



RELAZIONE TECNICA
al Piano operativo di razionalizzazione delle società e
delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute
(art. 1, commi 611-614, Legge 190/2014)

1. Gli interventi di razionalizzazione avviati a partire dal 2010

Mentre negli anni Novanta l'ordinamento interno consentiva la costituzione di società partecipate dagli enti locali senza limitazioni stringenti rispetto all'oggetto sociale, alla scelta dei soci privati ed alla possibilità di affidamento diretto di servizi, in tempi più recenti il Legislatore, anche uniformandosi alla disciplina comunitaria, ha progressivamente ristretto l'ambito delle partecipazioni locali.

Contemporaneamente sono stati estesi alle società partecipate alcuni dei vincoli di finanza pubblica vigenti per gli enti locali soci: applicazione delle norme in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, disciplina e limiti in materia di personale e di incarichi, limiti alla composizione degli organi societari, limiti ai compensi degli amministratori, norme sulla pubblicità e la trasparenza, e così via.

Non a caso in dottrina si parla ormai di una vera e propria limitazione soggettiva della capacità di agire degli enti locali in materia societaria, codificata nell'ordinamento interno dall'art. 3, commi 27-29, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) ma teleologicamente riconducibile ai principi dell'ordinamento comunitario in tema di concorrenza e di mercato.

Sotto il profilo normativo, la partecipazione di un ente locale ad una società di capitali deve rispettare le condizioni previste dell'art. 3, commi 27-29, della Legge 244/2007 che testualmente recita:

27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono 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. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

28. L'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla Sezione competente della Corte dei Conti.

29. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.

L'obbligo previsto dal comma 29 di verificare la sussistenza dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie detenute dall'Ente e, in caso di esito negativo, di avviare le relative dismissioni, fu prorogato al 31 dicembre 2010.

Il Consiglio Comunale effettuò la prescritta ricognizione con Deliberazione n. 56 del 30.11.2010.

Dall'atto deliberativo risulta che, al termine dell'esercizio 2010, il Comune possedeva partecipazioni dirette in 10 società di capitali.



L'esito della ricognizione fu dunque il seguente:

| Società | Decisione ex art. 3, c. 27, L. 244/2007 (Delibera C.C. 56/2010) |
|-----------------------|--|
| APES ScpA | Mantenimento |
| GEA PATRIMONIO SpA | Mantenimento |
| GEA RETI Srl | Mantenimento |
| GEOFOR PATRIMONIO SpA | Mantenimento |
| TOSCANA ENERGIA SpA | Mantenimento |
| AEP Srl | Mantenimento |
| ECOFOR SERVICE SpA | Mantenimento |
| GEOFOR SpA | Mantenimento |
| CPT SpA | Mantenimento |
| GEA SpA | Mantenimento |

Inoltre, successivamente, il Comune, nell'ottica di riorganizzare alcuni servizi pubblici locali in ambito sovra provinciale, ha assunto decisioni in materia di partecipazioni societarie attraverso i seguenti ulteriori atti:

- Con deliberazione del Consiglio è stata approvata l'adesione al processo di costituzione di una società mista (Retiambiente S.p.A.) per lo svolgimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani nell'ambito territoriale ottimale "Toscana Costa" con conseguente necessità di dismissione della partecipazione in Geofor S.p.A.;
- la Deliberazione del C.C. n. 153 del 20/12/2012 con la quale è stato approvato il progetto di riordino delle società di gestione del trasporto pubblico locale su gomma mediante conferimenti in CTT Nord S.r.l. e lo scioglimento di CPT S.p.A..
- la Deliberazione del C.C. n. 77 del 21/11/2014 con la quale è stato approvato acquisto di quote della società AmicoBus srl per il trasporto alunni insieme a Comune di Cascina

2. La situazione attuale

Ad oggi, le società delle quali il Comune detiene direttamente partecipazioni e per le quali non sono in corso procedure di liquidazione sono le seguenti:

| | | | |
|----|---|--------|-------------|
| 1 | Agenzia Energetica Provincia di Pisa S.r.l. (AEP) | 1,00% | Partecipata |
| 2 | Azienda Pisana Edilizia Sociale S.c.p.A. (APES) | 1,100% | Partecipata |
| 3 | CTT Nord S.r.l. | 0,665% | Partecipata |
| 4 | Gea Patrimonio S.r.l. | 1,070% | Partecipata |
| 5 | Geofor Patrimonio S.p.A. | 0,862% | Partecipata |
| 6 | Geofor S.p.A. | 0,510% | Partecipata |
| 7 | Retiambiente S.p.A. | 0,520% | Partecipata |
| 8 | Amico Bus srl | 10,00% | Partecipata |
| 9 | Toscana Energia S.p.A. | 0,300% | Partecipata |
| 10 | Ecofor service S.p.A. | 0,510% | Partecipata |

