

Interventi sul sistema delle aziende pubbliche del Comune di Ferrara

Informativa alla Commissione
Controllo Servizi Pubblici Locali

28 Settembre 2011

SOMMARIO

- 1. UN BILANCIO DEGLI ULTIMI DUE ANNI DI ATTIVITA' DELLA HOLDING FERRARA SERVIZI (HFS)
- 2. LA MANOVRA DI FERRAGOSTO E LE CONSEGUENZE SUL COMUNE DI FERRARA
- 3. CHE COSA SI PROPONE DI FARE ENTRO L'AUTUNNO (4 OPERAZIONI)
- 4. IL SISTEMA DELLE PARTECIPATE TRA UN ANNO

Definizioni

- **Servizio pubblico locale** (art.112 TUEL): i servizi che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività volte a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali
- Il Consiglio di Stato nel 2003 specifica: produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale

- **Servizio pubblico a rilevanza economica:**

Non esiste una definizione univoca.....

Possiamo però affermare:

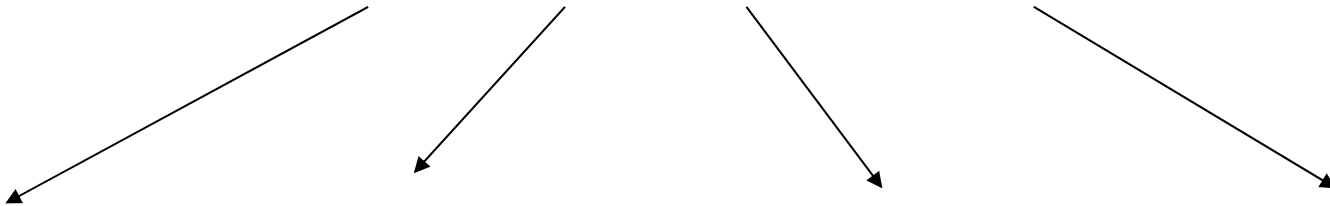
- un SPL per cui è rilevante la tutela della concorrenza (cioè alla gestione del quale potrebbero concorrere imprenditori privati)
- un SPL per cui è possibile il perseguimento dell'equilibrio economico (tra costi e ricavi)

1. LE AZIENDE PARTECIPATE DAL 2009 AL 2011

- La HFS fu creata nel dicembre 2006 (Ferrara TUA, Amsefc, Amsef, Ferrara Arte, Agea Reti, Acosea Impianti, partecipazione in Fiera)
- Per 18 mesi ha essenzialmente avuto le funzioni di:
 - adottare il **consolidato fiscale** (=compensazione tra perdite e utile) tra le aziende del gruppo
 - di compiere alcune **urgenti operazioni straordinarie** (armonizzazione statuti alla normativa *in house*, acquisizione da Hera dei rami Verde e DD, acquisto porzione ex Eridania, adozione primi strumenti di controllo).

- Nel luglio 2009 la HFS è divenuta il **perno del sistema di governo** delle aziende partecipate.
- **Abolizione di (quasi) tutti i CDA** delle aziende del gruppo, e istituzione di un **CDA Holding composto tra tre membri**.
- Il mandato era quello di operare un **drastico ammodernamento della gestione e del governo delle aziende pubbliche**.

Cosa si è realizzato in questi due anni (2009-2011)



HFS è divenuta, come persona giuridica, **A. U. di 3 società sulle 5 controllate** direttamente o indirettamente

Si è passati dai **sette dirigenti** presenti ad inizio 2008 ai **quattro** previsti per la fine 2011. **Tutti i direttori operativi** delle singole società **rispondono funzionalmente a HFS**

In tutte le società sono stati introdotti **strumenti regolamentari e programmatori** tali da **centralizzare il controllo di gestione**

Sì è adottato un **sistema di finanza infragruppo** che ha praticamente **azzerato il ricorso agli affidamenti bancari** per le spese di gestione e che ha le potenzialità per **ridurre in modo significativo anche il ricorso ai mutui**

