia-Romagna, ha avuto modo di precisare nella propria deliberazione n. 135/2021/PAR del 09/09/2021 che *“[...] la disciplina delle società a partecipazione pubblica non contiene alcuna disposizione circa l'obbligo di distribuzione ai soci degli utili eventualmente prodotti dalla società partecipata, con la conseguenza che gli stessi possono essere sistematicamente reinvestiti, anche in caso di società lucrative. In tale contesto, **l'attribuzione ad una società a controllo pubblico dello scopo mutualistico tipico dei consorzi**, possibile in base al combinato disposto degli artt. 2602 (“Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese”) e 2615-ter c.c. (“Le società ... possono assumere come oggetto sociale gli scopi indicati nell'articolo 2602”) **non incontra alcun particolare limite normativo.**”*

In merito alla necessità di motivare adeguatamente la scelta della trasformazione di ASEV in società consortile, è necessario ricordare che l'art. 7, comma 7, lett. d), del D.lgs. 175/2016 ⁽³⁾ prevede che l'operazione di trasformazione sia soggetta agli stessi oneri di motivazione analitica previsti dal precedente art. 5 per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni. Pertanto, **la decisione dei Soci pubblici di procedere con la trasformazione di ASEV dovrà dare conto in modo analitico delle motivazioni che giustificano tale decisione**, con particolare riferimento al fatto che la Società è strettamente necessaria al perseguimento delle loro

⁽²⁾ L'art. 2615-ter del Codice civile stabilisce che la Società consortile è una delle società previste ai capi III e seguenti del Titolo V del Codice civile – quindi una S.p.a., S.r.l., ecc. – che assume come oggetto sociale gli scopi indicati nell'art. 2602, cioè gli scopi del consorzio, potendo anche svolgere attività esterna ai sensi dell'art. 2612 e seguenti.

Secondo l'orientamento della prevalente dottrina, *“alle Società Consortili si applicano le regole societarie relative al tipo prescelto, in quanto il rinvio implicito alle norme sulle società contenuto nell'art. 2615-ter del Codice civile rende inderogabili le norme societarie dettate a tutela degli interessi dei terzi o di interessi generali. Resta ferma la possibilità di adottare statutariamente dei temperamenti alla disciplina societaria in dipendenza dell'assunzione dello scopo consortile, in particolare con riferimento alle disposizioni societarie che si rivelino incompatibili con i caratteri essenziali del fenomeno consortile.”* (Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 134-2013/I, “Società consortili: profili pratici e questioni applicative”).

⁽³⁾ Art. 7, comma 7 del D.lgs. 175/2016: *“Sono, altresì, adottati con le modalità di cui ai commi 1 e 2: a) le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società; b) **la trasformazione della società**; c) il trasferimento della sede sociale all'estero; d) la revoca dello stato di liquidazione.”*

finalità istituzionali, e dovrà evidenziare le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, anche in questo caso, nella citata deliberazione n. 135/2021/PAR del 09/09/2021 la Corte dei conti, Sez. Reg. di Contr. per l'Emilia-Romagna, che richiama una precedente deliberazione della Sezione Regionale della Lombardia (deliberazione n. 398/2016/PAR), viene affermato che *“Alla luce dei principi appena esaminati, “una più ampia possibilità per una società partecipata, in conseguenza di una mutata natura giuridica non lucrativa, di accedere a finanziamenti e contributi per l'attività di ricerca a ricaduta collettiva” – prospettata nella richiesta di parere – può assumere un ruolo dirimente nel quadro motivazionale, in quanto spetta al singolo Ente valutare “quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le “politiche” necessarie per soddisfarle” (Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 398/2016/PAR). Infatti, la valutazione in concreto della stretta indispensabilità del servizio ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Tusp rientra nella sfera decisionale dell'Ente, che deve analiticamente motivare in merito alle ragioni ed alle finalità che giustificano la scelta adottata, al fine di consentire il vaglio successivo di questa Corte in sede di esame dei piani di razionalizzazione periodica ai sensi dell'art. 20 del Tusp.”* per arrivare poi a concludere che *“In conclusione, in ragione del richiamato quadro ermeneutico, **una più ampia possibilità per una società partecipata, in conseguenza di una mutata natura giuridica non lucrativa, di accedere a finanziamenti e contributi per l'attività di ricerca a ricaduta collettiva può giustificare la trasformazione della società per azioni in controllo pubblico in società consortile senza scopo di lucro in controllo pubblico, a condizione che tale ampliamento dell'attività della società sia “strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali” di tutti i soci pubblici partecipanti (art. 4, comma 1, del Tusp) e il ricorso allo strumento societario sia compatibile con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1, del Tusp).”***

Relativamente alle norme del Codice civile, è utile ricordare che la trasformazione delle “società di capitali” in “società consortili” è disciplinata dall'art. 2500-septies “Trasformazione eterogenea da società di capitali”; in particolare, è previsto che:

- 1) le società di capitali possono trasformarsi in consorzi, società consortili, società cooperative, comunioni di azienda, associazioni non riconosciute e fondazioni;

- 2) si applica l'art. 2500-sexies del Codice civile, in quanto compatibile; in particolare, gli amministratori della società che si trasforma devono predisporre una **relazione che illustri le motivazioni e gli effetti della trasformazione**. Una copia della relazione deve restare depositata presso la sede sociale durante i trenta giorni che precedono l'Assemblea convocata per deliberare la trasformazione; tutti i soci hanno diritto di prenderne visione e di ottenerne gratuitamente copia. Inoltre, ciascun socio ha diritto all'assegnazione di una partecipazione alla società trasformata proporzionale al valore della sua quota o delle sue azioni detenute prima della trasformazione;
- 3) **la deliberazione di trasformazione deve essere assunta con il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto** e, comunque, con il consenso dei soci che assumono la responsabilità illimitata; è fatto salvo il diritto di recesso, ai sensi degli art. 2437 del Codice civile dei soci non consenzienti.

La trasformazione in società consortile per azioni deve risultare da atto pubblico contenente le indicazioni previste dalla legge, da depositare a cura del Notaio presso il competente Registro delle imprese.

Inoltre, l'art. 2500-novies del Codice civile riconosce ai terzi il **diritto di opposizione** alla trasformazione eterogenea; pertanto, **la trasformazione da S.p.a. in società consortile per azioni avrà effetto solo dopo che siano trascorsi almeno sessanta giorni dall'iscrizione dell'atto di trasformazione nel Registro delle imprese**, salvo che consti il consenso di tutti i creditori o il pagamento dei creditori che non hanno dato il consenso (soluzione che nel caso dei ASEV non sembra percorribile a causa della presenza di un mutuo ancora in essere).

Si ritiene inoltre che per questa tipologia di trasformazione non sia necessario redigere la **relazione di stima** del patrimonio della Società da parte di un esperto indipendente, tenuto conto che ASEV è già oggi una società di capitali; su questo punto sarà tuttavia necessario effettuare un approfondimento con il Notaio chiamato a redigere l'atto di trasformazione.

