

COMUNE DI BOSCHI SANT'ANNA

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.

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' necessario comunque porre in evidenza che in base alla lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL (d.lgs. 267/18-08-2000) spetta al consiglio comunale la competenza in materia di "*partecipazione dell'ente locale a società di capitali*".

Pertanto, osservando "*alla lettera*" il comma 612 della legge 190/2014 e lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL (d.lgs. 267/18-08-2000):

- il Sindaco risulta avere competenza circa l'approvazione del piano operativo e della relazione a consuntivo;
- le decisioni finali sulla definitiva modifica delle partecipazioni spetterà al Consiglio comunale.

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 *"costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"*.

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

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

II – Le partecipazioni del Comune di Boschi Sant'Anna

1. Le partecipazioni societarie

Allo stato attuale, il Comune di Boschi Sant'Anna detiene una partecipazione nelle seguenti società, meglio descritte nella relazione tecnica allegata al presente piano:

- **S.I.VE. | Servizi Intercomunali Veronapianura S.r.l.** con sede Via Argine, 12 Legnago (VR) P.IVA e C.F.: 03550380236 - Forma giuridica: società a responsabilità limitata – Finalità: Gestione servizi di igiene urbana;
- **CISIAG S.p.a.** con sede in Legnago (VR) c.f. 00753270230 - forma giuridica: società per azioni - c.ateco 36.00.00 – Finalità: Gestione servizio idrico integrato ai sensi legge 5/1/1994 n. 36, ora sostituita da D.Lgs. 3/4/2006 n. 152;

2. Partecipazioni indirette

Il Comune di Boschi Sant'Anna partecipa inoltre indirettamente in:

1. ACQUE VERONESI s.c. a r.l. tramite CISIAG S.p.A. che detiene una partecipazione complessiva dell'8,37 %;

III – Il Piano operativo di razionalizzazione

1. S.I.VE. | Servizi Intercomunali Veronapianura S.r.l.

a. Considerazioni preliminari

La Società per conto dei Comuni soci gestisce i servizi di igiene urbana – raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani.

Inoltre, per conto di alcuni di essi effettua il servizio di tariffazione.

La medesima Società ha fatto pervenire al prot. n. 4500 del 03.12.2014 il progetto per l'aggregazione con ESA-com Spa, dal quale si legge quanto segue:

La Giunta Regionale Veneto con deliberazione n. 13 del 21 gennaio 2014 ha individuato il Bacino Territoriale Ottimale denominato «VERONA SUD» e costituito da 40 Comuni (254.000 abitanti), in accettazione della richiesta avanzata dalla quasi totalità delle stesse Amministrazioni.

Nell'ambito VERONA SUD al momento la gestione è svolta:

- In 32 Comuni da 4 società a totale partecipazione pubblica ed affidamento «in house», per un totale di circa 203.000 abitanti pari al 80% degli abitanti totali dell'Ambito:
 - ESA-Com 19 Comuni
 - SIVE 11 Comuni
 - BOVOLONE ATTIVA Comune di Bovolone
 - SGL Comune di San Giovanni Lupatoto
- Gli altri 8 Comuni sono serviti da SERIT (partecipata AMIA) – 5 Comuni ed una ditta privata – 3 Comuni a fronte di gare d'appalto o proroghe.

L'aggregazione delle società pubbliche dell'ambito è considerato strumento idoneo al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- 1) Mantenimento del controllo del servizio
- 2) Conseguire uno strutturale risparmio di spesa
- 3) Costituire un soggetto più forte in campo «industriale»
- 4) Rispondere ad un'istanza di riduzione ed aggregazione delle società pubbliche
- 5) Ricercare ulteriori miglioramenti delle performance ambientali

La volontà di mantenere in capo all'Amministrazione il controllo diretto del servizio discende dalla constatazione che è l'unica possibilità per garantire la qualità del servizio stesso.

Precedenti esperienze su bacini molto più estesi ed unica società operativa, quale la gestione del ciclo dell'Acqua, hanno dimostrato una notevole diminuzione dello standard del servizio reso agli utenti.

In particolare si è rilevato che l'applicazione della raccolta differenziata porta a porta è stata possibile grazie alla «diretta partecipazione dei cittadini» coinvolti dalle Amministrazioni tramite le proprie società.

L'immediatezza nel fornire risposte e nella risoluzione di eventuali criticità, anche modificando le modalità del servizio, è considerato elemento essenziale per il mantenimento del coinvolgimento del cittadino.

La particolarità del servizio di igiene urbana (alta incidenza di manodopera e di costi quali gasolio, disponibilità mezzi e smaltimenti scarsamente sensibili ad economie di scala) porta a ritenere che oltre a certe dimensioni l'estensione del bacino servito non comporti significativi benefici in termini di economicità.

L'area servita da SIVE ed ESACOM, ed in generale l'intero ambito VR SUD, è da ritenersi idoneo per conseguire una maggiore efficienza ed economicità.

L'aggregazione di SIVE ed ESACOM porta un risparmio (e maggiori altri ricavi) a regime stimato in **euro 500.000/anno** che comporta la possibilità di confermare per i primi due anni i costi del servizio e di contenere in seguito gli aumenti entro le variazioni del costo periodico.

L'aggregazione comporta la creazione di un soggetto più forte dal punto di vista industriale il quale potrà:

- 1) Dar corso con più facilità ad investimenti sia in dotazioni logistiche che in attrezzature comunque finalizzate al miglioramento del servizio;
- 2) Competere con maggiore possibilità di successo in caso di ricorso a procedure aperte per l'affidamento del servizio.

Dal 2008 si sono susseguiti numerosi interventi legislativi miranti a ridurre od eliminare l'affidamento dei servizi pubblici locali a favore di società partecipate, per quanto tali affidamenti siano perfettamente rispondenti alle normative comunitarie.

Queste disposizioni sono state successivamente rimosse, sia per esiti referendari che per pronunciamenti della Corte Costituzionale.

Ad oggi non esiste un obbligo normativo all'aggregazione o alla ricerca di partner privati, mentre resta da valutare le effettive competenze dell'Autorità d'Ambito in presenza di affidamenti pluriennali già disposti.

E' invece ancora ben presente da parte dell'Amministrazione centrale e dell'opinione pubblica la spinta alla riduzione ed aggregazione delle società pubbliche (da 8.000 a 1.000 società partecipate)

Si ritiene fortemente probabile che questa spinta alla riduzione del numero delle società pubbliche possa in tempi molto brevi rendere necessarie ulteriori aggregazioni su ambiti maggiori (almeno provinciali) e questa prima aggregazione è funzionale al riconoscimento dell'importanza dell'ambito territoriale di riferimento anche in un contesto più ampio.

La condivisione di esperienze delle due società può consentire l'estensione di «buone pratiche di gestione» già adottate.

In particolare si prevede di diffondere, con tempi e modi da valutare in funzione della specificità dei singoli Comuni, la tariffazione puntuale.

Lo strumento più idoneo da un punto di vista pratico e legale è quello della «**fusione per incorporazione**».

E' un'operazione straordinaria in base alla quale una società (ESA-Com) incorpora l'altra (SIVE) mantenendo la propria partita IVA, procedendo contestualmente anche alla variazione di ragione sociale, statuto, logo, governance al fine di poter meglio veicolare il corretto messaggio dell'aggregazione di due soggetti.

La scelta di questo strumento consente:

- 1) Di evitare la creazione di un nuovo soggetto, rispettando la volontà di riduzione del numero di società;
- 2) Garantire la continuità fiscale, in quanto non emergono plusvalenze e si evitano possibili perdite (in particolare il notevole importo di imposte anticipate per accantonamenti presenti nei bilanci delle due società);
- 3) Ridurre alcuni costi aggiuntivi (quali ad esempio i costi per volturazione mezzi di una delle due società).

La medesima Società ha fatto pervenire al prot. n. 900 del 11.03.2015 una nuova comunicazione circa l'aggiornamento del quadro giuridico di riferimento in materia di Servizi Pubblici Locali (SPL) di rilevanza economica, con particolare riferimento alla disciplina del Servizio Rifiuti, dalla quale viene posto in evidenza che per i Comuni soci nel processo di integrazione SIVE - ESACOM sembrerebbe dunque opportuno cogliere l'occasione della nuova indicazione normativa contenuta nella Legge di stabilità 2015 per presentare entro il prossimo 31 marzo 2015 l'operazione di integrazione in modo coordinato fra loro, indicando nei rispettivi piani operativi di razionalizzazione i vantaggi del progetto, tanto sotto il profilo economico-finanziario, quanto sotto il profilo del miglioramento qualitativo dei servizi forniti all'utenza.

b. Obiettivi di razionalizzazione previsti nella relazione tecnica

Nella relazione tecnica allegata sono previsti i seguenti obiettivi di razionalizzazione per la società SIVE Servizi Intercomunali Verona Pianura:

OBIETTIVO (Art. 1 comma 611 della Legge 190/2014)	lett. 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
MODALITA' DI ATTUAZIONE	Indirizzo alla Società di ridurre le remunerazioni degli organi amministrativi e di controllo
TEMPI	A partire dalla nomina degli organi amministrativi e di controllo da effettuare con le nomine anno 2015
EFFETTI SUL BILANCIO DELL'ENTE	Allo stato attuale, sul bilancio dell'ente non gravano spese dirette per la gestione della società. Sulla base del contratto di servizio approvato dal Consiglio comunale in sede di adesione alla società medesima, risultano a carico del Comune di Boschi Sant'Anna le spese annue dovute alla società per lo svolgimento del servizio di igiene urbana quantificata per l'anno 2014 in complessivi € 126.060,00 IVA compresa, oltre alla somma di € 9.240,00 per la gestione dell'eco centro.
ASPETTI DA APPROFONDIRE:	Non risulta possibile sotto l'aspetto tecnico approfondire talune tematiche che coinvolgono la sfera complessiva della società e che dipendono dalle scelte che dovranno essere prese di comune accordo tra i relativi soci. In sede allargata, con i restanti soci e con un'assistenza tecnica qualificata, risulteranno da approfondire i seguenti aspetti: <ol style="list-style-type: none">1) Redazione relazione tecnico-economica su un'eventuale aggregazione della società con altre società che svolgono analoghi servizi pubblici locali a rilevanza economica;2) Definizione delle quote sociali a seguito di eventuale aggregazione e tali da definire la governante della società;3) Valutazione modifica statutaria;4) Quote società e perizia valore capitale sociale;

c. Piano di razionalizzazione per la società SIVE Servizi Intercomunali Verona Pianura

Per la società SIVE Servizi Intercomunali Verona Pianura Srl si prevede il seguente piano di razionalizzazione:

MANTENIMENTO di SIVE Servizi Intercomunali Verona Pianura, in quanto società che svolge un servizio pubblico locale a rilevanza economica e valutazione con i restanti soci che la compongono di un eventuale aggregazione con altra società che svolge analogo servizio pubblico locale a rilevanza economica.

1. CISIAG S.p.a.

a. Considerazioni preliminari

Nell'anno 2006 il CISIAG S.p.a. assieme ad altri enti pubblici ha costituito Acque Veronesi s.c. a r.l., società a partecipazione pubblica totalitaria.

A seguito della deliberazione n. 1 del 04.02.2006 dell'Assemblea dell'AATO Veronese (Autorità di Ambito Territoriale Ottimale Veronese) e con la stipula del Contratto di Servizio in data 15.02.2006 con il predetto Ente, la gestione del servizio idrico integrato è affidata alla Società Acque Veronesi s.c. a r.l. ai sensi dell'art. 113, comma V, lett. c), del D. Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.). La normativa di settore (Legge Galli n. 36/94, D.Lgs. 152/2006 nonché le Leggi Regionali di attuazione n. 5/1998 e n. 34/1999) ed il citato Contratto di Servizio prevedono l'obbligatorio subentro alle gestioni esistenti con conseguente trasferimento delle relative aziende o rami d'azienda. Con atto n. 2411 di Repertorio e 1621 di Raccolta del Notaio Andrea Lanza registrato a Verona il 29.12.2006, CISIAG S.p.A. ha ceduto il ramo d'azienda ad Acque Veronesi s.c.a r.l. costituito dal complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa avente per oggetto il Servizio Idrico Integrato.

CISIAG S.p.A. al momento non sta svolgendo alcuna attività se non attraverso la partecipata Acque Veronesi s.c.a r.l. della quale detiene una quota pari all'8,37%.

b. Obiettivi di razionalizzazione previsti nella relazione tecnica

Nella relazione tecnica allegata sono previsti i seguenti obiettivi di razionalizzazione per il CISIAG S.p.a.:

OBIETTIVO (Art. 1 comma 611 della Legge 190/2014)	lett. b) soppressione della società. Risulta composta da soli amministratori
	lett. c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da altri enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni.
MODALITA'	Indirizzo al rappresentante dell'Ente di proporre all'assemblea dei soci lo scioglimento della Società o la sua fusione per incorporazione in Acque Veronesi s.c. a r.l. della quale CISIAG S.p.A., a dicembre 2013, è socio nella misura del 8,37%
TEMPI DI ATTUAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> - entro luglio 2015 valutazione da parte di un esperto sulle opportunità e conseguenze di ordine economico e giuridico delle diverse modalità di dismissione della società; - entro settembre 2015 proposta all'assemblea dei Soci; - entro dicembre 2015 delibera di dismissione della società
EFFETTI SUL BILANCIO DELL'ENTE	Allo stato attuale, sul bilancio dell'ente non gravano spese dirette per la gestione della società.

ASPETTI DA APPROFONDIRE:

Non risulta possibile sotto l'aspetto tecnico approfondire talune tematiche che coinvolgono la sfera complessiva della società e che dipendono dalle scelte che dovranno essere prese di comune accordo tra i relativi soci.

In sede allargata, con i restanti soci e con un'assistenza tecnica qualificata, risulteranno da approfondire i seguenti aspetti:

- 1) valutazione e stima per una corretta analisi della dismissione societaria (fusione, scioglimento ...);
- 2) correlate problematiche tributarie;
- 3) determinazione quote sociali di partecipazione diretta in Acque Veronesi da parte dei Comuni soci;

c. Piano di razionalizzazione per la società CISIAG Spa

Per la società CISIAG Spa si prevede il seguente piano di razionalizzazione:

DISMISSIONE di CISIAG Spa, in modo tale da conseguire una partecipazione diretta del Comune di Boschi Sant'Anna in Acque Veronesi s.c. a r.l., individuando preventivamente con i restanti soci di CISIAG Spa gli istituti in concreto più appropriati, sotto il profilo giuridico ed economico-finanziario.

IV – Conclusioni

In Conclusione viene ribadito che in base a lettera e) del secondo comma dell'articolo 42 del TUEL (d.lgs. 267/18-08-2000), le decisioni finali sulla definitiva modifica delle partecipazioni spetterà al Consiglio comunale.

Boschi Sant'Anna, 30 marzo 2015

Il Sindaco
(Vincenzino Passarin)