2. LA MANOVRA DI FERRAGOSTO E LE CONSEGUENZE **SULLE AZIENDE PUBBLICHE DEL COMUNE**

Art. 4 D.L. 138



Reintroduce, di fatto, **l'art. 23 bis, l. 133/2008**, abrogato dal referendum di giugno, **sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (SPL) a rilevanza economica.**



Entro 12 mesi dall'entrata in vigore, e comunque prima di conferire o rinnovare gli affidamenti, gli enti locali adottano una delibera quadro, che va inoltrata alla Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (=Antitrust)

Modalità di affidamento dei SPL a rilevanza economica



Con procedura ad evidenza pubblica per **l'affidamento del servizio**, cui la società pubblica può partecipare (**ma con il rischio di perdere**)

Con procedura ad evidenza pubblica **per l'affidamento del servizio e per il socio della società pubblica pre-esistente**, socio che deve avere **specifici compiti operativi** e detenere almeno il **40% della società**

Cos'è escluso?

I non-SPL e gli SPL
che **non hanno
rilevanza economica**

Le farmacie, il gas e
l'energia elettrica, il
trasporto
ferroviario locale,
l'idrico.

Gli affidamenti di **valore pari o
inferiore ad € 900.000/anno**

E' possibile l'affidamento ***in house***

Le società
affidatarie ***in
house*** sono
assoggettate ai
vincoli del ***patto
di stabilità***

Le società
affidatarie ***in
house*** sono
assoggettate al
codice appalti

Le società
affidatarie ***in
house*** sono
assoggettate a
**norme
pubblicistiche per
il reclutamento
del personale**

Cosa succede agli affidamenti diretti attualmente in essere che non rientrano nelle tipologie della diapositiva precedente?

Se affidati a **società pubblica non quotata**, scadono improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione il **31 marzo 2012**

Se affidati a **società mista**, nella quale al socio privato, ancorché individuato con procedura ad evidenza pubblica, non siano stati attribuiti compiti operativi, scadono improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione il **30 giugno 2012**

Se assentiti alla data del 1 ottobre 2003 a **società quotata (o a controllate di questa)**, scadono improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione il **30 giugno 2013** se entro questa data la quota di proprietà pubblica non è scesa almeno al 40%; il 31 dicembre 2015 se entro questa data la quota di proprietà pubblica non è scesa almeno al 30%

E' necessario:



Esaminare i nostri affidamenti (attualmente tutti “diretti” a società *in house*, a parte il TPL, e quasi tutti di valore superiore ad € 900.000/anno)) e **stabilire quale sia la loro natura**: se sono SPL a rilevanza economica oppure no, se sono servizi strumentali a funzioni istituzionali dell’Ente, ecc. In sintesi: **se ricadono o meno nella disciplina della manovra estiva.**

Contemporaneamente:



Valutare le **opportunità derivanti dalla vendita di patrimonio mobiliare**, alla luce degli obiettivi di **riduzione del debito comunale** e di inserimento nel novero degli “**Enti virtuosi**”

L'incentivo: art. 5

- Gli enti locali che dismettano partecipazioni azionarie in società di servizi pubblici locali a rilevanza economica (diversi dal servizio idrico) hanno diritto ad un “premio” da spendere in interventi infrastrutturali **al di fuori del Patto di stabilità interno.**
- Tale fondo, a livello nazionale, è al momento dotato di 500 milioni di euro (per il 2013-2014).

- Il complessivo intervento (anche in forza della nuova disciplina) sulle aziende partecipate si compone quindi di due fasi:
- **PREDISPOSIZIONE DELLA DELIBERA QUADRO**
(in cui si rende chiara la strategia dell'ente)
- PRIMA FASE “soft” : quattro interventi immediati, oggetto delle prossime slides.
- SECONDA FASE “hard”: da realizzare a inizio 2012, per adempiere pienamente agli obblighi dell'art. 4

3. I QUATTRO INTERVENTI PROPOSTI (PRIMA FASE)

Oltre a **concludere il processo valutativo** (in corso da diversi mesi, poi sospeso dall'esito referendario) sulla **natura dei nostri affidamenti**, si propone di intervenire con scelte inerenti tanto la **natura societaria**, quanto il **riequilibrio degli asset infra-gruppo**, quanto la **ridefinizione degli affidamenti** di alcuni servizi nell'ambito dei **sistemi**:



AMSEFC - AMSEF

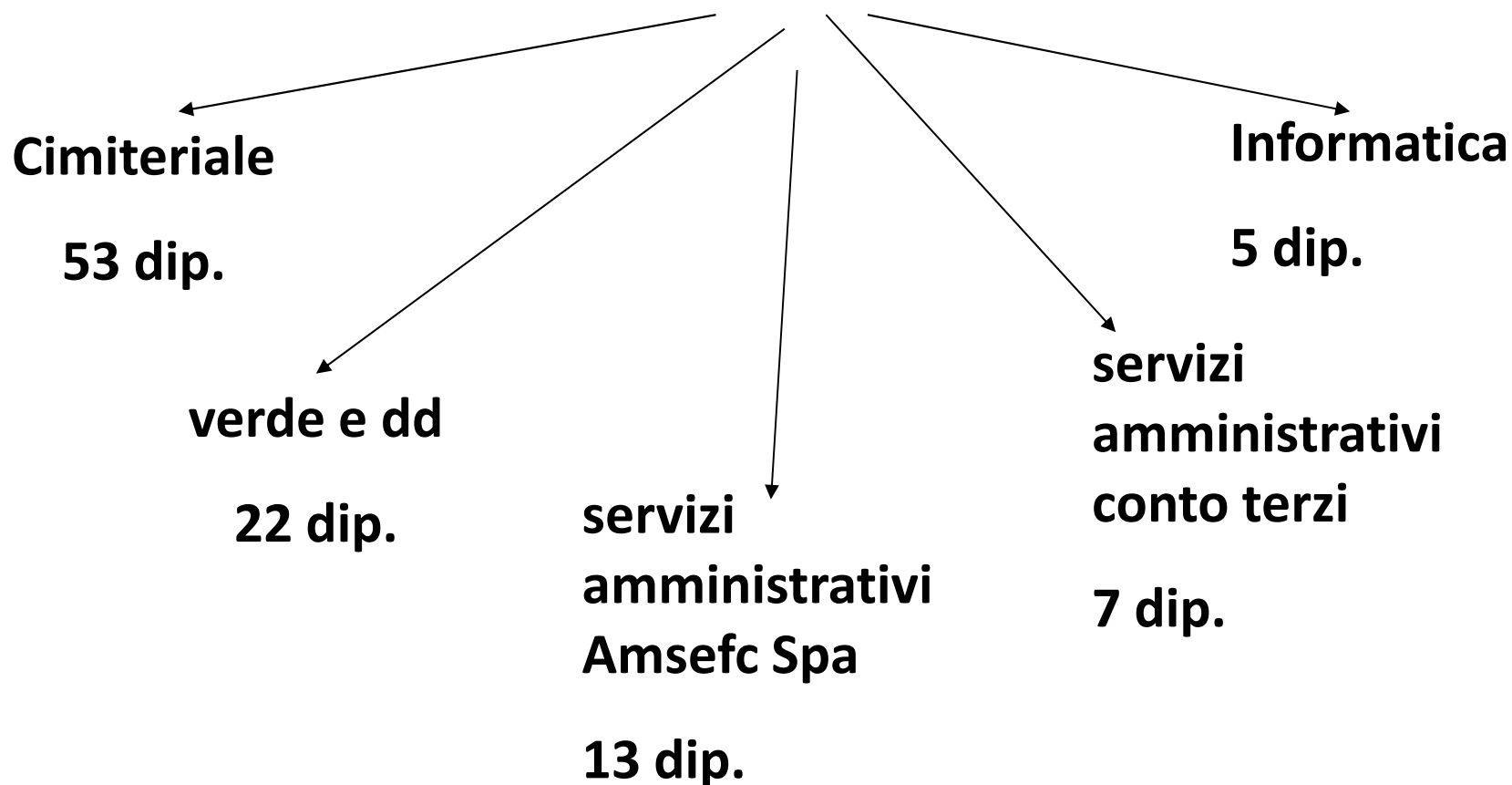
AFM

UN BREVE “REMINDER”

- **Amsefc**: affidataria di servizi in-house
Cura la gestione dei 38 cimiteri, del verde pubblico, della disinfezione e disinfestazione (DD), ha un ramo informatico ed uno di servizi amministrativi conto terzi, ad oggi esclusivamente al servizio della controllata AMSEF.
- **Amsef**: interamente posseduta da Amsefc, è un'azienda pubblica che opera in **un settore totalmente di mercato** (con 8 concorrenti privati). Si occupa di onoranze funebri.

SISTEMA AMSEFC - AMSEF

A luglio sono stati definiti i
rami d'azienda Amsefc:



Proposta 1: cessione dei rami servizi conto terzi e informatico ad Amsef.

PERCHE'?

AMSEF è **“a mercato”**, quindi più coerente con l'attività di **natura commerciale** del ramo informatico e dei servizi conto terzi.

AMSEF beneficerà di un **saldo positivo in termini di costi**, non dovendo più pagare per i servizi amministrativi (costo tra l'altro attualmente incrementato dall'IVA indetraibile), e di un maggior livello di **autonomia e di opportunità commerciali**

AMSEFC viene **sgravata di un'importante componente di costo**, oltre che degli storici appesantimenti in termini di **struttura burocratica**, e finalizzata all'esclusivo svolgimento del **servizio istituzionale**.

Proposta 2: passaggio di AMSEF direttamente sotto il controllo di Holding.

PERCHE'?

Vengono definitivamente **separate le attività di servizio pubblico** (svolte da AMSEFC) da quelle **commerciali** (svolte da AMSEF).

Si semplifica e si rende più **diretto il rapporto di governance** su AMSEF.

Si semplificano le **successive operazioni di scorporo di AMSEFC** (trattate di seguito), lasciando in AMSEFC solo i cespiti inerenti le attività svolte per il Comune.

Situazione attuale

Comune/Holding



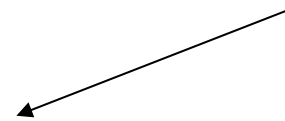
AMSEFC



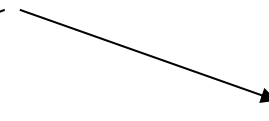
AMSEF

Situazione successiva

Comune/Holding



AMSEFC

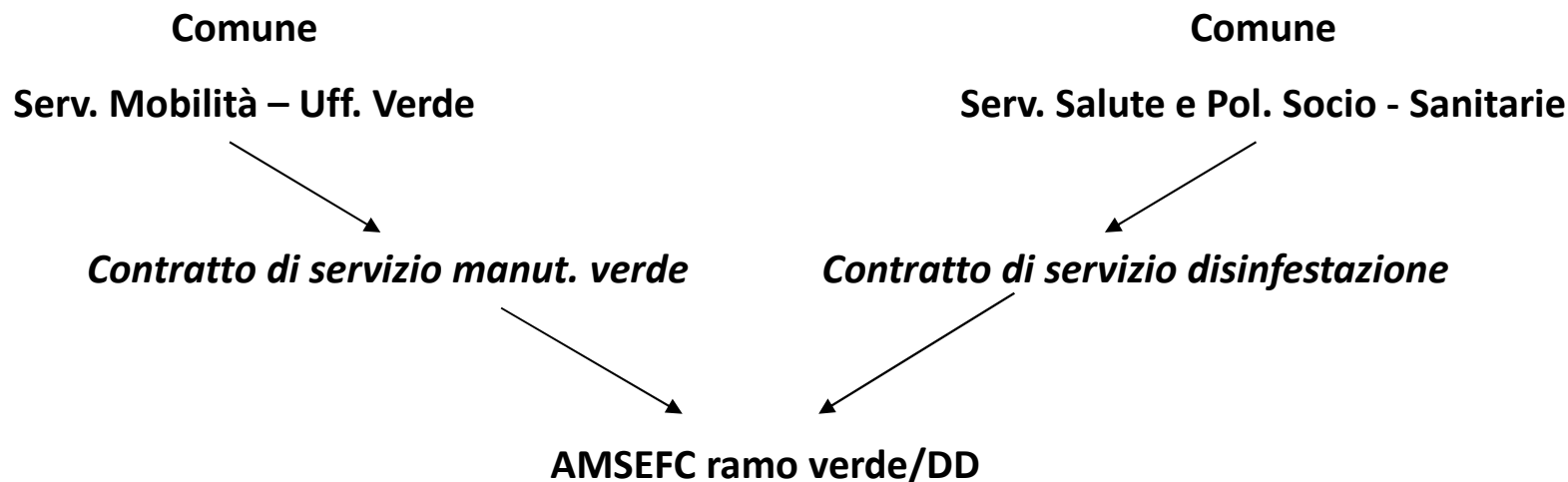


AMSEF

Proposta 3 : cessione a terzi tramite gara del ramo verde/dd.

PERCHE'?

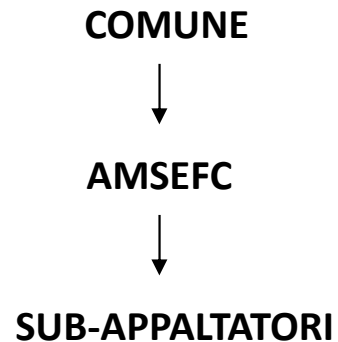
La manutenzione del verde e l'attività di disinfestazione sono disciplinate da due distinti contratti di servizio. **Non è pacifico se si tratti, in realtà, di affidamento di servizio pubblico** (non sono nemmeno servizi a domanda individuale), o di **attività strumentali al perseguimento dei fini istituzionali dell'Ente** (cura del patrimonio, prevenzione sanitaria, ecc.).



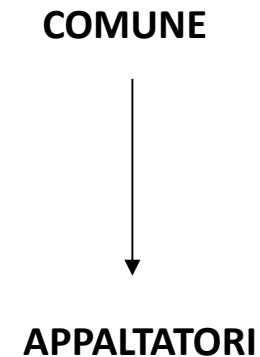
3.1 Perché cedere il verde?

Sul totale dell'attività manutentiva del verde, la percentuale di lavoro attualmente svolta direttamente da AMSEFC è trascurabile; AMSEFC svolge fundamentalmente **funzioni di controllo sull'attività dei sub-appaltatori**. Abbiamo quindi una **duplicazione delle strutture di controllo**: l'Ufficio Verde del Comune ed AMSEFC. La cessione del ramo d'azienda farà sì che le **funzioni di controllo saranno accentrate unicamente sull'Ufficio Verde** (recentemente rinforzato), con benefici attesi in termini di maggiore efficienza, efficacia ed economicità.

Situazione attuale



Situazione post-cessione



3.2. Perché cedere la disinfestazione?

Attualmente i proventi della DD sono equamente suddivisi tra quelli derivanti dalle prestazioni per il Comune e ciò che si incassa dai servizi “a mercato”.

Questa situazione non è più sostenibile: D.L. 12/08/2011, art. 4, c. 33 *“Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante (...) che (...) gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica (...) non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare.”*

