

COMUNE DI GIARDINI NAXOS

Provincia di Messina

Allegato A

Relazione tecnica sul Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Giardini Naxos -

Premesso che

Il Comune di Giardini Naxos con deliberazione di Consiglio Comunale n. 19 del 31.03.2015, di immediata esecuzione, ha proceduto all'esame e all'approvazione del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate.

Il piano è stato pubblicato sul sito internet dell'Ente – Sezione “Amministrazione Trasparente” – ai sensi del D. Leg.vo 33/2013 e s.m.i. e trasmesso alla Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo – con nota prot. n. 642 del 03.04.2015.

Rilevato che il presente piano di revisione evidenzia per ciascuna delle società partecipate il rispetto o meno dei requisiti previsti dal legislatore per il mantenimento delle partecipazioni societarie.

La *revisione straordinaria delle partecipazioni societarie* è imposta **dall'articolo 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016 numero 175, il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito TU)**, come rinnovato dal decreto delegato 16 giugno 2017 numero 100.

Per regioni e province autonome, enti locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, università, istituti di istruzione universitaria e autorità portuali, il provvedimento costituisce un aggiornamento del precedente Piano operativo di razionalizzazione del 2015, che tali amministrazioni hanno approvato ai sensi del comma 612, articolo 1, della legge 190/2014.

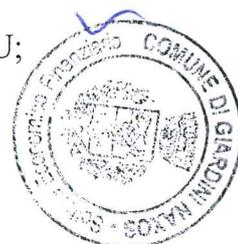
Secondo l'articolo 24 del TU, entro il 30 settembre 2017, ogni amministrazione pubblica deve effettuare, “con provvedimento motivato”, la ricognizione di tutte le partecipazioni, individuando quelle che dovranno essere cedute.

A norma dell'articolo 24, commi 1 e 3, del decreto legislativo 175/2016, il provvedimento di ricognizione, una volta approvato, dovrà essere trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

Qualora l'amministrazione ometta di procedere alla revisione straordinaria, oppure non rispetti il termine di un anno per la vendita delle quote, non potrà “esercitare i diritti sociali nei confronti della società” e, fatto salvo il potere di alienare la partecipazione, questa sarà liquidata in denaro in base a criteri e modalità dettati dal Codice civile (articoli 2437-ter, comma 2, e 2437-quater).

Secondo il legislatore del TU (articolo 24 comma 1), le amministrazioni devono dismettere le partecipazioni, dirette e indirette:

A) non riconducibili ad alcuna “categoria” tra quelle elencate dall'articolo 4 del TU;



A)oppure che non soddisfano i “requisiti” di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del TU;

C) o che ricadono in una delle ipotesi dell'articolo 20, comma 2, del TU.

Ai sensi dell’articolo 4 del TU, in primo luogo, le amministrazioni non possono detenere quote del capitale di società per la “produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”. Principio generale, già dettato dal comma 27, articolo 3, della legge 244/2007.

Le “categorie” previste dall’articolo 4 del TU, che consentono alle amministrazioni pubbliche di costituire società, acquisire o mantenere partecipazioni, sono:

A) produzione di un servizio di interesse generale, inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

B) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;

C) realizzazione e gestione di un'opera pubblica, ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato, con un imprenditore privato;

D) auto-produzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle direttive europee in materia di contratti pubblici e della disciplina nazionale di recepimento;

E) servizi di committenza, incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all’articolo 3 comma 1 lettera a) del decreto legislativo 50/2016.

Inoltre, sempre l’articolo 4, prevede:

1) che per valorizzare i loro immobili, le amministrazioni possano “acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato” (articolo 4 comma 3);

2) che sia salva la possibilità di costituire società in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 (articolo 4 comma 6);

3) che siano ammesse le partecipazioni nelle società per la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili (articolo 4 comma 7);

4)che sia salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca e che sia salva la



possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche (articolo 4 comma 8);

5) infine, che sia fatta salva la possibilità di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale a rete, anche oltre l'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica (articolo 4 comma 9-bis).

In ogni caso, il comma 9 dell'articolo 4, consente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, su proposta dell'organo di vertice dell'amministrazione interessata, di deliberare "l'esclusione totale o parziale" dei limiti dell'articolo 4 per singole società a partecipazione pubblica.

Oltre alle "categorie" dell'articolo 4, le amministrazioni devono verificare i "requisiti" di cui all'articolo 5, commi 1 e 2.

Secondo il comma 1 dell'articolo 5 del TU, l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, "deve essere analiticamente motivato". Attraverso tale motivazioni l'amministrazione deve:

A) dimostrare la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali elencate all'articolo 4 del TU;

B) evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

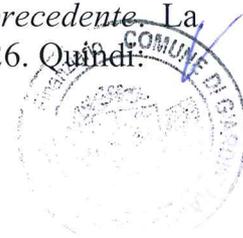
C) dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del TU: "L'atto deliberativo di che trattasi dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

All'atto della ricognizione straordinaria delle partecipazioni, le amministrazioni devono dismettere quelle che ricadono in una delle ipotesi dell'articolo 20, comma 2, del TU come novellato dal decreto 100/2017. L'articolo 20 impone la dismissione:

- 1) delle società prive di dipendenti o con un numero di amministratori maggiore a quello dei dipendenti;
- 2) delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali;
- 3) nel caso sussista la necessità di contenere i costi di funzionamento;
- 4) nel caso vi sia la necessità di aggregare società diverse, che svolgono attività consentite.

L'articolo 20 prevede anche il requisito del *fatturato medio del triennio precedente*. La norma deve essere letta congiuntamente al comma 12-*quinquies* dell'articolo 26. Quindi:



A) il limite del fatturato medio, di almeno un milione, si applicherà nel 2020 sul triennio 2017-2019;

B) per i provvedimenti di ricognizione del 2017 (triennio 2014-2016), 2018 (triennio 2015-2017) e 2019 (triennio 2016-2018) il fatturato medio richiesto è di 500.000 euro.

L'articolo 20, infine, prevede un ultimo requisito, e vieta le “partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti”.

Anche per tale ipotesi, l'articolo 26 (comma 12-*quater*) differenzia le modalità applicative e dispone che per le sole società che gestiscono eventi fieristici, che gestiscono impianti di trasporto a fune o che producono energia da fonti rinnovabili, si considerino i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del TU (2017-2021).

Pertanto sulla base di quanto precede occorre premettere altresì che le società: A.T.O. ME 4 S.p.A. "*società a capitale pubblico per la gestione integrata dei rifiuti in ambito territoriale ottimale*", in liquidazione - Società a totale partecipazione pubblica locale che ha come oggetto sociale la gestione integrata dei servizi di igiene ambientale nel territorio dell'A.T.O., e la Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti - S.R.R. Messina Area Metropolitana, Società consortile per azioni sono società previste per la gestione di servizi pubblici essenziali a livello di ambito territoriale ottimale, per cui l'analisi metterà in evidenza l'obbligo di adesione del Comune alle predette forme societarie.

L'analisi viene fatta con riferimento alle disposizioni contenute nell' art. 24 e ss del Dec. Lgs. 175/2016 , che individua i criteri specifici di cui tenere conto per la predisposizione del Piano di Revisione.

Il Piano redatto per il Comune di Giardini Naxos evidenzia la presenza di n. 4 società partecipate, di queste due, sono società che le norme in materia di ciclo di rifiuti, a livello nazionale e regionale, considerano obbligatorie per il Comune. (ATO Me 4 s.p.a e S.R.R. s.p.a.)

Le quote di partecipazione del Comune di Giardini Naxos, nelle predette società, sono molto contenute.

I criteri attraverso cui effettuare il Piano di Revisione delle società partecipate al fine di individuare le misure di razionalizzazione da porre in essere, sono indicati dall'art. 24 e ss. Del Dec. Lgs. 175/2016;

Questa disposizione salvaguarda **il principio generale per il mantenimento delle partecipazioni in società di capitali, ovvero la produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione pubblica** **socia**, ai sensi di quanto previsto dai c. 27 – 29 dell'art. 3 della L.244/2007.

Fatto salvo questo principio generale, le Amministrazioni locali sono tenute ad avviare un processo di revisione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire un processo di revisione perseguendo tra l'altro i seguenti obiettivi :



- coordinamento della finanza pubblica;
- contenimento della spesa;
- buon andamento dell'azione amministrativa;
- tutela della concorrenza e del mercato.

,Il Comune di Giardini Naxos detiene le suddette partecipazioni:

- Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti - S.R.R. Messina Area Metropolitana, Società consortile per azioni – società a totale partecipazione pubblica la cui costituzione è obbligatoria ai sensi della L.R. n. 9/2010, la quale ha come oggetto sociale l'esercizio delle funzioni di regolazione previste dal Dec. Lgs. 152/2006 in tema di organizzazione affidamento e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ambito territoriale ottimale n. 10 – Messina area Metropolitana così come individuato dal Decreto del Presidente della Regione Siciliana 4/7/2012 n. 531- partecipazione detenuta pari al 1,97%
- A.T.O. ME 4 S.p.A. "*società a capitale pubblico per la gestione integrata dei rifiuti in ambito territoriale ottimale*", in liquidazione - Società a totale partecipazione pubblica locale che ha come oggetto sociale la gestione integrata dei servizi di igiene ambientale nel territorio dell'A.T.O. - Il Comune detiene una percentuale di partecipazione pari al 10,872% .
- SVILUPPO TAORMINA ETNA SRL - Società, partecipata all'1,97% del capitale sociale per una quota pari a € 701,58
- SOCIETA' CONSORTILE TAORMINA ETNA A R.L. - Società in liquidazione , partecipata allo 0,99% con un capitale sottoscritto pari ad € 111,37.

Tali partecipazioni sono state oggetto del Piano del 2015. Allora l'amministrazione aveva ritenuto di conservarne la proprietà, motivando la decisione.



