



COMUNE DI BREGANZE

Piazza G. Mazzini, 49 – 36042 Breganze
Tel. Centralino 0445/869300 – Fax 0445/869301
C.F. e P.I.: 00254180243

PROVVEDIMENTO DEL SINDACO

N. 3 DEL 14.04.2015

Oggetto: PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' E DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE.

IL SINDACO

VISTA la Legge di Stabilità 2015 (L. 190/2014) che ha imposto a regioni, province, enti locali, camere di commercio, università e autorità aeroportuali l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società partecipate che possa produrre risultati già entro la fine dell'anno 2015.

VISTO il comma 611 della l. 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 31/12/2015.

CONSIDERATO che lo stesso comma 611 indica i criteri generali cui si deve ispirare tale "processo di razionalizzazione":

- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- 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;
- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- 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.

VISTO, altresì, il successivo comma 612 il quale prevede che i Sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni, definiscano e approvino entro il 31 marzo 2015, un piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni, le modalità e i tempi di attuazione, l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, deve essere trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'Ente.

DATO ATTO che entro il 31 marzo 2016, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni 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



COMUNE DI BREGANZE

Piazza G. Mazzini, 49 – 36042 Breganze
Tel. Centralino 0445/869300 – Fax 0445/869301
C.F. e P.I.: 00254180243

pubblicata nel sito internet dell'amministrazione interessata.

VISTA l'allegata relazione tecnica che espone diffusamente la ricognizione delle partecipazioni dirette e indirette del comune di Breganze, la natura giuridica delle società partecipate dall'Ente e per ogni società, alla luce delle disposizioni di legge sopra richiamate, approfondisce possibili scenari di razionalizzazione.

RITENUTO di assumere le seguenti azioni di razionalizzazione per le singole società:

Alto Vicentino Servizi s.p.a.

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione nella società.

Motivazioni del mantenimento: società che eroga un Servizio Pubblico Locale a rilevanza economica indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali

Modalità e tempi di attuazione delle azioni di razionalizzazione: la società ha già attuato un piano di contenimento dei costi del personale nel corso del 2014 su indicazione dell'Assemblea di coordinamento. Nel 2015 si attendono i risultati di contenimento dei costi, conseguenti all'avvenuto affidamento alla società partecipata indiretta Viveracqua s.c.ar.l. dell'attività di centrale di acquisto; tale ultima società, infatti, è stata incaricata di esperire le procedure di gara per la fornitura di beni e servizi per tutti gli enti soci, conseguendo, in tal modo, economie di scala. Un contenimento dei costi potrà derivare anche dall'iniziativa di esternalizzare alla medesima società partecipata indiretta i servizi di analisi acqua, che in tal modo verrebbero centralizzati in un'unica struttura operativa.

Risparmi da conseguire: Minori esborsi per la fornitura di beni e servizi, nonché minori costi per il servizio di analisi delle acque.

Alto Vicentino Ambiente s.r.l.

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione nella società.

Motivazioni del mantenimento: società che eroga un Servizio Pubblico Locale a rilevanza economica indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali

Modalità e tempi di attuazione delle azioni di razionalizzazione: la società ha in corso un'operazione di fusione per incorporazione di Greta Alto Vicentino s.r.l. a socio unico, soggetta a direzione e coordinamento di Alto Vicentino Ambiente s.r.l. in Alto Vicentino Ambiente s.r.l.. La fusione dovrebbe comportare consistenti risparmi, come evidenziato degli atti prot. 33014 e 33059 del 24 e del 29 dicembre 2014. Si ritiene quindi per l'anno 2015 di non proporre ulteriori azioni di razionalizzazione, ma monitorare attentamente i risultati della fusione anche in termini di risparmi.

Risparmi da conseguire:

Risparmi derivanti dalla razionalizzazione organizzativa e dalla realizzazione di economie di scala e di scopo conseguenti alla fusione per incorporazione.



COMUNE DI BREGANZE

Piazza G. Mazzini, 49 – 36042 Breganze
Tel. Centralino 0445/869300 – Fax 0445/869301
C.F. e P.I.: 00254180243

Impianti Astico s.r.l.

La società rientra nel criterio b) dell'art. 611 della L. 190/2014 che prevede la “ soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”. La società, infatti, non ha dipendenti diretti e svolge la propria attività con il personale della partecipata indiretta Energie Rinnovabili Alto Vicentino s.r.l. (ERAV S.r.l.), new-co operativa dal 2015, che opera esclusivamente a favore di Impianti Astico s.r.l. e Agno Impianti s.r.l. mediante un apposito contratto di service.

L'Amministrazione intende quindi approfondire e proporre agli altri soci le ipotesi operative illustrate nella relazione tecnica, per giungere ad individuare, compatibilmente con le norme di settore vigenti, i possibili istituti del diritto societario in forza dei quali attuare la previsione legislativa, anche e soprattutto alla luce di due precisi elementi:

- la demanialità di reti e impianti del Servizio idrico integrato (SII),
- la società, in forza del suo ampio oggetto sociale, presenta inoltre nel suo patrimonio immobilizzazioni che non sono vincolate alla proprietà pubblica e non sono a disposizione del gestore del SII (in particolare, la società è proprietaria di centrali idroelettriche) ai sensi dell'art. 113 comma 13 TUEL.

Tutto ciò premesso e considerato,

APPROVA

Il seguente Piano Operativo di Razionalizzazione delle società e partecipazioni, dando atto che a corredo del piano è allegata apposita relazione tecnica:

PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' E DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Alto Vicentino Servizi s.p.a.

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione nella società.

Motivazioni del mantenimento: società che eroga un Servizio Pubblico Locale a rilevanza economica indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali

Modalità e tempi di attuazione delle azioni di razionalizzazione: la società ha già attuato un piano di contenimento dei costi del personale nel corso del 2014 su indicazione dell'Assemblea di coordinamento. Nel 2015 si attendono i risultati di contenimento dei costi, conseguenti all'avvenuto affidamento alla società partecipata indiretta Viveracqua s.c.ar.l. dell'attività di centrale di acquisto; tale ultima società, infatti, è stata incaricata di esperire le procedure di gara per la fornitura di beni e servizi per tutti gli enti soci, conseguendo, in tal modo, economie di scala. Un contenimento dei costi potrà derivare anche dall'iniziativa di esternalizzare alla medesima società partecipata indiretta i servizi di analisi acqua, che in tal modo verrebbero centralizzati in un'unica struttura operativa.

Risparmi da conseguire: Minori esborsi per la fornitura di beni e servizi, nonché minori costi per il servizio di analisi delle acque.



COMUNE DI BREGANZE

Piazza G. Mazzini, 49 – 36042 Breganze
Tel. Centralino 0445/869300 – Fax 0445/869301
C.F. e P.I.: 00254180243

Alto Vicentino Ambiente s.r.l.

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione nella società.

Motivazioni del mantenimento: società che eroga un Servizio Pubblico Locale a rilevanza economica indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali

Modalità e tempi di attuazione delle azioni di razionalizzazione: la società ha in corso un'operazione di fusione per incorporazione di Greta Alto Vicentino s.r.l. a socio unico, soggetta a direzione e coordinamento di Alto Vicentino Ambiente s.r.l. in Alto Vicentino Ambiente s.r.l.

La fusione dovrebbe comportare consistenti risparmi, come evidenziato degli atti prot. 33014 e 33059 del 24 e del 29 dicembre 2014. Si ritiene quindi per l'anno 2015 di non proporre ulteriori azioni di razionalizzazione, ma monitorare attentamente i risultati della fusione anche in termini di risparmi.

Risparmi da conseguire:

Risparmi derivanti dalla razionalizzazione organizzativa e dalla realizzazione di economie di scala e di scopo conseguenti alla fusione per incorporazione.

Impianti Astico s.r.l.

La società rientra nel criterio b) dell'art. 611 della L. 190/2014 che prevede la "soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti". La società, infatti, non ha dipendenti diretti e svolge la propria attività con il personale della partecipata indiretta Energie Rinnovabili Alto Vicentino s.r.l. (ERAV S.r.l.), new-co operativa dal 2015, che opera esclusivamente a favore di Impianti Astico s.r.l. e Agno Impianti s.r.l. mediante un apposito contratto di service.

L'Amministrazione intende quindi approfondire e proporre agli altri soci le ipotesi operative illustrate nella relazione tecnica, per giungere ad individuare, compatibilmente con le norme di settore vigenti, i possibili istituti del diritto societario in forza dei quali attuare la previsione legislativa, anche e soprattutto alla luce di due precisi elementi:

- la demanialità di reti e impianti del Servizio idrico integrato (SII),
- la società, in forza del suo ampio oggetto sociale, presenta inoltre nel suo patrimonio immobilizzazioni che non sono vincolate alla proprietà pubblica e non sono a disposizione del gestore del SII (in particolare, la società è proprietaria di centrali idroelettriche) ai sensi dell'art. 113 comma 13 TUEL.

Allegato: Relazione Tecnica.

IL SINDACO
Avv. Piera Campana



COMUNE DI BREGANZE
Provincia di Vicenza

RELAZIONE TECNICA AI SENSI DELL'ART. 1
COMMI 611 E 612 LEGGE 190/2014

Allegato al provvedimento
sindacale n. 3 del 14.04.2015

Il Sindaco
Avv. Piera Campana

- LA RICOGNIZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE AI SENSI DELL'ART. 3 COMMA 27 L. 244/2007 -

La legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge Finanziaria 2008) disponeva, all'art. 3 comma 27, che le amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D.lgs. 165/2001 non potessero costituire società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né potessero assumere o mantenere in dette società partecipazioni dirette o indirette, ancorchè di minoranza; il citato comma ammetteva invece la costituzione di società per la produzione di servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del citato decreto n. 165/2001.

Alla luce e in adempimento di questa disposizione, l'Amministrazione comunale di Breganze, con deliberazione consiliare n. 59 del 22.12.2010, ha autorizzato il mantenimento delle partecipazioni del comune nelle società e per le motivazioni di seguito riportate:

DENOMINAZIONE SOCIETA'	OGGETTO SOCIALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	MOTIVAZIONE DEL MANTENIMENTO DELLA PARTECIPAZIONE
Alto Vicentino Servizi s.p.a.	Gestione del Servizio idrico Integrato	3,31	Attività di interesse economico generale
Impianti Astico s.r.l.	Costruzione, gestione e manutenzione delle reti e degli impianti idrici, strumentali ai servizi di trasporto, trattamento e distribuzione di risorse idriche, anche funzionali alla produzione di energia elettrica	7,97	Attività di interesse economico generale
Alto Vicentino Ambiente s.r.l.	Gestione dei rifiuti urbani e speciali di tutte le categorie, progettazione, costruzione e gestione degli impianti per tali attività e altri servizi di igiene ambientale	4,15	Attività di interesse economico generale

- ha stabilito la MESSA IN SCIOGLIMENTO della società totalmente partecipata Breganze Servizi S.r.l., poiché ricadente tra le condizioni normative che ne imponevano la dismissione, con il seguente risultato:

DENOMINAZIONE SOCIETA'	OGGETTO SOCIALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	ESITO DISMISSIONE
Breganze Servizi S.r.l.	gestione degli impianti sportivi comunali, delle mense scolastiche e promozione del territorio in house providing	100%	delibera di G.C. n. 42 del 03.04.2014 di approvazione bilancio finale e cancellazione società

Dopo la dismissione della società partecipata indicata nella tabella precedente, alla data della presente relazione tecnica, il COMUNE DI BREGANZE DETIENE DIRETTAMENTE le quote di partecipazione di seguito indicate nelle seguenti società:

DENOMINAZIONE SOCIETA'	OGGETTO SOCIALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	CAPITALE SOCIALE EURO	QUOTA PARTECIPAZIONE EURO
Alto Vicentino Servizi s.p.a.	Gestione del Servizio idrico Integrato	3,31	2.167.227,00	71.704,00
Impianti Astico s.r.l.	Costruzione, gestione e manutenzione delle reti e degli impianti idrici, strumentali ai servizi di trasporto, trattamento e distribuzione di risorse idriche, anche funzionali alla produzione di energia elettrica	7,97	379.666,00	30.251,00

Alto Vicentino Ambiente s.r.l.	Gestione dei rifiuti urbani e speciali di tutte le categorie, progettazione, costruzione e gestione degli impianti per tali attività e altri servizi di igiene ambientale	4.15	3.526.199,00	146.186,00
--------------------------------	---	------	--------------	------------

- LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' AI SENSI DEL COMMA 611 DELLA L. 190/2014

La legge 190/2014 (Legge di Stabilità per l'anno 2015), all'art. 1 comma 612, dispone che, fermo restando quanto previsto dall'art. 3, commi 27-29, della Legge finanziaria 2008 e dall'art. 1 comma 569 (proroga dei termini di cui al citato comma 29 Finanziaria 2008) della legge 147/2013 (Legge di stabilità per l'anno 2014), gli enti locali [...] a decorrere dal 1 gennaio 2015 avviino un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015. Il citato comma individua una serie di criteri, non esaustivi, alla luce dei quali procedere alla razionalizzazione:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

- LA LETTURA COORDINATA DELLE DUE DISPOSIZIONI DI LEGGE -

Dalla lettura del dispositivo, come appena riportato, si rileva quanto segue:

1. il richiamo al comma 27 della Legge Finanziaria 2008 riporta l'attenzione sulle due fattispecie di attività ammesse ai fini del mantenimento della partecipazione in una società:

a) attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie al perseguimento dei fini istituzionali dell'Ente;

b) attività di interesse economico generale.

Con riferimento a questa seconda fattispecie, la Corte Costituzionale, nelle motivazioni della sentenza n. 199 del 2014, ha avuto modo di riconoscere la corrispondenza tra l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica" o "servizio di interesse generale" dell'Ente Locale e quella di "servizio di interesse economico generale", espressione utilizzata e definita in particolare nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

A sua volta il legislatore, in primis con l' art. 112 del Testo unico degli enti locali (TUEL), ha espressamente definito i "servizi pubblici locali" (SPL) come quei servizi pubblici che "abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"; anche la giurisprudenza (si veda ad es. Consiglio di Stato, sentenza n. 2605/2001) ha puntualizzato che per "servizio pubblico" debba intendersi "qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o servizi in funzione di una utilità per la comunità locale, non solo in termini economici ma anche in termini di promozione sociale, purché risponda ad esigenze di utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi". Segue poi la pronuncia del 2003 (n. 2024/2003) in cui si chiosa che rientra nella nozione di servizio pubblico locale "qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale".

Infine, con la novellazione degli artt. 113 e 113 bis TUEL ad opera della Legge Finanziaria 2004 che ha introdotto l'unico rilevante distinguo – informato ai principi comunitari – tra "SPL a rilevanza economica" e "SPL privi di rilevanza economica", si è definitivamente superata la dicotomia introdotta con la legge Finanziaria 2002 tra "Servizi pubblici a rilevanza industriale" e "servizi pubblici privi di rilevanza industriale".

Non vi è dubbio, dunque, che la fattispecie che nel comma 27 della legge Finanziaria per il 2008 era annoverata con l'espressione "società che producono servizi di interesse generale" dev'essere ricondotta al punto sub d) del comma 611 della legge di stabilità per l'anno 2015 "società di servizi pubblici locali a rilevanza economica", in relazione ai quali la citata disciplina indica, tra gli altri, il criterio dell'aggregazione tra società. Ne consegue che il requisito di indispensabilità è da ricercarsi e verificarsi esclusivamente con riferimento alle società che producono beni e servizi per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

2. l'oggetto dell'indispensabilità, nella formulazione del comma 611, non è perfettamente sovrapponibile a quello della stretta necessità di cui alla formulazione del comma 27: infatti nel comma 27 ad essere strettamente necessarie sono le attività poste in essere dalla società mentre nel comma 611 ad essere indispensabili sono le partecipazioni e le società. L'unica

lettura possibile, al fine di dare rilievo alla diversa formulazione delle due norme, è quella di ritenere che con la formulazione del comma 611 si voglia ammettere il mantenimento della partecipazione alla società solamente quando questa sia indispensabile per ottenere un certo tipo di beni e servizi funzionali al perseguimento dei propri fini istituzionali. Diversa la formulazione del comma 27 che ammetteva il mantenimento della partecipazione purché i beni e servizi fossero strettamente necessari, quindi non indispensabili.

3. non è mero esercizio esegetico, ma corretta attribuzione del significato al lessico utilizzato dal legislatore ritenere che nella formulazione della legge finanziaria 2008 (attività di produzione di beni e servizi “strettamente necessarie” al perseguimento dei fini), il requisito richiesto fosse meno pregnante e l'indagine fosse da condurre in ordine all'aspetto qualitativo del perseguimento delle finalità proprie di una pubblica amministrazione (avvalendosi delle prestazioni rese dalla società partecipata si perseguono le finalità pubbliche in modo migliore); la terminologia utilizzata dal legislatore nel citato comma 611 - “indispensabili” - richiede invece di verificare che le attività di produzione di beni e servizi della società partecipata siano condizione sine qua non per il raggiungimento delle finalità istituzionali.

4. nella formulazione della legge finanziaria 2008 non era espressamente previsto che la ricognizione riguardasse le partecipazioni sia dirette che indirette in società, facendo assumere all'Amministrazione comunale di Cittadella l'intendimento di verificare e disporre solamente in merito alle società in cui fossero detenute partecipazioni dirette. La formulazione del comma 611 della Legge di Stabilità 2015, invece, dispone espressamente che la razionalizzazione delle società interessi le partecipazioni societarie possedute dalle amministrazioni sia direttamente che indirettamente.

LE PARTECIPAZIONI INDIRECTE DEL COMUNE DI BREGANZE

Alla data della presente relazione tecnica, il Comune di Breganze detiene indirettamente quote di partecipazione nelle seguenti società:

DENOMINAZIONE SOCIETA' PARTECIPATA DAL COMUNE	PARTECIPAZIONI INDIRECTE	OGGETTO SOCIALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE
AVS s.p.a	Viveracqua s.c.a r.l.	Centrale di committenza a favore dei consorziati (buyer)	6,01
Impianti Astico s.r.l.	Energie Rinnovabili Alto Vicentino s.r.l.	Prestazione di servizi di gestione aziendale (amministrativi e tecnici) a favore delle società socie; realizzazione di interventi in campo energetico per l'impiego di risorse rinnovabili e alla conservazione del patrimonio naturale.	50,00
AVA s.r.l.	Greta s.r.l. unipersonale	Raccolta e smaltimento rifiuti pericolosi e non	100,00

- LA NATURA GIURIDICA DELLE SOCIETA' PARTECIPATE DAL COMUNE DI BREGANZE -

Al fine della corretta applicazione dei criteri indicati dal sopra citato comma 611 per la razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, è necessario indagare la natura giuridica delle società nelle quali il comune di Breganze detiene partecipazioni dirette, al fine di ascrivere le società stesse nelle diverse tipologie di società prese in considerazione dal legislatore.

DENOMINAZIONE SOCIETA'	NATURA GIURIDICA
Alto Vicentino Servizi s.p.a.	Società che eroga il SPL a rilevanza economica di gestione del servizio idrico integrato
Impianti Astico s.r.l.	Società patrimoniale costituita per la gestione del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 113 TUEL
Alto Vicentino Ambiente s.r.l.	Società che eroga il SPL a rilevanza economica di gestione del ciclo integrato dei rifiuti

- IL RAPPORTO FUNZIONALE TRA LE SOCIETA' PARTECIPATE E IL COMUNE DI BREGANZE -

Si tratta ora di verificare il rapporto funzionale tra le società sopra elencate e il Comune di Breganze:

DENOMINAZIONE SOCIETA'	NATURA GIURIDICA
Alto Vicentino Servizi s.p.a.	Eroga un SPL sul territorio del Comune di Breganze in forza di un affidamento in house providing
Impianti Astico s.r.l.	Società patrimoniale costituita per la gestione del servizio idrico integrato sul territorio del Comune di Breganze
Alto Vicentino Ambiente s.r.l.	Eroga un SPL sul territorio del Comune di Breganze in forza di un affidamento in house providing

*- LA POSSIBILITA' DI ASSUMERE PROVVEDIMENTI IN ORDINE AL MANTENIMENTO
DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE -*

Partecipazioni dirette

Ancorchè il ruolo degli enti locali rimanga centrale, dato che l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale rientra tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Cost., la norma risulta derogata per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, le cui funzioni di organizzazione sono esercitate dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei (art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 138/2011). In tal caso, anche nell'ipotesi (puramente scolastica) che il Comune detenesse il controllo di una società che gestisce un SPL a rete, tale Comune non sarebbe in grado di determinare né l'affidamento del servizio né la sua revoca. Inoltre, la circostanza che le società che erogano un SPL a rete nelle quali il Comune detiene partecipazioni siano affidatarie del servizio in house providing rende concretamente non percorribile l'ipotesi di cessione delle quote stesse: questa modalità di affidamento del SPL comporta che la società "realizzi la parte piu' importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" (art. 113 TUEL), con la conseguenza che la cessione "incontrollata" delle quote da parte dei comuni soci potrebbe comportare la perdita di uno dei presupposti per la modalità di gestione prescelta.

Partecipazioni indirette

In nessuna società partecipata direttamente che abbia a sua volta partecipazioni in altre società, il Comune di Breganze detiene un numero di quote tale per cui la società sia da quest'ultimo controllata ai sensi dell'art. 2359 cc; pertanto, in alcuna misura il Comune di Breganze può decidere in ordine alla vendita o al mantenimento delle partecipazioni indirette. Il Consiglio di Stato conferma questa impostazione, precisamente nel senso dell'impossibilità sia giuridica che pratica, da parte del singolo Comune socio che non detenga il controllo della società direttamente partecipata, di incidere in qualche misura sulle decisioni relative alla società partecipata indirettamente, nonché di esercitare su quest'ultima un qualche tipo di controllo (cfr pareri della Corte dei Conti Lombardia 46/2007 e 20/2009).

Nondimeno, sia in sede di redazione del presente documento sia e tanto più in sede di adozione del piano di cui al comma 612, rimane comunque la facoltà di suggerire possibili ipotesi operative finalizzate alla razionalizzazione delle partecipazioni indirette, quand'anche il Comune di Breganze non abbia gli strumenti giuridici per poter legittimamente incidere su queste ultime.

- SCENARI DI RAZIONALIZZAZIONE POSSIBILI -

Alla luce dei criteri dettati dal sopra citato comma 611 nonché delle considerazioni poc'anzi svolte in ordine alla possibilità e/o opportunità (in relazione ai requisiti per l'affidamento in house) di assumere provvedimenti relativi al mantenimento o meno delle partecipazioni dirette in società, di seguito si riportano gli scenari possibili in ordine alla razionalizzazione delle società partecipate direttamente dal Comune di Breganze.

In primo luogo, è auspicabile che, laddove la gestione del servizio pubblico locale avvenga attraverso il modello dell'in house providing, sia prescelta, ai fini dell'esercizio del controllo analogo (requisito richiesto dall'art. 113 TUEL), l'istituzione, tramite modifica statutaria ed apposito patto parasociale, di apposita "Assemblea di coordinamento", cioè di un organo collegiale imperfetto, esterno alla società e formato dai rappresentanti di tutti gli enti soci, avente come finalità appunto l'esercizio del potere di "controllo analogo". Attualmente, tale organismo è presente solo per la società Alto Vicentino Servizi spa, società alla quale è stata affidata in house providing la gestione del servizio idrico integrato: lo Statuto della società prevede, infatti, la costituzione di tale assemblea di coordinamento. Tale proposta appare viepiù opportuna in un periodo storico nel quale è necessario che gli obiettivi gestionali delle società siano definiti congiuntamente in un apposito "tavolo di concertazione" (art. 147 quater del TUEL); tale organismo potrebbe rappresentare anche la sede opportuna per definire posizioni condivise in merito alle sorti delle partecipazioni indirette.

ALTO VICENTINO SERVIZI s.p.a. - ALTO VICENTINO AMBIENTE s.r.l.

Trattasi, come già evidenziato, di società che erogano servizi pubblici locali a rilevanza economica sul territorio del Comune di Breganze, entrambe in forza di un affidamento in house providing.

Di entrambe tali società si valuta l'indispensabilità del mantenimento della partecipazione societaria, in quanto:

- esse erogano servizi in ambiti sicuramente strategici e di gestione obbligatoria (si argomenta dagli stessi contenuti delle funzioni fondamentali dei Comuni), quali quelli del servizio idrico integrato (AVS) e del ciclo integrato dei rifiuti (AVA);
- tali servizi, come detto, sono gestiti in house providing, tramite affidamento in un caso effettuato dall'Autorità d'ambito (servizio idrico integrato) e nell'altro direttamente dal Comune (per il ciclo integrato dei rifiuti; peraltro, dopo la costituzione dell'autorità d'ambito con il Consiglio di bacino, sarà possibile un affidamento unico su tutto il territorio di riferimento); tali società, infatti, sono partecipate da molti Comuni proprio con la finalità di una gestione omogenea e condivisa per macro ambiti territoriali;
- la scelta di gestione di tali servizi attraverso il modello dell'in house providing, oltre ad essere legittimata da apposita consultazione referendaria, comporta la necessità del mantenimento della partecipazione comunale.

L'indispensabilità del mantenimento della partecipazione non esclude che, per altra via, possano essere valutate forme di razionalizzazione.

Ma anche a tale proposito, la diversa natura delle attività oggetto del SPL, la diversa durata dell'affidamento (2026 per AVS s.p.a. e 2029 per AVA s.r.l.) nonché la diversa compagine societaria e dunque il diverso territorio servito (peraltro oggetto di scelte che non competono ai Comuni soci, ma, come detto, alle Autorità d'ambito) portano a non ritenere perseguibile la scelta della costituzione di una società multiutility.

Rafforza questa soluzione operativa l'introduzione dell'art. 149 bis nel D.Lgs. 152/2006 ad opera del D.Lgs. 133/2014 (c.d. "Sblocca Italia") che dispone che "Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente", riservando, così, fin d'ora un preciso destino all'attuale gestione del Servizio idrico integrato.

Con riferimento all'ipotesi di cessione delle quote, si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo "partecipazioni dirette" per le società "in house providing".

Con riguardo invece alle partecipazioni indirette, in questa sede si dà atto che la gestione del ciclo integrato dei rifiuti è svolta da Alto Vicentino ambiente s.r.l., anche tramite società di cui possedeva le intere quote del capitale sociale, GRETA Alto Vicentino s.r.l.. Anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 190, si è proceduto alla fusione per incorporazione di GRETA Alto Vicentino s.r.l. (detenuta al 100% da Alto Vicentino Ambiente s.r.l.) in Alto Vicentino Ambiente s.r.l. che, come da dichiarazione di quest'ultima, sarà efficace ed operativa dal 1° aprile 2015; in tal modo si è razionalizzata la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, accorpando in un'unica società l'intera gestione.

La verifica in ordine ad amministratori e dipendenti: entrambe le società (Alto Vicentino Servizi s.p.a. e Alto Vicentino Ambiente s.r.l.) sono amministrate da un Consiglio di Amministrazione formato da tre componenti; le società, come risulta possibile considerare in base ai rispettivi territori di competenza e agli utenti serviti e confermare con i dati dei rispettivi bilanci in ordine alle spese di personale, hanno ciascuna un numero di dipendenti, tra i quali ognuna uno di livello dirigenziale, senza dubbio superiore a quello degli amministratori.