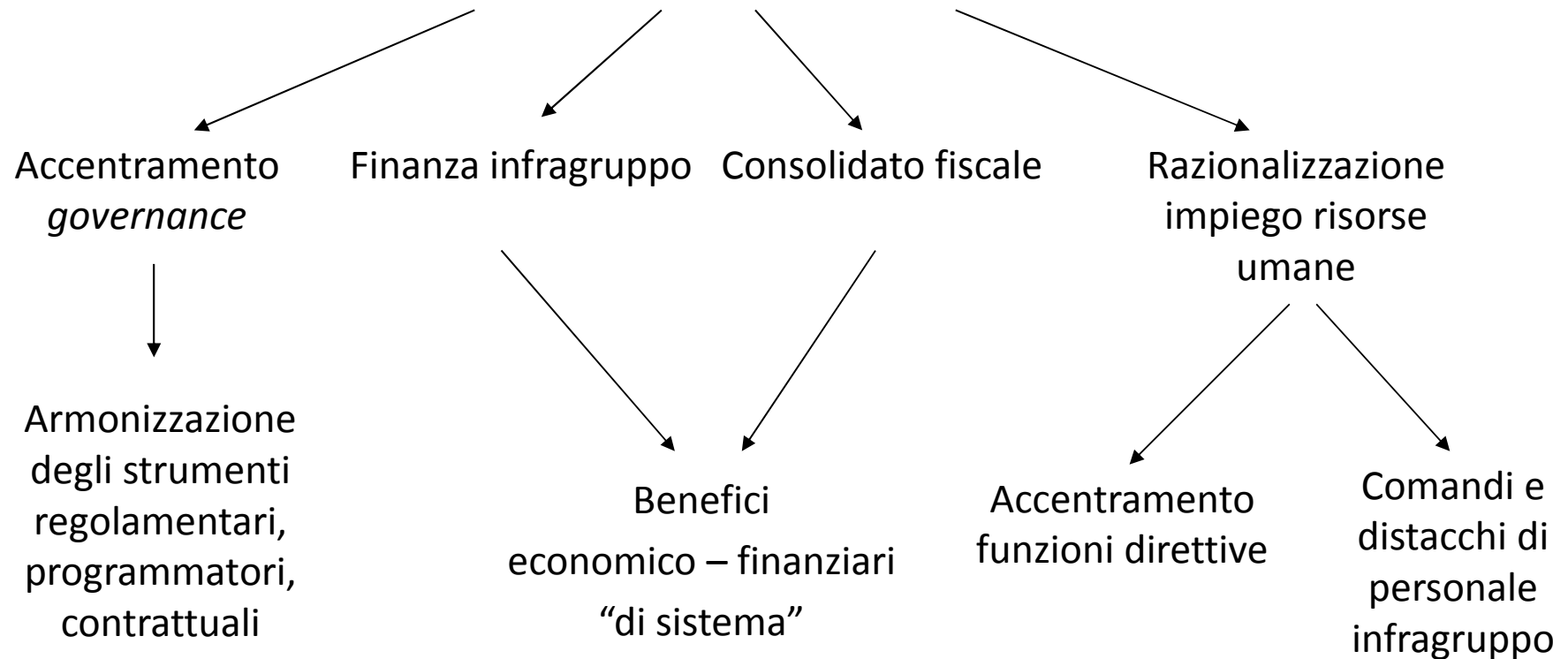
La cessione della DD tramite gara risolverà questo problema, mettendo i titolari nelle condizioni di poter **legittimamente espandere l'attività “a mercato”**.

La cessione della DD diviene quindi un **incentivo anche per l'acquisizione del Verde**.

Proposta 4 : trasformazione di AFM in società di capitali e inclusione in holding.

