



Empoli (FI) 31 gennaio 2024

oggetto: COSTITUZIONE DI UNA HOLDING DI PARTECIPAZIONI E CONFERIMENTO DELLE PARTECIPAZIONI DETENUTE DAL COMUNE DI EMPOLI NELLE SOCIETA' ALIA SERVIZI AMBIENTALI S.P.A. E AGENZIA PER LO SVILUPPO DELL'EMPOLESEVALDELSA S.C.P.A

Sottoponiamo all'attenzione del Consiglio Comunale le nostre osservazioni relative all'operazione di cui all'oggetto.

Premesso

- che nell'approssimarsi della consultazione elettorale per il rinnovo del Consiglio Comunale fissata nel 8/9 giugno 2024 con **limitazione dell'attività agli atti urgenti e improrogabili** dal decreto di indizione dei comizi elettorali, che deve essere pubblicata il 24 aprile 2024, sarebbe opportuno e democratico lasciare l'opzione di costituzione della "holding di partecipazione" ai nuovi amministratori;
- che la costituzione della "holding di partecipazione" non riveste caratteri di urgenza ed improrogabilità stante il fatto che la stessa è funzionale alla partecipazione nella HolCo, holding di partecipazione prevista dall'Operazione Multiutilty, approvata con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 93 del 18/10/2022, che non è ancora stata avviata e che, presumibilmente, non lo sarà entro il termine di indizione dei comizi elettorali;
- che, in modo surrettizio, l'attuale progetto di costituzione della "holding di partecipazione" da parte degli 11 Comuni dell'Empolese Val d'Elsa sostituisce il progetto della cosiddetta "holding di secondo livello" senza apportare modifiche sostanziali rispetto alle eccezioni sollevate dalla Corte dei Conti che ha espresso parere negativo con Deliberazione della Sezione di Controllo della Toscana n. 50/2023/PAS;

- che, come indicato nella proposta di delibera (pag. 19) del Consiglio comunale, "si tratta di una società Holding plurienti avente come oggetto esclusivo la gestione delle partecipazioni in società che svolgono servizi pubblici a rilevanza economica";
- che l'art. 3, comma 3, d.lgs. 201/2022, fissa il principio secondo il quale "Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva" che amplifica il concetto della consultazione aggiungendo anche il confronto con eventi pubblici dei cittadini;

considerato che

- La definizione di "holding di secondo livello" utilizzata nel progetto precedente e, implicitamente ripresa nell'attuale, è tecnicamente errata non consentendo l'esatta prospettiva del ruolo del Comune nella gestione dei servizi pubblici allontanandolo da una presenza diretta nella gestione e, quindi, negli indirizzi funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali del servizio pubblico, quelli definiti dall'art. 3, comma 1, del citato d.lgs. 201/2022 e cioè quelli che "rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità".

Il livello di una società si misura in rapporto alla partecipazione del socio, nel caso il Comune, e, per tale motivo, la holding di partecipazione è una società di primo livello rispetto al Comune. Non è una banale sottolineatura lessicale, è una puntualizzazione che colloca il Comune nella giusta posizione in funzione del suo ruolo istituzionale.

Prima della costituzione della Multiutility Toscana, il Comune era socio di Publiservizi, primo livello, che, a sua volta, era socia, ad esempio, di Acque S.p.A., secondo livello. Il Comune, con gli altri Comuni soci, aveva il controllo diretto di Publiservizi e attraverso la stessa, pur in modo annacquato, non potendo condizionare gli amministratori di Publiservizi e, quindi,

nemmeno quelli di Acque S.p.A. per effetto di quanto stabilito dall'art. 2364 del Codice civile, avere informazioni dirette della gestione del servizio. Dopo la costituzione della "Multiutility Toscana" la situazione non si modifica essendo l'attuale ALIA Servi Ambientali, una società di primo livello che ha sostituito Publiservizi, ma, dopo la costituzione della "holding di partecipazione", Acque S.p.A., diventerà una società di terzo livello, allontanandosi ulteriormente il ruolo del Comune, e dopo la costituzione di "HolCo, la holding pubblica di tutti i Comuni soci di ALIA, diventerà una società di quarto livello cancellando definitivamente ogni possibilità per il Comune di aver accesso alla documentazione della società e di avere conoscenza del bilancio di Acque S.p.A. solo dopo il filtro di quattro Consigli di Amministrazione e di tre assemblee soci cui non potrà partecipare.

