

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

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

3. Attuazione

Approvato il piano operativo questo dovrà essere attuato attraverso ulteriori deliberazioni del Consiglio che potranno prevedere cessioni, scioglimenti, accorpamenti, fusioni.

Il comma 613 della legge di stabilità precisa che, nel caso le società siano state costituite (o le partecipazioni acquistate) *“per espressa previsione normativa”*, le deliberazioni di scioglimento e di liquidazione e gli atti di dismissione sono disciplinati unicamente dalle disposizioni del codice civile e *“non richiedono né l’abrogazione né la modifica della previsione normativa originaria”*.

Il comma 614 della legge 190/2014 estende l’applicazione, ai piani operativi in esame, dei commi 563-568-ter della legge 147/2013 in materia di mobilità del personale, gestione delle eccedenze e di regime fiscale agevolato delle operazioni di scioglimento e alienazione.

Riassumiamo i contenuti principali di tale disciplina:

(co. 563) le società controllate direttamente o indirettamente dalle PA o da loro enti strumentali (escluse quelle che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le società dalle stesse controllate) possono realizzare processi di mobilità del personale sulla base di accordi tra società senza il consenso del lavoratore. La norma richiede la preventiva informazione delle rappresentanze sindacali e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo. In ogni caso la mobilità non può mai avvenire dalle società alle pubbliche amministrazioni.

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

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

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

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

Nel caso di scioglimento, se è deliberato entro il 6 maggio 2016 (24 mesi dall’entrata in vigore della legge 68/2014 di conversione del DL 16/2014) atti e operazioni in favore di pubbliche amministrazioni in conseguenza dello scioglimento sono esenti da imposte. L’esenzione si estende a imposte sui redditi e IRAP. Non si estende all’IVA, eventualmente dovuta. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa.

Se lo scioglimento riguarda una società controllata indirettamente:

- le plusvalenze realizzate in capo alla controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta;
- le minusvalenze sono deducibili nell’esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

Nel caso della cessione del capitale sociale, se l’alienazione delle partecipazioni avviene ad evidenza pubblica deliberata entro il 6 maggio 2015 (12 mesi dall’entrata in vigore della legge 68/2014 di conversione del DL 16/2014), ai fini delle imposte sui redditi e dell’IRAP, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell’esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

L’evidenza pubblica, a doppio oggetto, riguarda sia la cessione delle partecipazioni che la contestuale assegnazione del servizio per cinque anni.

In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30% deve essere riconosciuto il diritto di prelazione.

4. Finalità istituzionali

La legge 190/2014 conserva espressamente i vincoli posti dai commi 27-29 dell'articolo 3 della legge 244/2007, che recano il divieto generale di “*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 dell'ente

1. Le partecipazioni societarie

Codice fiscale società partecipata	Ragione sociale/ denominazione	Forma giuridica	Quota di partecipazione	Funzioni
02934390929	ABBANO SPA	Società per azioni	0,0106736 %	Gestore unico del sistema idrico integrato della Sardegna
02306250909	Sistema Turistico Locale Sardegna Nord Ovest s.c.a.r.l.	Società consortile a responsabilità limitata	0,09%	Promozione dello sviluppo turistico

2. Le altre partecipazioni e associazionismo

Codice fiscale Ente	Denominazione	Forma giuridica	Quota di partecipazione	Funzioni
02865400929	ATO SARDEGNA	ATO con un bilancio esterno e separato rispetto a quello dell'Ente	0,037519304%	Programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio idrico integrato con esclusione di ogni attività di gestione del servizio
91039800908	Gruppo di Azione locale Anglona-Romangia	Associazione riconosciuta	5,01%	Promozione e sviluppo politiche sul territorio e dello sviluppo rurale
00367560901	Consorzio per la Metanizzazione del bacino n. 7	Consorzio costituito ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. n. 267/2000 tra i Comuni di Ittiri, Cargeghe, Muros, Ossi, Putifigari, Tissi, Uri e Usini	2,80%	Realizzazione e Gestione delle Reti di distribuzione del gas metano nel bacino n. 7

III – Il Piano operativo di razionalizzazione

SOCIETA' PARTECIPATE

1. ABBANOA S.p.A.

Con la Legge regionale n. 29 del 17 ottobre 1997, la Regione Autonoma della Sardegna (RAS) ha disciplinato la riorganizzazione del servizio idrico ad uso civile nel rispetto dei principi stabiliti dalla Legge nazionale n. 36 del 1/5/1994 (cd Legge Galli), a sua volta adottata in recepimento della normativa europea.

La legge regionale ha previsto la razionalizzazione della gestione dell'acqua potabile, attraverso l'individuazione di un unico Ambito Territoriale Ottimale (ATO), di un unico gestore (Abbanoa) e di un'unica tariffa.

In precedenza il sistema contava oltre 130 gestori, tra società di capitali e gestioni comunali, con abnormi disparità di trattamento tra i territori.

L'Autorità d'ambito ha optato per l'affidamento del servizio idrico integrato ad un unico soggetto: una società per azioni interamente a capitale pubblico (secondo le modalità di cui all'art. 113, comma 5, lett. c) del TUEL), così escludendo il ricorso alla procedura mediante gara.

La società ha sede legale a Nuoro, in via Straulu n. 35.

La missione di Abbanoa S.p.A. ha come priorità la gestione omogenea e unitaria del servizio idrico integrato della Sardegna, così da garantire, nel pieno rispetto dell'ambiente, la fornitura dell'acqua con la stessa qualità, lo stesso livello di servizio e la stessa tariffa in tutto il territorio regionale. Il tutto in un'ottica di sviluppo economico e sociale dell'Isola.

La compagine sociale di Abbanoa S.p.A. è costituita da 343 soci (342 Comuni e la Regione Sardegna, con il 57,44% delle azioni).

Il Comune di Cargeghe detiene n. 16.360 azioni, pari allo 0,0106736% delle azioni dato aggiornato al 18.06.2014.

Il Comune di Cargeghe conferma nell'attuale disciplina normativa la propria partecipazione nella società in quanto l'attività svolta si configura a tutti gli effetti di "interesse generale" secondo il concetto di derivazione comunitaria.

2. SISTEMA TURISTICO LOCALE SARDEGNA NORD OVEST

L'art. 5 della legge 135/2001 ha previsto la creazione dei sistemi turistici locali. La Regione Sardegna ha approvato la direttiva 23 ottobre 2003 con la quale ha definito i criteri per la creazione dei sistemi turistici locali.

Il Sistema Turistico Locale Sardegna Nord Ovest si è costituito il 15 aprile del 2008 ed è una società consortile mista a responsabilità limitata con capitale a maggioranza pubblica e sede legale a Sassari e con la sede operativa ad Alghero. I soci sono circa 80 tra enti locali, soggetti pubblici e privati (imprese turistiche, operatori turistici/culturali) e associazioni di categoria.

Verifica dei criteri di cui all'art. 1, comma 611, della legge n. 190/2014: la società consortile non svolge attività indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il Comune di Cargeghe ha una quota di partecipazione dello 0,09%.

Il piano operativo prevede il recesso dal Sistema Turistico Locale, con contestuale cessione della quota di partecipazione. L'esperienza maturata in questi anni, sin dalla nascita del STL Sardegna Nord Ovest, i cui presupposti erano quelli di creazione di un partenariato pubblico/privati forte per il rilancio in chiave turistica del nord Sardegna, ha dimostrato una scarsa efficacia.

Il risparmio per il Comune è quantificato in circa € 500,00 all'anno, pari alla quota richiesta all'ente per le spese di funzionamento.

ALTRE PARTECIPAZIONI E ASSOCIAZIONISMO

1. ATO SARDEGNA

Il Consorzio obbligatorio tra le amministrazioni comunali e provinciali della Sardegna, denominato "Autorità d'Ambito" è stato costituito in applicazione dell'art. 9, comma 3, della Legge 5.1.1994 n. 36, recante "Disposizioni in materia di risorse idriche" e dell'art. 5 della L.R. 17.10.1997 n. 29, per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 7 della L.R. 29/1997.

Il Consorzio ha personalità giuridica pubblica, una struttura organizzativa propria ed un proprio patrimonio, costituito secondo le procedure previste dall'art. 6 della L.R. 29/1997.

Il confine territoriale dell'Ambito Territoriale Ottimale è pari a quello dell'intera Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 29/1997.

La legge 8 febbraio 2013, n. 3, come modificata e integrata dalle leggi regionali 17 maggio 2013 n. 11 e 15 gennaio 2014 n. 5, nelle more del riordino del servizio idrico integrato, ha disposto che le funzioni già svolte dall'Autorità d'Ambito siano attribuite ad un Commissario straordinario fino al 31 dicembre 2014.

Il Comune di Cargeghe detiene presso l'organismo in oggetto lo 0,037519304% di rappresentatività, con una spesa pari a circa € 860,00 annue.

L'attività di organizzazione del Servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi esclusivamente civili, nonché di fognatura e di deputazione delle acque reflue, configura a tutti gli effetti attività di "interesse generale" secondo il concetto di derivazione comunitaria.

2. CONSORZIO PER LA METANIZZAZIONE DEL BACINO N. 7

Il Consorzio in intestazione è stato costituito nell'anno 2007, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 267/2000, tra i Comuni di Ittiri, Cargeghe, Muros, Ossi, Putifigari, Tissi, Uri, Usini al fine di ottenere la realizzazione e gestione delle reti di distribuzione del gas metano.

In particolare il Consorzio ha per scopo tutte le finalità richiamate dall'art.2 dello Statuto consortile ed in particolare:

- è soggetto incaricato di ottenere finanziamenti pubblici intesi alla realizzazione delle reti di distribuzione di gas metano da parte di soggetti individuati con gara ad evidenza pubblica, nonché di provvedere a tutti gli adempimenti necessari per l'ottenimento dei finanziamenti, la loro rendicontazione nei confronti degli enti finanziatori, l'assegnazione ai Comuni consorziati sulla base delle regole proprie del finanziamento, la vigilanza sull'utilizzo del finanziamento e l'effettiva corrispondenza di quanto realizzato a quanto finanziato, con la conseguente intrapresa di tutte le azioni contrattuali, amministrative e giudiziali per assicurare il corretto utilizzo del finanziamento;
- è soggetto incaricato da parte degli enti consorziati della redazione ovvero, se predisposta da terzi, approvazione della progettazione preliminare, definitiva e/o esecutiva delle opere, del coordinamento con la pianificazione urbanistica comunale e le competenze di altri enti eventualmente competenti (in dipendenza di norme ambientali, di beni a regime demaniale o comunque pubblico, di altre infrastrutture di servizio o comunicazione, eccetera) di cui sia necessaria la collaborazione per la localizzazione e realizzazione delle infrastrutture;
- è soggetto che, ai sensi delle disposizioni vigenti, entro i termini previsti ed a nome e per conto degli enti consorziati, svolge le funzioni di Autorità di Bacino per la metanizzazione, come previste nel Programma regionale di metanizzazione della Sardegna approvato con deliberazione della Giunta Regionale n° 54/28 del 22/11/2005 "Sviluppo della rete di distribuzione del metano. Direttive, criteri e modalità per il primo bando d'intervento" con la quale sono state approvate le linee d'indirizzo per lo sviluppo della rete di distribuzione del metano e le nuove risorse disponibili.

Il Comune di Cargeghe detiene presso l'organismo in oggetto lo 2,80% di rappresentatività, con una spesa pari a circa € 260,00 annue.

Il Consorzio per la metanizzazione del bacino n. 7, svolge dunque attività che si configurano a tutti gli effetti di "interesse generale", secondo il concetto di derivazione comunitaria, e pertanto non è soggetta a razionalizzazione ai sensi dell' art. 1 commi 611 e seguenti della legge 190/2014

3. GRUPPO DI AZIONE LOCALE ANGLONA ROMANGIA

L'Associazione è stata costituita nel 2009 presso l'Unione dei Comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas in Perfugas, dove ha sede in Via Enrico Toti, 20 e riveste il ruolo di soggetto responsabile dell'attuazione del Piano di Sviluppo Locale(PSL), nell'ambito del PSR 2007-2013 della Regione Sardegna.

L'obiettivo generale che il Piano di Sviluppo Locale si prefigge di raggiungere consiste nel caratterizzare il proprio sviluppo economico attraverso la valorizzazione delle produzioni locali e il potenziamento dei servizi vendibili e non del territorio LEADER dell'Anglona – Romangia.

Il Comune di Cargeghe non ha sostenuto alcun onere di gestione per la partecipazione in questa Associazione.

Ai fini dei criteri inseriti nel più volte citato art. 1 comma 611 della Legge 190/2014 si ritiene che tale tipologia associativa non rientra nel dispositivo normativo.