

Il piano di razionalizzazione delle società partecipate locali nella legge di stabilità 2015

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it>
di Roberto Camporesi [1]
27 gennaio 2015

L'art. 1 comma 611 della legge di stabilità per l'anno 2015 contiene la disciplina del "Piano di razionalizzazione delle società partecipate locali". L'evoluzione del testo di questa disposizione nel suo iter di approvazione da parte del Parlamento è stata movimentata. E' il testo in bozza del DDL, approvato dal Governo, che prevede il piano di razionalizzazione; poi invece al Parlamento viene inviato il testo finale senza piano di razionalizzazione. Alla Camera, con uno specifico emendamento, viene riproposto il piano di razionalizzazione nel testo identico alla bozza del Governo; poi viene aggiunto un emendamento approvato solo in parte riguardante le società che non hanno dipendenti.

Questa disposizione merita alcune riflessioni in quanto il testo di legge, recepisce solo in parte, le indicazioni fornite dal Commissario Cottarelli con il proprio documento del 7/08/2014 che porta la stessa denominazione dell'articolo della legge.

Occorre osservare che la legge di stabilità contiene altre disposizioni riguardanti ad esempio la disciplina dei servizi pubblici locali: si può affermare che vi si trovino due sezioni: la prima prevede una profonda revisione della disciplina dell'organizzazione delle gestioni dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e rete, con specifica modifica all'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011 convertito con modifiche nella legge n. 148/2011; la seconda invece prevede obbligatoriamente un "piano operativo di razionalizzazione" delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente detenute;

In questa prima lettura si tratteranno alcune considerazioni sulla disciplina del piano operativo di razionalizzazione confrontando anche la relazione del Commissario Cottarelli per evidenziare gli aspetti che non sono stati recepiti dal Legislatore e si tratteranno le caratteristiche salienti della nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete e gli effetti delle operazioni di razionalizzazione anche sui bilanci dell'ente locale.

Il piano operativo di razionalizzazione

La norma fa salve le disposizioni contenute nell'art. 3 comma 27 e ss. della legge finanziaria per il 2008 i cui termini sono stati riaperti dall'art. 1 comma 569 delle legge 27/12/2013 n. 147 (legge di stabilità per il 2014) e che ha introdotto un meccanismo di diritto di recesso ex lege per consentire l'exit degli enti locali dalle società di capitali per le quali non ricorrono più le condizioni di detenibilità della relativa partecipazione da parte degli enti locali.

Pertanto, così come desumibile dalla Relazione Cottarelli, anche il legislatore conferma norma cardine del nostro ordinamento l'art. 3 comma 27 delle legge per trovare i fondamenti giuridici della capacità giuridica degli enti locali di detenere partecipazione in società di capitali. Per una sua più attuale interpretazione si rinvia alla stessa relazione del Commissario Cottarelli [2].

Le regioni, le provincie, i comuni, le camere di commercio, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali a decorrere dal 1/01/2015 avviano un processo di

razionalizzazione delle società e delle partecipazioni azionarie direttamente o indirettamente possedute.

I soggetti attivi sono stati chiaramente individuati dalla norma e sono solo quelli che costituiscono le pubbliche amministrazioni “locali”; rimangono fuori tutte le amministrazioni centrali dello stato e del “parastato”. Inoltre la norma precisa gli organi di tali amministrazioni cui incombe l’adempimento e nel caso degli enti locali si fa riferimento ai sindaci agli altri organi di vertice delle amministrazioni, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, i quali devono definire ed approvare, un piano operativo di razionalizzazione

I soggetti incisi sono invece le società e partecipazioni detenute direttamente ed indirettamente. Diversamente da quanto previsto dall’art. 3 comma 27 LF 2008 il perimetro dell’indagine non si ferma alle sole partecipazioni dirette né la norma individua il limite della catena di controllo – la cui disciplina di riferimento è contenuta nell’art. 2359 del codice civile - e soprattutto neppure quello per la individuazione del mero collegamento che si sostanzia nella partecipazione compresa fra il 50% ed il 21% dell’intero capitale sociale. La norma non richiama le aziende speciali e le istituzioni come invece faceva riferimento la legge che delegava l’attività del Commissario Cottarelli[3] e pertanto a rigore di una interpretazione strettamente letterale tali soggetti vengono esclusi dal perimetro del piano operativo di razionalizzazione e si ritiene che neppure la “vis espansiva” di alcune pronunce della Corte dei Conti, che interpretavano discipline sulle società, possono ritenere che esse siano ricomprese.

L’obiettivo del piano operativo di razionalizzazione è quello di procedere ad una riduzione delle società partecipate anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- eliminazione società non indispensabili: la locuzione “non indispensabili” rafforza quanto già disposto nell’art. 3 comma 27 citato e deve leggersi nel senso che l’attività della società non è diversamente ottenibile in altro modo o meglio non è ottenibile dal “mercato”. Preme infatti ricordare che secondo l’art. 3 comma 27 citato gli oggetti delle società che possono essere detenibili sono : (i) la produzione di servizi o attività strettamente necessarie alla finalità istituzionale dell’ente o (ii) la produzione di servizi di interesse generale nei limiti di competenza dell’ente stesso. Ora secondo recente sentenza della Corte Costituzionale i servizi di interesse generale coincidono nel nostro ordinamento con i servizi pubblici locali e secondo altro orientamento del Consiglio di Stato i servizi pubblici sono quelli previsti per legge e pertanto la legge disciplina l’ampiezza della classe dei servizi pubblici. Se ne deve quindi concludere che sono i servizi strettamente necessari al perseguimento del fine istituzionale dell’ente che debbono essere “indispensabili” allorché non reperibili sul mercato;
- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- eliminazione di partecipazioni in società con oggetto analogo o simile: trattasi del noto principio della non proliferazione degli organismi esterni alla PA che hanno attività analoga;
- aggregazione su scala più vasta per le società che svolgono servizi pubblici locali, per il cui commento si rinvia alla seconda parte;
- contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione: (i) degli organi amministrativi; (ii) degli organi di controllo, (iii) delle strutture aziendali; (iv) riduzione delle relative remunerazioni.

Pare significativo un primo frammento interpretativo: tutti i criteri enunciati hanno un elevato contenuto soggettivo tranne quello riferito alla “soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti” che è stato inserito con emendamento all’ultimo momento. Peraltro l’emendamento è stato recepito solo in parte in quanto, il testo originario, prevedeva il termine temporale del 30/09/2014 cui fare la conta dei dipendenti e aggiungeva anche un altro limite rappresentato dal fatturato inferiore a 100.000,00 euro. Essendo tale criterio l’unico a valenza oggettiva, vale la pena riportare le considerazioni contenute nella relazione del Commissario Cottarelli sul punto, nel tentativo di rintracciare una prima forma di interpretazione – nonostante pare oramai chiarito che il Governo non ha inteso fare proprie la maggior parte delle tesi sostenute dal Commissario.

“Chiusura delle “scatole vuote””: Un numero molto elevato di partecipate non ha dipendenti o ne ha molto pochi (almeno 3.000 con meno di 6 dipendenti, probabilmente di più tenendo conto che per molte non si hanno informazioni in proposito; Tavola III.2). In circa metà delle partecipate dei comuni censite dal Cerved il numero dei dipendenti è inferiore al numero delle persone che siedono nei consigli di amministrazione.¹⁷ Almeno 1.300 (anche qui probabilmente una sottostima) hanno un fatturato inferiore a 100.000 euro (e il numero raddoppia se si arriva al milione di euro; Tavola III.3). Si tratta quindi di piccole società¹⁸ con il sospetto che molte siano state create principalmente per dare posizioni di favore a qualche amministratore o dipendente. Le partecipate che, a una certa data passata (per esempio il 31 dicembre 2013) avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti dovrebbero essere dismesse e l’attività, se necessaria, dovrebbe essere reincorporata nell’ente partecipante.

Il contenuto del piano operativo comprende una specifica Relazione tecnica e deve evidenziare:

- le società coinvolte;
- i tempi di attuazione delle azioni previste nel piano;
- le modalità di attuazione che quindi dovranno essere indicate per singole azioni (cessioni, fusioni, scissioni ecc);
- il dettaglio dei risparmi da conseguire.

I tempi di operatività sono:

- entro il 31 marzo 2015 redazione del piano operativo di razionalizzazione che compete nel caso di enti pubblici locali: al presidente della provincia o al sindaco, al direttore generale e al dirigente del servizio partecipazioni;
- entro 31/12/2015 il termine entro il quale deve essere conseguito (in tutto o in parte) il risultato della riduzione;
- entro il 15 marzo del 2016 redazione di una relazione sull’attuazione del piano operativo contenente i risultati ottenuti.

Il piano operativo e la relativa relazione tecnica, una volta adottati, vanno inoltrati alla Corte dei Conti e pubblicati sul sito istituzionale dell’ente come pure la relazione successiva contenente i risultati ottenuti alla data del 15/03/2016.

La pubblicazione costituisce adempimento in ottemperanza alle disposizioni del D.lgs 33/2013.

Si rilevano le seguenti ulteriori particolarità.

Il comma 613 tiene a precisare che le deliberazioni di scioglimento, liquidazione e gli atti di dismissione di società costituite o partecipate per effetto di disposizione di legge:

- a) sono disciplinate unicamente dal codice civile rafforzando, quindi la rilevanza della disciplina codicistica che in materia di società pubbliche non viene derogata neppure in questo caso e fatto salvo alcune particolarità di cui in appresso;
- b) afferiscano unicamente il rapporto societario e quindi essendo disciplinate dal codice civile non necessitano di abrogazione o modifica delle norme originarie in forza delle quali si era costituita o acquisita la partecipazione.

Il comma 614 estende alle operazioni di attuazione del piano operativo di razionalizzazione le disposizioni dell'art. 1 comma da 563 a 568 ter che trattano:

- i commi da 563 a 568, la mobilità del personale delle società a partecipazione pubblica;
- il comma 568 bis, alcune specificità di esenzione tributaria delle operazioni di cessione di partecipazione o di liquidazione di società a partecipazione pubblica, che quindi si applicano a tutti gli atti di esecuzione del piano e precisamente:
 - o a) “” allo scioglimento della società controllata direttamente o indirettamente. Se lo scioglimento è in corso ovvero è deliberato non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, gli atti e le operazioni posti in essere in favore di pubbliche amministrazioni in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa. In tal caso i dipendenti in forza alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono ammessi di diritto alle procedure di cui ai commi da 563 a 568 del presente articolo. Ove lo scioglimento riguardi una società controllata indirettamente, le plusvalenze realizzate in capo alla società controllante 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”;
 - o b) “all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014. In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, 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. “
- Il comma 568-ter riprende alcune specificità del personale delle società a partecipazione pubblica e precisamente: “Il personale in esubero delle società di cui al comma 563 che, dopo l'applicazione dei commi 565, 566, 567 e 568, risulti privo di occupazione ha titolo di precedenza, a parità di requisiti, per l'impiego nell'ambito di missioni afferenti a contratti di somministrazione di lavoro stipulati, per esigenze temporanee o straordinarie, proprie o di loro enti strumentali, dalle stesse pubbliche amministrazioni.”

A questo punto potrebbe essere interessante capire quanto sono le relazioni “ricognitorie” che riguardano le società partecipate dai soggetti individuate dall’art. 1 comma 611 in discussione. Limitandoci alle società partecipate dagli enti locali se ne rintracciano almeno tre:

- 1) La relazione ex art. 3 comma 27 della legge di stabilità per il 2007 (L. 244/2007).

I termini per esperire la relazione ricognitoria prevista dall’art. 3 comma 27 e per la connessa dismissione della partecipazioni non più detenibili è stato prorogato già in due occasioni. Con l’ultima di tali modifiche, il testo novellato della legge di stabilità ora prevede: "Il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e' prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile". [4]

A questo punto sembrerebbe (il condizionale è sempre di obbligo) che al 6 marzo 2015 scada il termine prorogato per la relazione ricognitoria e per il tentativo di messa in vendita, con procedure di evidenza pubblica, della partecipazioni non più detenibili;

- 2) la relazione ex art. 34 comma 20 e ss. del D.L.179/2012 che riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete[5].

Tale relazione, i cui termini di redazione e approvazione sono scaduti al 31.12.2014, è particolarmente articolata, ha come obiettivo:

a) verificare la conformità dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali a reti a quelli comunitari;

b) rendere trasparenti le condizioni economiche dell’affidamento superando le c.d. asimmetrie informative del mercato;

c) fissare le scadenze degli affidamenti riconducibili a tre fattispecie: (i) affidamenti conformi ai modelli comunitari con contratti di affidamento con scadenza determinata: gli affidamenti proseguono fino alla loro scadenza naturale; (ii) affidamenti non conformi (e non conformati nelle more) scadono al 31.12.2013; (iii) affidamenti conformi ma con contratto senza una scadenza espressamente prevista: scadono al 31.12.2013 se non interviene prima la determinazione di una scadenza; (iii) società già quotate in borsa (e loro controllate ex art. 2359 cod. civ.) con affidamenti diretti assentiti alla data del 1/10/2003 i predetti affidamenti scadono: (iii/a) alla scadenza prevista nel contratto di affidamento o negli atti che regolano il rapporto; (iii/b) cessano improrogabilmente al 31/12/2020.

Tale relazione per essere redatta deve preliminarmente definire quali sono i servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete nonché tenere conto delle deroghe espresse contenute nella legge stessa. Per quanto attiene i servizi pubblici locali a rete potrebbe prendersi a riferimento la tabella III.1 a pagina 15 della Relazione del Commissario Cottarelli: in essa risultano i servizi pubblici di gestione del ciclo idrico integrato, igiene ambientale, distribuzione del gas, trasporto pubblico locale e produzione di energia. Nel contempo la legge esclude la relazione de qua per i seguenti servizi: distribuzione del gas, distribuzione di energia elettrica nonché gestione di farmacie comunali.

- 3) la relazione ricognitoria di cui si è detto in commento all’art. 1 comma 611.

* * *

L'art. 1 comma 611 sulla legge di stabilità 2015 porta una seconda sezione che riguarda la organizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete e modifica l'art. 3 bis del D.L. 138/2011 convertito con modifiche nella Legge 148/2011[6].

Si ricorda, per inciso, che la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete è caratterizzata da due principali peculiarità: da un lato il perimetro territoriale in cui viene esercitato il servizio è quello dell'ambito che ha dimensione sovra comunale e solitamente provinciale o regionale e dall'altro lato la presenza di un'autorità o ente di ambito che assomma in se le funzioni del "regolatore", sottraendole ai singoli comuni che compongono l'ambito. La identificazione di ambiti sovra comunali rappresenta una risposta in termini di economie di scale e di ottimo tecnico dimensionale che non potevano essere raggiunti in servizi svolti su scala mono comunale. Ed i servizi a rete sono quelli caratterizzati da importanti investimenti in reti o infrastrutture o beni strumentali, il cui ritorno, tramite la tariffa praticata all'utenza, diviene elemento decisivo di sostenibilità del sistema e più facilmente raggiungibile su bacini di utenza più vasti.

La prima novità introdotta dalla legge di stabilità e contenuta nel comma 609 punto a) riguarda la partecipazione obbligatoria agli enti di ambito ed in caso di inerzia, decorso il 1 marzo 2015 ovvero entro 60 giorni dalla istituzione o designazione dell'ente di governo, interviene il Presidente della Regione come sostituto ad acta previa diffida ad adempiere entro trenta giorni.

La seconda novità riguarda l'adozione della relazione prescritta dall'art. 34 comma 20 del d.l.179/2012 conv. in legge 221/2012:

- che deve essere redatta dall'autorità o ente di governo (in ciò confermando il precedente orientamento);
- che le deliberazioni dell'ente di governo di adozione della relazione sono valide quando assunte dai competenti organi dello stesso senza necessità di ulteriori deliberazioni preventive o successive degli organi degli enti partecipanti all'organo di governo;

La terza novità riguarda il contenuto delle relazione che si discosta, almeno nominalmente da quanto prescritto dall'art. 34 comma 20 su menzionato e prescrive che tale relazione illustrativa:

- o dia conto dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per la forma di affidamento;
- o dia motivazione con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio;
- o contenga un piano economico – finanziario:

§ al fine di assicurare la realizzazione degli investimenti infrastrutturali necessari al soggetto affidatario;

§ che a sua volta contenga le proiezioni, per il periodo di durata dell'affidamento dei costi e dei ricavi, degli investimenti e relativi finanziamenti;

§ e nel caso in cui la forma di gestione sia in House providing, contenga:

- l'assetto economico – patrimoniale della società;
 - il capitale proprio investito;
 - l'ammontare dell'indebitamento
 - e sia da aggiornare ogni triennio;
- o il piano economico finanziario dovrà essere asseverato da: (i) un istituto di credito o (ii) intermediario finanziario di cui all'art. 106 del TULB (d.lgs 385/1993), o (iii) società di revisione.

La quarta novità riguarda l'obbligo per gli enti locali affidanti in house di:

- a) accantonare, contestualmente all'affidamento e successivamente per ogni triennio (di durata del piano economico finanziario) nel proprio bilancio pro quota una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto nel triennio;
- b) a consolidare il proprio bilancio (consuntivo) con quello del soggetto affidatario in house e con ciò integrando, con valenza di interpretazione estensiva, quanto disposto in tema di consolidamento dei conti come previsto dall'art. 147 quater del Tuel (d.lgs 267/2000). [7]

La quinta novità riguarda la disciplina del subentro di un altro soggetto all'originario concessionario e ciò anche per effetto di operazioni societarie effettuate con operazioni trasparenti comprese fusioni o acquisizioni (di aziende). Tale disciplina prevede:

- il principio della prosecuzione, senza soluzione di continuità nella gestione del servizio fino alle scadenze stabilite e con ciò riaffermando che la procedura trasparente attraverso la quale si determina un sub ingresso di un diverso soggetto concessionario (ovvero socio privato del soggetto gestore) non inficia la legittima prosecuzione del servizio con ciò fugando ogni dubbio come invece affermato da orientamenti succedutesi nel tempo[8];
- la possibilità che, anche su istanza del subentrante, si accerti (o ri accerti) la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico- finanziario al fine di procedere:
 - o all'aggiornamento del termine di scadenza nel senso che sarà possibile stabilire un allungamento della scadenza per motivi connessi al riequilibrio economico finanziario della gestione del servizio a rete o dei servizi, atteso che il legislatore utilizza il plurale;
 - o che l'allungamento del termine di durata di una o più concessioni risponde al principio del riequilibrio del sinallagma contrattuale tipico delle concessioni giacché lo stesso legislatore richiama espressamente l'art. 143 comma 8 del d.lgs 163/2006;
 - o che la verifica per il ri accertamento compete all'Autorità di regolazione.

La sesta novità riguarda la riscrittura della disciplina dei finanziamenti con fondi europei che ordinariamente sono assegnati agli enti di governo o direttamente ai soggetti gestori; ora vengono preferiti i soggetti gestori selezionati tramite procedure ad evidenza pubblica

La settima novità riguarda la esclusione dal patto di stabilità dei proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione in borsa, di partecipazioni in società di gestione dei

servizi pubblici locali di rilevanza economica allorché utilizzati per spese in conto capitale. Il legislatore identifica anche i codice SIOPE in relazione a tali entrate e precisamente: E4121 relativo alle alienazioni di partecipazioni in imprese di pubblici servizi e E4122 relativo alla alienazioni di partecipazioni in altre imprese.

Da ultimo all'art. 3 bis del d.l. 138/2011 convertito nella L. 148/2011 viene aggiunto il comma 6 bis che estende le disposizioni dell'articolo in commento anche al settore rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'Autorità indipendente.

* * * *

In conclusione si deve rilevare che alcuni principi cardine della relazione del commissario Cottarelli non sono stati tradotti in legge ed in particolare il vero nuovo principio, qualificato con la relativa locuzione anglosassone di "ceck and balances" in base al quale, secondo il Commissario, l'ente locale mantiene una propria autonomia in merito alla decisione di detenere partecipazioni o nella costituzione di nuova società limitatamente ad una serie di attività tassativamente individuate: il Commissario le enuncia nella Tabella III. 1 di pagina 15. L'autonomia sarebbe comunque temperata dal fatto che la decisione dovrà essere assunta dall'organo consigliare e quindi aperta alla massima trasparenza del dispiegarsi dei diversi orientamenti politici nonché la possibilità di un vaglio ulteriore da parte dei cittadini. Su quest'ultimo punto sembra che il Commissario intenda introdurre due principi: da un lato garantire la massima trasparenza, così come oggi avviene con la pubblicazione sul sito internet del Comune della relazione per la gestione dei servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 34 comma 20 e ss del D.L. 179/2012, e dall'altro lato consentire il vaglio della cittadinanza con qualche potere di intervento sulla decisione assunta. Diversamente per le attività non contemplate nella tabella di cui sopra, la decisione dell'ente locale di mantenere la partecipazione o di costituire nuove società sarà rimessa al vaglio di un'altra autorità o ente pubblico, rievocando, a tutto tondo, l'intervento dell'Autorità Antitrust, già sperimentato con altre disposizioni di legge, non più in vigore.

Soffermandosi al contenuto della Tabella III. 1 si rivengono i seguenti settori per i quali l'ente locale ha un autonomia decisoria:

Consorzio bacino Imbrifero

Servizi pubblici di rilevanza economica a rete (servizio idrico integrato, gas, energia elettrica, rifiuti, trasporto pubblico locale)

Gestioni Immobili limitatamente al patrimonio indisponibile (incluso patrimonio naturale e verde pubblico)

Illuminazione pubblica

Manutenzione delle strade

Ricerca scientifica (esclusivamente per Università e Regioni)

Servizi Amministrativi (esclusivamente per uso interno delle amministrazioni controllanti)

Società di Trasformazione Urbana

Musei, biblioteche, cineteche

Servizi cimiteriali

Servizi sociali e sanitari (inclusi Asilo nido)

Gruppi di Azione Locale.

Pertanto risulta ora che ogni decisione rimane di competenza esclusiva di ogni ente locale, fatto salvo le autorità di ambito o ente di ambito per i servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete,

circa la dismissione o mantenimento delle partecipazioni in società di capitali e fatto salve evoluzioni legislative che si preannunciano oramai imminenti.

[1] Partner Studio Commerciale Associato Boldrini, dottore commercialista e revisore contabile

[2] per un commento alla Relazione Cottarelli ci si permette rinviare a “Il piano di razionalizzazione delle società partecipate dagli enti locali secondo Cottarelli: una prima lettura “ a cura Studio Boldrini, in questa rivista.

[3] art. 23 del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014 conv. con mod. nella legge n. 89 del 23/06/2014

[4] Art. 1, comma 569 della L. 27 dicembre 2013, n. 147, come modificata dal D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla L. 2 maggio 2014, n. 68.

[5] DECRETO-LEGGE 18 ottobre 2012, n. 179: Art. 34 (Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni)

20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20.

Per gli affidamenti in cui non e' prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013

22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

23. Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, e' inserito il seguente:

"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".

24. All'articolo 53, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, la lettera b) e' abrogata.

25. I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

DECRETO-LEGGE 30 dicembre 2013, n. 150- Art. 13 Termini in materia di servizi pubblici locali

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio e' espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.

2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.

3. Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

4. Il presente articolo non si applica ai servizi di cui all'articolo 34, comma 25, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

[6] Art. 3-bis. (Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali).

1. 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, e' 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. Decorso 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.

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.

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 ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa.

5. **COMMA ABROGATO DALLA L. 27 DICEMBRE 2013, N. 147. (22)**

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. (22)

AGGIORNAMENTO (22): La L. 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto (con l'art. 1, comma 550) che le presenti modifiche 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.

AGGIORNAMENTO (23) : Il D.L. 30 dicembre 2013, n. 150 convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2014, n. 15 ha disposto (con l'art. 13, comma 2) che "La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1

[7] Art.147-quater (Controlli sulle società partecipate non quotate).

1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

(...).

4. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in fase di prima applicazione, agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per l'anno 2014 agli enti locali con popolazione superiore a 50.000 abitanti e, a decorrere dall'anno 2015, agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ad eccezione del comma 4, che si applica a tutti gli enti locali a decorrere dall'anno 2015, secondo le disposizioni recate dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate partecipate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

presente decreto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, con la predisposizione dei bilanci relativi all'esercizio 2015 e successivi".

[8] Cfr Cons. Stato sez. V sent. N. 8376/2009