



*COMUNE DI UTA*

PROVINCIA DI CAGLIARI

**Piano operativo di razionalizzazione delle società e  
delle partecipazioni societarie direttamente o  
indirettamente possedute dal Comune**  
(articolo 1 commi 611 e seguenti della legge 190/2014)

## **1. Premessa**

La legge 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) all'articolo 1, comma 611, 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, 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".

Il processo di razionalizzazione deve tener 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 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.

Il successivo comma 612 della legge 190/2014 prevede che i sindaci definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, indicante le modalità ed i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

## **2. Il quadro normativo e giurisprudenziale**

Le decisioni assunte dal Legislatore in quest'ultimo decennio si sono caratterizzate per l'introduzione graduale dei vincoli di finanza pubblica, tipici delle Pubbliche Amministrazioni, anche alle società partecipate: si pensi alle norme in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, alla disciplina e limiti in materia di personale e di incarichi, ai limiti alla composizione degli organi societari, ai limiti ai compensi degli amministratori, alle norme sulla trasparenza ed anti-corruzione e così via.

Oltre a queste norme, però, quella che più di tutte ha inciso maggiormente sulla "limitazione soggettiva della capacità di agire degli enti locali in materia societaria" è rappresentata dall'art. 3, comma 27 e seguenti della Legge 244/2007 e riconducibile ai principi in tema di concorrenza e di mercato sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

In particolare, la partecipazione pubblica a società di capitali deve rispettare le condizioni previste dell'art. 3, comma 27, della L. 244/2007 che così recita:

“Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, 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”.

Il successivo comma 28 così recita:

“L'assunzione di nuove partecipazioni ed 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”. Tale norma, confermata dall'art. 3, comma 611, della Legge 190/2014, individua le seguenti casistiche di società ammesse:

a) società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente. Rientrano in tale tipologia le società strumentali di cui all'art.13 del D.L. 223/2006.

A tal proposito il Consiglio di Stato, sez. V, con la Sent. 5214/2010 ha affermato che “solo” le società strumentali rientrano nella previsione normativa di “società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali”.

b) società che producono servizi di interesse generale, nell'ambito del livello di competenza dell'ente.

c) società 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 D.Lgs. 163/2006, nell'ambito del livello di competenza dell'ente.

Per individuare l'ambito delle società di cui al punto b) occorre considerare che il concetto di “servizio di interesse generale” è un concetto di derivazione comunitaria e si riferisce a servizi, forniti dietro corrispettivo o meno, che siano considerati di interesse generale dall'autorità pubblica e conseguentemente assoggettati a specifici obblighi di pubblico servizio. Secondo il Libro verde sui servizi di interesse generale della Comunità Europea “l'espressione “servizi di interesse generale” non è presente nel Trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione “servizi di interesse economico generale” che invece è utilizzata nel Trattato. E' un'espressione più ampia di “servizi di interesse economico generale” e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (...)”.

Dunque rientrano nella categoria dei “servizi di interesse generale” sia i servizi pubblici locali di rilevanza economica che quelli privi di rilevanza economica. In proposito si è anche espresso il giudice contabile il quale, con parere della Sezione di controllo della Lombardia n. 124 del 14.03.2011, è intervenuto in materia rilevando che “secondo consolidato orientamento (Consiglio di Stato, sez. V, Sent. 3767/2009) la categoria dei servizi di interesse generale coincide tout court con quella dei servizi pubblici locali”.

Secondo la Corte, “tale approccio trova conferme nella recente giurisprudenza costituzionale [Corte Costituzionale, Sent. 325/2010].

Il giudice delle Leggi ha, infatti, precisato che “la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all’ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo (...). Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno infatti riferimento ad un servizio che: è reso mediante un’attività economica; fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette cioè a realizzare fini sociali) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni”.

Sull’argomento si era precedentemente espressa anche la Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per il Veneto, con la delibera n. 5 del 15.01.2009, nella quale si afferma che, qualora la verifica dell’attività svolta da un società “non risulti strettamente propedeutica alla realizzazione dell’attività dell’ente e della relativa mission, in via subordinata, potrà comunque ammettersi l’adesione alla società qualora questa produca servizi di interesse generale. A livello comunitario, con questa espressione si intendono sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Rientrano in tale categoria i servizi offerti dalle grandi industrie di rete quali energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni, nonché la sanità, l’istruzione e i servizi sociali, nonché qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico. Tali servizi devono rilevare nell’ambito dei livelli istituzionali di competenza dei soggetti partecipanti e partecipati, ed avere un impatto immediato sulla collettività locale.”

Il comma 27 dell’art. 3 della L. 244/2007 precisa che il mantenimento di partecipazioni nelle società che producono servizi di interesse generale è ammesso per le pubbliche amministrazioni “nell’ambito dei rispettivi livelli di competenza”; è dunque preclusa ad un ente locale la partecipazione in una società che, seppure abbia per oggetto attività astrattamente qualificabili come di interesse generale, non siano coincidenti con sue competenze istituzionali. In proposito, con la citata delibera 5/2009 la Corte rileva che la norma in commento richiede quale presupposto per il mantenimento della partecipazione pubblica “la funzionalizzazione” dell’attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici, attribuiti ad una pubblica amministrazione. (...) La valutazione di stretta necessità, da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l’attività che costituisce l’oggetto sociale (art. 2328 c. 2 n. 3 c.c.) e le attività di competenza dell’ente, quali derivanti dal l’attuale assetto istituzionale, che vede i Comuni, le Province e le Città metropolitane titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite – secondo i noti criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - , con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.”

Con la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 611, legge 190/2014) il legislatore, nel confermare quale norma cardine dell’ordinamento in materia di partecipazioni societarie pubbliche l’art. 3 commi 27 e seguenti della legge 244/2007, introduce l’obbligo per le regioni, le province autonome 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, di avviare, a decorrere dal 1 gennaio 2015, 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, 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.

### **3. Le partecipazioni dell'ente**

Partecipazioni dirette:

#### **in società di capitali**

4. ABBANOVA SPA  
in consorzi
5. C.A.C.I.P. - Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari

#### **In fondazioni**

6. FONDAZIONE VILLA A.D.A.

Partecipazioni indirette

partecipazioni attraverso C.A.C.I.P. - Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari

7. TECNOCASIC S.P.A.

|Analisi delle partecipazioni

#### **Società' Abbanoa S.p.a.**

Sede legale Nuoro Via Straullu n. 35  
Capitale Sociale al 09/07/2014 € 192.020.411  
Quota di partecipazione Comune di Uta: 0,0712045%  
Quota di partecipazione Regione Sardegna: 65.41%  
Quota di partecipazione Comune di Cagliari: 9,24%  
Quota di partecipazione altri enti: 25,28%  
Tipo di partecipazione: Diretta  
Risultati di bilancio anno 2013 € 71.967.535  
Valore della produzione anno 2013 € 359.057.989  
Patrimonio netto anno 2013 € 225.242.948  
Spesa per il personale anno 2014 € 56.002.332  
Unità di personale a tempo indeterminato anno 2014: 1.367

Attività svolta: la Società gestisce il servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale unico della Sardegna.

La società nasce dalla fusione e integrazione delle società che prima gestivano il servizio idrico e infatti subentrata nei contratti di fornitura. La legge Regionale n. 29/1997 istituiva un unico ambito regionale per la gestione del servizio idrico integrato, sulla base di quanto precedentemente disciplinato dalla legge n. 36/1994. Il processo produttivo riguardante Abbanoa è relativo ad un'attività che, nel suo complesso, costituisce servizio pubblico essenziale non interrompibile, concerne in particolare, i servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione e potabilizzazione di acqua ad uso civile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

La grave situazione economico-patrimoniale che ha caratterizzato i primi anni di vita della società sembra aver trovato una positiva soluzione con il processo di ricapitalizzazione per € 154.000.000 che si è completato nel corso dell'anno 2014. L'aumento di capitale sociale avvenuto nel 2014 è stato integralmente sottoscritto dalla Regione Sardegna che, oggi pertanto è diventato il socio di maggioranza assoluta con oltre il 65% della titolarità delle azioni.

Si tratta di una società a totale partecipazione pubblica in quanto i soci sono i comuni della Sardegna.

### **Cacip - Consorzio Industriale e Provinciale di Cagliari**

Sede legale Cagliari – viale Diaz, n. 86

Capitale Sociale € 20.736

Quota di partecipazione Comune di Uta: 5%

Quota di partecipazione Comune di Cagliari: 30%

Quota di partecipazione Provincia di Cagliari: 40%

Quota di partecipazione altri enti: 25%

Tipo di partecipazione: Diretta

Risultati di bilancio anno 2013: €443.850

Valore della produzione anno 2013: € 25.538.534

Patrimonio netto anno 2013: 47.485.251

Spesa per il personale anno 2013 € 2.770.854

Unità di personale a tempo indeterminato anno 2013: 36

Attività svolta: Il Consorzio gestisce l'area industriale di Cagliari che si estende per una superficie totale di circa 9.200 ettari.

Il Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari è stato istituito nel 1961 con la nominazione CASIC. Nel 1991, per effetto della legge 5 ottobre 1991 n. 317 si trasforma in ente pubblico economico.

Nel novembre 2008 al CASIC subentra il Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari, istituito con la legge regionale 25 luglio 2008 n. 10 "Riordino delle funzioni in materia di aree industriali". Il Consorzio svolge attività di promozione e di sviluppo industriale nell'ambito dei territori nei quali agisce, in particolare si occupa dell'infrastrutturazione nell'area di propria competenza e della gestione di servizi diretti a promuovere l'attività di insediamento e sviluppo dell'industria nel territorio.

Il Comune sta procedendo alla richiesta dei dati anche contabili relativi al 2014.

### **FONDAZIONE VILLA A.D.A.**

Sede legale: Uta – Via su Pixinali s.n.c.

La Fondazione Villa A.d.a. offre servizi e prestazioni sociali, assistenziali e sanitarie prioritariamente a persone svantaggiate in quanto portatrici di disabilità fisiche e/o psico fisiche e anziane.

Lo stretto dettato della norma si riferisce esclusivamente alle società ed alle partecipazioni dirette e indirette detenute dal Comune e pertanto resterebbero esclusi dal campo di applicazione del presente piano le Fondazioni, le Aziende Speciali ed i Consorzi.

Nella Fondazione è comunque presente un Consiglio di Amministrazione composto da tre Amministratori comunali. Il Comune ha partecipato con un fondo patrimoniale del valore stimato in € 2.162.695,74 e un Fondo di gestione per l'avviamento dell'attività istituzionale della Fondazione di importo non superiore a 50.000,00. Al momento tale fondo è ancora in fase di restituzione.

### **Tecnocasic S.P.A.**

Sede legale Cagliari – viale Diaz, n. 86

Capitale Sociale € 1.000.000

Quota di partecipazione CACIP: 100%

Tipo di partecipazione: Indiretta

Risultati di bilancio anno 2013: € 420.331

Valore della produzione anno 2013: € 49.426.758

Patrimonio netto anno 2013: € 1.440.819

Spesa per il personale anno 2013 € 13.315.150

Unità di personale a tempo indeterminato anno 2013: 253

Attività svolte:

1. Termovalorizzazione dei rifiuti solidi e urbani: i rifiuti industriali sono inceneriti in una linea di combustione con forno a tamburo rotante, in grado di trattare circa 30.000 tonnellate all'anno. L'energia termica prodotta viene anch'essa recuperata e trasformata in energia elettrica. I rifiuti urbani: L'impianto di termovalorizzazione è costituito da tre forni di incenerimento a griglia mobile e può ricevere quotidianamente oltre 600 tonnellate di rifiuti urbani. L'energia termica prodotta viene e trasformata in energia elettrica.

2. Compostaggio: l'impianto è costituito da due distinte linee di trattamento una di potenzialità pari a 24.000 t/anno dedicata esclusivamente alla frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata comunale da cui si ottiene come prodotto finale "il compost di qualità" utilizzabile come fertilizzante; la seconda linea, di potenzialità pari a 49.000 t/anno, tratta la frazione organica originata dalla preselezione meccanica dei rifiuti solidi urbani conferiti all'impianto di incenerimento da cui si ottiene un prodotto meno pregiato ma caratterizzato da una elevata stabilità biologica utilizzabile come materiale di ricoprimento delle discariche o cave dismesse.

3. Trattamento chimico fisico: I rifiuti inorganici vengono destinati al trattamento chimico fisico ed inertizzazione. I liquidi inorganici, ed altre svariate tipologie di residui, trovano la specifica tecnologia di trattamento che permette di eliminare le componenti di maggior impatto inquinante.

## **4. Piano operativo di razionalizzazione**

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali.

La locuzione “non indispensabili” conferma e rafforza quanto già disposto dall’articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008 e deve intendersi nel senso che l’attività della società non è diversamente ottenibile in altro modo o, meglio, non è ottenibile dal “mercato”.

Infatti, secondo l’art. 3, comma 27, sopraccitato, gli oggetti delle società che possono essere detenibili devono riguardare: la produzione di servizi o attività strettamente necessarie alla finalità istituzionale dell’ente; la produzione di servizi di interesse generale nei limiti di competenza dell’ente stesso.

Secondo i recenti orientamenti della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato i servizi di interesse generale coincidono con i servizi pubblici locali e sono solo quelli previsti per legge. Pertanto, sono “indispensabili” i servizi strettamente necessari al perseguimento dei fini istituzionali allorquando non siano reperibili sul mercato.

Si procede di seguito a valutare la detenibilità o meno delle società partecipate dal Comune di Uta:

Le partecipazioni dirette in Abbanoa S.p.a e C.A.C.I.P. sono ritenute indispensabili.

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori.

Il Comune di Uta non detiene partecipazioni dirette in società composte da soli amministratori. Non risultano altresì partecipazioni indirette in società composte da soli amministratori

c) soppressione delle società che risultino composte da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

Non risultano partecipazioni dirette e indirette in società con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

d) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni. Aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica

Le società partecipate direttamente e indirettamente dal Comune non svolgono attività analoghe o simili.

e) contenimento dei costi di funzionamento delle società

Le partecipazioni dirette in Abbanoa S.p.a e C.A.C.I.P. non consentono un controllo né tanto meno un’influenza notevole e pertanto non vi è la possibilità diretta per il Comune di Uta di incidere sui costi di funzionamento di tali enti.