

COMUNE DI GIARDINI NAXOS
Provincia di Messina

Piano di razionalizzazione delle società partecipate
(articolo 1 commi 611 e seguenti della legge 190/2014)

I – Introduzione generale

1. Premessa

Dopo il “*Piano Cottarelli*”, il documento dell’agosto 2014 con il quale l’allora commissario straordinario alla *spending review* auspicava la drastica riduzione delle società partecipate da circa 8.000 a circa 1.000, la legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) ha imposto agli enti locali l’avvio un “*processo di razionalizzazione*” che possa produrre risultati già entro fine 2015.

Il comma 611 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 entro il 31 dicembre 2015.

Lo stesso comma 611 indica i criteri generali cui si deve ispirare il “*processo di razionalizzazione*”:

- a) eliminare le società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni;
- b) sopprimere le società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminare le partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregare società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenere i 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 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 definisce modalità, tempi di attuazione, l’esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Allo stesso è allegata una specifica relazione tecnica.

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 “*a consuntivo*” deve essere trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e, quindi, pubblicata nel sito internet dell’amministrazione interessata.

II – Le partecipazioni dell'ente

1. Le partecipazioni societarie

Il Comune di GIARDINI Naxos partecipa al capitale delle seguenti società:

1. Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti - S.R.R. Messina Area Metropolitana, Società consortile per azioni – società a totale partecipazione pubblica la cui costituzione è obbligatoria ai sensi della L.R. n. 9/2010, la quale ha come oggetto sociale l'esercizio delle funzioni di regolazione previste dal Dec. Lgs. 152/2006 in tema di organizzazione affidamento e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ambito territoriale ottimale n. 10 – Messina area Metropolitana così come individuato dal Decreto del Presidente della Regione Siciliana 4/7/2012 n. 531.
2. A.T.O. ME 4 S.p.A. "*società a capitale pubblico per la gestione integrata dei rifiuti in ambito territoriale ottimale*", in liquidazione - Società a totale partecipazione pubblica locale che ha come oggetto sociale la gestione integrata dei servizi di igiene ambientale nel territorio dell'A.T.O.
3. SVILUPPO TAORMINA ETNA SRL - Società in liquidazione, partecipata all'1,97% del capitale sociale per una quota pari a € 701,58
4. SOCIETA' CONSORTILE TAORMINA ETNA A R.L. - Società in liquidazione , partecipata allo 0,99% con un capitale sottoscritto pari ad € 111,37.

2. Altre partecipazioni e associazionismo

Per completezza, si precisa che il Comune di Giardini Naxos partecipa ad altre forme associative che non sono oggetto del presente Piano:

1. Consorzio Rete Fognante – Società consortile che eroga servizi indispensabili in materia di distribuzione della rete fognante , per la realizzazione degli impianti di depurazione e manutenzione degli stessi – cui fanno parte tra l'altro i Comuni di Taormina-Letojanni e Castelmola.
2. Partecipazione Unione dei Comuni “ Comprensorio di Naxos e Taormina” - tra i Comuni di Giardini Naxos – Gallodoro – e Mongiuffi Melia.

CRITERI DI VALUTAZIONE PER IL MANTENIMENTO DELLA PARTECIPAZIONE

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Con riferimento a questo criterio occorre verificare:

- gli effettivi servizi resi dalla società e compararli con le priorità istituzionali dell'ente al fine di dimostrarne la stretta inerenza;
- accertare l'impossibilità di internalizzare i suddetti servizi;
- valutare la competitività dell'offerta assicurata dalla partecipata (anche in termini di ripercussioni economiche e patrimoniali sulla società di cui l'ente è socio) rispetto ad alternative

di mercato, motivando il mantenimento della partecipazione in quanto l'offerta di beni e servizi risulta economicamente più vantaggiosa;

- accertarsi altresì che la partecipata non rappresenti una minaccia per il mercato, gestendo una commistione di servizi strumentali e servizi pubblici locali.

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

Questo criterio deve essere declinato oltre che con riferimento alla constatazione numerica della situazione delle partecipate (assenza di dipendenti o numero inferiore rispetto agli amministratori), anche con riferimento all'effettiva operatività della società; in tal senso, se l'assenza o il limitato numero di dipendenti discendesse da specifiche scelte organizzative dovute al perseguimento dell'efficienza economica e la società si dimostrasse attiva dal punto di vista operativo, si ritiene ragionevole non applicare in modo automatico e matematico il suddetto criterio di soppressione bensì ponderarne l'attuazione anche tenendo conto dei riflessi negativi che ne potrebbero discendere: dismissione di una società efficiente e funzionale al concreto perseguimento di interessi della collettività.

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

Occorre fare riferimento al comma 28 della Legge 244/2007 con riferimento all'adesione ad un'unica forma associativa. Rispetto al riscontro di una situazione di duplicazione di attività tra più società partecipate, l'ente locale socio, attraverso la predisposizione del Piano di razionalizzazione, non potrà esimersi dall'individuare misure di riorganizzazione delle attività al fine di porre rimedio alla sovrapposizione di interventi tra gli organismi partecipati, provvedendo di conseguenza alla dismissione/ soppressione delle quote detenute.

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

Questa misura è da intendersi applicabile a quegli enti locali che detengano partecipazioni rilevanti (totalitarie o quanto meno di controllo) in società che operino nello specifico contesto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; laddove siano verificate tali condizioni di base, l'ente, attraverso il piano di razionalizzazione, sarà tenuto ad esprimere l'indirizzo di accorpare tali società in un'unica realtà partecipata, addivenendo ad una società multiservizi.

