



COMUNE DI BOCENAGO

Provincia di Trento

Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute ai sensi dell'art. 1 comma 612 della Legge 23 dicembre 2014 n. 190.

PREMESSA:

1. Con il presente atto si intende osservare quanto previsto dalla disciplina legislativa statale di recente intervenuta e racchiusa, in particolare, all'art. 1, commi 611 e ss. della Legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015).

Detta disciplina, che qui si intende integralmente richiamata, impone alle Regioni, alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, agli Enti locali, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, alle Università e dagli Istituti di istruzione universitaria pubblici e alle Autorità portuali, l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente possedute.

La disciplina pretende applicarsi in via generalizzata a tutti gli enti sopra indicati, anche a quelli presenti nelle Regioni ad autonomia differenziata, rinvenendo titolo legittimante nelle finalità esattamente indicate in abbrivio al comma 611, ed esattamente: *“il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell’azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato”*.

E a quanto risulta, le Province autonome e la Regione Trentino Alto-Adige non hanno esperito ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale¹.

Inoltre, la Provincia autonoma di Trento ha espressamente condiviso l'interpretazione secondo la quale la disciplina statale risulterebbe direttamente applicabile anche nell'ordinamento provinciale, così come ribadito nella circolare n. 2 del 28 gennaio 2015 del Servizio Autonomie Locali, con la quale gli enti locali sono stati invitati ad adeguarsi alla disciplina contenuta nella Legge di stabilità 2015, nel rispetto dei termini e delle modalità ivi previste, in linea con le indicazioni espresse anche dalla Corte dei Conti, Sezioni Autonomie nella Delibera n. 1/2015, Adunanza del 29 gennaio 2015².

¹ Le disposizioni in questione sono state impugnate esclusivamente dalla Regione Veneto che con ricorso n. 31/15, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto l'art. 1, commi 611 e 612 della L. n. 190/2014 per violazione degli artt. 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

² La delibera Corte dei Conti, sezione delle autonomie, n. 1/SEZ/AUT/2015/INPR, Adunanza del 29 gennaio 2015, in merito al processo di razionalizzazione delle società partecipate e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute dalle amministrazioni indicate dal comma 611, L. n. 190/2014, chiarisce che: *“sarà indispensabile che gli enti adeguino sollecitamente le proprie azioni ai criteri fissati dall’art. 1, comma 611, l. n. 190/2014, in materia di riduzione delle società partecipate, anche mediante le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili. Si tratta di un processo da avviare ad inizio 2015, in base ad*

2. La disciplina in esame, che ci si appresta ad osservare, si inserisce in un più ampio quadro normativo che, sino ad oggi, ha orientato l'azione degli enti locali; quadro normativo formato sia dalla disciplina legislativa statale, sia dalla disciplina regionale e provinciale.

Gli interventi del Legislatore statale

In sintesi, le disposizioni rilevanti, con le quali è stato già avviato un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni detenute sono quelle ben note della Legge 24 dicembre 2007 n. 244, che hanno posto precisi limiti alla costituzione e al mantenimento delle società partecipate e delle partecipazioni societarie³.

Successivamente il Legislatore statale, con il comma 32, dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, aveva introdotto il divieto per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società, e imposto l'obbligo ai medesimi soggetti pubblici di liquidare o cedere le partecipazioni detenute in società che risultavano essere già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, salvo il loro mantenimento nell'ipotesi in cui tali società avessero realizzato specifiche condizioni, ivi descritte⁴.

Senonché, detta disposizione, che comunque non si applicava nell'ordinamento provinciale è stata abrogato dall'art. 1, comma 561 della L. 27 dicembre 2013 n. 147.

Quest'ultima legge, in sostituzione, ha introdotto un diverso meccanismo di tutela:

- da una parte, ha previsto l'obbligo di accantonamento, da parte delle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 – elenco aggiornato annualmente, da ultimo con il comunicato ISTAT di data 10.9.2014 – di un importo pari al risultato di esercizio negativo, non immediatamente ripianato, presentato dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società partecipate dalle

un piano operativo da presentare entro il 31 marzo 2015, la cui efficacia sarà oggetto di valutazione da parte delle Sezioni regionali di controllo”.

³ Si ricorda che il comma 27 dell'art. 3 della L. n. 244/2007 stabilisce esattamente che “*le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono 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. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza*”, mentre il comma 28 del medesimo articolo prevede che il provvedimento con il quale l'organo competente autorizza l'assunzione o il mantenimento delle predette partecipazioni debba essere motivato circa la sussistenza dei presupposti di legge, con particolare riguardo al carattere di “stretta necessarietà” dell’attività strumentale, affidata a tali società.

Da ultimo, il comma 29 individua il termine entro il quale, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, devono essere cedute a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27. Tale termine, a seguito della proroga introdotta dall'art. 1, comma 569 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) è scaduto il 6 marzo 2015. Nel caso in cui la partecipazione non sia stata alienata, ai sensi del medesimo comma 569, la medesima cessa ad ogni effetto e nei dodici mesi successivi “la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile”.

⁴ Il comma 32 dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 esattamente prevedeva che “*Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;*

- b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;*
- c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.*

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.”

medesime amministrazioni, in misura proporzionale alla partecipazione posseduta⁵:

- dall'altra ha stabilito che le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80% del valore della produzione (nel caso in cui i predetti enti siano soggetti diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali) sono poste in liquidazione a decorrere dall'esercizio 2017 in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti⁶.

In parallelo, come si sa, si è proceduto a disciplinare le formule di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica per ambiti territoriali sovra comunali.

Da ultimo, con l'art. 1, comma 609 della Legge n. 190/2014 è stata modificata la disciplina, prevista all'art. 3-bis del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, prescrivendo l'unitaria gestione, a partire dal 1 marzo 2015, agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, così come definiti ai sensi di legge⁷.

⁵ Si riporta per comodità il contenuto dei commi da 550 a 552, dell'art. 1 della L. 147/2013.

"550. Le disposizioni del presente comma e dei commi da 551 a 562 si applicano alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sono esclusi gli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate.

551. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550 presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

552. Gli accantonamenti di cui al comma 551 si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantonava, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantonava, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.".

⁶ Tale disposizione è contenuta all'art. 1, comma 555 della L. n. 147/2013 che prescrive: "A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulle e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci". I soggetti indicati al comma 554 sono: "le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione".

⁷ La nuova formulazione dell'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, a seguito dell'intervento modificativo dell'art. 1, comma 609 della L. n. 190/2014 così recita: "I. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali

ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decoro inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi. Gli enti di governo di cui al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.

2. In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta.

2-bis. L'operatore economico succeduto al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, fermo restando il rispetto dei criteri qualitativi stabiliti inizialmente, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. In tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica ai sensi dell'articolo 143, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, effettuata dall'Autorità di regolazione competente, ove istituita, da effettuare anche con riferimento al programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale sulla base della normativa e della regolazione di settore.

3. A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

4. Fatti salvi i finanziamenti già assegnati anche con risorse derivanti da fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione relativi ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio a condizione che dette risorse siano aggiuntive o garanzia a sostegno dei piani di investimento approvati dai menzionati enti di governo. Le relative risorse sono prioritariamente assegnate ai gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente, o l'ente di governo dell'ambito nei settori in cui l'Autorità di regolazione non sia stata istituita, attestati l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa o dall'ente di governo dell'ambito, ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria.

4-bis. Le spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) E4121 e E4122, e i medesimi proventi sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno.

Detta disciplina da ultimo citata non sembra essere stata considerata dall'art. 1, commi 611-616 della L. n. 190/2014, pur essendo ordini di disposizioni introdotti nel contesto del medesimo intervento legislativo.

Si deve pertanto ritenere che il processo di razionalizzazione prescritto dalle predette disposizioni debba essere avviato in via autonoma, semmai dando atto delle formule organizzative di ambito vigenti o in corso di implementazione.

Gli interventi del Legislatore provinciale

Gli interventi legislativi statali sopra richiamati, sono stati, in un certo senso, doppiati dalle iniziative del Legislatore della Provincia Autonoma di Trento che, nell'ultimo quinquennio sono stati disposti al fine di conseguire il contenimento della spesa pubblica, anche attraverso la razionalizzazione delle forme di gestione dei servizi pubblici locali e dell'avvalimento di strumenti societari.

In particolare, le condizioni introdotte dall'art. 3, commi 27 e ss. della L. n. 244/2007 per procedere con la costituzione e il mantenimento delle società partecipate, sono state recepite nel territorio della Provincia autonoma di Trento dall'art. 24 della Legge provinciale 27 dicembre 2010 n. 27, mediante un richiamo espresso di quanto prescritto dalla appena citata disciplina nazionale⁸.

Dall'altra la medesima legge provinciale ha prescritto che gli enti locali e i loro enti e organismi strumentali devono concorrere al patto di stabilità; in particolare le società controllate dagli enti locali, devono contribuire al contenimento delle spese secondo le modalità di azione definite dalla Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali e adottate dai Comuni e dalle Comunità⁹.

5. Le società affidatarie *in house* sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

6. Le società affidatarie *in house* sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché i vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive stabiliti dall'ente locale controllante ai sensi dell'articolo 18, comma 2-bis, del [decreto-legge n. 112 del 2008](#).

6-bis. Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente”.

8 L'art. 24 della L.P. n. 27/2010 esattamente prevede che: “1. La Provincia e gli enti locali possono costituire e partecipare a società a condizione che rispettino quanto previsto dall'articolo 3, commi 27, 28, 29, 30, 31, 32 e32-ter della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e da quest'articolo. Se la partecipazione o la specifica attività da svolgere sono previste dalla normativa statale o provinciale, le condizioni dell'articolo 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, si intendono in ogni caso rispettate. La costituzione di società è subordinata alla verifica della sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria dell'attività svolta nonché all'accettazione di un costante monitoraggio della medesima, nel caso di società *in house*.

2. Gli enti pubblici previsti dal comma 1, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 del codice civile, non possono effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che hanno registrato, per tre esercizi consecutivi a partire dal 2010, perdite di esercizio oppure che hanno utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Se si presentano queste condizioni le società presentano un piano di risanamento pluriennale finalizzato al recupero dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale. In ogni caso sono consentiti i trasferimenti alle società in parola a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse oppure alla realizzazione di investimenti. Per salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata e con D.P.P., possono essere autorizzati, in ogni caso, gli interventi previsti dal primo periodo.”

9 Tra le modalità di azione, che qui interessano, si rinviene, all'art. 8, L.P. 27/2010, “la previsione che gli enti locali che in qualità di soci controllano singolarmente o insieme ad altri enti locali società di capitali impegnino gli organi di queste società al rispetto delle misure di contenimento della spesa individuate dal Consiglio delle autonomie locali d'intesa con la Provincia; l'individuazione delle misure tiene conto delle disposizioni di contenimento della spesa previste dalle leggi provinciali e dai relativi provvedimenti attuativi rivolti alle società della Provincia indicate

Tale disposizione ha trovato applicazione nel “*Protocollo d'intesa per l'individuazione delle misure di contenimento delle spese relative alle società controllate dagli enti locali*”, siglato in data 20 settembre 2012 dalla Provincia Autonoma di Trento e dal Consiglio delle Autonomie locali, che ha previsto misure ulteriori, per il controllo e il contenimento della spesa delle società controllate dagli enti locali, a quelle già contenute nel Protocollo sottoscritto il 31 maggio 2007.

Con il Protocollo, gli Enti locali si sono impegnati a vigilare e controllare, nonché indirizzare la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle società di capitali controllate, anche in via indiretta (artt. 1 e 2).

Il predetto Protocollo ha, altresì, impartito alcune direttive generali alle società al fine di rispettare l'obiettivo di razionalizzazione delle spese, nonché ha disciplinato il numero dei componenti degli organi sociali e i compensi spettanti ai medesimi (artt. 3-7).

La disciplina dei commi 611 e ss. della Legge n. 190/2014

3. L'art. 1, al comma 612, ha prescritto che i “presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611”, entro il 31 marzo 2015, devono definire ed approvare “un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire”¹⁰.

Il complesso obiettivo che l'intervento legislativo statale ha inteso perseguire, pur non compiutamente esplicitato al comma 611, consiste nella riduzione delle società partecipate e delle partecipazioni sociali detenute, anche dagli enti locali, anche al fine di conseguire il contenimento delle spese a carico delle amministrazioni socie.

I criteri che devono orientare le amministrazioni – elencate sempre al comma 611 – nella pianificazione e nell'esecuzione del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie possedute sono: “a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguitamento 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”¹¹.

nell'articolo 33 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3; in caso di mancata intesa le misure sono individuate dalla Provincia sulla base delle corrispondenti disposizioni previste per le società della Provincia” (comma 3, lett. e).

