

# COMUNE DI PIOMBINO

Provincia di Livorno

Quesito referendario depositato dal Comitato promotore in data 18/9/2018

**“SEI D’ACCORDO CHE UNA PARTE DELLE AZIONI DI RIMATERIA POSSEDUTE DA ASIU, E QUINDI INDIRECTAMENTE ANCHE DAL COMUNE DI PIOMBINO, CHE DI ASIU E’ IL MAGGIOR AZIONISTA, VENGANO VENDUTE, POTENDO COSI’ DEI PRIVATI DIVENTARE PROPRIETARI DELLA MAGGIORANZA DELLE AZIONI DI RIMATERIA CHE GESTISCE LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SPECIALI A ISCHIA DI CROCIANO NEL COMUNE DI PIOMBINO?”**

## **INQUADRAMENTO NORMATIVO E NATURA GIURIDICA DEL REFERENDUM CONSULTIVO**

L’istituto del referendum consultivo per gli enti locali trova la sua fonte normativa primaria nell’art. 8 del T.U. 267/2000 che testualmente recita ai commi 3 e 4:

*“3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.*

*4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.”*

Lo Statuto del Comune di Piombino prevede e disciplina il referendum consultivo all’art. 34, individuando una serie di materie in cui il referendum non è ammesso e precisamente:

- materie che non sono di esclusiva competenza locale
- tributi,tariffe e bilancio
- strumenti urbanistici generali
- espropriazioni per pubblica utilità
- designazioni e nomine
- atti relativi al personale del comune
- atti e provvedimenti obbligatori per legge o regolamento
- proposte assolutamente incompatibili con la finanza comunale o in contrasto con le finalità dello Statuto

Statuisce inoltre al comma 9 che “Quando il referendum sia stato indetto, l’amministrazione comunale non dà luogo ad alcuna attività amministrativa inerente l’argomento oggetto del referendum, salvi gli atti urgenti.....”

Questo inquadramento normativo è necessario per definire la natura giuridica del referendum consultivo e soprattutto capirne la portata e gli effetti che può produrre rispetto alle funzioni esercitate dall’Amministrazione comunale.

La dottrina definisce il referendum consultivo ( differenziandolo da quelli cd. "deliberativi" nei quali viene riconosciuto al popolo un potere "attivo" ovvero la funzione di eliminare la norma o la decisione preesistente) un referendum che ha la finalità di conoscere l'orientamento della popolazione in relazione ad un determinato atto o procedimento amministrativo, concludendosi con un semplice "parere" del popolo. Un referendum quindi che ha la funzione giuridicamente rilevante di consigliare l'organo politico nel processo decisionale in corso ( G.M. Salerno – *Referendum*- in Enciclopedia del Diritto XXXIX Giuffrè Milano 1988)

Seppure quindi la volontà popolare espressa nel referendum consultivo non possa avere la forza di modificare l'ordinamento giuridico o di obbligare l'organo politico a concludere il procedimento in atto secondo l'esito referendario, l'espressione dei cittadini scaturita da un referendum consultivo deve comunque avere la possibilità di produrre effetti nel senso di poter, quantomeno, "condizionare" l'organo decidente nella assunzione del provvedimento finale.

Se si trattasse infatti di far esprimere i cittadini senza che tale coinvolgimento possa avere la possibilità di incidere sulla *vexata quaestio*, la volontà prevalente espressa nella consultazione referendaria sarebbe completamente vanificata ( se non del tutto inutile) e non avrebbe ragione di esistere una puntuale disciplina statutaria e regolamentare dell'istituto che ne circoscrive il campo di applicazione e ne precisa modalità e tempistiche di svolgimento.

### **LE FUNZIONI DELLA COMMISSIONE**

Come previsto per i referendum abrogativi previsti dall'art. 75 Cost. (si veda art. 33 L. 353/1970 ed art. 2 L. 1/1953) è necessaria la presenza d un organo che stabilisca se, in ragione delle limitazioni previste dall'ordinamento, un referendum possa essere dichiarato ammissibile o meno.

Tale commissione per il referendum locale è prevista dall'art. 34 dello statuto del Comune e prevede che la commissione debba esprimere un giudizio di ammissibilità; come si vede si tratta di un giudizio tecnico - valutativo mediante il quale si stabilisce se un determinato quesito referendario rientri o meno nelle cause di esclusione previste dalle fonti normative locali.

La commissione non deve spingersi oltre questa valutazione e non può assolutamente esprimere valutazioni sul merito della questione oggetto della richiesta di referendum le cui valutazioni competono esclusivamente al decisore politico.

Alla luce di queste premesse deve pertanto analizzarsi l'ammissibilità del quesito referendario in oggetto.

### **LA PROCEDURA DI VENDITA DELLA AZIONI ASIU**

Il quesito chiede ai cittadini di esprimersi sulla vendita a privati di una parte delle azioni della Soc. Rimateria, possedute dalla Soc. ASIU, consentendo così che la maggioranza della Soc. Rimateria sia detenuta da soggetti privati e non più dalla parte pubblica.

La Soc. Rimateria nasce con la denominazione di T.A.P. srl in data 4 settembre 1995 con lo scopo di procedere alla progettazione, realizzazione e gestione di impianti per il trattamento, recupero, riciclo e smaltimento in sicurezza dei rifiuti speciali e pericolosi e progettazione e realizzazione interventi di bonifica delle aree industriali e dei siti contaminati, con capitale sociale sottoscritto dai seguenti soci : ASIU Azienda speciale del Comune di Piombino per il 70% e Lucchini Siderurgica per il 30%.

Dopo varie vicende societarie sia dell'Azienda speciale ASIU ( trasformata in SPA a totale partecipazione pubblica nel 1998 con capitale sociale attualmente così composto: Comune di Piombino 61,80% – Comune di Campiglia Marittima 20,64% - Comune di San Vincenzo 8,64% -

Comune di Castagneto Carducci 8,72% - Comune di Suvereto 0,12% - Comune di Sassetta 0,08%)) che della Soc TAP ( trasformata in Spa nel 2005 e che modifica la propria ragione sociale in Soc. RIMateria S.P.A nel 2015), vari aumenti e riduzioni di capitale intervenuti negli anni, dal 10/8/2016 il capitale sociale di RIMateria risulta così composto;

-Partecipazione di ASIU in liquidazione ( liquidazione volontaria del 1/1/2017) al 87,75%

-Partecipazione di Lucchini Spa in Amministrazione straordinaria al 12,25%.

Nei mesi di giugno-luglio 2016 tutti i Comuni soci di Asiu Spa approvano nei Consigli Comunali “ il progetto di razionalizzazione della Società direttamente partecipata ASIU Spa e della società indirettamente partecipata RIMateria Spa” (Comune di Piombino delibera C.C. n. 101 del 27/6/2016- Comune di S.Vincenzo n. 54 del 12/7/2016 – Comune di Campiglia Marittima n. 52 del 11/7/2016 – Comune di Suvereto n. 56 del 27/7/2016- Comune di Castagneto Carducci n. 42 del 14/7/2016- Comune di Sassetta n. 11 del 7/7/2016) prevedendo tra i vari passaggi di attuazione del progetto “ l’alienazione congiunta fra ASIU Spa e Lucchini Spa, con procedura ad evidenza pubblica, con il sistema del prezzo più alto rispetto a quello che sarà fissato dall’advisor nominato da ASIU Spa, del 60% delle azioni RIMateria Spa di cui detenute da ASIU Spa per il 52,65% e da Lucchini Spa per il 7,35%; la quota complessiva del 60% di azioni di RIMateria Spa sarà alienata attraverso la cessione in due lotti separati a diversi acquirenti, ciascuno del 30%”.

A partire dal 15/7/2016 l’Assemblea plenaria di ASIU spa delibera all’unanimità di dare corso alla cessione dei due pacchetti azionari del 30% ciascuno e conferisce mandato a RIMateria di porre in atto tutte le procedure necessarie allo scopo.

Attraverso un iter piuttosto complesso e articolato ( riportato nel documento di sintesi allegato A) che ha richiesto anche un nuovo pronunciamento dei Consigli Comunali nel mese di luglio 2017 (Comune di Piombino delibera C.C. n. 68 del 29/7/2017- Comune di Campiglia Marittima n. 61 del 3/7/2017 – Comune di San Vincenzo n. 60 del 10/7/2017- Comune di Suvereto n. 36 del 28/7/2017- Comune di Castagneto Carducci n. 65 del 10/7/2017) per la prosecuzione delle operazioni di cessione del 2° pacchetto azionario, e varie trattative con i soggetti privati che hanno partecipato alla procedura di vendita , in data 27/9/2017 si conclude la vendita del primo 30% di azioni alla Soc. Unirecuperi s.r.l. e in data 27/9/2018 ASIU e Unirecuperi sottoscrivono atto con firma autenticata notarile per la cessione definitiva del pacchetto azionario e la relativa girata delle azioni per cui il capitale sociale di RIMateria risulta attualmente così composto:

- ASIU Spa in liquidazione 57,75%
- Lucchini Spa 12,25%
- Unirecuperi Srl 30,00%

A seguito delle decisioni assunte dai soci di ASIU con le deliberazioni consiliari del luglio 2017, la Soc. Rimateria da corso all’iter di cessione del 2° lotto del 30% delle azioni di ASIU Spa con la pubblicazione in data 12/10/2017 dell’avviso per la manifestazione di interesse. A seguito degli esiti non positivi di tale procedura l’assemblea di ASIU avvia una fase negoziale di trattativa con tutti i soggetti privati che avevano manifestato interesse nella vendita del 1° lotto e dopo vari passaggi e verifiche in data 22/10/2018 il seggio di gara giudica l’offerta presentata dalla Soc. Navarra Spa conforme alle indicazioni contenute nella richiesta di offerta e in data 26/10/2018 il Cda di Rimateria propone alla assemblea di ASIU l’aggiudicazione provvisoria del 2° lotto del 30% di azioni di RIMateria alla Soc. Navarra Spa.

Dal 2016 ad oggi la Soc. RIMateria ha pertanto pressoché definito le operazioni di vendita di ASIU Spa secondo quelle che erano stati gli indirizzi e le autorizzazioni deliberate dai soci pubblici.

### **LA VERIFICA DELLA CONFORMITA’ DEL QUESITO ALLA DISCIPLINA STATUTARIA**

Alla luce delle vicende societarie sopra ripercorse e dell’esito delle stesse, ci dobbiamo chiedere se possa essere ammissibile un referendum consultivo che interpella oggi la cittadinanza su

operazioni di vendita delle azioni già concluse per il primo lotto del 30% e in fase di conclusione per il secondo lotto del 30%.

La prima verifica che deve essere svolta attiene alla riconducibilità del quesito alla "esclusiva competenza locale".

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 3045 del 20 maggio 1998, ha approfondito la questione del criterio da adottare per l'individuazione delle materie di esclusiva competenza locale, chiarendo che l'ente locale che indice il referendum ha tale competenza esclusiva se "è competente ad adottare un deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbisogni dell'ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti". Posizione che è stata poi confermata in ulteriori sentenze degli organi di giustizia amministrativa ( CdS – Sez. I- Parere 2079 del 10/2/1993; CdS- Sez. IV ord. N 37/16/2002 ;TAR Puglia sentenza in camera di consiglio 15/1/2003; TAR Toscana sentenza n. 181 del 21/2/2008 )

Le operazioni di vendita delle azioni sono state autorizzate dai Comuni soci di ASIU Spa con le delibere consiliari richiamate in precedenza. Tali atti amministrativi costituiscono i soli atti necessari ad attivare le procedure senza che altre autorità/enti pubblici siano chiamati ad intervenire in materia.

Sotto questo profilo si ritiene pertanto che la competenza in merito alle operazioni oggetto della richiesta di referendum appartenga all'esclusiva competenza dell'ente locale. Il Comune di Piombino, inoltre, è socio di maggioranza della Soc. ASIU Spa e quindi, essendo la vendita delle azioni rimessa ai poteri dell'assemblea ordinaria, avrebbe potuto determinare anche da solo, senza l'intervento degli altri soci pubblici, le procedure di cessione del capitale sociale di ASIU.

Anche l'indagine sulle altre materie che lo Statuto comunale sottrae alla consultazione referendaria porta a concludere che l'oggetto del quesito non ricade in nessuno degli ambiti elencati dall'art. 34 dello Statuto e richiamati nella premessa, né comporta oneri assolutamente incompatibili con la finanza comunale, come attestato dal Dirigente dei servizi finanziari nella relazione in data 29/10/2018 che si allega (B).

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

La proposta referendaria interviene in un processo che è ormai giunto a conclusione per la cessione del primo lotto, in cui le azioni sono già passate in mano privata, e che si trova in fase di perfezionamento per il secondo lotto, dovendo l'assemblea di ASIU esprimersi sull'aggiudicazione provvisoria alla Soc. Navarra per poi procedere, eventualmente, alla sottoscrizione del contratto di cessione del pacchetto azionario.

Rispetto a tale seconda fase occorre pertanto indagare circa la possibilità del Comune di Piombino, di determinare, con una nuova decisione del Consiglio Comunale, la revoca della autorizzazione alla cessione del secondo lotto del 30% di azioni approvata con la sopra richiamata delibera n.101/2016 e se tale decisione abbia la forza da sola di bloccare il processo in atto.

Se ci riportiamo alla relazione rimessa in merito dal Dirigente dei servizi finanziari in data 12/11/2018 (che si allega "C") la risposta è negativa poiché l'assemblea di ASIU, ai sensi dell'art. 2487, comma 3, del Codice Civile può modificare i criteri di liquidazione e i poteri del commissario liquidatore già fissati nella deliberazione dell'assemblea straordinaria del 28/12/2016 ma, in forza degli art. 13 e 18 dello Statuto di ASIU, può farlo solo con il voto favorevole dei due terzi del capitale sociale. Il Comune di Piombino, che detiene in ASIU il 61,8%, non può pertanto raggiungere tale quorum e occorre che altri azionisti di ASIU supportino la scelta dell'azionista Comune di Piombino per raggiungere il quorum necessario.

Ci si trova pertanto di fronte ad una ipotesi di procedura che non è nella esclusiva disponibilità del Comune di Piombino ed integra la fattispecie di materia NON di esclusiva competenza locale,

secondo la definizione giurisprudenziale sopra richiamata , sulla quale il referendum non è ammesso.

La richiesta di referendum risulta pertanto tardiva intervenendo in una operazione sulla quale il "giudizio" dei partecipanti alla consultazione referendaria non avrebbe più spazi per ottenere dagli organi politici competenti un nuovo pronunciamento che possa produrre effetti diretti sulla vicenda.

Se infatti la competenza iniziale all'avvio delle procedure di vendita ricade nella sfera di azione pubblica del comune (dei comuni) socio, le fasi successive per l'attuazione delle scelte espresse dai soci sono governate dalle norme e dalle regole civilistiche delle società private sulle quali il Comune non può più incidere , come sopra evidenziato.

Riportandoci quindi alle considerazioni esposte nella prima parte di questa relazione il referendum consultivo finirebbe per essere *"tamquam non esset"* , e il coinvolgimento richiesto ai cittadini si trasformerebbe da forma di partecipazione "propositiva" riconosciuta e codificata dalle norme per poter condizionare la volontà dell'ente pubblico e ottenere un , in una manifestazione di pensiero finalizzata solo ad intervenire nel dibattito politico in atto sull'argomento.

Per tutto quanto sopra esposto si ritiene che il quesito referendario in oggetto NON SIA AMMISSIBILE