

Piano di razionalizzazione delle società partecipate

(articolo 1 commi 611 e seguenti della legge 190/2014)

I – Introduzione generale

1. Premessa

Il comma 611 dell'articolo unico della legge 190/2014 dispone che, allo scopo di assicurare il *"coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato"*, gli enti locali devono avviare un *"processo di razionalizzazione"* delle società e delle partecipazioni, dirette e indirette, che permetta di conseguire una riduzione delle medesime entro il 31 dicembre 2015.

Lo stesso comma 611 indica i criteri generali cui deve ispirarsi il predetto processo di razionalizzazione, come di seguito riportati:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni.

2. Piano operativo e rendicontazione

Il comma 612 dell'articolo unico della legge 190/2014 prevede che i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni, *"in relazione ai rispettivi ambiti di competenza"*, definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni.

Il piano è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet dell'amministrazione.

La pubblicazione è obbligatoria agli effetti del *"decreto trasparenza"* (d.lgs. 33/2013). Pertanto nel caso sia omessa è attivabile da chiunque l'istituto dell'accesso civico.

I sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni, *"in relazione ai rispettivi ambiti di competenza"*, entro il 31 marzo 2016, hanno l'onere di predisporre una relazione sui risultati conseguiti.

Anche tale relazione deve essere trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e, quindi, pubblicata nel sito internet dell'amministrazione interessata.

La pubblicazione della relazione è obbligatoria agli effetti del *"decreto trasparenza"* (d.lgs. 33/2013).

Come sopra precisato la legge di stabilità 2015 individua nel sindaco e negli altri organi di vertice dell'amministrazione i soggetti preposti ad approvare il piano operativo e la relazione a consuntivo.

E', peraltro, di tutta evidenza che l'organo deputato ad approvare tali documenti per gli enti locali è il Consiglio Comunale, in virtù delle competenze assegnate dall'organo in questione

dalla lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL, che conferisce a tale organo competenza esclusiva in materia di "partecipazione dell'ente locale a società di capitali".

3. Attuazione

Approvato il piano operativo questo dovrà essere attuato attraverso ulteriori deliberazioni del consiglio che potranno prevedere cessioni, scioglimenti, accorpamenti, fusioni.

Il comma 613 della legge di stabilità precisa che, nel caso le società siano state costituite (o le partecipazioni acquistate) "per espressa previsione normativa", le deliberazioni di scioglimento e di liquidazione e gli atti di dismissione sono disciplinati unicamente dalle disposizioni del codice civile e "non richiedono né l'abrogazione né la modifica della previsione normativa originaria".

Il comma 614 della legge 190/2014 estende l'applicazione, ai piani operativi in esame, dei commi 563-568-ter della legge 147/2013 in materia di mobilità del personale, gestione delle eccedenze e di regime fiscale agevolato delle operazioni di scioglimento e alienazione.

Nel caso di scioglimento, se è deliberato entro il 6 maggio 2016 (24 mesi dall'entrata in vigore della legge 68/2014 di conversione del DL 16/2014) atti e operazioni in favore di pubbliche amministrazioni in conseguenza dello scioglimento sono esenti da imposte. L'esenzione si estende a imposte sui redditi e IRAP. Non si estende all'IVA, eventualmente dovuta. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa.

Se lo scioglimento riguarda una società controllata indirettamente:

- le plusvalenze realizzate in capo alla controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta;
- le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

Nel caso della cessione del capitale sociale, se l'alienazione delle partecipazioni avviene ad evidenza pubblica deliberata entro il 6 maggio 2015 (12 mesi dall'entrata in vigore della legge 68/2014 di conversione del DL 16/2014), ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

L'evidenza pubblica, a doppio oggetto, riguarda sia la cessione delle partecipazioni che la contestuale assegnazione del servizio per cinque anni.

In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30% deve essere riconosciuto il diritto di prelazione.

4. Finalità istituzionali

La legge 190/2014 conserva espressamente i vincoli posti dai commi 27-29 dell'articolo 3 della legge 244/2007, che recano il divieto generale di "costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".

E' sempre ammessa la costituzione di società che producano servizi di interesse generale, che forniscano servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

L'acquisto di nuove partecipazioni e, una tantum, il mantenimento di quelle in essere, devono sempre essere autorizzate dall'organo consiliare con deliberazione motivata da trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

II – Le partecipazioni dell'ente

1. Le partecipazioni societarie

Il Comune di Ortona partecipa al capitale delle seguenti società:

1. Ortona Ambiente srl, con una quota del 51%;
2. Eco.lan spa, con una quota dell'1,20%;
3. S.a.s.i. spa, con una quota dell'1,20%;
4. A.c.a. spa, con una quota dell'1,45%;
5. I.s.i. srl, con una quota dell'1,45%.

III – Il Piano operativo di razionalizzazione

1. Ortona Ambiente srl

La Società Ortona Ambiente srl è partecipata dall'Ente al 51%.

La Società gestisce, per conto dell'Ente, i servizi di igiene ambientale: la giurisprudenza ha precisato che i servizi in questione rientrano nel novero dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (Consiglio di Stato , Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto resi direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio. Tale qualificazione giuridica non muta qualora il rapporto della società con l'Amministrazione pubblica sia regolato da contratto di appalto, piuttosto che dallo schema concessorio, purché l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio.

Il diverso caso del servizio strumentale si verifica, viceversa, quando, l'attività svolta dalla società sia rivolta non alla collettività, ma all'amministrazione committente (per es. gestione e manutenzione del patrimonio, fornitura calore ed elettricità per immobili pubblici, progettazione, attività di riscossione, etc.).

Per le società di servizi pubblici locali di rilevanza economica la norma di cui sopra pone la necessità di verifica della possibilità di aggregazione con altre società della medesima natura; al riguardo, occorre rilevare che il Comune di Ortona, tranne i casi, sopra elencati, di partecipazioni, di infimo rilievo, in società costituite in aderenza a precise disposizioni normative, non possiede altre partecipazioni, per cui di aggregazione non può parlarsi se non, eventualmente, con riferimento a società detenute da altri enti pubblici.

La società svolge attività, di rilevante interesse pubblico, senza dubbio diretta al perseguimento di primaria finalità istituzionale dell'Ente: tale circostanza giustifica il mantenimento della partecipazione societaria di che trattasi, anche alla luce del programma di risanamento finanziario e di rimodulazione organizzativa che l'Amministrazione Comunale ha, negli ultimi anni, praticato in maniera sistematica e, si ritiene, fruttuosa.

Occorre, a tale riguardo, rammentare, che la riduzione dei costi di funzionamento, indicata tra gli obiettivi dalla disposizione normativa sopra citata, è stata già praticata, tra le altre misure, anche attraverso la modifica statutaria, disposta con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 20.02.2013 e successivi atti attuativi, con la quale si è passati ad un modello societario con la presenza di un Amministratore unico, in luogo del Consiglio di Amministrazione a tre componenti.

Occorre, altresì, evidenziare che con deliberazione C.C. n. 21 del 02.03.2015 si è disposto di conferire alla Commissione Consiliare permanente, competente per materia, specifico incarico diretto alla effettuazione di analisi minuta rivolta alla verifica dell'efficienza, efficacia, economicità dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali assimilati, nonché dei servizi complementari di igiene ambientale, nonché alla redazione di dettagliata relazione al fine dell'adozione di successive decisioni in merito alla futura modalità di organizzazione e gestione dei servizi in discorso. Al riguardo, risulta necessario ricordare che il 30.09.2016 andrà a scadere il contratto di servizio che lega l'Ente alla predetta partecipata: è indispensabile, quindi, individuare, per tempo, gli strumenti giuridici ed i moduli contrattuali che consentano di assicurare la dovuta continuità ai servizi oggi assicurati da Ortona Ambiente.

In questa ottica, particolare attenzione dovrà essere posta, tra le altre, all'opzione offerta dal comma 568 – bis, lett. b) della legge finanziaria per l'anno 2014 (L. n. 147/2013), in precedenza richiamato, a mente del quale le pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e le società da esse controllate direttamente o indirettamente possono procedere, tra l'altro,

all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della medesima disposizione di legge, con contestuale assegnazione del servizio per cinque anni.

La disposizione in discorso, accompagnando la cessione societaria all'affidamento del servizio, consente, in effetti, di salvaguardare il valore economico societario, altrimenti compromesso stante l'imminente scadenza degli accordi contrattuali in precedenza richiamati, in quanto

2. Altre società

Relativamente alle altre società occorre rilevare che:

- 1) per la società I.s.i. srl è in corso la procedura di scioglimento e liquidazione;
- 2) per la società A.C.A. spa è in corso la procedura di concordato preventivo;
- 3) le restanti società, Eco.lan spa e S.a.s.i., per le quali la percentuale di partecipazione del Comune risulta quantitativamente irrisoria, gestiscono servizi, attinenti il ciclo integrato dei rifiuti ed il servizio idrico integrato, disciplinati dalla L.R. 05.08.2004, n. 23, indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.