Anche i dividendi, per i quali confermiamo la nostra contrarietà alla loro distribuzione, subiranno quattro decurtazioni per consentire la copertura dei costi di gestione e la patrimonializzazione delle quattro società intermedie. Come evidenziato dalla Corte dei Conti, Sezione di Controllo della Toscana n. 50/2023/PAS, la diminuzione delle entrate, per il Comune, equivale ad un costo poiché riduce la sua capacità di spesa.

- l'indicazione che trattasi di società con esercizio di attività esclusiva alla partecipazione di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica risponde al vero, attualmente, solo per la gestione dei rifiuti, attività di ALIA Servizi e Ambiente, ma non per gli altri servizi.

Dopo la costituzione della Holding pubblica (HolCo) e della separazione della gestione dei rifiuti nella OpCo, come previsto dal progetto "Multiutility Toscana", la Holding di partecipazione dell'Empolese Val d'Elsa sarà una finanziaria pura, che partecipa in una società altrettanto finanziaria pura, la HolCo, che, a sua volta partecipa in una ulteriore finanziaria pura, ALIA che avrà separato la gestione dei rifiuti.

L'attività finanziaria, limitata alla riscossione di dividendi, senza la previsione alcuna attività operativa, è una funzione istituzionale?

- L'art. 4 del d.lgs. 175/2016 impone che "Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società" e, al comma successivo precisa che "Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, **costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:**"
 - a. produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
 - b. progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (codice degli appalti);
 - c. realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
 - d. autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
 - e. servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016".

Nessuna delle attività indicate, sia direttamente che indirettamente, è svolta dalla "holding di partecipazione" alla quale è attribuita l'unica funzione finanziaria di

riscuotere e distribuire dividendi, funzione che può essere realizzata, come indicato nella delibera con parere negativo della Sezione di Controllo della Corte dei Conti Toscana n. 50/2023/PAS, con il ricorso ad un patto parasociale o struttura simile che garantirebbe una valorizzazione del ruolo e funzione degli Enti Locali eliminando costi inutili e aumentando le entrate per i Comuni, fatto particolarmente importante in una fase di tensione economica e finanziaria dell'Amministrazione Pubblica che può essere alleggerita senza aggiungere ulteriori costi ai cittadini e utenti.

Una valutazione che dovrebbe essere tenuta in giusta considerazione anche per la costituzione della Holding pubblica (HolCo) che si trova nelle medesime condizioni, ossia quelle di non garantire i ruoli e le funzioni istituzionali degli Enti Locali soci e con costi inutili, nel caso specifico anche più elevati considerato che è previsto un Consiglio di Amministrazione composto da 5 consiglieri.

Nelle altre Multiutility prese a modello per la costituzione della Multiutility Toscana, i soci pubblici non sono rappresentati da una holding finanziaria pubblica ma partecipano direttamente nella società o sono raggruppati in un patto parasociale come nel caso di HERA S.p.A.

- l'art. 5 del d.lgs. 175/2016, prevede che le amministrazioni pubbliche debbano motivare, nella costituzione di società, in merito al rispetto delle finalità istituzionali, ma queste, come emerge dalla proposta di delibera del Consiglio comunale, sembra essere solo quella di assicurare la presenza nel Consiglio di Amministrazione della holding pubblica (HolCo), superando la quota del 5% come stabilito nel patto parasociale sottoscritto in occasione della fusione costitutiva della Multiutility Toscana, per avere il diritto alla nomina di un proprio amministratore individuato nell'Amministratore unico della "holding di partecipazione" garantendogli, in questo modo, una remunerazione che soddisfi anche l'attività svolta nella holding di partecipazione (pag. 4).

La nomina della stessa persona come Amministratore della holding di partecipazione e componente del Consiglio di Amministrazione della Holding

Pubblica (HolCo) configura, però, una situazione di incompatibilità vietata dal d.lgs. 39/2013.

- L'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. 175/2016 stabilisce che la costituzione di società o l'acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento:

- a. al perseguimento delle finalità istituzionali: dare risposte alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti;
- b. la convenienza economica: riferita alla gestione del servizio non ad una società finanziaria che produce costi riducendo le entrate, per minori dividendi, ai Comuni;
- c. la sostenibilità finanziaria: la capacità della società di autofinanziarsi attraverso la realizzazione di ricavi ed una corretta gestione dei costi; i dividendi che la società incasserà per poi distribuirli ridotti ai soci, non sono ricavi, sono proventi, i ricavi sono quelli prodotti dalle società operative, quelle che erogano i servizi, controllate dalla Multiutility Toscana, ossia ALIA Servizi e Ambiente, con gestione sia ordinaria che straordinaria, di competenza del Consiglio di Amministrazione che, per quanto stabilito dal Codice civile è l'unico e vero domino della società.
- d. la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa: principi che competono agli eletti dal popolo la cui realizzazione è una delle componenti del mandato elettorale e per i Comuni è il principale.

Gli amministratori che hanno l'unico obiettivo economico e finanziario, cioè lo scopo delle società come stabilisce l'art. 2247 del Codice civile: il profitto, per la sua massimizzazione dovranno ridurre i principi citati per evitare inadempimenti del mandato ricevuto.

Del resto, gli amministratori non eletti dal popolo sono nominati non per perseguire una finalità sociale, ma per la gestione economica di un servizio e per garantire il profitto.

La "holding di partecipazione", proprio per la sua natura e funzione non potrà mai garantire quanto imposto dall'art. 4 r 5 del d.lgs. 175/2016-

- L'art. 20, comma 2 del d.lgs. 175/2016, esclude la possibilità di costituzione di una società quando l'Ente locale detenga "c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali", situazione esistente per il Comune con la partecipazione in ALIA, che diverrà una holding finanziaria con la separazione della gestione dei rifiuti e quella nella Holding pubblica con la costituzione della HolCo. Nella letterale interpretazione si potrebbe intendere che l'esclusione debba valere anche per la partecipazione di una holding di Comuni in un'altra holding di Comuni come sarebbero sia ALIA, post separazione dell'attività operativa, che la HolCo.
- l'attuale ipotizzata "holding di partecipazione" non modifica in modo sostanziale ed efficace quella precedente che è stata bocciata dalla Corte dei Conti, sono infatti apportati solo alcune variazioni, come quella dell'assunzione di dipendente per evitare di incorrere nella violazione dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 laddove stabilisce che una società pubblica non può non avere dipendenti o avere un numero di dipendenti inferiore al numero degli amministratori, oppure detenere partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate; duplicazione che si riscontra in ALIA Servizi Ambientali, sino alla non auspicata quotazione in borsa, o dalla costituenda "holding pubblica" (HolCo) per evitare la quale è stata inserita la partecipazione degli 11 Comuni interessati in "Agenzia per lo Sviluppo dell'Empolese-Valdelsa S.c.p.a.", di modesto valore e marginale rispetto alla partecipazione in ALIA Servizi Ambientali, e, peraltro società consortile che per il suo oggetto e per la partecipazione

della Camera di Commercio e delle associazioni di imprenditori e sindacati sarebbe opportuno restasse estranee a manovre di pura natura finanziaria.

Sono modalità poco corrette che possono essere tollerate, anche se non condivise, in società private perchè i costi di una gestione inopportuna sono a carico del patrimonio privato, ma inaccettabili in una gestione pubblica dove non possono essere sprecate le risorse che sono patrimonio della comunità, ossia del popolo.

- la documentazione messa a disposizione dei cittadini è confusa e precaria avendo ommesso anche di allegare documenti e atti citati che non è stato possibile esaminare.