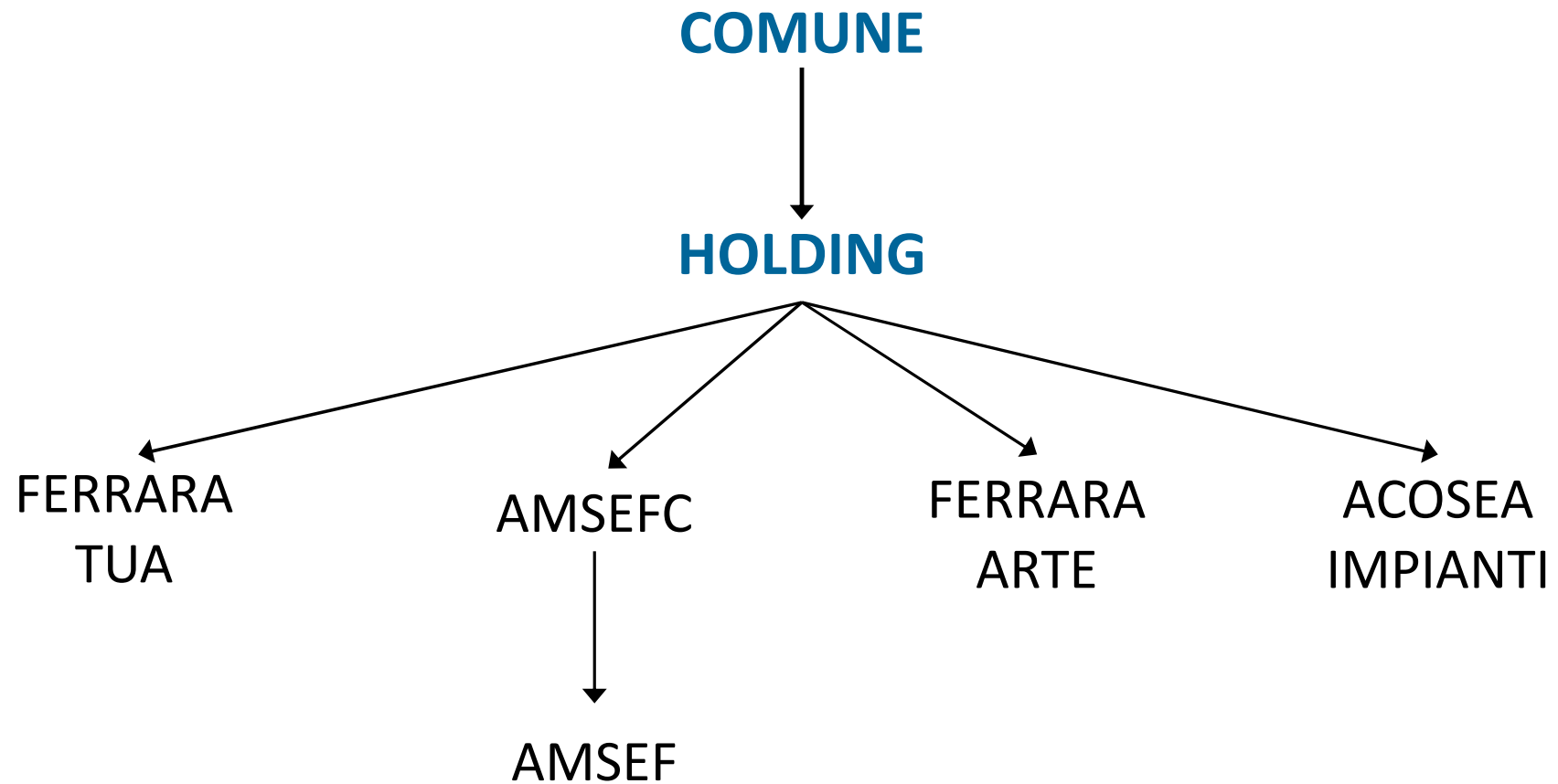
PERCHE'?

Per perseguire l'ottimizzazione nell'impiego delle risorse

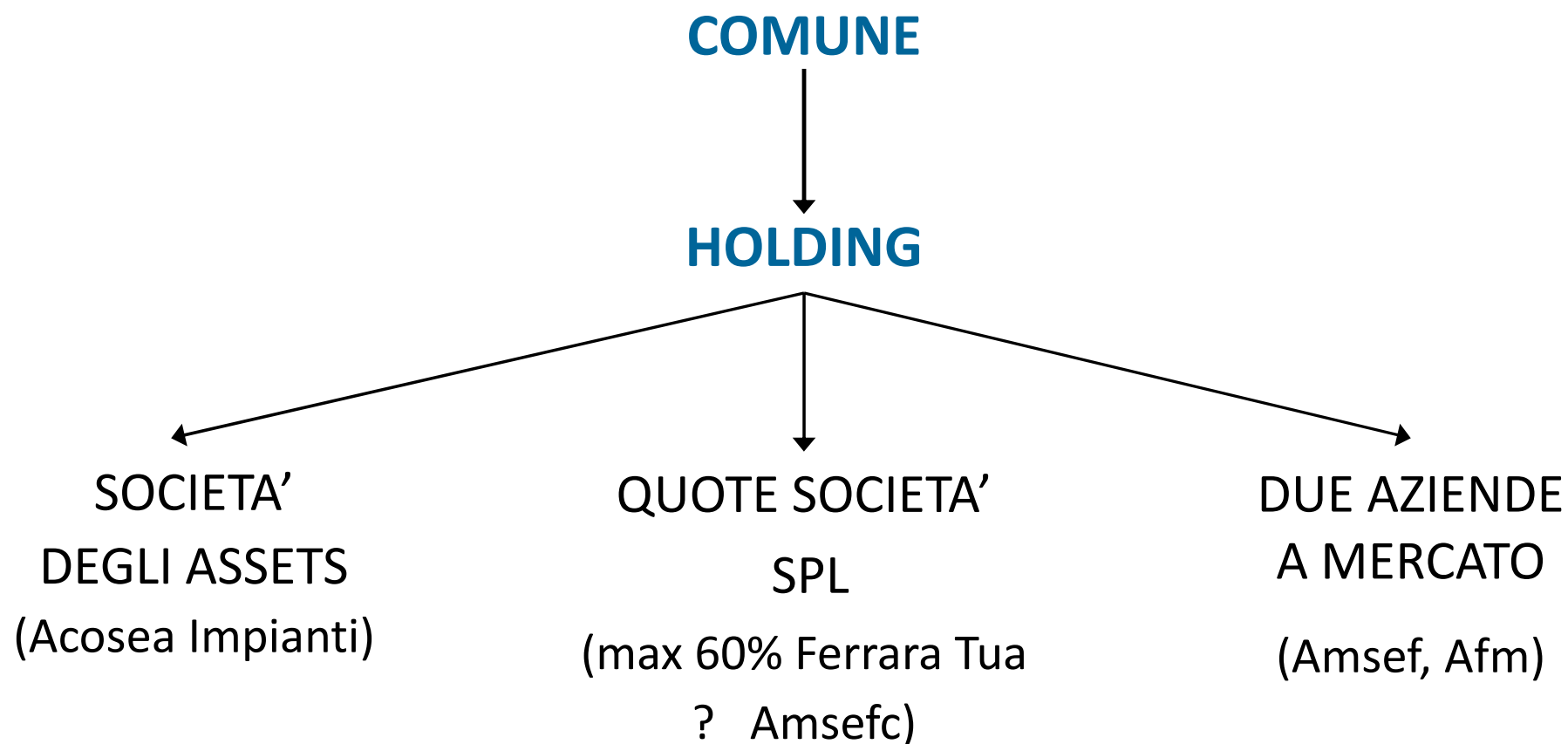


4. IL SISTEMA DELLE PARTECIPATE

oggi



IL SISTEMA DELLE PARTECIPATE tra un anno



CONCLUSIONI

- Negli ultimi 2 anni sono stati ottenuti ottimi risultati nell'ammodernamento dei sistemi di gestione e governo delle aziende pubbliche (snellimento governance, riduzione dirigenti, ottimizzazione procedure, introduzione controllo di gestione, unica gestione finanziaria).
- La manovra di Ferragosto ha re-introdotta in toto la disciplina abrogata dal referendum di giugno, e quindi impone un nuovo atteggiamento nel comparto delle aziende pubbliche (obbligo di gara o di cessione a operatori privati).

- L'adeguamento all'art. 4 impone operazioni consistenti, che l'Amministrazione Comunale ha ritenuto opportuno articolare in due momenti distinti:
- **PRIMA FASE "soft": entro autunno 2011**
- **SECONDA FASE "hard": a cavallo 2011-2012**

I protagonisti della fase "hard" sono:

- Fe Tua
- Amsefc (cimiteriale)
- Fe Arte

- Gli interventi della prima fase sono:

a) cessione del ramo verde e DD a privati

b) trasformazione dell'AFM in società di capitali e ingresso nella Holding Ferrara Servizi, con contestuale riduzione del CDA

c) “pulizia” nel sistema Amsefc-Amsef, e inserimento di Amsef direttamente in Holding.

- Le motivazioni di queste operazioni “soft” sono da ricercarsi essenzialmente – oltre che nel nuovo quadro normativo – nel:
 - perseguimento di un più efficace controllo da parte dell’Amministrazione Comunale
 - ulteriore ottimizzazione e snellimento del sistema di governance della Holding Ferrara Servizi
 - perseguimento di un assetto stabile, semplice ed efficiente, in attesa della “seconda fase”.