CRITERI DI VALUTAZIONE PER LA REVISIONE DELLE PARTECIPAZIONI

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Con riferimento a questo criterio occorre verificare:

- gli effettivi servizi resi dalla società e compararli con le priorità istituzionali dell'ente al fine di dimostrarne la stretta inerenza;
- accertare l'impossibilità di internalizzare i suddetti servizi;
- valutare la competitività dell'offerta assicurata dalla partecipata (anche in termini di ripercussioni economiche e patrimoniali sulla società di cui l'ente è socio) rispetto ad alternative di mercato, motivando il mantenimento della partecipazione in quanto l'offerta di beni e servizi risulta economicamente più vantaggiosa;
- accertarsi altresì che la partecipata non rappresenti una minaccia per il mercato, gestendo una commistione di servizi strumentali e servizi pubblici locali.

Da quanto sopra risulta che non si tratta di partecipata poco vitale, il modello organizzativo individuato prevede che i membri del CDA svolgano compiti operativi e ciò determina una riduzione degli oneri relativi all'assunzione del personale.

b) 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;

Occorre fare riferimento al comma 28 della Legge 244/2007 con riferimento all'adesione ad un'unica forma associativa. Rispetto al riscontro di una situazione di duplicazione di attività tra più società partecipate, l'ente locale socio, attraverso la predisposizione del Piano di razionalizzazione, non potrà esimersi dall'individuare misure di riorganizzazione delle attività al fine di porre rimedio alla sovrapposizione di interventi tra gli organismi partecipati, provvedendo di conseguenza alla dismissione/ soppressione delle quote detenute.

Questa misura è da intendersi applicabile a quegli enti locali che detengano partecipazioni rilevanti (totalitarie o quanto meno di controllo) in società che operino nello specifico contesto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; laddove siano verificate tali condizioni di base, l'ente, attraverso il piano di razionalizzazione, sarà tenuto ad esprimere l'indirizzo di accorpate tali società in un'unica realtà partecipata, addivenendo ad una società multiservizi.

c) 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.

Le disposizioni vigenti, per ultimo lett. a) del comma 1 dell'art. 16 del D.L. 90/2014 convertito nella legge 114/2014, prevedono che a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo



annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato e degli amministratori delle società a totale partecipazione pubblica (sia diretta che indiretta), ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non possa superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Oltre a tali misure sugli oneri degli amministratori, peraltro obbligatorie, sarà in ogni caso demandata ad ogni ente socio l'effettuazione di un'analisi di efficienza di ogni singola partecipata e la valutazione circa l'opportunità di avviare azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento; un'area da prendere in considerazione obbligatoriamente, è certamente rappresentata dai costi di personale e dall'applicazione di connesse misure di razionalizzazione.

Il Comune socio non potrà esimersi dal formulare un indirizzo finalizzato a verificare la congruità della dotazione di personale e l'effettiva sostenibilità delle relative spese, prendendo in considerazione le misure di razionalizzazione previste dai c. 563 - -568 ter della 12 L. 147/2013. Oltre a tali verifiche, occorrerà verificare se, nell'ambito dei costi di funzionamento, vi siano altre tipologie di spese su cui è possibile operare una razionalizzazione (acquisto beni, servizi, oneri diversi di gestione) in considerazione anche delle disposizioni di cui ai commi 551 e segg. della Legge 147/2013 che obbligano il Comune ad accantonare una quota proporzionale alla partecipazione detenuta, del risultato negativo d'esercizio.

Occorre altresì rilevare che le misure volte al contenimento dei costi di funzionamento siano programmate, definite e verificate a livello di assemblea dei soci, rimanendo la funzione del nostro Comune, per le motivazioni sopra evidenziate, solo propositiva e di impulso, non certo determinante.

Gli organi di vertice del Comune potranno, nell'ambito della loro autonomia statutaria e normativa valutare legittimamente il mantenimento della partecipazione o una loro diversa rimodulazione.

Atteso che le partecipazioni del Comune di Giardini Naxos in queste quattro società sono limitate occorre che le misure volte al contenimento dei costi di funzionamento siano programmate, definite e verificate a livello di assemblea dei soci, rimanendo la funzione del nostro Comune, per le motivazioni sopra evidenziate, solo propositiva e di impulso, non certo determinante.

Pertanto sulla base di quanto precede i servizi gestiti dalle società partecipate dal Comune di Giardini Naxos rientrano a pieno titolo nelle attività di produzione di beni e servizi "strettamente necessarie" per perseguire le finalità istituzionali del comune a norma dell'articolo 4 comma 1 del TU. Inoltre, è bene sottolineare che il comma 2 lettera a) dello stesso articolo 4 del TU annovera la produzione "un servizio di interesse generale" tra le attività che consentono il mantenimento delle partecipazioni societarie.

Il Sindaco
Prof. Pancrazio Lo Turco



IL Responsabile II Settore
Dr Mario Cavallaro