E' utile ricordare che per Gea Patrimonio S.r.l. è già stata prevista la fusione per incorporazione in Geofor Patrimonio S.p.A. e che, rispetto a Geofor S.p.A., occorre procedere alla dismissione della partecipazione parallelamente allo sviluppo della procedura di gara indetta dall'Autorità ATO "Toscana Costa" per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Le società partecipate direttamente, per le quali sono in fase di svolgimento procedure di liquidazione, sono le seguenti:

| | | | |
|---|---|--------|-------------|
| 1 | Compagnia Pisana Trasporti S.r.l. (CPT) | 1,300% | Partecipata |
| 2 | Gea Reti S.r.l. | 1,510% | Partecipata |
| 3 | Gea Servizi per l'ambiente S.p.A. | 1,509% | Partecipata |



3. Il Piano operativo previsto dall'art. 1, comma 611 e ss., della Legge 190/2014

L'art. 1 del D.L. 66/2014, convertito con modificazioni dalla Legge 89/2014, aveva stabilito che il Commissario straordinario per la spesa pubblica predisponesse “[...] un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali” (comunemente indicato come Piano Cottarelli) da rendere “operativo e vincolante per gli enti locali [...] nel disegno di legge di stabilità per il 2015”.

Senza fare riferimento alla suddetta previsione, l'art. 1, commi 611 e ss., della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) ha introdotto misure finalizzate alla razionalizzazione delle “società” e delle “partecipazioni societarie” possedute dagli enti locali. Il tenore letterale della norma porta ad escludere che organismi diversi dalle società (e partecipazioni non societarie) siano interessati dalle misure in questione. D'altra parte occorre considerare che il Legislatore, quando ha ritenuto di intervenire per ridurre il numero degli organismi gestionali o per incrementarne l'efficienza, lo ha fatto enucleando puntualmente i destinatari delle relative norme così come è avvenuto, ad esempio, con la legge di stabilità 2014 (Legge 147/2013).

Il comma 611 della legge di stabilità 2015 premette espressamente che restano ferme le disposizioni di cui:

all'art. 3, commi 27-29, della Legge 244/2007: limiti di natura qualitativa alla costituzione e alla detenzione di partecipazione in società da parte delle pubbliche amministrazioni;
all'art. 1, comma 569, della Legge 147/2013: cessazione, alla data del 31.12.2014, delle partecipazioni per le quali è stata rilevata la mancanza dei presupposti per il mantenimento

La norma, finalizzata ad “assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato”, prevede l'obbligo di avviare “un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- 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 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;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- 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.”

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi, il comma 612 prevede che il Sindaco approvi un “Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute” comprendente “le modalità, i tempi di attuazione nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato sul sito internet istituzionale”.

La stessa disposizione prevede che il Sindaco approvi, entro il 31 marzo 2016, “una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicata sul sito internet istituzionale”.

E' da notare come il Legislatore abbia individuato nell'organo di vertice dell'amministrazione il soggetto competente a definire ed approvare il piano di razionalizzazione piuttosto che riferirsi all'organo consiliare, titolare delle funzioni generali di indirizzo e di controllo in materia di partecipazioni ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 267/2000.



La norma recata dalla legge di stabilità 2015, in effetti, si mantiene nel solco già tracciato da disposizioni precedenti in relazione alle quali il Comune ha preso decisioni importanti ed assunto indirizzi specifici in più occasioni.

Allo stato attuale, la redazione del Piano operativo di razionalizzazione può quindi consistere nella valutazione delle nuove condizioni che la legge di stabilità 2015 individua per il mantenimento di quelle partecipazioni societarie che hanno già superato il vaglio di cui all'art. 3, comma 27, della Legge 244/2007.

Le verifiche finora condotte in ordine ai requisiti per il mantenimento vanno dunque integrate alla luce dei cinque "criteri" di razionalizzazione elencati dal comma 611.

Fra questi, prima di ogni altro, si pone il criterio della lettera a): eliminazione delle società e delle partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

E' utile ricordare che – come osservato dalla Corte dei Conti, Sez. di controllo per il Veneto, con la Delibera n. 5/2009 – il comma 27 dell'art. 3 della Legge 244/2007 già prevedeva come *condizio sine qua non* per la detenzione o l'acquisizione di partecipazioni non solo la semplice "strumentalità" richiesta dal D.L. 223/2006 (c.d. decreto Bersani) bensì che la società esercitasse attività "*strettamente necessarie per il perseguimento delle [...] finalità istituzionali*" dell'amministrazione pubblica; era invece sempre ammessa la partecipazione in società dedicate alla produzione di servizi di interesse generale attinenti al livello di competenza dell'ente socio. In proposito è necessario ricordare che, per "servizi di interesse generale", secondo la terminologia utilizzata in ambito comunitario, si devono essenzialmente intendere i servizi pubblici locali di rilevanza economica (Corte Costituzionale, Sentenza 325/2010).

La legge di stabilità 2015, invece, non distingue fra società strumentali e società di gestione dei servizi pubblici locali, dovendosi quindi ritenere che la condizione dell'indispensabilità di cui alla lettera a) del comma 611 sia riferita a qualsiasi partecipazione, comunque detenuta.

Dunque, lo strumento privatistico continua ad essere ammesso dal Legislatore ma soltanto quando "*indispensabile*". Si tratta di situazioni nelle quali il socio pubblico non ha la possibilità di perseguire l'interesse generale in altro modo. A titolo meramente esemplificativo può trattarsi dei casi in cui l'attività svolta dalla società non è ottenibile in altro modo oppure non è ottenibile dal "mercato" ovvero non può essere ottenuta mediante altra società a seguito di processi di accorpamento.

La legge non chiarisce se, per una data società, l'indispensabilità in ordine al perseguimento delle finalità istituzionali vada valutata con riferimento all'esistenza in assoluto di alternative possibili od anche considerando, sotto il profilo dell'economicità e dell'efficacia (principi generali dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 1 della Legge 241/1990), se le alternative esistenti si presentino o meno peggiorative rispetto all'utilizzo dello strumento societario.

In ogni caso, il criterio di cui alla lettera a) del comma 611 (indispensabilità per il perseguimento delle finalità istituzionali) va verificato congiuntamente ai criteri di cui alle lettere b) e c).

Infatti, sono comunque da sopprimere le società di cui alla lettera b): composte da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, e quelle di cui alla lettera c): società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società o enti strumentali.

Inoltre, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica la lettera d) prevede la possibilità di aggregare le società di gestione.

Si tratta dunque di aggiornare il sistema delle partecipazioni societarie in modo da evitare l'esistenza di società non produttive, la proliferazione di società con oggetto analogo nonché di realizzare economie di scala con particolare riferimento al settore dei servizi pubblici locali.

In via residuale, la lettera e) prevede, per tutte le società, interventi di contenimento dei costi di funzionamento anche mediante la riorganizzazione degli organi e delle strutture aziendali. E' evidente che si tratta di un tema la cui declinazione è ampia e necessariamente rimessa alla valutazione puntuale dei soci in ordine ai singoli casi concreti.



Settore 1 -Affari Finanziari -

Per quanto riguarda la remunerazione dei membri degli organi amministrativi giova ricordare che gli artt. 4-5 del D.L. 95/2012, come modificati dal D.L. 90/2014, stabiliscono che dal 1 gennaio 2015 il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di società interamente pubbliche non può superare l'80% del costo complessivamente sostenuto nel 2013.

Si ricorda infine che il comma 613 della Legge 190/2014 precisa che gli atti di scioglimento o di dismissione di società o partecipazioni acquisite per espressa previsione normativa sono disciplinati unicamente dal Codice Civile e, in quanto incidenti sul rapporto societario, non richiedono l'abrogazione o modifica delle previsione normativa originaria.

Il comma 614 stabilisce altresì che per l'attuazione dei piani operativi di cui al comma 612 si applicano i commi da 563 a 568 ed il comma 568-ter dell'articolo unico della Legge 147/2013, in materia di mobilità del personale delle società cessanti, nonché il comma 568-bis che introduce un regime fiscale agevolato per le procedure di liquidazione delle società a partecipazione pubblica di controllo, diretta o indiretta, deliberate entro il 31 dicembre 2015 (termine appositamente prorogato di un anno dal comma 616 della legge di stabilità 2015).

Calci, 22/07/2015

Il Responsabile del Settore 1 -Affari Finanziari -
(*Dott. Michele Genovesi*)