



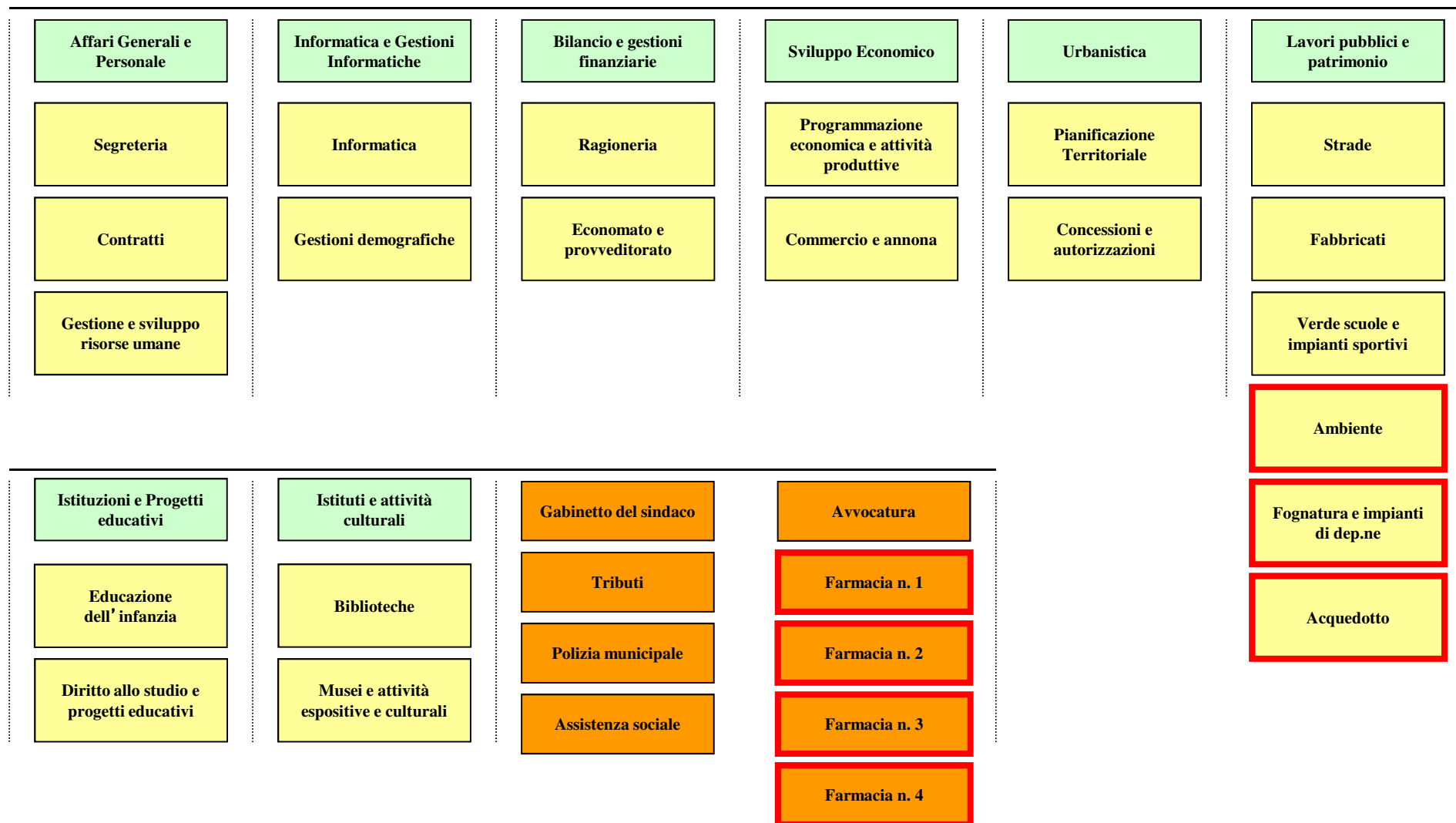
**La governance del gruppo ente locale
attraverso un esempio**
Dagli anni '90 ad oggi

Stefano Pozzoli

*Dottore commercialista e Revisore legale
Professore Ordinario Facoltà di Economia
Università di Napoli Parthenope*

Struttura organizzativa Comune di Pistoia ante processo di societizzazione

Segretario Generale



Legenda:

SETTORI

SERVIZI

SERVIZI AUTONOMI

studio **pozzoli**



SOCIETA'

**Consorzio Centrale del
Latte FI – LI – PT**

SIARIO

**Società Aeroporto
Toscano (SAT) Pisa**

**Centro Impresa e
Innovazione (CII)**

Fidi Toscana spa

San Giorgio spa

Consorzio Copit

**Azienda
Municipalizzata Gas**

Priamus Toscana spa

ENTI NO PROFIT

**Associazione Teatrale
Pistoiese**

**Centro Italiano di studi
di storia e d'arte
Pistoia**

Centro Mauro Bolognini

**Fondazione Acc.mia di
musica italiana per organo**

**Fondazione Acc.mia di
musica italiana per organo**

Fondazione Jorio Vivarelli

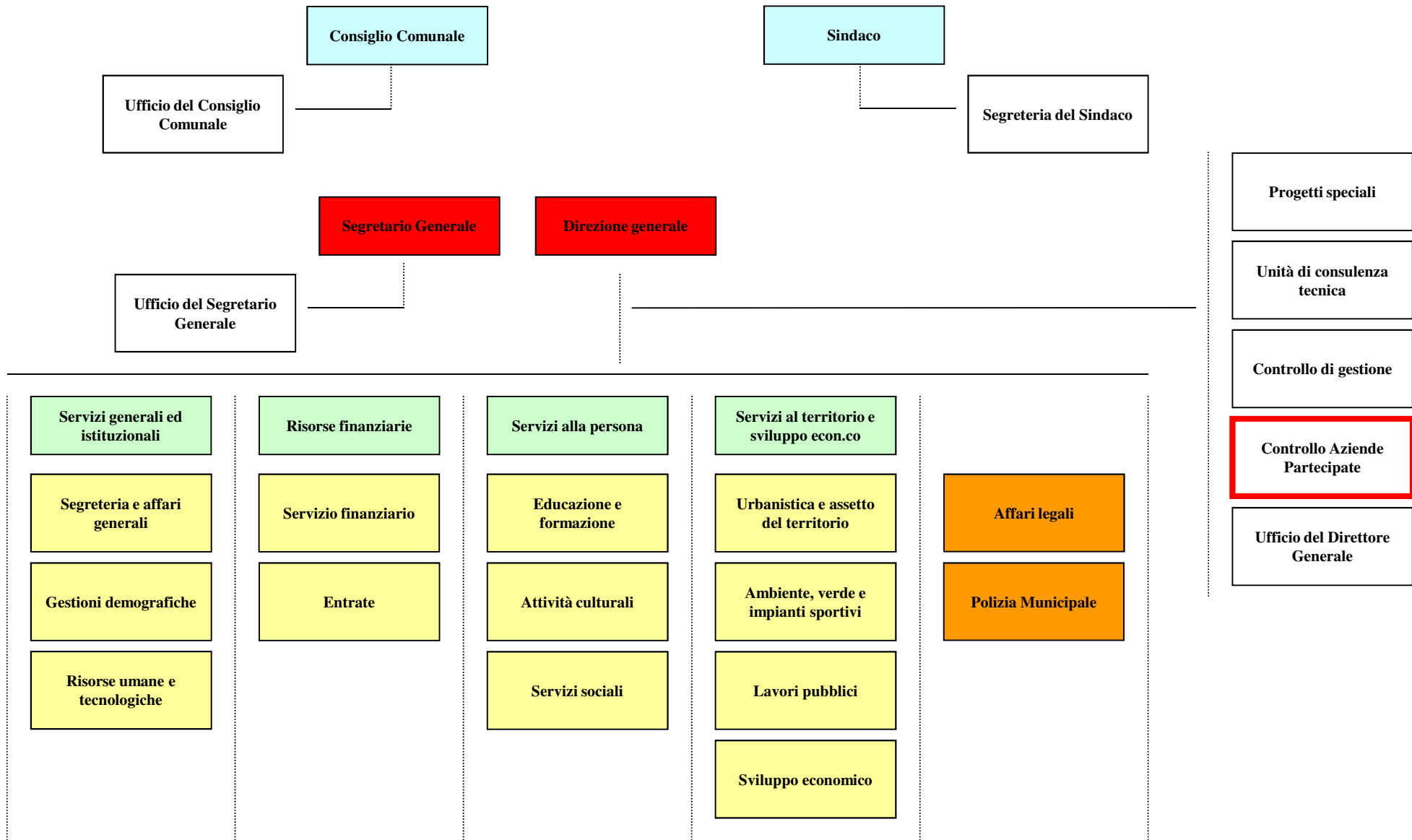
Fondazione Michelucci

Fondazione Marino Marini

Istituti raggruppati (ex Ipab)

Università del tempo libero

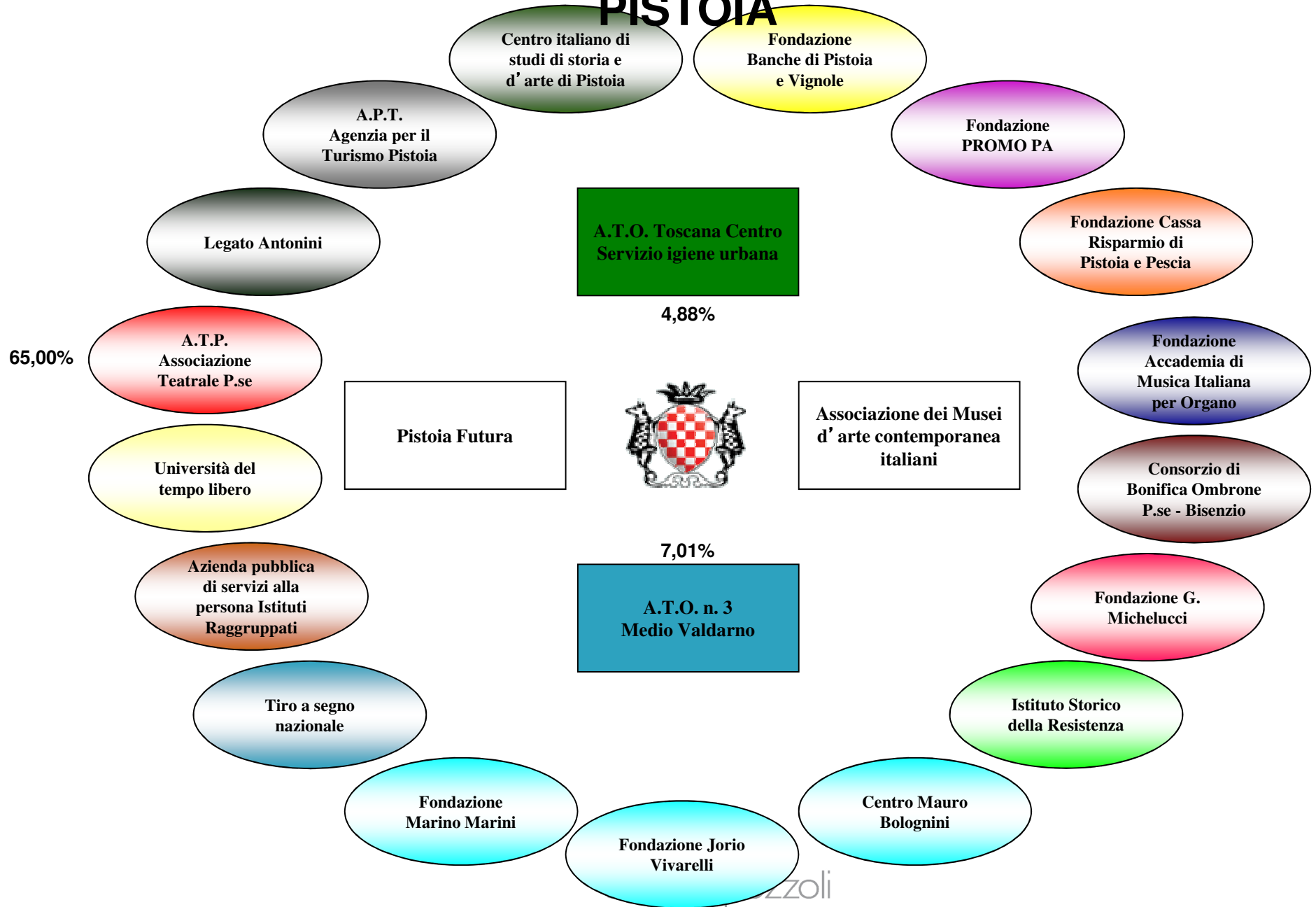
Struttura organizzativa del Comune di Pistoia attuale



Legenda:



ASSOCIAZIONI, CONSORZI E FONDAZIONI DEL COMUNE DI PISTOIA



Il quadro delle società partecipate oggi

Le partecipazioni e le società partecipate comunicate dalle Amministrazioni Pubbliche

TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONE	Partecipazioni (Numero)	Società Partecipate (Numero)
AMMINISTRAZIONI S13	29.949	7.399
<i>di cui:</i>		
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	349	318
<i>Ministeri</i>	120	120
<i>Agenzie Fiscali</i>	11	11
<i>Altre Amministrazioni Centrali</i>	218	194
AMMINISTRAZIONI LOCALI	29.583	7.065
<i>Regioni</i>	581	561
<i>Province</i>	2.679	1.965
<i>Comuni</i>	21.900	4.944
<i>Unioni di Comuni e Comunità Montane</i>	417	294
<i>Consorzi</i>	62	52
<i>Enti Locali del Servizio Sanitario</i>	156	81
<i>Università</i>	1.562	814
<i>Altre Amministrazioni Locali</i>	2.226	1.021
ENTI NAZIONALI PUBBLICI DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA	17	16
AMMINISTRAZIONI NON S13	184	126
<i>Automobile Club d'Italia</i>	153	96
<i>Aziende di Servizi alla Persona</i>	7	7
<i>Case di Riposo</i>	5	5
<i>Istituti Autonomi Case Popolari</i>	17	16
<i>Altro</i>	2	2
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	30.133	7.340

NB: la somma del numero delle società partecipate dalle tipologie di Amministrazione non coincide con il numero delle società partecipate dai rispettivi aggregati... (cfr. nota pag 12 del Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche, Mef).

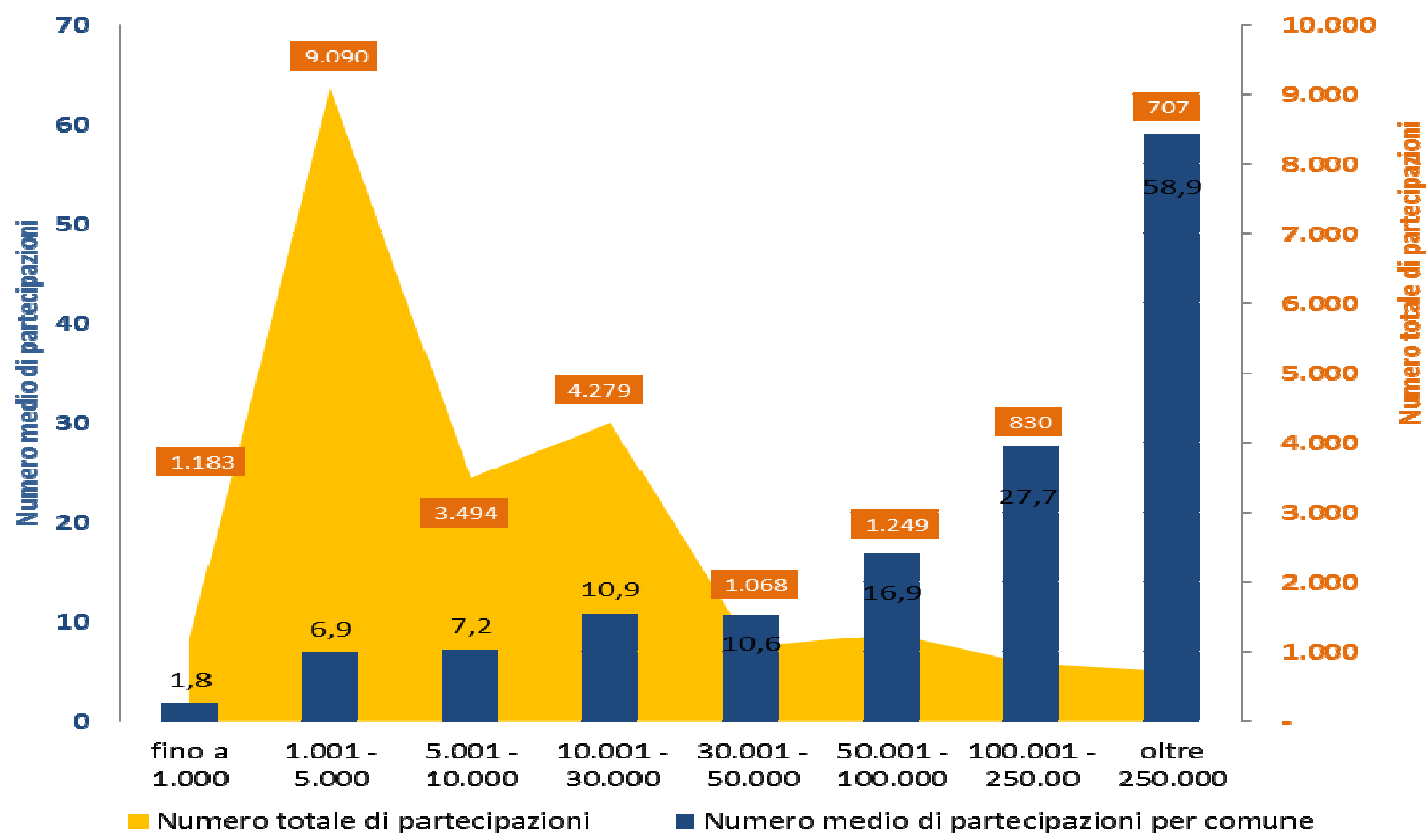
Le partecipazioni dichiarate delle Amministrazioni Locali

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Partecipazioni dirette (Numero)							Partecipazioni indirette (Numero)	Partecipazioni totali (Numero)	
	<i>per quota detenuta</i>									TOTALE
	< 4%	5% - 9%	10% - 24%	25% - 49%	50% - 74%	75% - 99%	100%			
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	16.206	2.138	2.556	1.289	670	362	961	24.182	5.401	29.583

di cui:

<i>Regioni</i>	70	14	62	54	45	42	89	376	205	581
<i>Province</i>	620	222	461	272	108	52	111	1.846	833	2.679
<i>Comuni</i>	13.385	1.404	1.323	694	410	230	705	18.151	3.749	21.900
<i>Unioni di Comuni e Comunità Montane</i>	270	28	59	28	21	3	6	415	2	417
<i>Consorzi</i>	28	13	3	3			2	54	8	62
<i>Enti Locali del Servizio Sanitario</i>	74	21	26	13	5	1	10	150	6	156
<i>Università</i>	605	290	392	118	49	12	14	1.480	82	1.562
<i>Altre Amministrazioni Locali</i>	1.154	146	230	107	32	20	21	1.710	516	2.226

Numero totale e numero medio di partecipazioni comunicate dai Comuni per fasce di popolazione residente



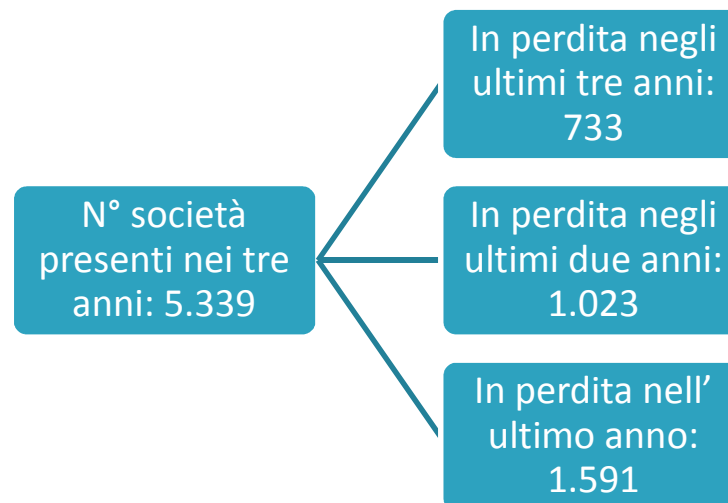
Le società partecipate dalle Amministrazioni Locali - Analisi del risultato di esercizio 2011

RISULTATO DI ESERCIZIO	Società Partecipate		Risultato di Esercizio pro quota	Quota media di partecipazione detenuta
	(Numero)	(%)	(Euro)	(%)
TOTALE SOCIETA' PARTECIPATE	6.151	100%		

di cui:

<i>in Utile</i>	2.879	47%	1.413.057.465	29%
<i>in Pareggio</i>	1.249	20%	-	60%
<i>in Perdita</i>	2.023	33%	-2.214.715.753	15%

Analisi delle società in perdita nel triennio 2010-2012



Società in perdita nei tre anni (733 Imprese). Campione di 5.339 società

Sezione unico attività	Perdita media triennio	N° società	N° società in perdita nel triennio	% in perdita nel triennio/ soc. perdita 2012	% in perdita nel triennio/ N° società	N° società in perdita nel triennio - perdita crescente	N° società in perdita nel triennio - perdita decrescente	N° società nessuna rel crescente o decrescente nel triennio
A - AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	-506.450	84	5	24%	6%	1	-	4
B - ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	-47.201	6	1	100%	17%	-	1	-
C - ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	-754.103	124	21	50%	17%	3	1	17
D - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	-3.422.907	321	20	43%	6%	5	1	14
E - FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	-12.927.654	554	38	42%	7%	4	6	28
F - COSTRUZIONI	-13.737.888	277	57	54%	21%	15	9	33
G - COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	-14.249.199	240	33	51%	14%	4	10	19
H - TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	-296.063.194	445	76	50%	17%	16	15	45
I - ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	-733.509	56	9	39%	16%	2	2	5
J - SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	-1.938.419	164	17	36%	10%	1	3	13
K - ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	-31.668.883	120	11	38%	9%	-	3	8
L - ATTIVITÀ IMMOBILIARI	-37.383.840	171	33	48%	19%	8	6	19
M - ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	-118.395.544	1.070	170	45%	16%	25	37	108
N - NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	-25.430.411	410	54	45%	13%	5	13	36
N - Non Definito	-6.819.147	211	69	60%	33%	18	10	41
O - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	-531.280	160	7	32%	4%	2	-	5
P - ISTRUZIONE	-1.125.751	224	22	37%	10%	4	3	15
Q - SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	-1.656.153	175	11	44%	6%	1	2	8
R - ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	-17.710.254	310	56	47%	18%	8	17	31
S - ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	-6.666.106	211	23	37%	11%	5	4	14
U - ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	0	6	0	0%	0%	-	-	-
Totale complessivo	-591.767.891	5.339	733	46%	14%	127	143	463

Guardiamo la Toscana

- Circa 600 società partecipate
- Il 25% delle quali in perdita...
- Terme, fiere, strumentali e trasporto pubblico locale sono i casi più frequenti di società in perdita
- Mancano i dati sulle aziende speciali, le fondazioni e le altre forme di gestione

Programma Cottarelli, novità normative, le prospettive

Tassonomia delle partecipate

- Servizi strumentali (13%)
- Servizi privi di rilevanza economica (42%)
- Servizi a rilevanza economica a rete (23% ma 60% del Valore della Produzione)
- Servizi commerciali (22%)

Si noti che non rilevano più i servizi pubblici locali non a rete, che confluiscono nelle altre categorie

Circoscrivere il perimetro

Il primo punto è dare piena attuazione alla norma (introdotta con la legge finanziaria del 2008) per cui le partecipate devono agire strettamente entro i compiti istituzionali dell'ente pubblico partecipante, evitando di produrre beni e servizi che il settore privato può offrire

Proposta

- Viene individuato un elenco di settori in cui possono essere costituite aziende con una semplice decisione di consiglio comunale
- Negli altri casi viene previsto una richiesta di autorizzazione da parte della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (sia sulla possibilità di svolgere determinate attività sia sul superamento dei “vincoli diretti”)

Vincoli diretti

Al fine di ridurre ulteriormente il rischio di detenzione di partecipate non essenziali, si propone di limitare le: partecipazioni indirette (partecipate di partecipate), “micropartecipazioni” (partecipazioni troppo piccole per essere considerate strategiche), le “scatole vuote” (partecipate con un numero bassissimo di dipendenti e fatturato, ma che comunque richiedono un apparato di amministrazione), partecipate in perdita prolungata, partecipate da piccoli comuni.

Vincoli

Si propone anche l'eliminazione o il forte ridimensionamento degli affidamenti diretti, l'accelerazione del processo di chiusura delle partecipate già in liquidazione e norme più restrittive sulle fondazioni pubbliche.

Trasparenza e opinione pubblica

- Maggiore trasparenza delle informazioni sulle partecipate vuol dire maggiore pressione da parte dell'opinione pubblica e quindi maggiore efficienza.
- Oltre che miglioramenti nella gestione delle informazioni (con la definizione di un testo unico sulle partecipate locali e la creazione di una banca dati unica sulle partecipate), si propone la messa a disposizione al pubblico di indicatori di efficienza e strumenti di *business intelligence*, seguendo il modello in via di completamento seguito per i fabbisogni e costi standard dei comuni.

Promuovere l'efficienza

Per questo vengono proposte 4 assi strategiche:

- Primo, l'uso diffuso dei costi standard come strumento di gestione, incluso per la determinazione dei trasferimenti necessari alle partecipate.
- Secondo, l'aggregazione di partecipate che offrono servizi simili. Questo aspetto è particolarmente rilevante per il settore dei servizi pubblici locali a rete (acqua, gas, rifiuti e elettricità).
- Terzo, una strategia ad hoc per il difficile caso del trasporto pubblico locale, che manifesta perdite particolarmente elevate ed indici di efficienza molto deboli anche sulla base di confronti internazionali.
- Quarto, la definizione, per le venti partecipate con perdite più elevate, di piani di rientro che dovrebbero essere approvati centralmente, con possibilità di commissariamento in assenza di progressi.

Azioni strumentali alla realizzazione

- Incentivi alla realizzazione, anche attraverso un allentamento del patto di stabilità
- Un percorso “non traumatico” per risolvere il problema degli esuberanti di personale
- Applicazione di sanzioni anche personali nel caso di inadempienza

L'organizzazione del rapporto

- La sezione II descrive le caratteristiche principali del mondo delle partecipate.
- La sezione III considera la questione del “perimetro” della attività delle partecipate (cosa dovrebbero e non dovrebbero fare) e discute vari strumenti per ridurre il numero.
- La sezione IV discute strumenti generali di efficientamento, strategie per alcuni rami particolarmente importanti del comparto e interventi specifici sulle partecipate con perdite più elevate.

- La sezione V propone passi per ridurre i costi di amministrazione delle partecipate.
- La sezione VI discute come aumentare la trasparenza delle partecipate.
- La sezione VII discute alcune misure strumentali alla riforma del settore quali gli incentivi alla ristrutturazione del settore, il problema del personale e le sanzioni da applicare in caso di mancata applicazione della normativa.
- La sezione VIII riassume le principali proposte di riforma e stima i possibili risparmi e gli effetti sul numero delle partecipate.

Le perdite di esercizio

- Nel 2012 le perdite cumulate sono pari a 1 miliardo e 200 milioni di euro
- Le prime 20 società in perdita contribuiscono per il 48% alle perdite totali
- Ci sono poi:
 - Perdite non palesi, rappresentate da contratti di servizio che coprono inefficienze
 - “Costi pagati dai cittadini” tramite tariffe, ecc.

Il perimetro

Un programma di razionalizzazione, efficientamento e semplificazione delle partecipate non può prescindere dalla risoluzione di una questione fondamentale: quale sia il perimetro appropriato della loro attività. La domanda ha due risvolti, entrambi importanti: (i) potrebbe l'attività essere svolta dal privato? e (ii) potrebbe l'attività essere svolta direttamente dall'ente partecipante senza ricorrere a una partecipata?

Considerazioni

- La risposta a queste domande richiede spesso un margine di flessibilità interpretativa. Questo rende difficile introdurre divieti di tipo assoluto. Dall'altro canto, in assenza di vincoli inderogabili, c'è il rischio di decisioni influenzate da interessi particolari.
- Un'altra caratteristica da tener presente nel rivedere la normativa sull'esistenza delle partecipate è di distinguere, nella misura possibile, tra apertura di nuove partecipate e dismissione di partecipate già esistenti.

Art. 3, c. 27 e ss. L. Finanziaria 2008

Per renderlo efficace, secondo Cottarelli, occorre:

- a) da un lato sottoporre a un vaglio le decisioni delle amministrazioni. Questo vaglio non deve avere la stessa intensità per tutti i settori: c'è differenza tra, per esempio, produrre servizi di assistenza per disabili e produrre gelati;
- b) dall'altro rimuovere gli incentivi alla proliferazione delle partecipate.

Come rispettare la finanziaria 2008

- Definire i settori in cui per costituire/continuare una attività basti una delibera di consiglio comunale
- Per gli altri autorizzazione della AGCM:
 - Al momento della loro costituzione
 - Alla scadenza del contratto di servizio
 - Entro 6-12 mm dalla approvazione della norma
 - In ogni caso entro il 2017

Interventi specifici

- **Limiti alle partecipazione indirette (per strumentali e spl privi di rilevanza economica)**
- **Limiti alla detenzione da parte di piccoli comuni**
- **Uscita dalle “micropartecipate” (1900 società in cui il pubblico non arriva al 10%)**
- **Chiusura delle “scatole vuote” (1.300 società fatturano meno di 100 mila euro, 1.700 hanno meno di 6 addetti)**

Limiti alle partecipazione indirette

- Il ricorso a partecipazioni indirette è fisiologico ad aziende che operano sul mercato
- Non ha senso per le aziende strumentali, come già prevede la legge, e per quelle prive di rilevanza economica
- Autorizzazione da parte della AGCM o delle Corte dei Conti

Limiti ai piccoli comuni

- il 44% delle partecipate sono relativa a comuni sotto i 30 mila abitanti
- Un vincolo per dimensione a condizione che:
 - Possibilità di partecipazione ad aziende in forma aggregata
 - Eccezioni autorizzate dalla Corte dei Conti, dall'Interno o dal MEF

Ancora

- **Accelerazione del processo di chiusura (1.200 società in liquidazione)**
- **Vincoli di rendimento (circa 500 società in perdita)**
- **Norme per le fondazioni pubbliche**

Interventi su singole partecipate con perdite particolarmente elevate

- Circa la metà delle perdite dipendono da 20 società
- Occorre richiedere agli enti partecipanti un piano di efficientamento vagliato da esperti presso la PdC o il MEF
- Valutare il commissariamento in caso di progressi adeguati

Altre considerazioni

- Tetti ai compensi anche dei dirigenti
- Tema del personale (mobilità, cassa integrazione in deroga e riassorbimento)
- Controlli e sanzioni

Le aziende delle pubbliche amministrazioni locali

Cosa cambia con la legge 147/2013 ed i
“milleproroghe” ed i DL 16 e 66 del 2014

Il c. 550

550. Le disposizioni del presente comma e dei commi da 551 a 562 si applicano alle **aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali** indicate nell'elenco di cui all'*articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*. Sono esclusi gli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate.

In sostanza

- Si estendono i vincoli di finanza pubblica anche alle aziende speciali (ma non alle fondazioni)
- Le norme si applicano a tutte le amministrazioni locali e non solo agli enti locali (quindi regioni, università, aziende di commercio, ecc.)
- Restano escluse le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate

Il c. 551

551. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550 presentino **un risultato di esercizio** o saldo finanziario **negativo**, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti **accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.** Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio.

Il c. 551 prosegue

Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, per risultato si intende **la differenza tra valore e costi della produzione** ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile.

Sempre il c. 551

L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

In sostanza

- Il c. 551 prevede un regime di corresponsabilizzazione dell'ente controllante con l'azienda partecipata, consistente con l'obbligo di effettuare un accantonamento pari alla perdita (con una "agevolazione" per i servizi a rete)
- Non è però ancora riconciliato con i vincoli di ricapitalizzazione delle società in perdita (3 anni consecutivi con divieto di ricapitalizzazione pressoché assoluto)

Il fondo

- Si libera solo se non ve è più necessità, ovvero:
 - Se le perdite sono state ripianate dall'ente controllante
 - Se l'azienda produce utili negli esercizi successivi
 - Se la società viene ceduta o messa in liquidazione (e direi anche se la “liquidazione” è coatta, ovvero in caso di fallimento
 - Si libera solo se non ve è più necessità, ovvero:
- Il fondo non rileva ai fini del PSI. Sarebbe stato più opportuno il contrario. Vedremo se questo verrà confermato in sede interpretativa dalla Corte dei Conti

Il c. 552 (regime transitorio)

552. Gli accantonamenti di cui al [comma 551](#) si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:

Il c. 552, lettera a)

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, **una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016.** Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

Il C. 552, lettera b)

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

Facciamo qualche esempio (ipotesi lettera b)

Media triennio positivo 2011-2013 di 100, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, nel 2016 di 100

- 2015 accantonamento del 25% e quindi 25
- 2016 accantonamento del 50% e quindi 100
- 2017 accantonamento del 75% e quindi 75

Esempio di lettera a) con rinvio a lettera b)

Media triennio negativa 2011-2013 di 50, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, nel 2016 di 100

- 2015 accantonamento del 25% e quindi 25
- 2016 accantonamento del 50% e quindi 100
- 2017 accantonamento del 75% e quindi 75

Ipotesi lettera a)

Media triennio negativa 2011-2013 di 210, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, nel 2016 di 100

- 2015 accantonamento di 0: $100 - 158$ (ovvero $210 - 25\%$)
- 2016 accantonamento di 95: $200 - 105$ (ovvero $210 - 50\%$)
- 2017 accantonamento di 48: $100 - 52$ (ovvero $210 - 75\%$)

Ipotesi lettera a)

- Si vuole premiare chi riesce a ridurre la perdita e si considera la perdita media iniziale una situazione di partenza neutra (al pari dell'utile), che viene però gradualmente ridotta
- Il risultato può quindi essere quello di un sostanziale non accantonamento anche a fronte di perdite consistenti

Un dubbio

- Ma cosa succede se nel 2° o nel 3° anno la perdita scende sotto i 50 di media triennale precedente?
- A nostro giudizio si ritorna al caso della lettera a) (che vediamo adesso)

Pertanto

Media triennio negativa 2011-2013 di 210, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, **nel 2016 di 220**

- 2015 accantonamento di 0: 100 – 158 (ovvero 210 – 25%)
- 2016 accantonamento di 95: 200 – 105 (ovvero 210 – 50%)
- 2017 accantonamento di 165: ovvero del 75% di 220**

Il c. 553

553. A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'*articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.

Il c. 553

- Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche
- Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.

Si conferma una differenza di trattamento tra spl e aziende strumentali. Il tema, si sembra di poter dire, riguarda in sostanza i servizi per i quali non c'è una Authority

Il c. 554

A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei **tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo**, procedono alla riduzione del **30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione**. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.

Alcuni commenti

- La norma forse trova giustificazione per amministrazioni diverse dagli enti locali: la riduzione del 30%, infatti, va a sanzionare soggetti diversi da quelli “colpevoli”
- Interessante la “giusta causa” in due anni di perdite non previste
- Le sanzioni non si applicano se c’è **un piano coerente di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante**

Il c. 555

A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al [comma 554](#) diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci.

Un commento

- La norma è prudente (4 esercizi su 5) ma condanna senza appello le società in perdita (a condizione che non eroghino spl) chiedendone la messa in liquidazione
- La nullità degli atti e la responsabilità erariale sono in teoria sanzioni gravissime ma con conseguenze solo eventuali
- Sarebbe stato comunque opportuno prevedere l'attivarsi di un potere sostitutivo

L'uno-due annulla rigore

- Viene modificato (prima dal DL 66 e poi dal DL 90) l'art. 18 del DL 112/2008
- Il tetto del personale degli enti locali non si calcola più tenendo conto degli addetti delle società partecipate

Il nuovo comma 2 bis (art. 3 c. 5 quinquies di 90/2014)

2-bis. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.

L'art. 5 del DL 90

(...) L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato *decreto-legge n. 112 del 2008* al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti.

Il c. 569

Il termine di trentasei mesi fissato dal *comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244*, è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali 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 valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

Attenzione, però, al c. 29 l. 244/2007

29. Entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, **cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.**
(...)

Cosa vieta il c. 27, art. 3, l. 244/2008

27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale (...)

In sostanza

- La procedura prevista dal c. 569 è applicabile solo e soltanto nel caso di partecipazioni “vietate” e non per tutte le dismissioni
- Il valore di liquidazione della quota è deciso, ai sensi dell’art. 2437-ter, dal Consiglio di Amministrazione della Società

Il c. 568 bis (introdotto dal DL 16/2014)

Le pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e le società da esse controllate direttamente o indirettamente possono procedere:

a) allo scioglimento della società controllata direttamente o indirettamente.

Se lo scioglimento è in corso ovvero è deliberato non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, gli atti e le operazioni posti in essere in favore di pubbliche amministrazioni in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa. In tal caso i dipendenti in forza alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono ammessi di diritto alle procedure di cui ai commi da 563 a 568 del presente articolo.

Sempre lettera a)

Ove lo scioglimento riguardi una società controllata indirettamente, le plusvalenze realizzate in capo alla società controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi;

Lettera b)

b) all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1^o gennaio 2014.

Sempre lettera b)

In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

Le novità del decreto PA

Art. 16 (*Nomina dei dipendenti nelle società partecipate*)

1. All'*articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

“4. Fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato **devono essere composti da non più di tre membri**, ferme restando le disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi di cui al *decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39*. **A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.**

In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio”;

b) il comma 5 è sostituito dal seguente:

“5. Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge e fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, devono essere composti da tre o da cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. A tali società si applica quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del comma 4” .

2. Fatto salvo quanto previsto in materia di limite ai compensi, le disposizioni del comma 1 si applicano a decorrere dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. nanziamiento del trattamento economico accessorio, e alla società di appartenenza. E' comunque consentita la nomina di un amministratore unico.

La legge di stabilità 2015 n° 190/2014

“Processo di razionalizzazione”

611. (...) a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il **31 dicembre 2015**, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Il “piano”

612. I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il **31 marzo 2015**, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. **Entro il 31 marzo 2016**, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del *decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*.

Il comma 613

613. Le deliberazioni di scioglimento e di liquidazione e gli atti di dismissione di società costituite o di partecipazioni societarie acquistate per espressa previsione normativa sono disciplinati unicamente dalle disposizioni del codice civile e, in quanto incidenti sul rapporto societario, non richiedono né l'abrogazione né la modifica della previsione normativa originaria.

Proroga termini per il c. 568-bis l. 147/2013

614. Nell'attuazione dei piani operativi di cui al comma 612 si applicano le previsioni di cui all'articolo 1, commi da 563 a 568-ter, della *legge 27 dicembre 2013, n. 147*, e successive modificazioni, in materia di personale in servizio e di regime fiscale delle operazioni di scioglimento e alienazione. Le disposizioni del comma 568-bis dell'*articolo 1 della legge n. 147 del 2013* si applicano anche agli atti finalizzati all'attuazione dei predetti piani operativi deliberati entro il 31 dicembre 2015.

La relazione

1. Normativa c. 611 L. 190/2014 e relativi criteri operativi:
 - eliminare le società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni;
 - sopprimere le società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

- eliminare le partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- aggregare società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- contenere i costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni.

2. Assetto delle partecipazioni dell'Ente prima della procedura di razionalizzazione.

3. Per ogni società partecipata sviluppare i seguenti punti:

- Quadro normativo di riferimento;
- Situazione economica e patrimoniale attuale e budget o piano industriale;
- Riferimento al programma di mandato e alla Deliberazione adottata ai sensi dei c. 27 e ss. della L. 244/2007;

- Indirizzo oggetto di deliberazione circa la razionalizzazione (cessione; scioglimento; aggregazione;) facendo esplicito riferimento a quale/i dei criteri di cui al c. 611 L. 190/2014 è stato dato seguito;
- Fasi attuative del processo di razionalizzazione (cronoprogramma delle attività da porre in essere)
- Stima dei riflessi finanziari ed economici dell'operazione all'interno della società e sul bilancio dell'ente

Infine...

4. Assetto delle partecipazioni dopo la procedura di razionalizzazione.

• Per quanto riguarda la Deliberazione direi di inserire nel dispositivo il mero indirizzo che si vuole dare (cessione; scioglimento; aggregazione;) con presa d'atto della relazione tecnica allegata.

È finita qui?

Il Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, nella conferenza stampa di fine anno, ha dichiarato: "C'è un obiettivo condiviso di passare da 8.000 a 1.000, ma deve essere serio. In questi anni il governo centrale non è stato serio con le autorità locali, ha cambiato legislazione ogni tre per due" e che il veicolo deputato ad avviare la riduzione delle aziende locali sarà il disegno di legge Madia per la PA. Staremo a vedere.