5. Le modifiche statutarie

Con la trasformazione sarà necessario dotare la Società di un **nuovo Statuto**, adeguato alla sua nuova natura di società consortile. In particolare, sarà necessario modificare l'oggetto sociale, anche in funzione della possibilità di recuperare il rapporto con la C.C.I.A.A. di Firenze, in modo che la stessa possa rivedere la propria decisione di recedere dalla Società. A tal fine, l'oggetto sociale di ASEV consortile potrebbe prevedere lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) progettazione e gestione di attività di formazione, con particolare riferimento alle azioni rivolte alla formazione nell'area dell'obbligo formativo e del diritto dovere di istruzione e formazione, nonché quella rivolta a diplomati e agli adulti, la formazione continua e quella obbligatoria per l'apprendistato;
- b) progettazione e gestione di attività formative nell'ambito degli Istituti Tecnici Superiori (ITS);
- c) progettazione e gestione di attività di orientamento professionale per chiunque cerchi lavoro o intenda avviare un'attività in proprio;
- d) sostegno all'inserimento lavorativo e servizi di accompagnamento al lavoro e alla ricollocazione professionale;
- e) organizzazione di stage aziendali e tirocini formativi;
- f) gestione dei servizi per l'impiego quali gestione di banche dati per la promozione di reali opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- g) gestione di spazi per lo start up di impresa e co-working;
- h) attività e servizi utili al trasferimento della ricerca e dell'innovazione in processo e di prodotto nelle imprese, in particolare il supporto nella presentazione e gestione di progetti su bandi regionali, nazionali e comunitari per la richiesta di finanziamento;
- i) orientamento, informazione e assistenza sulle principali opportunità di finanziamento per le imprese;
- j) progettazione e gestione di progetti in ambito comunitario, di cooperazione interregionale europea;
- k) valorizzazione dei prodotti e dell'economia locale al fine di accrescere la competitività del territorio (*);
- l) promozione turistica (*);
- m) assistenza tecnica per la presentazione di domande di finanziamento per l'internazionalizzazione (*);
- n) gestione del matching tra domanda e offerta per percorsi di alternanza scuola/lavoro (*);

- o) formazione imprenditoriale e manageriale (*);
- p) promozione e supporto alla nascita di nuove imprese (*);
- q) gestione di osservatori, studi statistici, ricerche sull'economia locale e diffusione delle informazioni (*).

(*): attività strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali della C.C.I.A.A. di Firenze.

6. Il cronoprogramma dell'operazione

Per implementare l'operazione di trasformazione descritta nei paragrafi precedenti è necessario realizzare le seguenti attività (indicate in ordine cronologico):

- a) **condivisione del presente studio di fattibilità** con tutti i soci di ASEV (sia pubblici, che privati), con la C.C.I.A.A. di Firenze (se interessata) e con il Consiglio di amministrazione di ASEV;
- b) elaborazione di uno **schema di deliberazione d'indirizzo** da sottoporre all'approvazione di tutti i Comuni soci di ASEV e della C.C.I.A.A. di Firenze;
- c) elaborazione del nuovo **Statuto della società consortile** e condivisione dello stesso con tutti i Comuni soci di ASEV, con la C.C.I.A.A. di Firenze e con il Consiglio di Amministrazione di ASEV;
- d) elaborazione da parte del Consiglio di amministrazione di ASEV S.p.a. della **relazione che illustri le motivazioni e gli effetti della trasformazione**, redatta ai sensi dell'art. 2500-sexies, comma 2 del Codice civile;
- e) elaborazione di uno **schema di deliberazione** sottoporre all'approvazione di tutti i Consigli dei Comuni soci di ASEV e della C.C.I.A.A. di Firenze, con la quale vengono approvati formalmente:
 - il presente studio di fattibilità;
 - lo schema di Statuto della nuova società consortile;

- la relazione del Consiglio di amministrazione di ASEV S.p.a. sulle motivazioni e sugli effetti della trasformazione;
- il piano economico-finanziario triennale della società consortile;

e con la quale viene:

- viene data motivazione analitica dell'operazione di trasformazione, secondo quanto previsto dall'art. 5, commi 1 e 2 e dall'art. 7, comma 2 e comma 7 del D.lgs. 175/2016;
- viene dato mandato al responsabile del Servizio competente di approvare l'operazione di trasformazione di ASEV.

Lo schema di deliberazione deve essere sottoposto a **forme di consultazione pubblica**, secondo modalità disciplinate da ciascun Comune, ai sensi dall'art. 5, commi 2, secondo periodo, del D.lgs. 175/2016;

- f) **atto pubblico di trasformazione (assemblea straordinaria)** di ASEV in società consortile per azioni (necessario il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto).