

**PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI DEL
COMUNE DI QUARTO D'ALTINO**

Articolo 1 c. 611 Legge 23.12.2014 n° 190.

PREMESSE

Gli Enti territoriali nell'ambito delle competenze ad essi attribuite perseguono finalità sociali e il perseguimento dei bisogni della comunità di riferimento. Per quanto riguarda la gestione dei servizi a rilevanza collettiva negli anni gli Enti territoriali sono passati da un modello di government (basato sul tradizionale modello dell'auto produzione da parte dell'autorità pubblica di beni e servizi) al modello di governance (il comune interviene attraverso enti e società partecipate)

E' doveroso sottolineare che la gestione e l'organizzazione dei servizi pubblici sono state oggetto di numerose modifiche legislative che hanno spesso reso in questi anni difficile l'operato dei Comuni:

A. **la liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici è fallita** per la volontà popolare espressa attraverso i referendum del 2011, e successivamente per la sentenza n. 199 del 20 luglio 2012 della Consulta che ha espugnato dall'ordinamento l'articolo 4 del decreto legge 138 /2011.

L'articolo 23 bis del decreto legge 112/2008 nell'ottica di procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica aveva stabilito che il conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dovesse avvenire in via ordinaria a favore di :

- imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- società a partecipazione mista o privata con selezione del socio mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e a condizione che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alle suddette modalità l'art. 23 bis prevedeva, per situazioni eccezionali che non avrebbero permesso un efficace e utile ricorso al mercato, che l'affidamento potesse avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate degli enti locali, aventi i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in house.

Il successivo DPR 168/2010 aveva individuato espressamente le disposizioni del TUEL abrogate (articolo 113 commi 5, 5 bis, 6,7,8, 9 – escluso primo periodo, 14, 15bis, 15ter e 15quater).

Successivamente la Corte Costituzionale con sentenza n. 24/2011 ha accolto l'istanza popolare di referendum abrogativo relativamente al disposto di cui all'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008.

Il 12-13 giugno 2011 gli italiani attraverso lo strumento del referendum hanno quindi stabilito l'abrogazione dell'articolo 23 bis del D.L. n. 112/2008. I referendum promossi dal COMITATO "2 SI' PER L'ACQUA COMUNE" hanno chiaramente manifestato la volontà degli italiani (dei 27 milioni di italiani andati alle urne il 95% ha votato due sì) che la gestione del servizio idrico avvenga attraverso società pubbliche.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è stata disposta l'abrogazione delle disposizioni di cui al citato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. 133/2008 e s.m.i. e ai sensi di quanto stabilito dall'art. 37 della L. n. 352/1970 nonché dall'articolo 2 della L. n. 332/1982, tale disposto normativo è venuto meno nel nostro ordinamento a far data dal giorno seguente la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica.

Con il D.P.R. n. 113/2011 sono venuti meno sia il citato art. 23 bis, ma anche il relativo regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010 e s.m.i. e, dunque, la complessiva disciplina generale dettata sui servizi pubblici locali.

L'effetto abrogativo di una disposizione normativa, in linea di principio, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale (da ultimo e sub specie, si veda per tutte, Corte costituzionale n. 24/2011), non comporta una qualsivoglia forma di riviviscenza di un'eventuale diversa disciplina eventualmente previgente a quella abrogata.

Sul punto occorre, infatti, rammentare che con l'entrata in vigore del richiamato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. n. 133/2008 e s.m.i. nonché con il Regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 168/2010, erano state abrogate le previgenti norme afferenti l'organizzazione dei servizi pubblici locali già recate nel corpo dell'art. 113 del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i..

A breve distanza temporale dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23 bis, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'art 14 del decreto legge n. 138/2011 poi convertito con modifiche in legge n. 148/2011 e s.m.i..

Con la sentenza n. 199 del 20/07/2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 poi convertito con modifiche in legge n. 148/2011 e s.m.i. per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, espressa con l'esito referendario citato, così come sancito dall'art. 75 della Costituzione e già oggetto di pronunciamenti della stessa Consulta richiamati nella medesima sentenza n. 199.

