



**COMUNE DI MISILMERI**  
**PROVINCIA DI PALERMO**

**RELAZIONE TECNICA**  
**al Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni dirette ed indirette**  
**(art. 1, c. 612 della L. 190/2014)**

## 1. Premessa e quadro normativo di riferimento

L'avvio del processo di razionalizzazione delle partecipate delle amministrazioni locali è avvenuto con l'art. 23 del decreto legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, che ha attribuito al Commissario straordinario per la spesa pubblica, l'obbligo di predisporre "un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali... individuando in particolare specifiche misure:

- a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle relative attività;
- b) per l'efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale o internazionale;
- c) per la cessione di rami d'azienda o anche dipersonale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni attività e servizi".

Il programma redatto dal Commissario straordinario, pubblicato il 7 agosto 2014, ha individuato una serie di misure per l'efficientamento del sistema, attraverso la riduzione del numero delle partecipate, l'aumento della trasparenza e la riduzione dei costi di amministrazione.

La legge di stabilità 2015 ha, quindi, introdotto uno specifico strumento per realizzare in un arco di tempo determinato specifici obiettivi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie anche degli enti locali, con la finalità di ridurre il numero delle partecipazioni ed ottenere risparmi dei costi.

Le norme di riferimento sono contenute nell'art. 1, commi 611 e segg. della legge n. 190/2014 e delineano un orizzonte temporale di un anno entro il quale gli enti dovranno verificare il raggiungimento di un nuovo obiettivo *dispending review*:

- in base al comma 611 il processo di razionalizzazione prende avvio il **1° gennaio 2015**;
- in base al comma 612, entro il **31 marzo 2015**, il sindaco deve definire ed approvare, sulla base di una relazione tecnica, il piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni, pubblicandolo sul sito istituzionale e trasmettendolo alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti;
- entro il 31 dicembre 2015 debbono conseguirsi i risparmi indicati nel piano;
- entro il 31 marzo 2016 deve essere predisposta e pubblicata sul sito istituzionale una relazione sui risultati conseguiti, che deve essere inviata alla Corte dei Conti.

E' evidente che la predisposizione del Piano operativo costituisce soltanto una fase del più complesso procedimento destinato a perfezionarsi con la relazione sui risultati obiettivamente conseguiti da inviare alla Corte dei Conti entro il 31 marzo 2016; il termine di predisposizione ed approvazione di tale Piano non è, dunque, perentorio (cfr. *Linee guida per la predisposizione del Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie*, di INVITALIA, in [www.spl.invitalia.it](http://www.spl.invitalia.it), marzo 2015).

Quanto alla competenza all'approvazione del Piano operativo, valorizzando il dato letterale del comma 612 dell'art. 1, della legge n. 190/2014, si è ritenuto che la competenza sia dell'organo monocratico, essendo chiamato in causa il consiglio comunale solo nel processo attuativo del Piano operativo laddove le misure di razionalizzazione prevedano adempimenti che intercettano la competenza dell'organo deliberativo, come nelle ipotesi di riorganizzazione dei servizi pubblici locali ovvero la dismissione di partecipazioni societarie o la messa in liquidazione di società ( cfr. *Linee guida*, cit., Prima nota sulle disposizioni in materia di ambiti territoriali ottimali nonché di aggregazione e razionalizzazione delle società partecipate, ANCI, 23 marzo 2015).

La presente relazione tecnica, dopo aver effettuato una puntuale ricostruzione del portafoglio di partecipazioni detenuto dal comune, nonché delle caratteristiche e delle criticità di ciascuna, deve effettuare una analisi dei possibili scenari di riorganizzazione, proponendo le azioni di riordino ritenute più efficaci.

Tale analisi deve essere effettuata nel rispetto dei criteri guida previsti dall'art. 1, comma 611, della legge n. 190/2014, di seguito indicati:

- 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.

Meritano particolare attenzione, con riguardo al portafoglio delle partecipazioni del Comune, i criteri di cui alle lettere a), c) ed e).

### **INDISPENSABILITA' DELLA PARTECIPAZIONE**

Il primo criterio indicato dal legislatore è quello di eliminare le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. E' opportuno evidenziare che il comma 611 fa salvo l'obbligo, imposto dall'art. 3, comma 27 della legge n. 244/2007, di dismettere le partecipazioni non direttamente finalizzate alla soddisfazione degli interessi istituzionali. La nuova norma, pertanto, obbliga gli enti a ridurre o contenere le partecipazioni detenute legittimamente, cioè quelle mantenute a seguito della ricognizione imposta dalla legge di stabilità del 2008 in quanto ritenute strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali. Si precisa, ulteriormente, che l'art. 4 della legge regionale n. 7/2011 ha escluso dal raggio di applicazione dell'art. 3, comma 27 della legge n. 244/2007 "le partecipazioni obbligatorie per legge e che fanno riferimento a servizi istituzionali". La legge di stabilità 2015, dunque, impone di intervenire su quelle società che, pur essendo armoniche rispetto ai fini istituzionali dell'ente, non appaiano indispensabili per la loro soddisfazione. La nozione di indispensabilità deve essere declinata in due direzioni: sia rispetto agli obiettivi (i beni e servizi forniti dalla società sono essenziali rispetto agli obiettivi che rientrano nelle finalità istituzionali) sia rispetto ai mezzi (è essenziale che tali beni e servizi siano forniti dagli enti locali). Ne consegue che laddove venga riscontrata la sussistenza della funzionalità delle attività rispetto alle finalità istituzionali da parte della società, occorre comunque verificarne l'indispensabilità rispetto alle altre formule organizzative, ovvero rispetto all'internalizzazione o esternalizzazione al mercato, dimostrando in concreto l'imprescindibilità dello strumento societario anche rispetto ai risultati raggiunti, nonché rispetto ai criteri di qualità, economicità ed efficacia del servizio, risultando contraria alle finalità della norma ( contenimento della spesa pubblica) cedere una partecipazione e poi acquistare gli stessi servizi sul mercato a condizioni economiche sconvenienti.

### **ANALOGIA O SIMILARITA' DELLE ATTIVITA'**

Il criterio di cui alla lett.c) del comma 611 prevede di eliminare le partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali. La ratio della norma è quella di evitare la proliferazione degli organismi esterni, con duplicazione di costi; ed impone di censire anche organismi non aventi forma societaria, al fine di poter verificare l'eventuale sovrapposibilità di attività svolte da questi ultimi con attività svolte da società partecipate; nell'ipotesi in cui ciò si dovesse verificare l'ente deve procedere ad eliminare la partecipazione, anche se tale evenienza dovrebbe essere scongiurata dal fatto che in Sicilia l'attività di ricognizione imposta dalla legge finanziaria 2008 si estendeva, ai sensi del richiamato art. 4 della l.r. 7/2011, anche "alle fondazioni, enti, istituzioni ed organismi comunque denominati".

### **CONTENIMENTO DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO**

Il criterio di cui alla lett. d) del comma 611 è correlato all'impatto sulla compressione dei costi di politiche di razionalizzazione del personale e dei costi fissi di struttura. Qui vengono in considerazione una serie di norme settoriali nonché scelte aziendali mirate a dimensionare i costi delle strutture organizzative. Per meglio comprendere il contesto e i vincoli già prescritti, si riportano, di seguito, i principali riferimenti normativi vigenti, con l'evidenziazione delle peculiarità previste:

<p><b>Art. 1, comma 718, legge n. 296/2006 – Incompatibilità amministratori</b></p>	<p>Fermo restando quanto disposto dagli articoli 60 e 63 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, l'assunzione, da parte dell'amministratore di un ente locale, della carica di componente degli organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società.</p>
<p><b>Art. 1, comma 725, legge n. 296/2006 – Compenso amministratori</b></p>	<p>Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dalle società indicate nel primo periodo del presente comma.</p>
<p><b>Art. 1, comma 729, legge n. 296/2006 – Numero degli amministratori</b></p>	<p>Il numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, non può essere superiore a tre, ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore all'importo che sarà determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nelle società miste il numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali comprendendo nel numero anche quelli eventualmente designati dalle regioni non può essere superiore a cinque. Le società adeguano i propri statuti e gli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.</p>
<p><b>Art. 1, comma 734, legge 296/2006 – Divieto di nomina amministratore</b></p>	<p>Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi.</p>
<p><b>Art. 16 D.L. 90/2014 convertito dalla legge n. 114 del 2014 (Nomina dei dipendenti nelle società partecipate)</b></p>	<p>All'articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modificazioni:  a) il comma 4 è sostituito dal seguente:  <b>"4. Fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato devono essere composti da non più di tre membri, ferme restando le disposizioni in materia di incompatibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013. In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio";</b>  b) il comma 5 è sostituito dal seguente:  <b>"5. Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge e fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, devono essere composti da tre o da cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. A tali società si applica quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del comma 4".</b></p>
<p><b>Art. 1 legge 120/2011 – Parità di genere qualora non vi sia amministratore unico</b></p>	<p>Lo statuto prevede, inoltre, che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti.</p>
<p><b>Art. 7, comma 2, D.Lgs. n. 39/2013 – Inconferibilità di incarichi a componenti di</b></p>	<p>A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della</p>

organo politico di livello regionale e locale	<p>stessa regione, non possono essere conferiti:</p> <p>a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;</p> <p>b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);</p> <p>c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;</p> <p>d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.</p> <p>3. Le inconferibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti della stessa amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che, all'atto di assunzione della carica politica, erano titolari di incarichi.</p>
<p>Art. 1, comma 554, della legge n. 147 del 2013</p> <p>Riduzione del 30% del compenso degli amministratori</p> <p>Giusta causa revoca amministratori se risultato economico negativo per due anni consecutivi</p>	<p>A decorrere dall'esercizio 2015, 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, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. <b>Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori.</b> Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante</p>
<p>Art. 13, comma 1, D.L. 223/2006, conv. in L. 248/2006</p>	<p>Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capital interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati 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, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società o enti.</p>

## 2. Ricognizioni delle partecipazioni dell'Ente

Le partecipazioni societarie sono le seguenti:

	DENOMINAZIONE	% DI PARTECIPAZIONE	DURATA	OGGETTO
1	COINRES Consorzio Intercomunale Energia e rifiuti	13,48%	In liquidazione ope legis	Consorzio di gestione dell'ex ATO PA 4 del ciclo dei rifiuti, con funzioni di regolamentazione e di gestione in house del servizio
2	S.R.R. - Società Palermo Provincia Ovest	17,49	31/12/30	Società per la regolamentazione del servizio rifiuti ATO 4 con funzioni di governo dell'ambito territoriale di riferimento

COINRES: Consorzio intercomunale – Rifiuti Energia e Servizi.

Il Comune detiene una quota di partecipazione pari al 13,48%.

Il Coinres è stato costituito nel 2003 ai sensi degli artt. 23 e 25 della L- 142/90 e per garantire la gestione integrata della raccolta dei rifiuti.

I Comuni che le fanno parte sono 22 oltre la Provincia di Palermo che detiene una quota del 10%.

La partecipazione del predetto Ente è stata imposta dalla legge che ha obbligato tutti gli Enti, facenti parte dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 4.

La società è stata posta in liquidazione ai sensi dell'art. 19 della L.R. n. 9/2010 che ha riformato il sistema organizzativo del ciclo dei rifiuti e di fatto a seguito della L.R. 2/2013 a decorrere dall'1/10/2013 non effettua più il servizio che allo stato è svolto da un Commissario nominato dal Presidente della Regione, con ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. n. 152/2006.

La Struttura Commissariale che opera per conto del Comune, si avvale della struttura organizzativa del personale della società in liquidazione. I mezzi per lo svolgimento del servizio sono forniti invece dal Comune.

Il Comune continua a sostenere, finanziandoli attraverso la tariffa rifiuti, i costi di funzionamento e di amministrazione del consorzio posto in liquidazione.

Allo stato attuale, risente che il Tribunale ha annullato la delibera di approvazione dei bilanci di esercizio relativi agli anni 2007, 2008 e 2009 disponendo le trasmissioni degli atti della Procura della Repubblica di Termini Imerese e della Procura della Corte dei Conti.

Allo stato attuale non risulta neanche che il commissario liquidatore abbia trasmesso il bilancio di inizio di liquidazione anche se richiesto.

Si suggerisce pertanto, di accelerare il percorso già intrapreso dal Comune per una ricostituzione del servizio di gestione dei rifiuti da affidare in base ad una gara ad evidenza pubblica ad un soggetto esterno individuato dal soggetto ARO (ambito di raccolta ottimale) costituito dall'Ente.

2. Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti A.T.O. n. 14 “ Palermo Provincia Ovest (S.R.R.).

Il Comune detiene una quota di partecipazione pari ad ~~13,48~~ <sup>17,49</sup> %.

La Società è stata costituita il 07 ottobre 2013 nel 2012, ai sensi della L.R. 08/04/2010 n. 9 per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti ATO n. 13 “Palermo provincia Ovest (S.R.R.), con durata prevista 31/12/2030.

La società si occupa della gestione integrata dei rifiuti, ed è funzionalmente strumentale all'Ente locale. Infatti, la società non è destinata ad erogare un servizio pubblico locale, bensì a svolgere una funzione di regolamentazione del servizio.

La partecipazione del comune alla predetta Società è stata prescritta ope legis, ai sensi del combinato disposto di cui alla L.R. 08/04/2010 n. 9, D.P. n. 531 del 04/07/2012, L.R. 26/2012 e Circolare n. 1 del 16/05/2012 dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità.

Pertanto per le motivazioni superiormente rappresentate, nessuna discrezionalità è riconosciuta all'Ente in merito alla gestione alla suddetta società partecipata, essendo il percorso previsto per legge, al fine di garantire l'attuazione in Sicilia del nuovo modello di gestione del ciclo integrato di rifiuti, così come indicato dalla normativa nazionale.

Alla data attuale, tuttora non è operativa in quanto sebbene sia stato approvato dal CDA lo stesso non è stato approvato dall'assemblea in , nè sono stati posti in essere gli adempimenti preposti dalla L.R. 9/2010

**Il Segretario Generale**  
(Dott.ssa Pietra Quartuccio)