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Le disposizioni vigenti, per ultimo lett. a) del comma 1 dell'art. 16 del D.L. 90/2014 convertito nella legge 114/2014, prevedono che a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato e degli amministratori delle società a totale partecipazione pubblica (sia diretta che indiretta), ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non possa superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Oltre a tali misure sugli oneri degli amministratori, peraltro obbligatorie, sarà in ogni caso demandata ad ogni ente socio l'effettuazione di un'analisi di efficienza di ogni singola partecipata

Anche tale relazione “*a consuntivo*” 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, “*in relazione ai rispettivi ambiti di competenza*”, i soggetti preposti ad approvare il piano operativo e la relazione a consuntivo.

E' di tutta evidenza che l'organo deputato ad approvare tali documenti per gli enti locali è il consiglio comunale. Lo si evince dalla lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL che conferisce al consiglio competenza esclusiva in materia di “*partecipazione dell'ente locale a società di capitali*”.

Per osservare “*alla lettera*” il comma 612, che sembra voler coinvolgere anche la figura del sindaco nel processo decisionale, le deliberazioni consiliari di approvazione del piano operativo e della relazione potranno essere assunte “*su proposta*” proprio del sindaco.

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.

Riassumiamo i contenuti principali di tale disciplina:

(co. 563) le società controllate direttamente o indirettamente dalle PA o da loro enti strumentali (escluse quelle che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le società dalle stesse controllate) possono realizzare processi di mobilità del personale sulla base di accordi tra società senza il consenso del lavoratore.

La norma richiede la preventiva informazione delle rappresentanze sindacali e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo.

In ogni caso la mobilità non può mai avvenire dalle società alle pubbliche amministrazioni.

(co. 565) Nel caso di eccedenze di personale, nonché qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti, le società inviano un'informativa preventiva alle rappresentanze sindacali ed alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo. Tale informativa reca il numero, la collocazione aziendale e i profili professionali del personale in eccedenza. Tali informazioni sono comunicate anche al Dipartimento della funzione pubblica.

(co. 566) Entro dieci giorni, l'ente controllante procede alla riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali.

(co. 567) Per la gestione delle eccedenze di personale, gli enti controllanti e le società possono concludere accordi collettivi con le organizzazioni sindacali per realizzare trasferimenti in mobilità dei dipendenti in esubero presso altre società, dello stesso tipo, anche al di fuori del territorio della regione ove hanno sede le società interessate da eccedenze di personale.

(co. 568-bis) Le amministrazioni locali e le società controllate direttamente o indirettamente beneficiano di vantaggi fiscali se procedono allo scioglimento o alla vendita della società (o dell'azienda speciale) controllata direttamente o indirettamente.

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 *“constituire 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.

e la valutazione circa l'opportunità di avviare azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento; un'area da prendere in considerazione obbligatoriamente, è certamente rappresentata dai costi di personale e dall'applicazione di connesse misure di razionalizzazione.

Il Comune socio non potrà esimersi dal formulare un indirizzo finalizzato a verificare la congruità della dotazione di personale e l'effettiva sostenibilità delle relative spese, prendendo in considerazione le misure di razionalizzazione previste dai c. 563 - -568 ter della 12 L. 147/2013. Oltre a tali verifiche, occorrerà verificare se, nell'ambito dei costi di funzionamento, vi siano altre tipologie di spese su cui è possibile operare una razionalizzazione (acquisto beni, servizi, oneri diversi di gestione) in considerazione anche delle disposizioni di cui ai commi 551 e segg. della Legge 147/2013 che obbligano il Comune ad accantonare una quota proporzionale alla partecipazione detenuta, del risultato negativo d'esercizio.

Le partecipazioni detenute nelle società, salvo quelle riguardanti SVILUPPO TAORMINA ETNA SRL - Società in liquidazione - e -SOCIETA' CONSORTILE TAORMINA ETNA A R.L. - Società in liquidazione vengono ritenute necessarie per il raggiungimento delle finalità istituzionali. Non vi sono altre società partecipate che svolgono servizi analoghi e quindi non vi sono doppioni da eliminare. La misura della partecipazione risulta limitata; la convenienza del mantenimento va valutata in riferimento ai servizi erogati dalla società a favore del Comune. L'impegno finanziario del Comune, in riferimento alle società partecipate, è stato sempre limitato alla quota di servizio approvata dall'assemblea dei soci e programmata in sede di bilancio annuale. La funzione di controllo all'interno della società viene svolta dal collegio sindacale. Il controllo sull'andamento della società e sui servizi resi viene effettuato in sede di partecipazione all'assemblea che approva il bilancio; inoltre il Comune intende darsi il seguente modello organizzativo per la verifica dei servizi resi dalla società: prima di procedere alla liquidazione della quota di servizio, con apposita deliberazione di giunta, l'Amministrazione Comunale prende atto delle attività e dei servizi resi dalla società partecipata oltre che dei risultati dell'esercizio conclusosi al 31 dicembre dell'anno precedente.

E' pertanto dell'Amministrazione deve mantenere la partecipazione in A.T.O. ME 4 S.p.A. "*società a capitale pubblico per la gestione integrata dei rifiuti in ambito territoriale ottimale*", in liquidazione, poichè trattasi di partecipazione obbligatoria ai sensi della L.R. 9/2010 e s.m.i. Infine l'Amministrazione deve mantenere la partecipazione nella Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti - S.R.R. Messina Area Metropolitana, Società consortile per azioni - poichè esercita le funzioni previste negli artt. articoli 200, 202 e 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in tema di organizzazione territoriale, affidamento e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, provvedendo all'espletamento delle procedure per l'individuazione del gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti, così come previsto dall'art. 8 della L.R. n.9/2010 e con le modalità di cui all'articolo 15 della L.R. n.9/2010.

Dalla Residenza Municipale il 31 Marzo 2016

Il Sindaco
Prof. Pancrazio Lo Turco