Conseguentemente, ad esito di tale ulteriore intervento della Consulta, che è andata ad elidere la nuova disciplina sui servizi pubblici locali, si è ulteriormente rafforzata la fondatezza di ammissibilità del modello in house.

B.la privatizzazione delle società partecipate è stata superata dalla legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 23 dicembre 2013) che ha abrogato gli obblighi di dismettere le società in perdita e le società strumentali (l'art. 4 del DL 95/2012 disponeva che gli Enti locali prevedessero a sciogliere o a privatizzare le società il cui fatturato nel 2011 fosse al 90 % relativo a prestazione di servizi rivolti all'Ente e non erogati alla collettività).

A partire dalla seconda metà del 2012 il legislatore ha cercato di avviare il processo di privatizzazione delle società partecipate. L'art. 4 del DL 95/2012, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta spending review) prevedeva l'obbligo per gli Enti di sciogliere o di privatizzare le società strumentali.

L'art. 4 del DL 95/2012 disponeva espressamente che l'Ente Locale procedesse nei confronti delle società controllate in via diretta o indiretta che avessero realizzato nel 2011 un fatturato superiore al 90 % per la prestazione di servizi strumentali alternativamente:

- allo scioglimento entro il 31 dicembre 2013, con il beneficio di un regime fiscale agevolato;
- all'alienazione con gara pubblica entro il 30 giugno 2013.

L'Antitrust, con la comunicazione del 4 febbraio 2013, rammentava che "si definiscono strumentali all'attività della Pubblica amministrazione, in funzione della loro attività, tutti quei beni e servizi erogati da società a diretto e immediato supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente pubblico di riferimento e con i quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali".

Passando poi all'ipotesi di deroga all'obbligo di mettere in gara i servizi strumentali, che l'art. 4, comma 3 del DL 95 circoscrive all'ipotesi in cui "per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato", l'AGCM ricordava agli Enti che tali deroghe rivestono "carattere eccezionale, e devono formare oggetto di adeguata istruttoria e relativa motivazione e giustificazione da parte delle Amministrazioni".

L'Ente locale, per derogare all'obbligo di dismettere la propria società strumentale, avrebbe dovuto effettuare un'analisi di mercato e inviare all'Antitrust una relazione che ne recepisce gli esiti, utilizzando l'apposito formulario predisposto dall'Autorità per la richiesta di parere ai sensi della normativa in parola.

La legge n. 147 del 23 dicembre 2013 segna un deciso cambiamento: viene superata la fase della privatizzazione e il legislatore sembra puntare a cercare il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

I commi da 550 a 552 prevedono l'avvio di un percorso che porterà dal 2015 gli enti partecipanti ad accantonare, in proporzione alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato.

Il comma 553 rappresenta una decisa inversione di marcia anche sul tema della partecipazione delle società pubbliche al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali devono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il perseguimento della sana gestione dei servizi, secondo criteri di economicità e di efficienza (criteri ai quali, a dire il vero, dovrebbe essere stata sempre informata l'azione amministrativa di tutti gli organismi pubblici).

C.il decreto legge n. 174 del 2012 ha rafforzato il sistema dei controlli sulle partecipate introducendo l'articolo 147 quater del TUEL. L'articolo prevede che i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti secondo la propria autonomia organizzativa disciplinano, con regolamento, un sistema di controlli sulla società partecipate svolto direttamente dalle strutture dell'ente in cui sono inserite dette partecipazioni sociali.

L'ente locale è tenuto al monitoraggio periodico sull'andamento delle partecipate, anche e soprattutto al fine di identificare, per tempo, gli eventuali interventi correttivi utili a ridurre squilibri economico finanziari rilevanti per il bilancio comunale.

I Comuni inferiori ai 10.000 abitanti, come sopra enunciato, non sono tenuti a questa forma di controllo.

Tuttavia è doveroso ricordare che:

- ai sensi del terzo comma del nuovo art. 147-quinquies del TUEL, essi sono tenuti ad effettuare il controllo sugli equilibri finanziari, il quale implica "anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni";
- la gestione delle società partecipate da parte dagli enti territoriali costituisce uno dei momenti significativi del controllo svolto dalla Corte dei conti, a livello centrale e territoriale, a tutela della finanza pubblica.

L'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (finanziaria 2008), stabilisce che le amministrazioni pubbliche locali non possano 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 o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Ai sensi della stessa norma è sempre ammessa, tuttavia, la costituzione di società che producono servizi d'interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle pubbliche amministrazioni.

La legge n. 147/2013 e il d.l. n. 16/2014 non implicano novità di rilievo per le società che producono servizi di interesse generale. La partecipazione, la costituzione o il mantenimento è ammissibile in tali società; ma ove emergano partecipazioni in società con un oggetto sociale non pertinente alle finalità istituzionali dell'amministrazione, la via obbligata per l'Ente pubblico è quella della cessione a terzi delle società.

Nel Giugno 2014 la Corte dei Conti pubblica la relazione 2014 sugli organismi partecipati dagli Enti territoriali nella quale afferma che:

- a) la gestione delle società partecipate dagli enti territoriali costituisce uno dei momenti significativi del controllo svolto dalla Corte dei conti, a livello centrale e territoriale, a tutela della finanza pubblica;
- b) la maggioranza dei soggetti partecipati (il 66,14%) si colloca nelle diversificate attività definite come “strumentali” e non nei servizi pubblici locali. La qualificazione di una società “strumentale” è quella “rivolta agli stessi enti promotori o comunque azionisti della società per svolgere le funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche, secondo l'ordinamento amministrativo”, in relazione a funzioni pubbliche di cui restano titolari gli enti serviti. Le attività strumentali sono spesso regolate da norme di diritto privato e, talora, si traducono in attività economiche potenzialmente contendibili sul mercato. Il legislatore con l'art. 13, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, ha consentito la costituzione di tali società soltanto in caso di inerenza dell'oggetto sociale alle funzioni istituzionali dell'ente e con la previsione del vincolo di esclusività, sicché le partecipate sono tenute a svolgere i servizi strumentali unicamente per gli enti “costituenti o partecipanti o affidanti”, con il divieto di partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. È, quindi, da accertare se gli enti abbiano mantenuto unicamente le società “strettamente necessarie” o, comunque, consentite;
- c) è necessario verificare la sussistenza del requisito del “controllo analogo” nelle società affidatarie di servizi pubblici in house poiché, diversamente, nel caso di mancanza dello stesso si determinerebbe una palese violazione delle regole della concorrenza (e del conseguente obbligo di affidamento con gara)

In questo quadro l' articolo 23 del Decreto Legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014 prevede che:

“ 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il Commissario straordinario di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, entro il 31 luglio 2014 predispone, anche ai fini di una loro valorizzazione industriale, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali incluse nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, individuando in particolare specifiche misure:

- a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività;
- b) per l'efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale;
- c) per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi.

1-bis. Il programma di cui al comma 1 è reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di una sua traduzione nel patto di stabilità e crescita interno, nel disegno di legge di stabilità per il 2015”.

Nell'Agosto 2014 viene quindi pubblicato il Programma di razionalizzazione delle partecipate locali predisposto dal Commissario straordinario per la Revisione della spesa Carlo Cottarelli che prevede 5 macro aree di misure per attivare la razionalizzazione delle partecipazioni locali:

- a) misure tese a ridurre il perimetro applicativo, quali l'accelerazione della chiusura delle partecipate non più operative e di quelle di dimensioni ridotte in termini di fatturato e dipendenti;
- b) misure di efficientamento, quali la riduzione dei costi nel trasporto pubblico locale e un cronoprogramma per la determinazione di costi e rendimenti standard;
- c) misure di riduzione dei costi di amministrazione, quali la riduzione dei costi degli organi di amministrazione;
- d) misure di trasparenza (maggiore trasparenza delle informazioni sulle partecipate vuol dire maggiore pressione da parte dell'opinione pubblica e quindi maggiore efficienza) e misure strumentali alla riforma, quali l'approvazione di un Testo Unico sulle partecipate, e l'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese in conto capitale finanziate da dismissione di partecipate, l'introduzione di un sistema credibile di sanzioni, con il fine di ottenere una drastica riduzione delle società partecipate.

La legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) in esecuzione del Programma di razionalizzazione delle partecipate locali ha imposto a Regioni, Province, Enti locali, Camere di commercio, Università e Autorità portuali l'avvio del “processo di razionalizzazione” affinché si producano risultati già entro fine 2015.

Il comma 611 articolo 1 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) 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.

Il comma 612 della legge 190/2014 prevede che:

a) 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, le modalità e i tempi di attuazione, l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire;

b) il piano venga 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";

c) entro il 31 marzo 2016, gli organi di vertice hanno l'obbligo 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; la pubblicazione della relazione è obbligatoria agli effetti del "decreto trasparenza" (d.lgs. 33/2013).

In sintesi quindi viene introdotto un processo di razionalizzazione secondo un preciso cronoprogramma in tre fasi:

1. redazione entro il **31 marzo** di un piano operativo che preveda società e partecipazioni detenute, una sorta di ricognizione quindi; tempi di attuazione del piano; misure all'uopo previste;

2. attuazione delle misure entro il **31 dicembre 2015**;

3. al **31 marzo 2016** stesura di una relazione sull'attuazione del processo e gli obiettivi raggiunti.

Per incentivare il processo trovano conferma gli incentivi fiscali per tali operazioni, l'esclusione dal patto di stabilità dei proventi derivanti dalle dismissioni a condizione che le entrate vengano utilizzate per gli investimenti.

Il Comune di Quarto d'Altino detiene partecipazioni in 6 società, di cui:

- 4 società per azioni,
- 2 società a responsabilità limitata,

I campi di intervento delle società possono essere suddivisi secondo una classificazione economica tra servizi esercitati in regime di monopolio (e quindi in esclusiva), e servizi esercitati in un contesto di libero mercato.

Rientrano fra i primi:

- i servizi di gestione dei rifiuti urbani VERITAS Spa,
- il servizio idrico integrato (PIAVE SERVIZI SRL e SILE PIAVE SPA),
- la gestione dei servizi di viabilità (PMV spa e ACTV spa);

rientrano fra i secondi l'acquisto, la realizzazione e il recupero di immobili (Residenza Veneziana Srl).

Per quanto riguarda i servizi esercitati in regime in esclusiva il legislatore prevede due possibilità:

1. l'affidamento dei servizi in house a società pubbliche;
2. l'affidamento mediante gara a privati o a società miste.

Gli enti locali dovrebbero utilizzare le società in house quale proprio strumento di intervento quando lo identifichino come lo strumento più adeguato in quel momento storico per raggiungere l'interesse generale.

Nella verifica della strategicità o meno di una partecipazione azionaria risulta fondamentale sottolineare in questa fase che gli affidamenti dei servizi esercitati in regime di monopolio non vengono effettuati dal Comune ma da Enti sovraordinati (Consiglio di Bacino Venezia Ambiente per la gestione dei rifiuti, Consiglio Veneto Orientale per l'idrico e Provincia di Venezia per i trasporti pubblici) in attuazione di una serie di previsioni normative volte a favorire, per ragioni di economie di scala, l'aggregazione dei gestori dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali omogenei.

Risulta inoltre doveroso sottolineare che le partecipazioni azionarie del Comune di Quarto d'Altino risultano minoritarie pertanto:

- da un punto di vista dell'erogazione del servizio, il controllo del Comune sul servizio reso alla propria collettività deve essere garantito attraverso istituti in grado di garantire il requisito del controllo analogo (requisito essenziale per l'affidamento in house);
- da un punto di vista azionario ogni scelta relativa alla governance o al mantenimento/ dismissione delle quote azionarie dalla società è vincolata alle scelte dell'assemblea dei soci, alle norme civilistiche e ai patti sociali che legano i Comuni.

Per quanto riguarda le aziende che esercitano in contesti di libero mercato è necessario per l'Ente socio valutare:

- se l'azienda riesca, data la continua evoluzione dei mercati, a raggiungere i risultati attesi, a operare in modo efficace nel proprio settore commerciale;
- e se il mantenimento della società risulti strategico per l'interesse collettivo. In quanto il mantenimento di una società pubblica in un contesto di libero mercato può comunque rappresentare un ostacolo alla libera concorrenza (principio comunitario).

Per quanto riguarda le società operanti in contesti di libero mercato (nel nostro caso Residenza veneziana srl) da un punto di vista azionario ogni scelta relativa alla governance o al mantenimento/ dismissione delle quote azionarie dalla società è vincolata alle scelte dell'assemblea dei soci, alle norme civilistiche e ai patti sociali che legano i Comuni.

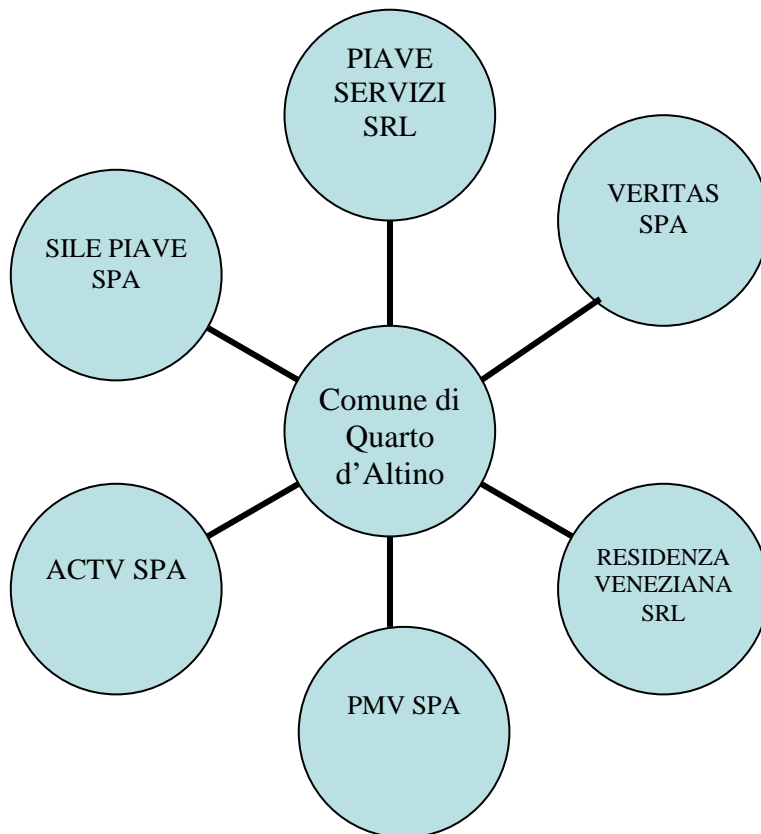
L'attività delle società partecipate del Comune di Quarto d'altino è finanziata da tariffe o altro corrispettivo a carico degli utenti o clienti.

Il comune non finanzia tali società in quanto non sono strumentali.

Per quanto riguarda i riflessi economici in entrata sul bilancio comunale derivanti dalle società si rilevano, in particolare, possibili dividendi da partecipazione.

In particolare nel novembre 2015 VERITAS spa distribuirà al COMUNE un dividendo di Euro 5.712,61.

RAPPRESENTAZIONE ATTUALE



RAPPRESENTAZIONE PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE

