



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

OSSERVATORIO ENTI LOCALI

Maggio 2015

**LA DISCIPLINA DELLE PARTECIPAZIONI DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

a cura di Mara Oliverio e Laura Pascarella

Consiglieri Delegati CNDCEC

Marcello Marchetti
Giovanni Gerardo Parente



Sommario: 1. La disciplina normativa – 2. Il piano di razionalizzazione delle società partecipate – 3. Deliberazione n. 15 /2014 sezione delle autonomie Corte dei conti.

La disciplina normativa

La Legge n. 244 del 2007, art. 3, comma 27, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, stabilì il divieto per le amministrazioni pubbliche di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e di assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' 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, nonché l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte di amministrazioni pubbliche, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. In sede di attuazione di tale norma la valutazione delle condizioni di cui al comma 27 è stata lasciata interamente alla amministrazione partecipante (è sufficiente una "delibera motivata" dell'"organo competente").

Nel progetto di riforma della PA (D.Lgs. n. 126/2014) il legislatore ha modificato il D.Lgs. n. 118/2011 integrandolo e tracciando il perimetro degli organismi da considerarsi pubblici (art. 11-ter).

Con il DL n. 78/2010¹ il legislatore ha introdotto tagli lineari sulla spesa territoriale agendo con decisione sulla finanza degli enti locali. Il decreto-legge n. 78 del 2010, articolo 6, comma 19, statuisce che in caso di perdite per tre anni consecutivi o di utilizzo di tutte le riserve per il ripianamento delle perdite, l'amministrazione partecipante non debba effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilasciare garanzie. Sono, comunque, previste deroghe, per esempio, in caso di necessità di garantire la continuità delle prestazioni nel caso dei servizi necessari. Il DL n. 98/2011, convertito nella Legge n.

¹ Convertito in Legge n. 122/2010 (manovra finanziaria 2011-2012).



111/2011, all'art. 20 introduce il concetto di *ente virtuoso*. Gli enti locali devono intraprendere un'azione di *spending review*, al fine di compensare i minori trasferimenti con aumenti nel prelievo tributario locale, e tendere alle premialità possibili per gli enti virtuosi. Tra gli elementi virtuosi richiamati dal legislatore vi è la dismissione del patrimonio, dunque, anche delle partecipazioni.

Il DL n. 95/2012 ha stabilito che le società controllate direttamente e indirettamente dalla pubblica amministrazione² con un volume d'affari superiore del 90% delle proprie prestazioni di servizi a favore della Pubblica Amministrazione per l'esercizio 2011 avrebbero dovuto essere sciolte entro il 31 dicembre 2013 o essere alienate con procedura a evidenza pubblica entro il 30 giugno 2013. In caso di mancato scioglimento o alienazione dette società, a partire dal 1° gennaio 2014, non avrebbero potuto più ricevere affidamenti diretti di servizi e fruire della riassegnazione degli affidamenti di cui sono titolari.

La Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147/2013) ha poi abrogato tale norma inerente la dismissione obbligatoria delle partecipazioni per i Comuni fino a 50.000 abitanti nonché quelle relative alla dismissione delle società strumentali ed al divieto di costituzione di enti ed organismi di cui alla norma sulla *spending review* (che scadevano a fine 2013). Con la medesima legge il legislatore ha introdotto un particolare obbligo a carico della società partecipata di riacquisire le partecipazioni cessate, laddove la procedura di messa in vendita delle quote sia stata avviata nel termine del 31.12.2014.

Inoltre la legge di stabilità 2014 in tema di partecipate pubbliche ha stabilito che:

- a decorrere dall'esercizio 2014 le partecipate locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. (comma 553);
- a decorrere dal 2017, le imprese in cui più dell'80 per cento del valore della produzione derivi da affidamenti diretti e che presentino un risultato economico negativo con eccezione di quelle che svolgono servizi pubblici locali debbano - in quattro dei cinque esercizi precedenti - essere messe in liquidazione entro 6 mesi dall'approvazione del bilancio o del rendiconto dell'ultimo esercizio (comma 555);
- la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il

² Articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001.



valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile (comma 569).

La legge di stabilità per il 2015 ha posto l'obbligo per diverse pubbliche amministrazioni, tra cui Regioni ed enti locali, di avviare dal 1° gennaio 2015 un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da ridurle entro il 31 dicembre 2015 e ridurre la spesa suggerendone alcuni criteri:

- eliminazione delle società e delle partecipazioni non indispensabili;
- soppressione di quelle che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- eliminazione delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- contenimento dei costi di funzionamento anche mediante riorganizzazione degli organi e riduzione delle remunerazioni.

La norma ha previsto l'obbligo, in capo a Presidenti e Sindaci, di definire e approvare, entro il 31 marzo 2015, un "piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie" (in cui precisare modalità, tempi di attuazione e risparmi da conseguire) da trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicare **sul** sito internet dell'amministrazione. Le disposizioni normative delineano l'orizzonte temporale di un anno entro il quale gli enti dovranno verificare il raggiungimento di un nuovo obiettivo di *spending review*. La relativa relazione dei risultati da trasmettere alla Corte dovrà essere predisposta e pubblicata entro il 31 marzo 2016 (secondo i dettami del D.Lgs 33/2013).

Con la Legge di stabilità 2015, dunque, si prosegue nella direzione già avviata integrando le norme che dettano vincoli alla costituzione di società partecipate. Il comma 611 e seguenti della legge 190/2014 non indicano una percentuale di riduzione delle partecipate ma tendono ad avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, possedute direttamente o indirettamente, tale da ottenere un risparmio di spesa. In particolare i commi 611 e 612 della legge di stabilità per il 2015 disciplinano i criteri informativi e i modi attraverso i quali gli enti locali sono chiamati a razionalizzare le proprie partecipazioni societarie, tenendo conto del quadro ordinamentale vigente e del programma predisposto dal commissario Cottarelli in tema di *spending review*. Secondo quanto stabilito da comma 612,



e come già evidenziato, la razionalizzazione delle partecipate avviene in tre tempi:

- entro il **31 marzo 2015** redazione del piano operativo di razionalizzazione che compete nel caso di enti pubblici locali: al presidente della provincia o al sindaco, al direttore generale e al dirigente del servizio partecipazioni;
- entro **31 dicembre 2015** termine entro il quale deve essere conseguito (in tutto o in parte) il risultato della riduzione;
- entro il **15 marzo del 2016** redazione di una relazione sull'attuazione del piano operativo contenente i risultati ottenuti.

Per quanto riguarda le deliberazioni di scioglimento e liquidazione, e gli atti di dismissione di società costituite o partecipate per effetto di disposizione di legge, il comma 613 precisa che sono disciplinate unicamente dal codice. Il comma 614 estende alle operazioni di attuazione del piano operativo di razionalizzazione le disposizioni dell'art. 1 comma da 563 a 568-ter relative alla mobilità del personale delle società a partecipazione pubblica e a specificità di esenzione tributaria delle operazioni di cessione di partecipazione o di liquidazione pubblica delle stesse.

Il comma 609 dispone la esclusione dal patto di stabilità dei proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione in borsa, di partecipazioni in società di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica allorché utilizzati per spese in conto capitale.

L'articolo 14 del D.D.L. n. S. 1577, recante delega al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, stabilisce alcuni principi e criteri direttivi specifici per il riordino delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche da attuare entro un anno dalla data di entrata in vigore del testo normativo. In particolare, la delega prevede:

- distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, nonché alla quotazione in borsa, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di riorganizzazione e crisi d'impresa;
- ai fini della razionalizzazione del sistema delle partecipate pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti



strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti;

- precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate;
- definizione della composizione e dei criteri di nomina degli organi di controllo societario al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari;
- razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi, introducendo criteri di valutazione oggettivi, rapportati al valore anche economico dei risultati;
- promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza, nonché la loro pubblicità e accessibilità;
- attuazione dell'articolo 151, comma 8 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari;
- eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo;
- possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento;
- regolazione dei flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate secondo i criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato;
- e infine, con riferimento alle società partecipate dagli enti locali:
 - ✓ per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, definizione di criteri e procedure per la scelta del modello societario e per l'internalizzazione nonché di procedure, limiti e condizioni per l'assunzione, la conservazione e la razionalizzazione di partecipazioni, anche in relazione al numero dei dipendenti, al fatturato e ai risultati di gestione;
 - ✓ per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, definizione, in conformità con la disciplina dell'Unione europea, di criteri e strumenti



di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico e ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi;

- ✓ rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione dei processi di aggregazione, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e società partecipate nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e al fine di una maggior trasparenza;
- ✓ promozione della trasparenza mediante pubblicazione dei dati economico-patrimoniali e di indicatori di efficienza, sulla base di modelli generali che consentano il confronto, anche ai fini del rafforzamento e della semplificazione dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche partecipanti e delle società partecipate;
- ✓ introduzione di strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate.

Si evidenzia che il legislatore non ha previsto meccanismi sanzionatori specifici rispetto all'inadempimento degli obblighi di cui al comma 611 e 612, né ha previsto forme di intervento sostitutivo per inadempienza entro il termine del 31 marzo 2015 seppur la norma nel richiedere la formulazione del piano obbliga gli enti a valutare le ragioni di esistenza delle proprie partecipate in riferimento alla normativa vigente. Pertanto, la mancata predisposizione del piano potrebbe portare a conseguenze genericamente riconducibili a danni erariali dovuti ad un'azione amministrativa inefficace ed inefficiente, mentre il mero adempimento, privo di significatività, potrebbe essere sanzionato per mancanza di veridicità dei documenti.

2. Il piano di razionalizzazione delle società partecipate

La legge di stabilità 2015 è tornata sul tema delle partecipate per chiedere agli enti pubblici un ulteriore sforzo di razionalizzazione tenendo conto del piano predisposto dal Commissario per la revisione e la spesa. Il decreto legge n. 66 del 2014 ha infatti previsto che il Commissario straordinario predisponesse un programma di razionalizzazione delle aziende



speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali. La strategia di razionalizzazione di tali enti è finalizzata a ridurre il numero (da circa 8.000 a 1.000) e renderne più trasparente ed efficiente la gestione (riducendone i costi di amministrazione).

I cardini di razionalizzazione sono quattro:

- a) circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008;
- b) introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni;
- c) fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo;
- d) promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.

Nella tabella che segue sono riportate le principali azioni raccomandate nell'ambito dei suddetti cardini di razionalizzazione. L'obiettivo del programma è quello di ridurre sensibilmente il numero della partecipate nell'arco di un triennio attraverso misure volte a liquidare o trasformare per fusione o incorporazione gli organismi sopra-partecipati, a cedere rami d'azienda o personale ad altre società, ad efficientarne la gestione.

Sommario delle principali misure di razionalizzazione delle partecipate locali
Misure per ridurre il perimetro delle partecipate (Sezione III)
1. Limitare i settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata.
2. Limitare ulteriormente, anche al di là della disciplina comunitaria, la possibilità di affidamento in house.
3. Accelerare il periodo di transizione verso il sistema degli accantonamenti a fronte di perdite delle partecipate previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014 e sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti stessi.
4. Semplificare le procedure di appalto per ridurre gli incentivi alla creazione di partecipate.
5. Introdurre un parere da parte del MEF o altra autorità centrale sulla scelta di creare o mantenere una partecipata piuttosto che svolgere il servizio all'interno dell'ente controllante. Una consultazione diretta della cittadinanza potrebbe anche essere prevista.
6. Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica.
7. Vincolare la detenzione di partecipate da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti tranne che in forma aggregata
8. Vietare la partecipazione in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 percento. Per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata.
9. Chiudere le partecipate che, a una certa data passata, avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti.
10. Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative.
11. Rafforzare le norme sulla chiusura delle partecipate in perdita prolungata.