Le due società in esame non ricadono dunque nella situazione contemplata dal comma 611 sub b) ("società composte da soli amministratori o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti) quale criterio per la soppressione delle società nell'operazione di razionalizzazione.

IMPIANTI ASTICO s.r.l.

La società Impianti Astico s.r.l. è una società patrimoniale completamente pubblica costituita ai sensi dell'art. 113 comma 13 TUEL, nella quale gli enti soci hanno conferito le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali per la gestione del Servizio idrico integrato.

La giurisprudenza e i pareri:

a - Corte Costituzionale, sentenza 25 novembre 2011, n. 320.

Ancorché si tratti di un ragionamento superato nella forma dallo stratificarsi di introduzioni e abrogazioni, la Consulta afferma che l'incapacità del capitale della società a totale partecipazione pubblica (a cui ai sensi del comma 13 dell'art. 113 del TUEL sono stati trasferiti

beni demaniali) non garantisce il mantenimento del regime giuridico proprio dei beni conferiti in proprietà alla società patrimoniale.

La Corte ricostruisce in via interpretativa il coordinamento tra le due disposizioni di legge - il comma 5 dell'art. 23-bis D.L. n. 112/2008 ed il comma 13 dell'art. 113 TUEL – affermando che *“il comma 13 dell'art. 113 del TUEL deve ritenersi “tacitamente abrogato”, per incompatibilità, dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale stabilisce il principio secondo cui le reti sono di «proprietà pubblica; principio evidentemente in contrasto con il richiamato comma 13, che consentiva, invece, il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato a capitale interamente pubblico”.*

La Corte argomenta dal fatto che *“il patrimonio sociale costituisce una nozione diversa da quella di capitale sociale: il primo è rappresentato dal complesso dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che fanno capo alla società; [...] ne deriva che l'incapacità delle quote od azioni del capitale sociale non comporta anche l'incapacità dei beni che costituiscono il patrimonio della società; beni, perciò, che possono liberamente circolare e che integrano la garanzia generica dei creditori (art. 2740 cod. civ.), limitabile solo nei casi stabiliti dalla legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile. La sola partecipazione pubblica, ancorché totalitaria, in società di capitali non vale, dunque, a mutare la disciplina della circolazione giuridica dei beni che formano il patrimonio sociale e la loro qualificazione”.*

b – Corte dei Conti Emilia Romagna, sez. di controllo, parere n. 9/PAR del 13 febbraio 2012

La Corte, nel parere reso a fronte di un quesito attinente l'obbligo di dismissione delle partecipazioni degli Enti Locali ai sensi dell'articolo 14, comma 32, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (relativo alle società partecipate dai Comuni di minori dimensioni), conformandosi *expressis verbis* alla pronuncia della Corte Costituzionale 320/11, ha affermato che *“la società patrimoniale ex art. 113, commi 2 e 13, è da considerarsi una modalità organizzativa superata e non più consentita, dovendo rimanere pubblica la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali relative a servizi pubblici locali di rilevanza economica, potendo, al più, essere affidata a soggetti privati la sola gestione delle reti .”* La Corte conclude che *“gli enti locali dovranno anche dismettere le società patrimoniali ancora oggi operanti, non essendo più consentito che la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni destinate all'esercizio di servizi pubblici locali a rilevanza economica sia detenuta da società”.*

c - Corte Costituzionale, sentenza 17 luglio 2012, n. 199

In seguito al referendum tenutosi nel mese di giugno 2011, l'articolo 23 bis, comma 5, D.L. cit., è stato abrogato; tuttavia, l'articolo 4 D.L. 138/2011, a distanza di meno di un mese, ha riprodotto letteralmente la disposizione contenuta nel comma di legge abrogato dal referendum popolare. Da ultimo, però, la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 D.L. 138/2011, conv. nella legge n. 148/2011, relativo ai servizi pubblici locali in quanto viola l'art. 75 della Costituzione.

d – Corte dei Conti Lombardia, parere 27 febbraio 2013, n. 66

La Corte sostiene che *“chiarita la netta posizione della Corte Costituzionale, in ordine all'incapacità delle reti funzionali all'erogazioni di servizi pubblici, questa Sezione – a prescindere dal fatto che con la successiva sentenza n. 199/2012 la Corte medesima abbia abrogato l'art. 4 D.L. n. 138/2011 che riproduceva la norma del 2008 - ritiene che non si possa*

non condividere il principio di carattere generale per cui la cessione di beni demaniali alla società patrimoniale senza la volontà di sdemanializzare i beni medesimi, non garantisce il regime dell'inalienabilità e dell'inespropriabilità”.

Pur non potendo negare il ruolo di orientamento rappresentato dalla giurisprudenza, ai fini della presente relazione tecnica si può anche ammettere che, pur con una infelice sintassi e formulazione, il comma 13 dell'art. 113 TUEL abbia voluto prevedere la proprietà pubblica delle reti e l'incensurabilità delle stesse.

La verifica in ordine ad amministratori e dipendenti: la società Impianti Astico s.r.l. è amministrata da un Consiglio di Amministrazione formato da tre componenti; la società non ha personale dipendente ma svolge la propria attività con il personale della partecipata indiretta Energie Rinnovabili Alto Vicentino s.r.l.

La situazione oggettiva è dunque così delineata:

- la società non ha dipendenti
- la società non eroga un servizio pubblico locale, benché detenga le reti comprensoriali (ex consortili) destinate al servizio idrico integrato gestito da Alto Vicentino Servizi s.p.a.

Tanto premesso, si ritiene che la società Impianti Astico s.r.l. ricada nel criterio di razionalizzazione enunciato sub *b*) dal comma 611 (“soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”).

Giova in questa sede ricordare che la società Impianti Astico è partecipata da 24 soci, tutti con personalità giuridica pubblica, e che il Comune di Breganze rappresenta il 7,97% della compagine sociale; tutto ciò che segue costituisce pertanto una rappresentazione degli scenari possibili, non potendo il Comune di Breganze da solo determinare la sorte della società.

Tutto ciò che segue costituisce pertanto una rappresentazione degli scenari possibili, non potendo il Comune di Breganze da solo determinare la sorte della società.

Si tratta ora di individuare, compatibilmente con le norme di settore vigenti, i possibili istituti del diritto societario in forza dei quali procedere alla cessazione della Società, anche e soprattutto alla luce di due precisi elementi:

- la demanialità di reti e impianti del Servizio idrico integrato (SII), come sopra ampiamente argomentato;
- la società, in forza del suo ampio oggetto sociale, presenta inoltre nel suo patrimonio immobilizzazioni che non sono vincolate alla proprietà pubblica e non sono a disposizione del gestore del SII (in particolare, la società è proprietaria di centrali idroelettriche) ai sensi dell'art. 113 comma 13 TUEL. Si ritiene che tali impianti, come sarà argomentato in seguito, debbano seguire un processo diverso di razionalizzazione, ancorché parte delle reti demaniali sia funzionale alla gestione delle centrali idroelettriche.

Innanzitutto bisogna tener presente il diverso regime giuridico delle reti e impianti già esistenti al momento dell'affidamento del Servizio idrico integrato al gestore Alto Vicentino Servizi S.p.A. Etra S.p.A. e quelli successivamente realizzati dal gestore stesso.

- le reti e gli impianti già esistenti alla data di affidamento della gestione del SII sono iscritte al patrimonio dell'ente proprietario e sono date in concessione gratuita al gestore del SII per

tutta la durata dell'affidamento;

- le reti e gli impianti realizzati dal gestore e finanziate dalla tariffa durante il periodo di affidamento sono iscritte al patrimonio del gestore che alla fine dell'affidamento ha l'obbligo di restituire ai proprietari (cioè ai comuni soci).

Le reti e gli impianti iscritti al patrimonio di Impianti Astico s.r.l. erano già esistenti al momento dell'affidamento della gestione del SII ad Alto Vicentino Servizi S.p.A. e pertanto, in caso di cessazione della società, tornerebbero pro quota in proprietà dei singoli soci che a loro volta le dovrebbero mettere a disposizione del gestore del SII (AVS s.p.a.) in concessione gratuita per il periodo dell'affidamento.

Non è invece soggetto a vincoli di demanialità e può liberamente circolare sul mercato il rimanente patrimonio.

Varie possono essere le ipotesi operative per attuare le previsioni legislative. Nel corso del 2015, pertanto, dovranno essere approfonditi tutti gli aspetti tecnici conseguenti alle scelte necessarie, salvaguardando l'interesse, anche economico, dei Comuni soci.

In ogni caso si ritiene che le reti e gli impianti, tornati a seguito di retrocessione pro quota nel patrimonio dei soci, debbano essere messi a disposizione del gestore del SII mediante concessione gratuita (art. 153 D.Lgs. 152/06).

Quanto ad eventuale "patrimonio e servizi non regolati", gli stessi potranno essere collocati sul mercato al migliore offerente, oppure potranno essere conferiti nell'interesse dell'Ente in altra società partecipata.