

## PIANO OPERATIVO PER IL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE DEL COMUNE DI ORISTANO.

### PREMESSA

Il panorama economico italiano è caratterizzato da una presenza numericamente diffusa ed economicamente rilevante di società partecipate da soggetti pubblici. Il modello giuridico e organizzativo giuridico di riferimento è eterogeneo e frammentato, composto da un ampio novero di disposizioni che si sono susseguite in particolare negli ultimi anni, rendendo sempre più speciale la cornice normativa rispetto alla disciplina generale codicistica delle società.

Accanto a società a partecipazione pubblica operanti in regime di mercato e aventi forma e sostanza privatistica, coesistono infatti, e sono più frequenti, società a controllo pubblico che -pur avendo una veste giuridica privatistica- svolgono compiti e funzioni di natura pubblicistica, configurabili come veri e propri enti pubblici in forma societaria ovvero, in termini più generici, come organismi di diritto pubblico, assoggettati a regole di gestione e di controllo e al rispetto dei vincoli finanziari operanti per le amministrazioni pubbliche.

In tale situazione, il fenomeno delle società a partecipazione pubblica è diffuso in misura largamente prevalente nell'ambito degli enti territoriali, atteso che le partecipate locali, sono pari a circa il 95 per cento del totale e, tra queste, la gran parte è a partecipazione comunale. Circa i principali settori di operatività, esse per il 69% riguardano il terziario (attività professionali, scientifiche e tecniche, trasporto, servizi di supporto alle imprese e altro) e per il 24% il settore secondario (servizi idrici, energetici e costruzioni e altro).

La Corte dei conti, a tal proposito, nel suo Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, ha rilevato l'esigenza di un processo di razionalizzazione del settore, rilevando come in molti casi le società partecipate operino in funzioni proprie delle Amministrazioni pubbliche controllanti, nei cui confronti può porsi una duplicazione di funzioni, qualora all'interno delle Amministrazioni continuino a operare strutture al medesimo fine. Sempre nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, la magistratura contabile oltre a porre l'accento sulla proliferazione delle società a partecipazione locale, nonché sull'uso per finalità non sempre di primario interesse dell'ente locale partecipante, rileva che nell'ambito dei controlli dei rapporti finanziari tra ente locale/società partecipata sono emerse varie anomalie, quali forme d'irregolarità contabile (es.: utilizzo diverso da quello consentito dalla legge di plusvalenze da alienazioni create fittiziamente attraverso cessioni a società), forme di elusione dei vincoli all'indebitamento (es: alienazioni infragruppo in cui è la società che finanzia l'ente locale indebitandosi), situazioni che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente (es.: inesigibilità dei crediti nei confronti di una società in costante situazione di perdita). Tra le più gravi patologie, la presenza di una massa creditizia vantata dalla società in misura superiore ai debiti (residui passivi) dell'ente locale, a esempio, in presenza di sottostima da parte dell'ente locale dei corrispettivi dei contratti di servizio, con il formarsi di una rischiosa situazione di squilibrio finanziario dell'ente.

Su tale specifico aspetto va segnalato, peraltro, come la nuova disciplina contabile degli enti locali, introdotta dal Decreto legislativo n. 118/2011, prevede che dal 2015 il bilancio dell'ente locale debba consistere in un bilancio consolidato che includa i risultati complessivi sia della gestione dell'ente locale che di quella delle aziende (non quotate) da esso partecipate.

Pertanto, un programma di razionalizzazione delle società partecipate non è un compito semplice anche perché il fenomeno non è riconducibile a una disciplina omogenea e unitaria, infatti:

a) in primo luogo la diversa funzione delle società partecipate dagli enti locali ascrivibili originariamente a due grandi categorie, come ha avuto modo di precisare la Corte Costituzionale n. 326 del 30/07/2008:

- da un lato le società semi amministrazioni che dal punto di vista funzionale erogano funzioni amministrative rivolte direttamente ai fruitori o per la maggior parte rivolti all'ente locale socio;
- dall'altro lato le società che erogano servizi (pubblici) all'utenza che invece sono imprese a tutti gli effetti.

A ciò si deve aggiungere il riconoscimento di un *terzium genus*: la società in house. Infatti, con la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 26283 del 2013 è stata legittimata tale "speciale" categoria di società che si pone, per alcuni profili, come via di mezzo tra la società di capitali, come disciplinata dal codice civile, e l'organo apparato dell'ente locale;

b) in secondo luogo la coesistenza di due ordinamenti fra loro non coerenti: il codice civile che rimane la disciplina di riferimento che mal si concilia con una conceria di norma di rango pubblicistico la cui applicazione è estesa, più o meno direttamente, anche alle società partecipate, laddove l'articolo 4 del decreto legge 95/2011, al comma 13, ha previsto che: "Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica s'interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali.". Disposizione dall'indubbio sapore di norma di principio generale in base alla quale non solo sono necessarie norme specifiche di deroga al codice civile ma che vieti anche ogni possibile interpretazione estensiva.

Si osservi, inoltre, che nell'ordinamento, era già stata prevista l'esigenza di attuare un piano di razionalizzazione delle società partecipate dagli enti locali sulla base di quanto disponeva (rectius dispone ancora) l'articolo 3 comma 27 e ss della legge finanziaria per il 2008 (Legge 24.12.2007 n° 244). Non si è dunque di fronte ad una novità e già all'epoca si riteneva necessario attuare un vero e proprio piano – programma per dare corso alla deliberazione del consiglio comunale che, sulla base della norma su richiamata dava atto che, non sussistendo le condizioni di legge, fossero dismesse le partecipazioni in società di capitali nei tempi tecnici per attuare le necessarie forme di evidenza pubblica e, non da ultimo, secondo i tempi di ricettività del mercato.

La dottrina e la successiva giurisprudenza nonché la prassi della Corte dei Conti si attardarono a definire una puntuale analisi giuridica delle condizioni previste dalla legge in base alle quali verificare la sussistenza della legittima detenibilità delle partecipazioni. Con l'evoluzione del fenomeno delle società partecipate, con la diffusione della loro capacità di produrre perdite di esercizio che, prima o poi, avrebbero inciso sul bilancio dell'ente socio (evidentemente il socio di maggioranza) l'analisi si è progressivamente spostata su una valutazione delle condizioni di detenibilità della partecipazione rivolta a definire un nuovo nesso che attiene più direttamente al profilo strategico. In altri termini la definizione del nesso funzionale fra fine dell'ente socio e capacità della società di raggiungere (direttamente o indirettamente) tale fine in un contesto di efficacia, efficienza ed economicità. Con l'interessante posizione di parte della dottrina si viene a definire quindi un approccio strategico non solo (ed esclusivamente) di coerenza giuridica – basato sull'assioma che l'oggetto sociale della società doveva ricadere nell'attività prevista dalla disposizione in commento – ma valutando la strategicità in funzione del perseguimento degli obiettivi di efficienza efficacia ed economicità della società partecipata.

## QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.

1. Gli interventi normativi degli ultimi anni nel disciplinare la materia delle partecipazioni societarie si sono proposti l'obiettivo di ridimensionarne l'utilizzo, di adeguarle alle previsioni comunitarie, di renderle più aderenti alle finalità per le quali erano state costituite. In quest'ottica e nell'intento di contenere i fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica, sono stati posti limiti alla costituzione degli organismi partecipati, sino a disporre l'alienazione, lo scioglimento o la razionalizzazione e/o ristrutturazione, con particolare riferimento all'ampia platea delle società strumentali e di interesse generale, diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali. Il legislatore ha altresì sottolineato la priorità assoluta del potenziamento della governance sugli organismi partecipati, sia mediante il rafforzamento dei controlli interni sia attraverso la rilevazione dei risultati complessivi della gestione degli enti territoriali e delle aziende partecipate a mezzo bilancio consolidato, pur nella fase di sperimentazione dei modelli di armonizzazione di cui al Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Ha acquistato così maggiore evidenza la visione del "fenomeno partecipate" in termini di "strategia di gruppo" mediante la previsione di misure volte ad accentuare la responsabilizzazione degli enti territoriali nella gestione delle attività esternalizzate, allo scopo di contrastare eventuali comportamenti elusivi e di monitorare l'effettivo rispetto dei vincoli assunzionali e dei parametri del Patto di stabilità da parte del gruppo ente territoriale.
2. In tale contesto, nell'intento di sintetizzare l'intervento legislativo sul fenomeno delle società partecipate, occorre, preliminarmente, procedere all'esame della normativa in materia di legittima detenibilità delle citate società.
  - a) Il dettato normativo da cui è necessario muovere è l'articolo 3 comma 27 e ss della legge di stabilità per il 2008 la quale disponeva che gli enti erano chiamati, entro il 31.12.2010 a effettuare una valutazione e una ricognizione delle società partecipate "strategiche" nonché ad avviare il processo di dismissione /liquidazione di quelle valutate "non strategiche" da terminare entro "36 mesi", ovvero entro il 31.12.2013 (termine prorogato di 12 mesi dalla L 147/2013 come modificato dal DL 16/2014 convertito nella L 68/2014).
  - b) Parte della giurisprudenza, distingue la valutazione:
    - del mantenimento della partecipazione strumentale che doveva essere basata sulla sua funzionalizzazione al perseguimento anche dell'interesse pubblico (Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1574);
    - della strategicità delle partecipazioni in società di servizio pubblico locale, in quanto l'articolo 3 comma 27 disponeva che è sempre ammessa la costituzione di società di servizi d'interesse generale.A tal fine molteplici sono le proposte operative basate su analisi di mercato o analisi contabili per la valutazione di tale strategicità. Pertanto, la legge di stabilità 2008 da una parte esclude la possibilità per una Pubblica Amministrazione di partecipare a società che svolgono servizi "non strettamente necessari" ai fini istituzionali dell'amministrazione stessa e, dall'altra parte, consente la partecipazione dell'ente pubblico in società che svolgono servizi di interesse generale.
  - c) Per quel che concerne, allora, la nozione di servizio d'interesse generale si osserva che:
    - è una "nozione Comunitaria", alternativa a quella di servizio pubblico presente nel diritto nazionale. Annovera tra i servizi generali quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione, alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, oltreché ai servizi pubblici tradizionali quali l'erogazione di energia elettrica, acqua e gas;

- recentemente si è espressa, anche, la Corte dei Conti Valle D'Aosta nel parere 4/2014 secondo cui: "In mancanza di previsioni legislative, i servizi di interesse generale possono essere definiti come le attività soggette a obblighi specifici di servizio pubblico, proprio perché considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche. In questa categoria si possono annoverare sia attività di servizio non economiche (sistemi scolastici obbligatori, protezione sociale ma anche le funzioni inerenti a potestà autoritative pubbliche come la sicurezza, giustizia, la difesa e altro), sia attività di servizio cosiddette di interesse economico generale, che si identificano in quelle rese nell'ambito di un mercato concorrenziale dove si trovano, quindi, a operare tanto soggetti privati che soggetti pubblici. Per tale loro caratteristica, i servizi di cui si parla si collocano in una sorta di zona intermedia tra le attività economiche, da gestire secondo i canoni dell'efficienza e nell'ambito di un contesto competitivo, e le attività non economiche da gestire in funzione dell'interesse generale e in vista di obiettivi di coesione sociale o territoriale, di equità redistributiva, ecc";
  - è intervenuta, da ultimo, anche la Corte Costituzionale con la sentenza del 16/07/2014 n. 199 che ha ripreso e definito i concetti di Servizio di interesse economico generale (SIEG) e servizio pubblico a rilevanza economica. La Corte ritiene, in particolare, che i servizi svolti dalla società sono servizi di interesse generale quando sono rivolti alla comunità e non sono funzionali alle attività proprie dell'ente locale. Come ha più volte deciso la giurisprudenza, la presenza di un corrispettivo per la prestazione del servizio, il trasferimento del rischio in capo alla società, la destinazione all'utenza del servizio prestato sono requisiti, oltre alla natura di appalto/concessione sottostante il rapporto, che qualificano il servizio quale servizio pubblico locale/servizio di interesse generale.
- d. Successivamente l'articolo 34, del decreto legge 18 ottobre 2012, 179 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" ha disposto al:
- comma 20 che "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;"
  - comma 21: "Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non e' prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente a inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".
- e. Con particolare riferimento alla relazione di cui sopra preme evidenziare che è stato, inoltre, introdotto il comma 25 bis all'articolo 34 della legge di stabilità 2014 (decreto legge 145/2013 convertito nella legge 9/2014), che stabilisce che gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui al citato articolo 34, (commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà

a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio.

Con la nuova disciplina si è inteso, quindi, delineare una procedura più trasparente in materia di affidamento dei servizi in linea con anche la disciplina comunitaria prevedendo, indipendentemente dall'ente affidante, i presupposti amministrativi che devono sussistere affinché l'affidamento sia legittimo e precisamente la relazione deve:

- tener conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale indicando le compensazioni economiche se previste.

Pertanto, per quel riguarda gli affidamenti conformi o conformabili è necessario procedere alla redazione di una relazione che specifichi l'attribuzione degli obblighi di servizio pubblico e la compensazione economica riconosciuta alla società per verificare se rispetta i requisiti comunitari in materia di aiuti di stato.

f. A tal proposito la Corte di Giustizia ha affermato che non si applica la disciplina del trattato in materia di aiuti di stato quando si verificano le seguenti quattro condizioni:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro,
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, nel caso specifico, non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi di trasporto.

Viene, inoltre, specificato dalla Commissione UE nella decisione del 20 dicembre 2011 che:

- per margine di utile ragionevole si intende il tasso di remunerazione del capitale che tiene conto del livello di rischio o dell'assenza di rischio;
- per tasso di remunerazione del capitale si intende il tasso di rendimento interno (IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito per la durata del periodo di incarico.

Se l'affidamento è conforme alla disciplina comunitaria e prevede l'attribuzione di obblighi di servizio pubblico ma non sono state effettuate le necessarie verifiche riguardo l'adeguatezza delle compensazioni economiche che determinano in capo all'azienda il conseguimento di un utile "non ragionevole", allora l'affidamento sarà da valutare.

g. Le disposizioni della legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) inerenti le società partecipate dagli enti locali hanno determinato la revisione complessiva del sistema di riferimento per questi e per altri organismi (es. aziende). Si passa, infatti, da una logica di intervento finalizzata alla riduzione del numero dei soggetti operanti nel sistema stesso, alla eliminazione di quelli interferenti con settori di mercato particolari (servizi strumentali) a una prospettiva di massima responsabilizzazione gestionale e di stretta correlazione tra le dinamiche economico-finanziarie delle partecipate e quelle dell'ente locale socio – affidante. Infatti, l'articolo 1, commi 551-550 testualmente recita:

- "551. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550 presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non

immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

- 552. Gli accantonamenti di cui al comma 551 si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:
  - ✓ l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);
  - ✓ l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente”.

La norma in esame richiede, preliminarmente, alcune precisazioni:

- risultato di bilancio “**non immediatamente ripianato**”: in caso di risultato di esercizio negativo, dunque, la perdita dovrà essere immediatamente ripianata da parte dell'assemblea che approva il bilancio, laddove esistono uno o più fondi di riserva al fine di garantirne la copertura e l'assorbimento, in tutto o in parte. Solo la perdita non immediatamente coperta potrà essere oggetto di rinvio all'esercizio successivo oppure l'assemblea potrà decidere di deliberare una riduzione del capitale (a condizione che esso rimanga entro i limiti legali previsti dalle disposizioni del codice civile). Se la perdita risulta essere di ammontare superiore a un terzo del capitale sociale, come prevedono gli articoli 2446 e 2482bis del c.c., l'assemblea potrà decidere, se vi è fondata possibilità di ritenere che entro l'esercizio successivo la perdita potrà essere ridotta entro il limite di un terzo del capitale sociale per effetto del ripristino di economicità, di rinviare la stessa all'esercizio successivo. Pertanto, in questi casi, l'ente procederà con l'accantonamento ai sensi dei commi 551-552 dell'articolo 1 della legge 147/2013.
- diversamente, se ricorrono le ipotesi di cui all'articolo 2447 -2483 ter del c.c., le perdite dovranno essere immediatamente ripianate con abbattimento e successivo reintegro del capitale oppure si dovrà dare avvio alla procedura di scioglimento della società, con conseguente inapplicabilità della costituzione del fondo vincolate ex articolo 1 commi 551/552.
- riferimento temporale: l'accantonamento deve essere effettuato nel bilancio di previsione dell'ente locale e il bilancio della società da prendere in considerazione, come si evince dalla norma, è quello dell'anno precedente.

- in merito al calcolo matematico dell'entità dell'accantonamento si deve premettere che nel periodo transitorio (2015-2017), si potranno verificare due situazioni tra loro escludenti:
  - ✓ soggetti del perimetro che, nel triennio 2011-2013 presentano un risultato medio di esercizio negativo con un risultato puntuale, rispettivamente negli esercizi 2014-2015-2016 anch'esso negativo ma migliore della media aritmetica;
  - ✓ soggetti del perimetro che, nel triennio 2011-2013, presentano un risultato medio di esercizio non negativo ovvero che, pur presentando un risultato medio di esercizio negativo, hanno tuttavia risultati puntuali, in uno o più esercizi 2014-15-16, peggiori alle media del triennio di riferimento.

A margine della illustrazione degli effetti pratici dell'applicazione dell'accantonamento occorre introdurre una questione interpretativa di non modesta entità. Ci si riferisce alla corretta individuazione delle società le cui perdite devono essere oggetto di accantonamento. Si rileva infatti che il tenore della disposizione di legge fa riferimento: "alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196." Risulta quindi secondo una interpretazione letterale, sostenuta anche da autorevole dottrina, che le società in discussione siano quelle che indicate nell'elenco previsto dall'articolo 1, comma 3 della legge 31.12.2009 n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

La questione interpretativa non è nuova e si dispiega su tre livelli:

- una interpretazione che richieda la necessaria iscrizione nell'elenco della società partecipata con valenza quindi istitutiva nel senso che la presenza nominale vale a sottoporre il soggetto alla previsione di legge;
- una interpretazione sostanziale che invece fa riferimento a tutte le società la cui partecipazione è detenuta da pubbliche amministrazione riportate in tale elenco;
- una terza interpretazione che attribuisce all'iscrizione nell'elenco una valenza meramente dichiarativa in base alla quale si deve ritenere che siano da ricondurre all'adempimento le società che hanno le caratteristiche per essere inserite in tale elenco. Su tale ultima interpretazione i caratteri peculiari per la iscrizione sulla base delle istruzioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze Ragioneria Generale dello Stato – Circolare 17/02/2006 n. 8 che ha precisato che l'elenco delle Amministrazioni Pubbliche viene annualmente pubblicato dall'ISTAT, ".....in applicazione di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5, della Legge 30/12/2004 n. 311" e che la definizione, di competenza della stessa ISTAT discende dalle disposizioni relative dal Sistema Europeo dei Conti (SEC 95 – Regolamento CE n. 2223/96 – paragrafi 2.68 e 2.69). Secondo tali principi non rileva la natura giuridica ma viene qualificato come unità istituzionale classificabile come Amministrazione Pubblica se:

- è di proprietà o amministrata o controllata da Amministrazioni Pubbliche;
- non vende sul mercato, o in caso contrario, deve vendere a prezzi non economicamente rilevanti (cioè i ricavi non devono eccedere il 50% dei costi di produzione dei servizi) "Nel caso in cui i ricavi fossero superiori al 50% dei costi di produzione si sarebbe in presenza di market (di mercato) e non di Pubbliche Amministrazioni". Anche tale ultima interpretazione che di fatto qualificerebbe come da iscrivere unicamente le società "no market" pare essere troppo restrittiva rispetto l'intenzione del legislatore.

Si passa, pertanto, da un principio di disfavore legislativo verso le società a partecipazione degli enti locali fino al punto di prevederne la soppressione a un altro principio ispiratore: la sana gestione del gruppo pubblico che sarà poi esplicitata anche nel bilancio consolidato ai sensi del decreto legislativo 118/2011. L'analisi non sarà pertanto circoscritta all'ente ma anche delle società partecipate e nel caso in cui si verificano perdite di esercizio sarà l'ente locale che automaticamente dovrà gravare il proprio bilancio dell'equivalente onere per

coprire la perdita o meglio per mantenere vincolate tali somme nel proprio bilancio fino a quando la perdita non verrà coperta o la società sarà messa in liquidazione o sarà ceduta la partecipazione. A fronte quindi del principio di **sana gestione** viene assunto come corollario il principio della **responsabilità finanziaria** di ogni ente che sceglierà egli stesso, in piena autonomia, se mantenere la società “detenibile” in perdita in quanto sarà in grado di vincolare il proprio bilancio per fare fronte alla perdita sofferta dalla partecipata.

Da una attenta lettura del testo di legge emergono, infatti, i seguenti ulteriori principi:

1. viene prevista la riapertura dei termini per la dismissione delle partecipazioni in società che, ai sensi dell'articolo 3 comma 27 della Legge finanziaria per il 2008 svolgono servizi di interesse generale nei limiti di competenza dell'ente o servizi strumentali per il perseguimento del fine istituzionale dell'ente stesso: termine riaperto per quattro mesi decorso il quale la partecipazione “cessa” con un nuovo meccanismo di recesso ulteriore a quello previsto dal codice civile.
2. la partecipazione al contenimento della spesa pubblica per le società di servizi pubblici locali avverrà attraverso il rispetto di costi standard desumibili dalla Banca dati della Pubblica Amministrazione di cui all'articolo 13 legge 31/12/2009 n. 196 e per le società strumentali da quelli desumibili dal mercato;
3. l'ente locale con propri indirizzi declinerà i vincoli per le limitazioni di spesa del personale delle società partecipate c.d. strumentali da recepirsi nella contrattazione di secondo livello e per le società che svolgono servizi pubblici locali, l'ente controllante nell'ambito dei propri poteri di controllo stabilisce le modalità applicative dei vincoli assunzionali e contenimento delle politiche retributive con le relative disposizioni applicabili agli enti locali;
4. viene istituita la mobilità del personale fra società a partecipazione pubblica;

h. La legge 15 del 2014, intervenuta in seguito ha previsto, tra l'altro, la proroga di termini previsti da disposizioni legislative (milleproproghe) e, in particolare, ha disposto all'articolo 13:

- comma 1 (in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del d.l. 2012, n. 179), al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014;
- comma 3 “ Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

i. Da ultimo è intervenuta la legge di stabilità del 2015 (legge n. 190/2014) che impone l'avvio di un “*processo di razionalizzazione*” che possa produrre risultati già entro fine anno. Infatti, prevede quanto segue:

- 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 (tra gli altri) 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** (comma 611). Lo stesso comma 611 indica i criteri generali cui si deve ispirare il “*processo di razionalizzazione*”:
  - eliminare le società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni;
  - sopprimere le società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;



- 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;
- aggregare società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- contenere i costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni.
- i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni, “*in relazione ai rispettivi ambiti di competenza*”, definiscano e approvano, 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 (comma 612). Lo si evince dalla lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL che conferisce all'organo politico la competenza in materia di “*partecipazione dell'ente locale a società di capitali*”. Dette deliberazioni di approvazione del piano operativo e della relazione potranno essere assunte “*su proposta*” del sindaco.
- 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*” (comma 613)
- si 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 (comma 614). I contenuti principali di tale disciplina sono:
  - 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 (comma 563);
  - 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 e 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 (comma 565);
  - entro dieci giorni dalla verifica delle eccedenze di personale, 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 (comma 566);
  - 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 (comma 567).
  - 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 (comma 568-bis):
    - ✓ 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.

- ✓ nel caso della *cessione del capitale sociale*, se l'alienazione delle partecipazioni avviene a 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.

j. Adempimenti attuativi:

- ✓ il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile" ( legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificata dal decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, l'articolo 1, comma 569). Secondo tale nuova disposizione normativa, pertanto, gli enti pubblici sono chiamati a terminare il processo di cessione delle partecipazioni ritenute non strategiche. Entro i 12 mesi successivi e, pertanto, entro il **31.12.2015** la società dovrà liquidare in denaro la quota di partecipazione all'ente locale. Per effetto di tale previsione normativa viene a configurarsi una sorta di recesso ex-lege;
  - al piano operativo 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*" (decreto legislativo 33/2013), 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;
  - la pubblicazione della relazione è obbligatoria agli effetti del "*decreto trasparenza*" (decreto legislativo 33/2013);
  - approvato il piano operativo, questo dovrà essere attuato attraverso ulteriori deliberazioni del consiglio che potranno prevedere cessioni, scioglimenti, accorpamenti, fusioni.

Il Dirigente del Settore Affari Generali

Dott.ssa Daniela Sistigu