¹⁰ Il comma 612 esattamente prevede che: “*I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, correddato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*”

¹¹ Per ragioni di completezza si riporta, per intero, l'art. 1, comma 611 della L. n. 190/2014, il quale prescrive che: “*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine 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, le regioni, le province autonome*

Tale criteri, non sembrano costituire un'elenco esaustivo, né pare che debbano interpretarsi in modo assoluto.

D'altro canto, detti criteri costituiscono delle indicazioni che devono orientare le valutazioni complessive degli enti coinvolti dal processo di razionalizzazione; valutazioni che saranno trasfuse nel piano operativo da elaborare e approvare entro il termine di legge.

Pertanto, al fine di dare piena ed effettiva applicazione alle disposizioni in questione, nel tempo assai ridotto assegnato dal Legislatore statale, si è proceduto:

- ad effettuare una rapida ricognizione delle società e delle partecipazioni societarie detenute dell'ente, anche indirettamente;
- alla ricognizione delle iniziative già compiute per perseguire gli obiettivi di razionalizzazione e contenimento spese, in attuazione della disciplina, sia statale, sia provinciale, anteriore (e ancora vigente) all'introduzione dei citati commi 611 e 612 della L. n. 190/2014;
- a definire e redigere i contenuti del seguente piano operativo, nei limiti della competenza dello scrivente Organo.

Tale documento rappresenta, allo stato dei atti e dell'attuale indirizzo politico dell'ente, il programma degli indirizzi per realizzare la razionalizzazione delle società e delle partecipazioni possedute dall'ente, si ripete, nei limiti competenziali di legge.

Nello spirito di genuina collaborazione, si ricorda che la scrivente Amministrazione sarà interessata, da qui a breve da un processo di fusione, che se avrà esito positivo condurrà al mutamento della realtà territoriale delle amministrazioni coinvolte, alla modifica delle compagini politiche dei comuni interessati, nonché al conseguente e inevitabile rinnovo degli organi del nuovo ente territoriale costituito a seguito della fusione.

Tali circostanze potranno comportare, gioco forza, una revisione o una rinnovata valutazione degli indirizzi contenuti nel presente Piano.

RELAZIONE TECNICA

ALLEGATA al PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' E DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE ai sensi dell'art. 1 comma 612 Legge 23.12.2014, n. 190

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il comma 611 dell'art. 1 della legge 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità per il 2015) dispone che: "al fine 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, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio,

di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano 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, anche tenendo conto dei seguenti criteri: 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 similari 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"

industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano 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, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- 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 similari 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.”.*

Detto comma 611 prevede che il processo di razionalizzazione sia avviato “*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni”.*

In particolare, il comma 27 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 sancisce il divieto 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 stabilisce inoltre che “*è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.”*

Il successivo comma 28 prevede altresì che “*l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei Conti.”*

Il comma 29 prevede, infine, il termine entro il quale le amministrazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e partecipazioni vietate ai sensi del comma 27. Tale termine, più volte prorogato, risulta scaduto il 6 marzo 2015 ai sensi dell'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013.

La legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 (legge finanziaria provinciale 2011) ha previsto un rinvio espresso alla legge 244/2007. In particolare, il comma 1 dell'art. 24 della citata legge provinciale sancisce: “*La Provincia e gli enti locali possono costituire e partecipare a società a condizione che rispettino quanto previsto dall'articolo 3, commi 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 32 ter della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e da quest'articolo. Se la partecipazione o la specifica attività da svolgere sono previste dalla normativa statale o provinciale, le condizioni dell'articolo 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, si intendono in ogni caso rispettate. La costituzione di società è subordinata alla verifica della sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria dell'attività svolta nonché all'accettazione di un costante monitoraggio della medesima, nel caso di società in house.”*

L'art. 8 della L.P. 27 dicembre 2010, n. 27 dispone inoltre che la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, disciplini gli obblighi relativi al patto di stabilità con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Il comma 3, del medesimo articolo, prevede in particolare che la Giunta provinciale, sempre d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, definisca alcune azioni di contenimento della spesa che devono essere attuate dai comuni e dalle

comunità, tra le quali, quelle indicate alla lettera e), vale a dire “*la previsione che gli enti locali che in qualità di soci controllano singolarmente o insieme ad altri enti locali società di capitali impegnino gli organi di queste società al rispetto delle misure di contenimento della spesa individuate dal Consiglio delle Autonomie locali d'intesa con la Provincia; l'individuazione delle misure tiene conto delle disposizioni di contenimento della spesa previste dalle leggi provinciali e dai relativi provvedimenti attuativi rivolte alle società della Provincia indicate nell'articolo 33 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3; in caso di mancata intesa le misure sono individuate dalla provincia sulla base delle corrispondenti disposizioni previste per le società della Provincia*”.

Detto art. 8 ha trovato attuazione nel “Protocollo d'Intesa per l'individuazione delle misure di contenimento delle spese relative alle società controllate dagli enti locali”, sottoscritto in data 20 settembre 2012 tra Provincia autonoma di Trento e Consiglio delle autonomie locali.

In tale contesto giuridico viene a collocarsi il processo di razionalizzazione previsto dal citato comma 611 della legge di stabilità, la cui dichiarata finalità è “*assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato*”

Il successivo comma 612 fornisce le seguenti prescrizioni operative: “*I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredata di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*”.

2. CRITERI PER LA RICOGNIZIONE NECESSARIA AI FINI DELLA FORMULAZIONE DEL PIANO PREVISTO DALL'ART. 1, COMMI 611 E 612, DELLA LEGGE N. 190 DEL 2014

Si osserva come gli obiettivi della legge di stabilità siano quelli in linea di principio già evidenziati dal Programma di razionalizzazione delle partecipate locali presentato il 7 agosto 2014 dal Commissario straordinario per la revisione della spesa Carlo Cottarelli:

- a) la riduzione del numero delle società partecipate;
- b) la riduzione dei costi di funzionamento delle società.

Si ritiene che, proprio in tal senso, il legislatore abbia intenzionalmente indicato in termini non esaustivi né tassativi i criteri elencati al comma 611, di cui tenere “anche” conto ai fini della razionalizzazione, che qui si riportano:

- a) *eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguitamento 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 similari 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.*

A rafforzamento o – a seconda dei casi - a temperamento di tali parametri, appare utile dare altresì evidenza, nella ricognizione contenuta nella presente relazione, ad altri aspetti, desumibili in parte dalle proposte del citato “Programma di razionalizzazione delle partecipate locali”, come ad esempio la misura della partecipazione (valutazione strategica delle “micropartecipazioni”) e soprattutto la redditività della società. Preme sottolineare peraltro che essa non va intesa sempre in senso stretto quale ritorno economico immediato dell’investimento, ma anche in senso lato, come ritorno in termini di sviluppo economico indotto sul territorio.

Analogo ragionamento si ritiene debba essere svolto in merito ai risparmi da conseguire, che il comma 612 evidenzia la necessità di dettagliare nel piano.

L’analisi che segue concerne tutte le società partecipate direttamente dal comune, mentre, per quanto riguarda le partecipazioni indirette, essa viene limitata alle sole partecipazioni indirette detenute dalle sole società controllate dal comune, poiché solo in tali casi l’Amministrazione, in qualità di socio di riferimento, ha possibilità concrete di influire sulle decisioni del consiglio di amministrazione e di ricavare eventualmente dei vantaggi da una razionalizzazione di queste partecipazioni.

3. SITUAZIONE ATTUALE DEL COMUNE

Con deliberazione consiliare n. 20 dd. 19.05.2009 ad oggetto “*autorizzazione delle partecipazioni ai sensi dell’art. 3 commi da 27 a 29 della legge 24.12.2007 n. 244 (finanziaria 2008)*” si autorizzavano le partecipazioni di seguito indicate nel punto 4. detenute dal Comune di Bocenago trattandosi di attività non contrastanti con i requisiti dell’articolo 3 comma 27 della finanziaria 2008.

Con tale provvedimento non erano state riscontrate partecipazioni non più detenibili da parte del Comune di Bocenago, poiché non contrastanti con i requisiti dell’articolo 3 comma 27 della finanziaria 2008 ovvero contrastanti con i fini istituzionali.

Con delibera consiliare n. 19 dd. 29.07.2013 il Comune di Bocenago ha aderito a Trentino Riscossioni Spa acquisendo dalla Provincia Autonoma di Trento n. 40 azioni a titolo gratuito, ai sensi dell’art. 33 c. 7bis della L.P. n. 3/2006 per un valore di complessivi € 40,00.

Attualmente il Comune di Bocenago detiene le seguenti partecipate: