

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

Il comune di Gavardo partecipa al capitale delle seguenti società:

1. Gavardo Servizi Srl con una quota dal 100%;
2. Gestione Farmacia Comunale Srl con una quota del 60%;
3. Secoval Srl con una quota del 4,76%;
4. Valle Sabbia Solidale società consortile a r.l. in liquidazione con una quota del 3,58%;
5. A2A Spa con una quota dello 0,0002% (A2A Spa è quotata sul mercato di borsa italiano).

Le partecipazioni societarie di cui sopra sono oggetto del presente Piano ad eccezione della quota in A2A Spa essendo la stessa quotata sui mercati regolamentati.

2. Altre partecipazioni e associazionismo

Per completezza, si precisa che il comune di Gavardo, oltre a far parte della Comunità Montana di Valle Sabbia, partecipa al Consorzio Idroelettrico del Mulino di Gavardo con una quota dal 50%.

L'adesione alla Comunità Montana e la partecipazione al Consorzio, essendo "*forme associative*" di cui al Capo V del Titolo II del d.lgs. 267/2000 (TUEL), non sono oggetto del presente Piano.

III – Il Piano operativo di razionalizzazione

1. Gavardo Servizi Srl

La società Gavardo Servizi Srl è interamente di proprietà del comune.

La Società è stata costituita il 30 gennaio 2006 con atto unilaterale rogato dall'allora segretario comunale (rep. N. 4044) di trasformazione dell'Azienda Speciale "Fiera di Gavardo e Valle Sabbia".

La società Gavardo Servizi Srl, da società prevalentemente strumentale, è stata trasformata in società per la gestione di *servizi pubblici di interesse generale*.

I criteri proposti dal comma 611 della legge 190/2014, riguardo alle società di gestione dei servizi, prevedono l'aggregazione delle società di servizi pubblici locali di rilevanza economica. La norma, quindi, non obbliga alla soppressione di tali società (lett. d).

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la proprietà di Gavardo Servizi Srl (perlomeno nel 2015, considerato che è all'esame del Parlamento una legge di riforma delle società partecipate che, con tutta probabilità, introdurrà ulteriori vincoli, limitazioni e divieti).

Essendo la quota di partecipazione societari significativa, in quanto superiore al 5-10%, ed in ogni caso tale da garantire il controllo del comune sulla società, concludiamo l'analisi con ulteriori dati:

Numero degli amministratori: 3

Numero di direttori / dirigenti: nessuno

Numero di dipendenti: 3 (dei quali uno a tempo parziale)

Risultato d'esercizio		
2011	2012	2013
+ 3.552,00 euro	+ 11.989,00 euro	+ 9.709,00 euro

Fatturato		
2011	2012	2013
920.829,00 euro	1.443.155,00 euro	447.665,00 euro

Bilanci d'esercizio in sintesi di Gavardo Servizi Srl:
Stato patrimoniale

Stato Patrimoniale			
Attivo	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
A) Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti	0,00	0,00	0,00
B) Immobilizzazioni	282.436	1.266.127	3.418.661
C) Attivo circolante	1.370.218	442.621	478.021
D) Ratei e risconti	664	7.069	26.228
Totale Attivo	1.653.318	1.715.817	3.922.911
Passivo			
A) Patrimonio netto	1.182.174	1.194.166	1.203.876
B) Fondi per rischi ed oneri	0,00	0,00	0,00
C) Trattamento di fine rapporto	11.732	14.629	18.628
D) Debiti	455.582	503.246	2.693.575
E) Ratei e Risconti	3.830	3.776	6.831
Totale passivo	1.653.318	1.715.817	3.922.911

Bilanci d'esercizio in sintesi di Gavardo Servizi Srl:
Conto Economico

Conto Economico			
	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
A) Valore della produzione	920.829	1.443.155	447.665
B) Costi di produzione	-896.588	-1.415.552	-404.560
Differenza	24.241	27.603	43.105
C) Proventi e oneri finanziari	-697	-4.384	-20.720
D) Rettifiche valore attività finanziarie	0,00	0,00	0,00
E) Proventi ed oneri straordinari	190	-1.072	-1.892
Risultato prima della imposte	23.734	22.147	20.493
Imposte	-20.182	-10.158	-10.784
Risultato d'esercizio	3.552	11.989	9.709

Per completezza si allega:

Bilancio in forma abbreviata al 31 dicembre 2013;

Bilancio in forma abbreviata al 31 dicembre 2012;

Bilancio in forma abbreviata al 31 dicembre 2011;

2. Gestione Farmacia Comunale Srl

La società Gestione Farmacia Comunale Srl è di proprietà del comune di Gavardo al 60%.

La Società è stata costituita con atto unilaterale del 19 marzo 2003, repertorio n. 3996, rogato dall'allora segretario comunale di Gavardo.

L'oggetto della Società è la *“gestione della farmacia della quale è titolare il comune socio e per la quale lo stesso abbia provveduto al conferimento o all'affidamento della gestione”* (art. 3 dell'atto costitutivo).

La Società, pertanto, è stata costituita nel 2003 per gestire la farmacia la cui sede venne approvata in località Soprazocco di Gavardo con deliberazione della Giunta Regionale n. 7/12531 del 28.3.2003.

Il comune acquisì la sede di farmacia esercitando la prelazione prevista dalla legge n. 475/1968 (si veda la deliberazione consiliare n. 26 del 21.5.2003).

Costituita la Società questa ha svolto la selezione pubblica per individuare un socio privato operativo.

Il 30 novembre 2004 (ns. prot. 17173), l'allora amministratore delegato comunicava al sindaco la chiusura del procedimento di selezione con l'individuazione del socio: Dottor Ruggero Nedrotti.

Il 30 dicembre 2004 (deliberazione n. 63) il Consiglio comunale ha approvato l'aumento di capitale e la modifica dell'atto costitutivo funzionali all'ingresso del socio privato.

Il socio privato ha rilevato una quota del 40%.

Il comune, quindi, ha affidato la gestione del servizio pubblico di farmacia alla società *“mista”* Gestione Farmacia Comunale Srl con contratto di servizio del 24 gennaio 2005 (repertorio n. 4020 del segretario comunale).

La gestione è stata affidata per 5 anni.

Successivamente, il 28 aprile 2005 il comune ha rinnovato l'affidamento della gestione del servizio di farmacia alla società per ulteriori 5 anni.

Con il contratto in questione il comune ha affidato alla società il *“servizio di farmacia e riconosciuto (...) il diritti di gestirlo nell'ambito della sede farmaceutica della frazione di Soprazocco, nonché di progettare, realizzare e gestire gli investimenti ad esso occorrenti”* (art. 1 del contratto 28.4.2005 rep. 4147).

Il contratto di servizio giunge a naturale scadenza il 27 aprile 2015.

Il comma 611 della legge 190/2014 impone al comune di avviare *“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”*.

Tra i criteri proposti dal comma 611, per individuare le partecipazioni societarie da dismettere o liquidare, la lett. a) prevede l'eliminazione delle *“società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni”*.

Il servizio di farmacia, volto ad assicurare il diritto di rango costituzionale *“alla salute”*, è certamente *servizio pubblico essenziale a rilevanza economica* (Corte dei Conti Lombardia 12 dicembre 2011 parere n. 657/2011/PAR). Ma non può dirsi certo che sia un servizio *“indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali”* di un comune.

A norma dell'art. 117 comma 3 della Costituzione (come modificata dalla legge 1/2012), la "tutela della salute" è materia di legislazione concorrente. Quindi è oggetto di competenza regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Ne consegue che il servizio pubblico di farmacia, pur essendo utilmente esercitato da molti enti territoriali, non può certo dirsi che sia necessario per realizzare le finalità istituzionali dei comuni che lo svolgono.

L'art. 13 del TUEL attribuisce ai comuni tutte "le funzioni amministrative" che riguardano la popolazione ed il territorio comunale.

La "tutela della salute" e, nello specifico, il "servizio di pubblico di farmacia", pur riguardanti la popolazione non sono di certo funzioni di tipo "amministrativo" come previsto dall'art. 13.

Pertanto, alla luce delle previsioni del comma 611, il contratto di servizio Comune / Gestione Farmacia Comunale Srl non sarà rinnovato.

Il comune, quindi, provvederà alla liquidazione della società. La procedura di liquidazione sarà avviata entro il 31 dicembre 2015.

Essendo la quota di partecipazione societaria significativa, in quanto superiore al 5-10%, ed in ogni caso tale da garantire il controllo del comune sulla società, concludiamo l'analisi con ulteriori dati:

Numero degli amministratori: 5

Numero di direttori / dirigenti: 1 (il socio privato operativo)

Numero di dipendenti: 2 (entrambi a tempo parziale)

Risultato d'esercizio		
2011	2012	2013
15.997,43 euro	8.836,00 euro	4.469,00 euro

Fatturato		
2011	2012	2013
486.418,07 euro	515.345,00 euro	493.042,00 euro

Bilanci d'esercizio in sintesi di Gestione Farmacia Comunale Srl:
Stato patrimoniale

Stato Patrimoniale			
Attivo	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
E) Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti	0,00	0,00	0,00
F) Immobilizzazioni	53.130,00	39.616,43	31.000,83
G) Attivo circolante	240.266,00	215.603,39	217.026,83
H) Ratei e risconti	1.698,00	1.863,75	1.630,50
Totale Attivo	295.094,00	257.083,57	249.658,16
Passivo			
F) Patrimonio netto	88.778,00	82.612,96	78.689,28
G) Fondi per rischi ed oneri	1.395,00	1.610,00	1.610,00
H) Trattamento di fine rapporto	2.817,00	4.752,26	7.015,02
I) Debiti	202.004,00	168.108,35	162.343,86
J) Ratei e Risconti	100,00	0,00	0,00
Totale passivo	295.094,00	257.083,57	249.658,16

Bilanci d'esercizio in sintesi di Gestione Farmacia Comunale Srl:
Conto Economico

Conto Economico			
	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
F) Valore della produzione	486.418,00	343.737,54	318.014,28
G) Costi di produzione	-459.909,00	-328.454,76	-309.417,01
Differenza	26.509,00	15.282,78	8.597,27
H) Proventi e oneri finanziari	-1.890,00	-2.165,18	-2.222,35
I) Rettifiche valore attività finanziarie	0,00	0,00	0,00
J) Proventi ed oneri straordinari	-2,00	1.315,00	462,00
Risultato prima della imposte	24.617,00	14.432,60	6.836,92
Imposte	-8.620,00	-5.597,00	-2.367,00
Risultato d'esercizio	15.997,00	8.835,60	4.469,92

Per completezza si allega:

Bilancio in forma abbreviata al 31 dicembre 2013;

Bilancio in forma abbreviata al 31 dicembre 2012;

Bilancio in forma abbreviata al 31 dicembre 2011.

3. Secoval Srl

La società Secoval Srl è di proprietà dal comune per il 4,76%.

Il comune ha aderito alla società con deliberazione del consiglio comunale 27 gennaio 2004 (deliberazione n. 4).

Secoval Srl è società *multipartecipata* alla quale, oltre alla Comunità Montana di Valle Sabbia e l'ente Parco alto Garda, partecipano i comuni seguenti:

Agnosine, Anfo, Bagolino, Barghe, Bione, Capovalle, Casto, Idro, Gavardo, Lavenone, Odolo, Pertica Alta, Mura, Paitone, Pertica Bassa, Provaglio Val Sabbia, Preseglie, Roè Volciano, Serle, Vallio Terme, Villanuova sul Clisi, Sabbio Chiese, Treviso Bresciano, Vestone, Vobarno, Botticino, Calvagese della Riviera, Mazzano, Nuvolento, Nuvolera, Prevalle, Rezzato, Muscoline, Bedizzole.

Secoval Srl è società strumentale degli enti proprietari.

Ha per oggetto sociale la prestazione di attività di consulenza ed organizzazione nel settore amministrativo, tributario, contabile, commerciale, gestionale e di sviluppo delle risorse umane e finanziarie negli enti pubblici, nelle aziende pubbliche, negli enti e nelle organizzazioni di qualsiasi tipo.

In particolare la società si occupa di:

servizio cartografia e SIT;

servizi amministrativi, fiscali e tributari per i comuni;

servizio di assistenza hardware e software per i comuni, nonché realizzazione e gestione dei siti internet Comunali.

Secoval Srl, di fatto, è lo strumento operativo dei comuni associati per assicurare l'esercizio sovracomunale di funzioni strumentali.

E' intenzione dell'amministrazione mantenere la partecipazione, seppur minoritaria, nella società.

4. Valle Sabbia Solidale società consortile a r.l. in liquidazione

La Valle Sabbia Solidale società consortile a responsabilità limitata è di proprietà del comune per il 3,58%.

La Società venne istituita nel 2003 in seguito a deliberazione dell'assemblea della Comunità Montana di Valle Sabbia n. 1773 del 26.11.2003.

Nel 2013 i soci hanno deciso per la “liquidazione” della società in esecuzione dal DL 95/2012 di *spending review*.

Il consiglio comunale ha deliberato la messa in liquidazione di Valle Sabbia Solidale il 29 novembre 2013 (deliberazione n. 77).

Il processo di dismissione della partecipazione, pertanto, è già stato avviato ed è in corso.

5. A2A Spa

Il comune è proprietario di 5.385 azioni di A2A Spa pari allo 0,0002% del capitale sociale.

La proprietà delle azioni A2A Spa deriva dalla originaria proprietà di una quota della società Valgas. Società poi acquisita dalla ASM di Brescia.

Il 1° gennaio 2008, dalla fusione di ASM Brescia e AEM Milano, nacque A2A Spa.

I titoli azionari di A2A Spa sono quotidianamente negoziati nella borsa mobiliare italiana. La quota di capitale di proprietà del comune è irrisoria.

La quota di capitale di A2A Spa in punto di diritto è una “*partecipazione societaria*”, ma trattandosi di azioni quotate sul mercato mobiliare italiano, quindi negoziabili ogni giorno, le decisioni in merito al minuscolo pacchetto azionario in A2A Spa del comune esulano dal presente.

Lo scopo del comma 611 della legge di stabilità è di *ridurre il numero delle società pubbliche locali*, giudicate inefficienti dal legislatore, e non certo quello di mettere sul mercato i pacchetti azionari di società quotate in borsa.