12. Introdurre maggiori controlli sulle fondazioni pubbliche.
Misure di efficientamento (Se zione IV)
13. Definire cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, per la definizione di costi e rendimenti standard per le attività svolte dalle partecipate.
14. Introdurre varie misure sui servizi a rete (intervento sostitutivo per ATO, obbligo per gli enti locali di partecipare all'ente di governo dell'ATO, ecc.)
15. Affidare alla AEEG la competenza anche per i servizi ambientali.
16. Introdurre varie misure per aumentare le entrate nel TPL.
17. Introdurre varie misure per la riduzione dei costi nel TPL (costi standard, affidamento per gara, rinegoziazione contratti integrativi, ecc).
18. Richiedere agli enti controllanti piani di efficientamento per le 20 partecipate con perdite più elevate.
Misure per ridurre i costi di amministrazione (Se zione V)
19. Introdurre varie misure per ridurre il costo degli organi di amministrazione.
20. Stringere i limiti al trattamento economico dei dirigenti apicali.
Misure di trasparenza (Se zione VI)
21. Approvare un testo unico sulle partecipate locali.
22. Fondere tutte le banche dati sulle partecipate locali e pubblicazione degli enti inadempienti.
23. Aprire tutte le banche dati al pubblico in modalità open data.
24. Regolare e pubblicare indici di efficienza e rendere disponibili strumenti di business intelligence.
Misure strumentali alla riforma delle partecipate (Se zione VII)
25. Escludere dal patto di stabilità interno le spese in conto capitale finanziate da dismissioni di partecipate.
26. Mantenere la concessione in caso di ristrutturazione delle partecipate.
27. Facilitare l'accesso a fondi di finanziamento in caso di dismissioni.
28. Approvare incentivi fiscali per facilitare il processo di ristrutturazione delle imprese che gestiscono i servizi pubblici locali a rete.
29. Perfezionare la normativa sulla mobilità del personale tra partecipate (per settori omogenei e in funzione dei fabbisogni effettivi delle imprese).
30. Prevedere, nei casi di re-internalizzazione dell'attività, il trasferimento del personale all'ente partecipante con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto dei vincoli sulle spese del personale.
31. Favorire il riassorbimento sul mercato lavorativo del personale in esubero con l'attivazione di schemi di ammortizzatori sociali e meccanismi di politica attiva del lavoro.
32. Prevedere un sistema credibile di controlli selettivi sull'applicazione della normativa sulle partecipate con verifiche a campione.
33. Introdurre un sistema credibile di sanzioni sia sull'ente partecipante che sugli amministratori delle partecipate

Il piano di razionalizzazione deve riguardare in via prioritaria:

- a) le società che da simulazioni di mercato prestano servizi con un costo superiore;
- b) le società che producono perdite continue.

Ai fini dell'approvazione e presentazione del piano alla Corte dei conti, sarebbe opportuno³:

- 1) istituire un gruppo di lavoro all'interno dell'ente, in primis dell'ufficio partecipate, per la definizione del quadro di tutti gli organismi partecipati dall'ente, sia di primo livello sia degli ulteriori livelli;
- 2) anche se la norma focalizza l'attenzione sulle società, estendere l'attenzione, almeno in questa fase, a tutte le tipologie di partecipazioni dell'ente, in modo da verificare innanzitutto

³ Ciro D'Aries Partecipate, per il piano di razionalizzazione un percorso in sei tappe, il sole 24 ore.



se non si è di fronte all'obbligo di «eliminazione» di quelle che non risultano indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali. A tal fine è importante fare riferimento alle norme statutarie dell'ente e a quanto dispone l'articolo 112 del Tuel;

3) valutare per la partecipazioni societarie il numero degli amministratori e il numero dei dipendenti (in senso stretto senza considerare i "collaboratori") e verificare se i primi sono superiori ai secondi, perché in tal caso la norma in maniera asciutta non prevede esclusioni alla loro "soppressione". Tuttavia nel caso di holding potrebbe essere utile una articolata descrizione della loro funzionalità alla economicità del Gruppo al fine di garantirne la sopravvivenza, anche in relazione a quanto la Corte dei Conti potrebbe ravvisare nell'esaminare il Piano di razionalizzazione proposto. Va ricordato che il Piano è corredato altresì da una relazione tecnica, di tipo aziendale;

4) per le partecipazioni sopravvissute alla norma di eliminazione o di soppressione (anche volontaria dopo aver valutato i primi punti), analizzare attentamente l'andamento dei costi negli ultimi due/tre esercizi, esaminando la contabilità analitica aziendale, e farne derivare una approfondita valutazione di razionalizzazione de costi con conseguente ipotesi di riduzione e di ottimizzazione, quantificandone i relativi risparmi nel corso del tempo ipotizzato. Utile è a tal fine la verifica di un effettivo sistema di controllo di gestione all'interno della partecipata;

5) valutare tutte le ipotesi di aggregazione, fusione, scissione per ciascuna partecipata, anche con riferimento alle realtà degli enti limitrofi in modo da avviare ottimizzazioni di tipo "territoriale", al di là degli ambiti di legge, regolamentati dal comma 609 della nuova legge di stabilità;

6) costituire, infine, un *focus group* anche di tipo politico per valutare il piano finale da adottare, attraverso delibera del consiglio comunale.

3. Deliberazione n. 15 /2014 sezione delle autonomie Corte dei conti

Con deliberazione n. 15 del giugno 2014, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, ha approvato la relazione con la quale riferisce al Parlamento sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali, a norma dell'art. 7, co. 7, legge 5 giugno 2003, n. 131.

Tale disposizione prevede che la Corte riferisca, almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni



regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio; controlli che sono parte di un sistema “a rete” particolarmente utile nella delicata materia degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nelle more della completa armonizzazione dei conti pubblici e dell’entrata a regime del bilancio consolidato.

Come specificato dalla Corte, l’indagine muove dagli organismi censiti nella banca dati SIQUEL. La banca dati è stata realizzata nel quadro delle verifiche sulla gestione degli enti locali, nell’ambito del sindacato generale obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi previsto dall’art. 1, co. 166 e ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266, che assegna un ruolo centrale alle relazioni degli Organi di revisione presso gli enti locali; il modello è stato, poi, esteso alle regioni e alle province autonome mediante l’art. 1, D.L. n. 174/2012.

Come è noto, la banca dati è alimentata dai questionari-relazione, che sono compilati *on line* da parte del Collegio dei revisori presso gli enti territoriali (comuni, province, regioni), e degli altri soggetti appositamente abilitati.

Nella banca dati le voci economico-patrimoniali di tali organismi (costi e valore della produzione, utili e perdite di esercizio, costi del personale, debiti e crediti complessivi e verso controllante, etc.) sono poste a confronto con le risorse finanziarie erogate dagli enti partecipanti, a valere sul titolo I e sul titolo II della spesa, per verificare gli effetti delle predette gestioni, in termini di flussi e di *stock*.

In tal senso, essa costituisce un valido strumento di monitoraggio degli effetti, sul bilancio degli enti proprietari, delle gestioni esternalizzate.

Dall’analisi svolta, è emerso che nel sistema SIQUEL, al 18 aprile 2014, risultano censiti n. 7.472 organismi, di cui 6.386 in attività (la restante parte è costituita da enti cessati o in liquidazione). La maggior parte degli organismi censiti è organizzata in forma di società (n. 5.258), in grande prevalenza partecipate dagli enti territoriali in misura totalitaria o maggioritaria. Dall’insieme considerato è emersa la numerosità delle partecipazioni dirette (n. 5.945).

L’indagine della Corte si è focalizzata sugli organismi di cui non solo sono presenti a sistema i bilanci relativi all’esercizio chiuso al 31 dicembre 2012 (n. 5.093 organismi), ma è stato altresì possibile mettere in relazione i dati contabili con le informazioni sugli affidamenti e sulle relative spese sostenute dall’ente e, in tal modo, rendere maggiormente comparabili le informazioni oggetto di analisi.



Gli organismi partecipati, monitorati dalla Corte per il loro rilevante impatto sui conti degli enti territoriali, sono dotati di personalità giuridica e distinti in: aziende speciali, istituzioni, fondazioni, consorzi e società.

Nell'indagine, non sono state considerate le partecipazioni detenute dall'ente a mero fine speculativo che, contabilmente, sono appostate nell'Attivo circolante del Conto del patrimonio, come titoli di pronta realizzabilità. Sono, invece, state incluse le partecipazioni che nel Conto del patrimonio costituiscono immobilizzazioni finanziarie, possedute dall'ente per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (servizi pubblici locali ed altre attività strumentali).

In merito alla forma giuridica degli organismi partecipati, la Corte puntualizza che la tendenza attuale è caratterizzata dalla preoccupazione di arginare il fenomeno delle società partecipate, i cui risultati economici sono stati modesti se non fortemente negativi per gli enti soci, come pure è sentita l'esigenza di contrastare fenomeni elusivi, nel caso in cui l'uso improprio dello strumento societario si concretizzi nella violazione dei vincoli di finanza pubblica. L'evoluzione del quadro normativo è, pertanto, nel senso del superamento di una disciplina parcellizzata dei diversi modelli di gestione dei servizi pubblici locali, in favore di una regolazione che tende a omologare la disciplina degli organismi partecipati, ormai tutti interessati da disposizioni di razionalizzazione volte al contenimento della spesa, quale che sia il modello organizzativo adottato.

In particolare, la legge di stabilità 2014 ha consolidato la disciplina di rigore per aziende speciali e istituzioni, nonché la tendenziale omogeneità di trattamento degli organismi partecipati, qualunque sia la loro forma giuridica.

Quanto alle tipologie di affidamento, la Corte ha distinto tra organismi che svolgono servizi pubblici locali (SPL), definiti dall'art. 112, D.Lgs. n. 267/2000 come quelli che hanno “per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”, e quelli che svolgono attività strumentali, ovvero attività “rivolte agli stessi enti promotori o comunque azionisti della società per svolgere le funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche, secondo l'ordinamento amministrativo”, in relazione a funzioni pubbliche di cui restano titolari gli enti serviti. Le attività strumentali sono spesso regolate da norme di diritto privato e, talora, si traducono in attività economiche potenzialmente contendibili sul mercato.



Preme sottolineare che, come già detto in precedenza con il richiamo alla legge di stabilità 2014, le società *in house* diverse da quelle che gestiscono SPL sono interessate:

- dai provvedimenti di liquidazione in caso di perdite registrate per quattro dei cinque esercizi precedenti (art. 1, co. 555, legge n. 147/2013);
- dall'applicazione diretta dei vincoli in materia di personale (art. 1, co. 557, legge n. 147/2013).

Sebbene la legge non rechi alcuna elencazione tassativa delle attività riconducibili di volta in volta, ai servizi pubblici locali e a quelli strumentali, ai fini della propria indagine la Corte ha enucleato quattro settori di attività, afferenti a servizi pubblici locali: a) fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento; b) fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; c) trasporto e magazzinaggio; d) sanità e assistenza sociale.

Nei predetti limiti, l'indagine ha evidenziato che gli organismi operanti nei SPL sono numericamente esigui (il 33, 86% del totale), pur rappresentando una parte importante del valore della produzione (il 69,15% dell'importo complessivo). La maggioranza degli organismi si colloca, invece, nelle diversificate attività definite come "Strumentali" (il 66,14% del totale), oscillanti da "Agricoltura, silvicoltura e pesca" ad "Attività finanziarie ed assicurative", sino alla voce residuale "Altre attività di servizi", che da sola rappresenta il 22% degli organismi esaminati (quasi l'8% del valore della produzione totale).

L'indagine si è altresì soffermata sull'individuazione delle diverse modalità di affidamento, arrivando ad elencarne quattro, più un'ultima a carattere residuale:

- a) affidamento con gara a società mista con gara a doppio oggetto
- b) affidamento con gara a impresa terza rispetto l'ente
- c) affidamento diretto a società *in house* a capitale pubblico totalitario
- d) affidamento diretto a società mista in base a normativa antecedente
- e) altra forma di affidamento/altre forme di rapporto con l'ente.

A conclusione della propria indagine la Corte, con riguardo agli organismi a totale partecipazione pubblica (n. 1.521), ha evidenziato la netta prevalenza di affidamenti *in house*, mentre le gare con impresa terza risultano essere soltanto 31 (su un totale di 24.578 rapporti tra ente ed organismo) e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 326.

A tal proposito, dunque, è stata ribadita la necessità di verificare il rispetto dei presupposti legittimanti richiesti (in particolare, la sussistenza del cd. "controllo analogo", che nella



giurisprudenza dominante, postula la comprovata sussistenza di poteri pubblicistici più intensi di quelli spettanti al socio privato in base alle regole del codice civile), poiché, diversamente, si determinerebbe una palese violazione delle regole della concorrenza (e del conseguente obbligo di affidamento con gara).

La Corte ha posto inoltre particolare attenzione al contratto di servizio, che è lo strumento per l'esercizio dei poteri di vigilanza e di controllo spettanti agli enti proprietari sugli organismi partecipati in ogni ipotesi di affidamento; nel contratto, infatti, si compendiano la programmazione delle risorse e le esigenze di funzionamento dell'ente affidante e dell'organismo affidatario.

A giudizio della Corte, pertanto, l'accorta considerazione dei contratti di servizio è parte integrante della complessiva valutazione della convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi; valutazione che deve tener conto anche delle risorse impegnate ed effettivamente erogate dal soggetto pubblico, la cui entità è rappresentativa, da un lato, del grado di "dipendenza" dell'organismo dall'ente partecipante e, dall'altro, dell'effettivo esercizio delle prerogative a quest'ultimo spettanti.

Negli organismi osservati, ritiene infatti la Corte, l'entità dei contratti di servizio sfugge ad un controllo di tipo puntuale, tant'è che le relative somme sono talora imputate ai trasferimenti, anziché agli oneri contrattuali, mentre, all'opposto, si riscontrano situazioni di sovradimensionamento di tali oneri, in alcuni casi comprensivi di somme dovute alla copertura delle perdite o ad altre cause.

Quanto all'analisi dei risultati economici e della gestione finanziaria, la Corte ha rilevato che la maggiore entità dei risultati negativi si riscontra nelle partecipate pubbliche al 100%, ove le perdite d'esercizio eccedono di larga misura gli utili d'esercizio, al netto delle imposte (rispettivamente, 506 e 350 milioni di euro), mentre, nel complesso degli organismi osservati, gli utili superano i 2,2 miliardi di euro e le perdite si attestano a 1,2 miliardi di euro. In particolare, sono stati riscontrati valori medi più elevati di incidenza del costo del personale sul costo della produzione negli organismi a totale partecipazione pubblica (37,16%), laddove il dato complessivo medio evidenzia una percentuale del 30,33%. Ne desume pertanto la Corte, che il costo del lavoro può assumere un peso determinante sull'intero costo della produzione, quale fattore capace di condizionare un maggiore o minore rendimento degli altri fattori della produzione.



Nello specifico, i valori più elevati riscontrati per le partecipate pubbliche al 100% possono essere indicativi della scarsa efficacia dei vincoli assunzionali e, in generale, delle politiche di contenimento del costo del lavoro nei confronti di tali società. Appare, così, evidente che gli organismi a totale partecipazione pubblica considerati nella indagine sono caratterizzati da una prevalenza del fattore produttivo umano rispetto all'apporto tecnologico.

Tale assunto trova parziale conferma nell'analisi dei dati che riguardano costi e valore della produzione per unità di personale. Per tutti gli organismi osservati, infatti, emerge che il valore della produzione "*pro unità*" realizzato mediante l'impiego di tutti i fattori della produzione (con relativo costo) copre di poco il costo della produzione "*pro unità*", così da ridurre quel congruo valore aggiunto che potrebbe determinare un buon margine operativo lordo (MOL), sintomatico di una gestione economica in utile.

Sotto il profilo della gestione finanziaria, i risultati dell'indagine eseguita dalla Corte dimostrano una prevalenza dei debiti sui crediti, in tutti gli organismi osservati.

Dal rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto), infatti, si evince che il quoziente di indebitamento, pur presentando un andamento non uniforme da regione a regione, riscontra nella maggioranza dei casi, rapporti superiori all'unità (ove il quoziente è tanto più favorevole quanto più si attesta su valori inferiori all'unità).

Negli organismi a partecipazione totalitaria, è stata inoltre riscontrata la fortissima incidenza dei crediti verso controllanti (oltre il 68%), cui non corrisponde analoga incidenza dal lato dei debiti (19%), mentre, sul totale degli organismi osservati, l'importo dei debiti verso controllanti si approssima a quello dei crediti.

Ciò dimostra la forte dipendenza delle partecipazioni totalitarie dagli enti controllanti, pur in presenza di un rilevante indebitamento verso terzi.

La Corte, dopo avere precisato che le erogazioni degli enti proprietari nei confronti degli organismi partecipati trovano giustificazione causale nell'affidamento dei servizi (oneri per i contratti di servizio), ma anche nei trasferimenti (in conto esercizio, straordinari e in conto capitale), nella copertura delle perdite (mediante spese correnti o aumenti di capitale, anche per ricapitalizzazioni), nonché negli aumenti/acquisizioni di capitale per cause diverse dal ripiano delle perdite, sottolinea la presenza di numerosi casi di affidamenti privi della correlativa indicazione delle spese dell'ente affidante, nonché una più elevata incidenza del complesso delle erogazioni sul valore della produzione, negli organismi a totale



partecipazione pubblica.

Ritiene in particolare, che appaiano degne di nota le numerose situazioni in cui le spese dell'ente affidante eccedono il valore della produzione. In dette circostanze si spazia da oneri per contratti di servizio eccedenti il valore della produzione (il che denota scarsa sorveglianza dei rapporti contrattuali con le partecipate dal momento che, come sembra, verrebbe pattuito un importo superiore alle potenzialità produttive del soggetto affidatario), al riconoscimento di ulteriori benefici (trasferimenti ordinari e straordinari; contributi per ripiano perdite, etc.) che, comunque, rappresentano un contributo eccessivamente oneroso per l'ente affidante.

In alcuni casi, l'eccedenza delle erogazioni sul valore della produzione può essere parzialmente giustificata dal risultato di esercizio negativo, dove le maggiori erogazioni sono dovute alla copertura delle perdite o alla ricostituzione del capitale sceso sotto il limite legale. In altri, cospicue erogazioni sono associate a bilanci in utile e, pertanto, appaiono di difficile interpretazione.

Conclude pertanto la Corte, che dalle informazioni disponibili nella banca dati SIQUEL può soltanto osservarsi che tali maggiori importi rappresentano un contributo pubblico ai risultati d'esercizio conseguiti dall'organismo, e demanda alle Sezioni regionali di controllo, in attuazione delle funzioni loro assegnate dal D.L. n. 174/2012, che impone la rilevazione complessiva dei risultati della gestione degli enti territoriali e degli organismi da essi partecipati/controllati, il compito di approfondire le evidenziate criticità.