

Società e organismi partecipati dagli Enti locali: consolidamento della disciplina e nodi irrisolti

di Giancarlo Astegiano - Magistrato della Corte dei conti

La fotografia e l'analisi della magistratura contabile contenuta nell'annuale relazione della Sezione delle Autonomie sulle società e gli organismi partecipati dagli Enti locali è un utile punto di partenza per verificare la concreta attuazione del Testo unico sulle società partecipate in relazione ad alcuni aspetti caratterizzanti, quali, in particolare, il processo di revisione e razionalizzazione.

La Relazione della Corte dei conti

Analizzando i dati forniti dalle Regioni e dagli Enti locali, la magistratura contabile, con la deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 dicembre 2018, n. 23, ha reso al Parlamento un referto analitico e specifico in materia di società ed organismi partecipati dagli Enti territoriali. L'attività di verifica è stata condotta in base alle previsioni dell'art. 7, comma 7, della Legge n. 131/2003, ed è stata orientata a sottolineare i risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli Enti territoriali e l'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti partecipanti.

La magistratura contabile, tuttavia, non si è limitata ad assemblare i dati contenuti nelle Banche dati, ma, avvalendosi anche delle numerose verifiche ed analisi condotte dalle Sezioni regionali, ha fornito un quadro unitario sulla complessità del sistema degli organismi partecipati dalle Amministrazioni territoriali, sviluppando anche analisi e considerazioni che vanno ben al di là del mero dato numerico o statistico. È stata verificata l'applicazione effettiva non solo delle disposizioni introdotte dal D.Lgs. n. 175/2016, il Testo unico sulle partecipate pubbliche, ma anche delle regole di finanza pubblica e dei complessivi rapporti finanziari nell'ambito del Gruppo Ente locale, composto dall'ente pubblico e dagli organismi che, a vario titolo, sono controllati finanziariamente dall'ente pubblico.

Gli organismi che hanno costituito l'oggetto di indagine sono quelli censiti nella banca dati costituita dal ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Corte dei conti, in relazione ai quali sono stati esaminati i

dati risultanti dal bilancio civilistico dell'esercizio 2016, anche con la specifica finalità di ricostruire il sistema degli affidamenti e dei flussi finanziari posti in essere con gli Enti pubblici di riferimento. Considerata la complessità dell'organizzazione e dell'articolazione di alcuni organismi, l'analisi è stata sviluppata anche in relazione alle partecipazioni indirette di primo livello.

Anche se non sono stati presi in considerazione tutti gli enti e gli organismi partecipati, i dati e le conclusioni sono affidabili e rappresentativi di questo peculiare universo perché hanno riguardato un insieme omogeneo di 5.776 organismi.

L'analisi effettuata in relazione ad un elevato numero di organismi permette di delineare tendenze e orientamenti affidabili e significativi di quali siano le tendenze effettive e concrete dell'organizzazione pubblica e la qualità delle risposte fornite alle indicazioni del legislatore.

Non risultando possibile un esame completo dei temi e questioni affrontati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in questa sede l'analisi è limitata ad alcune considerazioni su aspetti particolarmente sensibili nell'organizzazione degli Enti territoriali.

Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni

Nell'ambito della Relazione è stata dedicata un'attenzione particolare all'analisi del concreto sviluppo del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, sia quello straordinario che quello

ordinario, avviato dall'art. 1, comma 611 e 612 della Legge di stabilità del 2005 e proseguito dal D.Lgs. n. 175/2016. La verifica è stata condotta non solo con riferimento al dato numerico, di per sé comunque rilevante, ma anche utilizzando le numerose pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo in sede di esame delle deliberazioni di adozione dei Piani di razionalizzazione, obbligatoriamente trasmesse alla magistratura contabile. In questo modo, coniugando e confrontando dati numerici e analisi concreta delle decisioni dei singoli enti sono possibili alcune considerazioni sulla natura ed effettività del processo di razionalizzazione posto in essere dagli Enti territoriali.

A norma dell'art. 24 del D.Lgs. n. 175/2016, le Amministrazioni erano tenute a comunicare l'esito della ricognizione delle partecipazioni societarie, anche in caso negativo, alla banca dati "Partecipazioni" - Sezione revisione straordinaria - e a rendere disponibili le relative informazioni alla struttura dedicata al controllo sull'attuazione del Testo Unico sulle partecipate pubbliche presso il Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla competente Sezione della Corte dei conti. L'analisi della magistratura contabile è stata rivolta a verificare la sussistenza dei presupposti (ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. b), d), e), TUSP) per il riordino (art. 20, comma 2, lett. b), d), e) del citato D.Lgs. n. 175/2016) e il contenuto delle deliberazioni assunte dagli enti interessati in merito alle quote di partecipazione detenute, tenendo conto che il legislatore ha espressamente previsto che determinazioni siano motivate per consentire un effettivo controllo sulle scelte delle singole Amministrazioni. Dal complesso dei dati si evince che il 37,35% delle società prese in esame si trovava in condizioni tali da richiedere un intervento di razionalizzazione da parte dei soci, anche tenendo conto che su 814 società che registravano perdite in 4 dei cinque esercizi considerati, ne risultavano in attività 270 che non svolgevano servizi di interesse generale, con 6.414 dipendenti. È indubbio che in relazione a questo segmento le attività di razionalizzazione non potevano essere eluse, sia per la situazione finanziaria che per la natura non indispensabile delle attività svolte. In relazione al profilo dimensionale, risulta di particolare interesse il dato complessivo sulle dimensioni delle società, essendo emerso che oltre il 40% delle società considerate (1.922 su 4.603) presentava un fatturato medio triennale inferiore a 500.000 euro. Di particolare interesse, con riferimento a questo insieme di organismi è il dato che evidenzia che,

nonostante 690 società già cessate o in liquidazione (concorsuale o volontaria), residuavano 1.232 società in attività che impiegavano 3.615 dipendenti. Secondo la magistratura contabile in questi casi il *"rilevante numero di dipendenti, nonostante la esiguità del fatturato prodotto dalle società in esame, rappresenta un fattore di possibile rallentamento del percorso di razionalizzazione avviato dagli enti"*.

Peraltro, è stata accertata anche la ricorrenza della ulteriore situazione di criticità rappresentata dalla circostanza dell'assenza di dipendenti o con numero di addetti inferiore a quello degli amministratori in ben 1701 società sulle 4.603 analizzate, vale a dire nel 37% di quelle prese in considerazione.

Tuttavia, nonostante la presenza di un elevato numero di situazioni critiche, l'analisi delle deliberazioni sulla revisione straordinaria ha messo in luce che è stato deliberato il mantenimento (con o senza azioni di razionalizzazione interne alla società) in relazione al 71% delle partecipazioni considerate.

In sostanza, le partecipazioni che dovrebbero essere cedute o, comunque, dovrebbero venire meno a seguito dello scioglimento dell'organismo societario sono una minoranza rispetto al totale, venendo meno, quindi, quell'obiettivo perseguito dal legislatore di ridurre drasticamente il numero delle partecipate pubbliche.

Tenendo presente la circostanza che la riduzione dovrebbe riguardare comunque un numero più limitato di organismi rispetto a quello originariamente previsto e la circostanza che in alcuni casi gli enti hanno adottato soluzioni non sempre in linea con le indicazioni del legislatore, la magistratura contabile ha sottolineato la necessità di porre in essere *"un attento monitoraggio volto ad assicurare la tempestiva conclusione delle procedure di dismissione (già deliberate o disposte in sede di revisione straordinaria), che, per loro natura, hanno riflessi occupazionali e, pertanto, postulano il buon esito del processo di ricollocamento del personale"*.

La razionalizzazione delle partecipazioni regionali

Come noto, il processo di razionalizzazione è obbligatorio per tutte le Amministrazioni pubbliche e appaiono, quindi, particolarmente rilevanti i dati e gli elementi riferiti alle Regioni, enti dotati di potere legislativo ed organizzativo ma sottoposti alle comuni regole di finanza pubblica.

Ebbene le conclusioni della magistratura contabile, ricavate principalmente dai dati acquisiti nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali,

denotano molte perplessità in ordine all'effettività e completezza del processo di razionalizzazione posto in essere dalle singole Regioni poiché è stato rilevato che i singoli piani in alcuni casi *“abbiano assunto una valenza più formale che sostanziale (Calabria, Piemonte) risultando di fatto spesso lacunosi per non aver ricompreso le partecipazioni indirette in società (Molise) o, addirittura, per ingiustificate incompletezze nell'individuazione dell'intero plafond delle partecipazioni stesse (Valle d'Aosta)”*.

Peraltro, è stato osservato che in alcune Regioni è stata avviata una significativa azione di dismissione secondo le indicazioni legislative (Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia).

Inoltre, è stato segnalato che in alcuni piani la decisione di mantenere alcune partecipazioni non sia risultata accompagnata da una congrua motivazione (Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria) e che alcune delle partecipazioni che si è deciso di conservare svolgessero un'attività non rientrante tra quelle indicate dall'art. 4, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 175/2016, che giustificano la conservazione (in proposito è stato preso in esame il Piano della Regione Puglia), o, comunque, non sembrassero caratterizzate dall'indispensabilità (Basilicata, Calabria), anche in ragione della sovrapposizione di attività esercitate da società diverse operanti nel medesimo ambito territoriale. Al riguardo, sono stati evidenziati numerosi casi di duplicazione di attività svolte da più società partecipate della stessa Regione nei settori delle forniture e dei servizi informatici (Molise), del trasporto pubblico (Sicilia), dei servizi aeroportuali (Sicilia), autostradali (Valle d'Aosta), delle attività finanziarie e di quelli di prestazione di servizi (Sicilia).

Con riferimento all'analisi dell'attività delle società e alle Relazioni con la gestione finanziaria regionale è stato posto in luce un fenomeno che merita di essere richiamato, vale a dire l'utilizzo dello strumento societario finalizzato a compartecipare alla gestione della quasi totalità delle risorse regionali con una potenziale elusione delle regole di contabilità pubblica, una significativa riduzione dei controlli interni ed esterni e *“una ipotizzabile delega di decisioni politiche (Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta)”*.

Secondo la magistratura contabile, queste società *“hanno conquistato sempre maggiore spazio sul territorio erogando servizi di vario genere ed assumendo sempre più funzioni di intermediazione finanziaria, progettazione, implementazione e lancio di strumenti finanziari di dubbia compatibilità con il modello in house di utilizzo delle risorse pubbliche*

(Lombardia, Liguria)” e, in sostanza, ad alcune di esse è stata devoluta l'*“attuazione delle politiche di sviluppo regionali (Molise, Veneto, Lombardia)”*, con la conseguente sottrazione *“al controllo della Regione un notevole flusso di danaro”*, permettendo, in alcuni casi, *“un ampliamento di funzioni e attività che, in alcuni casi, esulano dall'oggetto sociale della partecipata (Campania)”*.

La razionalizzazione: servizi pubblici locali e attività strumentali

Una verifica che permette un collegamento con il processo di razionalizzazione e la sua effettività è quella inerente all'esame dell'attività svolta dagli organismi partecipati.

I dati acquisiti dalla magistratura contabile hanno evidenziato che quelli che operano nel settore dei servizi pubblici locali sono ridotti (il 37,21% del totale), anche se rappresentano una quota di estremo rilievo del valore della produzione (il 73,17% dell'importo complessivo). La maggioranza degli organismi svolge attività definite come strumentali (il 62,79%) ed è di estremo interesse notare che in questo segmento sono stati individuati, con maggiore frequenza, gli organismi in perdita.

Nel settore dei servizi e delle attività strumentali si è registrata *“la netta prevalenza di affidamenti in house, mentre le gare con impresa terza risultano essere soltanto 828 (su un totale di 15.139 affidamenti) e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 146”*.

I dati mettono in luce, quindi, che ancora nel 2016 il modello del mercato era nettamente recessivo rispetto alla gestione sostanzialmente diretta ed è necessario attendere l'esame dei dati degli esercizi successivi per comprendere se l'intervento normativo risultante dal Testo unico sulle partecipate ha raggiunto lo scopo di efficienza ed ampliamento al mercato che il legislatore si è proposto con l'introduzione delle regole contenute nel D.Lgs. n. 175/2016.

Conclusioni

Negli ultimi anni è andata consolidandosi la convinzione che il complesso insieme degli organismi partecipati dalle Amministrazioni pubbliche necessitasse di una revisione finalizzata a garantire l'efficienza dell'azione pubblica.

La questione non sempre è stata posta nei termini corretti, risultando erroneo sia l'approccio diretto a garantire la totale e completa libertà organizzativa degli enti sia quello finalizzato ad escludere il ricorso ad organismi esterni.

Infatti, se l'obiettivo deve essere quello dell'efficienza dell'azione pubblica in relazione alle esigenze della comunità amministrata in un periodo nel quale le risorse vanno riducendosi progressivamente, la questione del mantenimento degli organismi partecipati e dello svolgimento di attività di supporto all'azione degli enti pubblici di riferimento deve essere risolta nell'ottica della complessiva efficacia ed economicità dell'organizzazione del singolo Ente.

Il legislatore può risolvere molti problemi fornendo indirizzi specifici e il Testo unico sulle partecipate è sicuramente uno strumento utile, ma è la verifica

concreta sull'effettivo utilizzo delle risorse pubbliche che può permettere di comprendere se le stesse sono indirizzate al soddisfacimento di bisogni della comunità di riferimento o sono, in parte, disperse in attività inutili e non proficue.

Analisi generali come quelle svolte dalla Sezione della Autonomie della Corte dei conti o come quelle più specifiche condotte dalle Sezioni regionali del controllo costituiscono un utile strumento di conoscenza sia per il decisore politico, sia a livello statale sia locale, che per i cittadini nel momento in cui devono scegliere i loro rappresentanti.

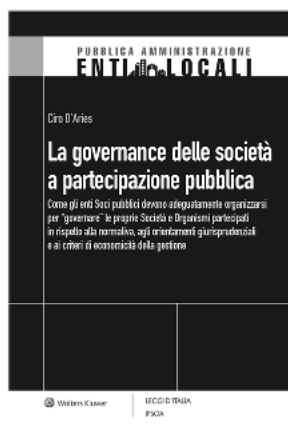
E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

La governance delle società a responsabilità pubblica

Come gli enti Soci pubblici devono adeguatamente organizzarsi per "governare" le proprie Società e Organismi partecipati in rispetto alla normativa, agli orientamenti giurisprudenziali e ai criteri di economicità della gestione

di *Ciro D'Aries*



L'e-book fornisce un orientamento agli **Enti pubblici** nella gestione delle **società partecipate**, sia con riguardo all'assetto organizzativo interno da approntare, sia con riguardo agli adempimenti per un'**efficiente gestione** che alle stesse è doveroso assicurare nell'ottica del principio di economicità complessiva.

Tratta nello specifico dell'ufficio delle partecipate all'interno dell'organizzazione dell'ente socio, degli adempimenti e delle verifiche in capo agli Enti di governo delle partecipate pubbliche, degli adempimenti in capo agli enti soci secondo il TUSP, dell'esternalizzazione di servizi e flussi informativi necessari per una buona governance, della programmazione allargata del **Gruppo Amministrazione Pubblica**, del **controllo periodico**, della valutazione delle performance delle partecipate at-

traverso l'esame del **bilancio d'esercizio** e del **bilancio consolidato**, ossia dello strumento atto a ricomprendere la realtà reddituale, patrimoniale e finanziaria del gruppo inteso come entità diversa dalle singole società che lo compongono. Facilitano la lettura numerose tavole e numerosi Focus atti ad attirare l'attenzione del lettore sugli aspetti salienti della trattazione.

Wolters Kluwer, dicembre 2018
pagg. 260, € 23,90
Codice e-book: 00230555
ISBN (ebook): 978-88-217-6667-1

Per informazioni e acquisti
• **On line www.shopwki.it**