Business Plan

- I ricavi della holding di partecipazione sono quantificati con riferimento ai dividendi distribuiti da ALIA S.p.A., senza, peraltro, nessuna indicazione di come si formano gli utili, un business plan della stessa sarebbe stato opportuno e necessario, anche nella considerazione che gli utili del 2023, pari a 11 milioni di euro aumentano a 32 milioni del 2024, una variazione pari a tre volte quelli dell'anno precedente che dovrebbe essere documentata a dimostrazione della loro reale consistenza. Affermare semplicemente che sono stati desunti dal business plan predisposto da ALIA il 31.03.2023 non è sufficiente nella logica della trasparenza della gestione delle risorse pubbliche e della possibilità del loro controllo da parte dei cittadini prevista dall'art. 1 del d.lgs. 33/2013.
- Non tiene conto del fatto che, stante il fatto che tra ALIA e la holding, si collocherà anche la Holding pubblica, la HolCo, che, necessariamente ne tratterà una parte a copertura dei propri costi di gestione e patrimonializzazione, e, pertanto, saranno inferiori a quelli indicati.
- Non si comprende come sia possibile prevedere un entrata di dividendi nella holding di partecipazione nell'anno 2024, quello corrente, quando le delibere dei Consigli comunali devono ancora essere adottate e la procedura di costituzione, regolata dall'art. 5 del d.lgs. 175/2016, prevede la

trasmissione della delibera alla Corte dei Conti e all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; la società può percepire i dividendi solo se costituita, iscritta al registro della imprese e titolare delle quote di partecipazione alla data del loro pagamento, fatto abbastanza improbabile.

- Si ritiene opportuno inoltre evidenziare che la ridistribuzione dei dividendi ai Comuni avrà una sospensione di un anno in quanto sarà possibile distribuirli solo dopo l'approvazione del bilancio che, normalmente, avviene l'anno successivo alla loro percezione, fatto che è rilevabile e confermato dallo Stato Patrimoniale del business plan. È possibile sempre corrispondere ai soci dividendi in acconto ma previa approvazione di un bilancio intermedio, fatto che non si evince dal business plan.
- È eccessivo e sproporzionato un costo di 78/79 mila euro per una società che, come affermato nella proposta di delibera, svolge esclusivamente la gestione della partecipazione in società, attualmente ALIA Servizi Ambientali e ASEV scpa e dal business plan non si rileva che siano previste nuove acquisizioni. una gestione amministrativa che si racchiude in poche righe di contabilità, quella di riscossione dei dividendi e della loro distribuzione ai soci, oltre alla formazione del bilancio che non richiederà particolare impegno considerata l'esiguità dell'attività, che però comporta oneri significativi quanto inutili:
 - € 15.000 per il revisore legale che sarà impegnato qualche ora in tutto l'anno:
 - € 5.000 per il service sistema informatico di cui non si capisce l'utilità per la dimensione dell'attività svolta:
 - € 9.000 per le spese amministrative e di segreteria, pure incomprensibile;
 - € 5.000 per rimborso spese / compenso amministratore unico ai quali dovrà aggiungersi la remunerazione a carico dei bilanci delle società partecipate che, si ripete, per le modalità da adottarsi può costituire una violazione della normativa relativa all'incompatibilità degli amministratori;

- € 31.250 per il costo del personale che certamente non è necessario per la gestione ma che è utile a superare il disposto di cui all'art. 20, comma 2, del d.lgs. 175/2016 che non consentono partecipazioni in "b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti".
- La quantificazione dell'ammortamento annuale in € 2.000 ed essendo assenti altre tipologie di immobilizzazioni, si può ipotizzare, che il costo della costituzione sia prevista in € 10.000, importo che sembra basso per un'operazione che prevede, oltre all'atto notarile, due perizie, imposte dall'art. 2343 del Codice civile, per la valutazione delle quote di partecipazione da conferire nella holding di partecipazione.

Conclusioni

Per quanto sopra premesso e considerato riteniamo inevitabile esprimere parere negativo all'operazione di costituzione della "holding di partecipazione" invitandovi, altresì a non aderire all'ipotesi di costituzione della "holding pubblica" (HolCo o Holding Toscana) ma di mantenere le quote di partecipazione diretta in ALIA Servizi Ambientali magari con una regolamentazione tra gli 11 Comuni dell'Empolese Val d'Elsa attraverso un patto parasociale che, peraltro, impedirebbe quanto paventato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, definendola negativa, ossia una posizione egemone del Comune di Firenze.

Comitato Trasparenza Per Empoli

Marco Cardone