



Associazione Regionale
Confservizi
Emilia-Romagna

5

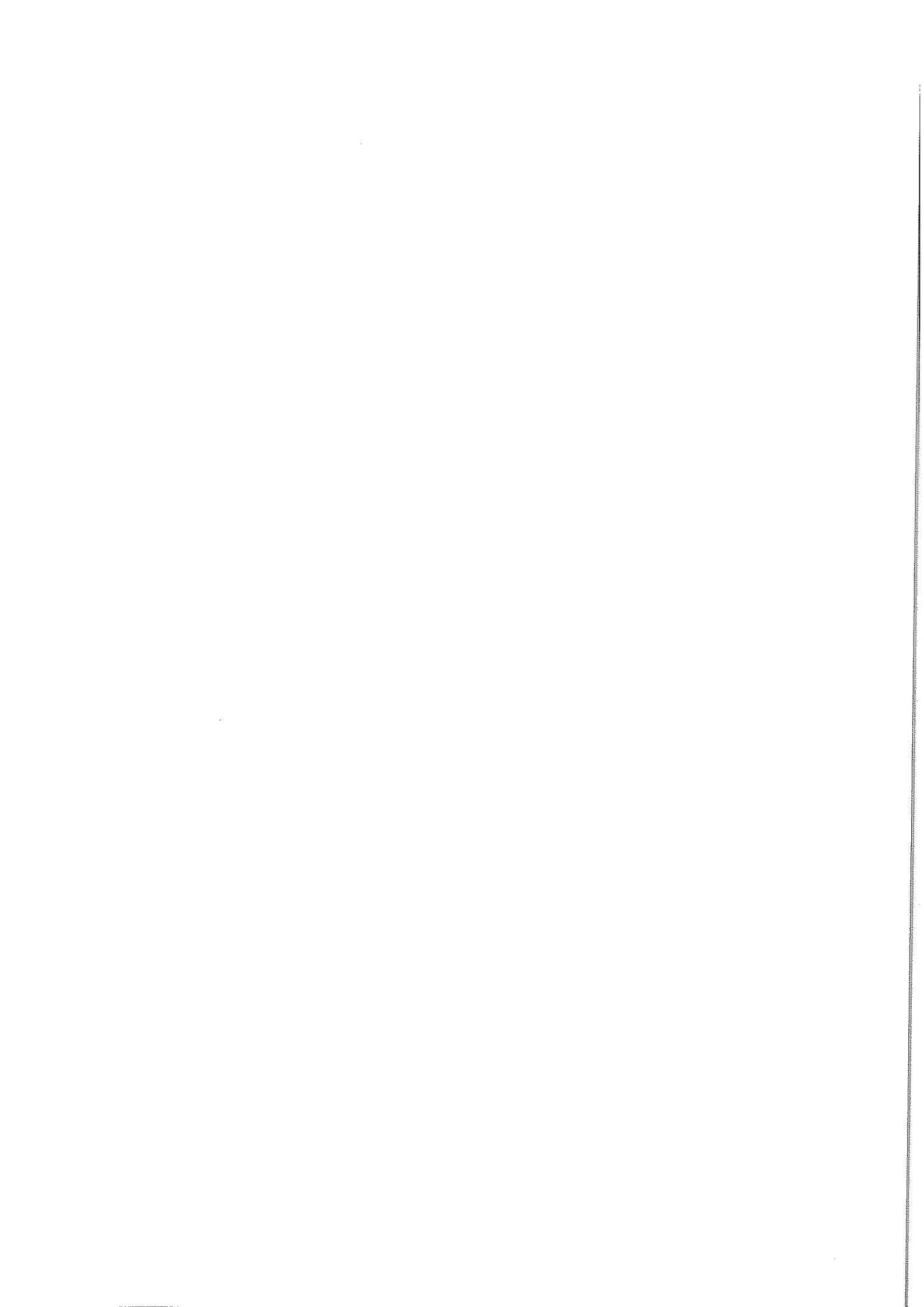
RASSEGNA

STAMPA



2016

Periodo: 01 luglio/19 settembre



Il dlgs oggi sul tavolo del preconsiglio

Partecipate, T.u. al traguardo

DI FRANCESCO CERISANO

Al via il disboscamento della selva di partecipate pubbliche. Lo sfoltimento delle oltre 7 mila società sta per mettersi in moto con l'approvazione in via definitiva da parte del consiglio dei ministri del decreto legislativo, attuativo della riforma p.a. (legge n.124/2015). Il Testo unico sulle partecipate sarà esaminato oggi in preconsiglio dei ministri e dovrebbe andare sul tavolo del cdm di domani per l'ok definitivo, nonostante sul testo manchi ancora il parere della commissione bilancio del senato. Tuttavia, secondo il relatore, Vittorio Fravezzi, il parere potrebbe arrivare nella giornata di oggi e se così fosse palazzo Chigi potrebbe portare il testo in cdm giovedì. Una delle novità principali del decreto è costituita dal fatto che le p.a. potranno costituire società (sotto forma di spa, srl o società consortili) solo se strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali e mantenere le partecipazioni in essere solo a determinate condizioni. Ogni anno, a partire dal 2017, gli enti pubblici dovranno predi-

sporre un piano di razionalizzazione delle partecipate che scatterà obbligatoriamente se il fatturato medio del triennio non raggiunge una determinata soglia (attualmente fissata a 1 mln ma destinata a ridursi dopo le richieste in tal senso espresse dalla commissione bilancio della camera, si veda *ItaliaOggi* del 29/6/2016) o si sono registrate perdite in quattro degli ultimi cinque esercizi (risultati negativi inferiori al 5% del fatturato, tuttavia, non dovrebbero essere presi in considerazione). Dalla stretta potranno però essere escluse (in tutto o in parte) le società che Palazzo Chigi con dpcm deciderà di esonerare dalla disciplina. A motivare il trattamento di favore saranno, di volta in volta, gli interessi pubblici connessi alla società da salvare, l'attività svolta, la misura e la quantità della partecipazione pubblica. Sul controllo delle partecipate statali non dovrà esserci alcun conflitto di interesse. Il monitoraggio dovrà essere affidato a una struttura ad hoc «onde evitare potenziali conflitti tra l'esercizio dei poteri dell'azionista e l'attività di controllo».

—© Riproduzione riservata—



Società pubbliche. Il decreto dopo il recepimento delle osservazioni del Parlamento

Esuberi delle partecipate con mobilità regionale

La riforma arriva domani al Consiglio dei ministri

Gianni Trovati

▣ Mobilità regionale e intervento di ammortizzatori sociali e Anpal per gli esuberi di personale che emergeranno dal riordino delle società partecipate, e che saranno gestiti a livello regionale anche utilizzando il set di ammortizzatori sociali disciplinati dalla riforma del lavoro. La possibilità di essere chiamati davanti alla Corte dei conti viene esplicitamente riferita anche agli am-

ministratori delle società, mentre il piano annuale di razionalizzazione slitta al 2017 per non sovrapporsi con la scadenza del piano straordinario, da scrivere entro sei mesi dall'entrata in vigore.

Dopo i due articolati pareri di Camera e Senato la riforma delle partecipate arriva domani all'approvazione definitiva del consiglio dei ministri. I pareri del Parlamento sono stati accompagnati sia alla Camera sia al Senato da una lunga serie di condizioni, che sono in via di accoglimento da parte del governo; proprio il carattere articolato delle richieste parlamentari, insieme a una parziale divergenza su alcuni punti fra le due Camere, renderanno probabilmente necessario un nuovo passaggio in commissione per

un'informativa che comunque non potrà più cambiare il testo in approvazione.

Le principali modifiche rispetto alla versione approvata a gennaio sono comunque definite e vanno incontro alle indicazioni parlamentari. In particolare, tramonta l'idea di replicare tout court per gli esuberi delle società il meccanismo dell'elenco nazionale gestito dalla Funzione pubblica, già sperimentato non senza difficoltà in un perimetro più ridotto e omogeneo come quello delle Province. Gli esuberi saranno gestiti a livello territoriale, in particolare dalle Regioni, e verrà disciplinata l'applicazione anche a questo settore di tutti gli ammortizzatori sociali previsti dal Jobs Act. Probabile una definizione più ampia delle

deroghe al blocco delle assunzioni alternative, per i profili professionali che non sono reperibili fra gli esuberi. Una serie di meccanismi premiali per le società che ottengono l'affidamento con gara anziché in house dovrebbe ammorbidire anche i vincoli sul personale.

Per gli amministratori, poi, il reingresso a pieno titolo della Corte dei conti può rafforzare i controlli, che nel testo originale erano lasciati alle azioni di responsabilità previsti per le società private (ma nel pubblico ancora più difficili da praticare per i conflitti di interesse che le frenano). Possibile, infine, un ritocco alla soglia di fatturato da un milione di euro sotto la quale la società andrebbe alienata.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Partecipate, piani di dismissioni entro sei mesi

Oggi il via libera definitivo del governo ai criteri per sfrondare le aziende degli enti locali

Gianni Trovati
ROMA

Il fatturato minimo per salvare le società dalla taglia della riforma si abbassa da un milione a 500mila euro, e le perdite in quattro anni su cinque che condannano le aziende fuori dai servizi pubblici locali devono essere superiori al 5 per cento del fatturato, altrimenti non impongono l'alienazione.

Il testo della riforma delle partecipate pubbliche che sarà esaminato oggi dal consiglio dei ministri per l'approvazione finale smussa un po' due dei parametri scritti per cancellare le società di troppo, ma conferma l'impianto che impone la chiusura o l'alienazione delle aziende troppo piccole, di quelle con più amministratori che dipendenti e più in generale di quelle che non rientrano nei servizi pubblici locali o negli altri settori di attività consentiti per l'intervento della Pa. Da questo punto di vista, è da segnalare che il testo in arrivo al Consiglio dei ministri salva anche i consorzi e alcune società di scopo in settori molto specifici.

Entro sei mesi gli enti proprietari dovranno scrivere piani di razionalizzazione delle loro società, che devono prevedere la cessione o la chiusura delle aziende fuori regola oltre a ulteriori operazioni di fusione o razionalizzazione che vengono lasciati alle scelte autonome delle amministrazioni. Proprio la

previsione di parametri rigidi nel decreto, a partire appunto dalle soglie di fatturato, personale e risultati di bilancio, continua a rappresentare la differenza fondamentale con i piani di razionalizzazione imposti dalla manovra del 2014, che lasciando piena autonomia agli enti locali ha prodotto solo una serie di manifestazioni d'intenti sostanzialmente privi di risultati pratici. Fissare per legge i parametri, quindi, diventa l'unico modo per provare davvero a passare "da ottomila a mille" società pubbliche, come da slogan più volte rilanciato dal governo. In realtà, le partecipate sono intorno a 10mila, difficilmente si riuscirà ad arrivare davvero a mille ma quel che conta è attuare una riduzione effettiva della "giungla": per blindare la procedura, il ministero dell'Economia ha già predisposto un modulo informatico standard che gli enti dovranno utilizzare per scrivere i loro piani, che quindi saranno controllati "in automatico" dalla Corte dei conti.



Servizi pubblici locali

Per servizio pubblico locale si intende qualsiasi attività che si concretizza nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale. Sono tipici servizi pubblici locali la rete dei trasporti (su gomma, ferrovia ecc.) o la raccolta dei rifiuti. La riforma punta a imporre la chiusura o l'alienazione delle aziende troppo piccole, di quelle con più amministratori che dipendenti e più in generale di quelle che non rientrano nei servizi pubblici locali o negli altri settori di attività consentiti per l'intervento della Pa. L'obiettivo, più volte ribadito dal governo, è quello di ridurre queste società da 8mila a mille.

L'altra novità fondamentale rispetto al testo approvato in prima lettura a gennaio (anticipata sul Sole-24 Ore di ieri) riguarda la gestione degli esuberanti che saranno prodotti dalle alienazioni e dagli obblighi di revisione degli organici anche per le società che "sopravvivono". Un ruolo di primo piano è affidato alle regioni, che dovranno favorire la mobilità territoriale ed entro sei mesi trasmettere gli elenchi all'agenzia nazionale per il lavoro creata dal Jobs act. Le altre controllate, per le nuove assunzioni, dovranno pescare dagli elenchi fino a giugno 2018, ma potranno evitare questo passaggio per i profili professionali più specifici che vengono meglio definiti dal testo finale della riforma.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



L'identikit delle partecipate

LE PARTECIPATE STATALI

Quota di partecipazione

Numero di società

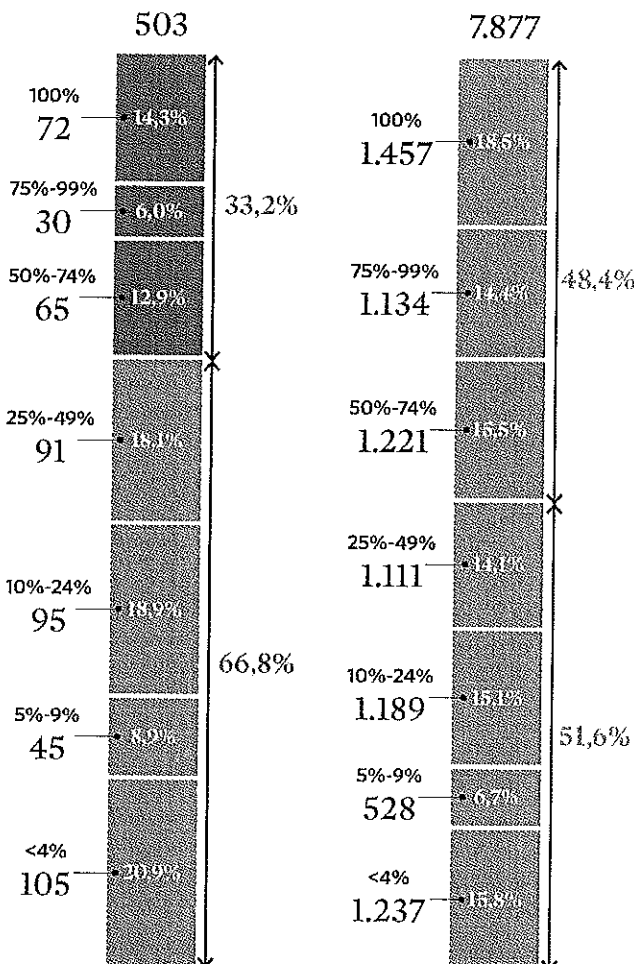
■ Partecipazione inferiore al 50%

LE PARTECIPATE LOCALI

Quota di partecipazione

Numero di società

■ Partecipazione maggiore del 50%



Fonte: ministero dell'Economia - Rapporto 2015 sulle partecipazioni pubbliche

LE NOVITÀ

Criteria meno rigidi

■ Il testo della riforma delle partecipate pubbliche che sarà esaminato oggi dal Consiglio dei ministri per l'approvazione finale ammorbidisce i parametri per scegliere le società destinate a essere cancellate. In particolare il fatturato minimo per salvare le società si abbassa da 1 milione a 500mila euro, mentre le perdite in quattro anni su cinque che condannano le aziende fuori dai servizi pubblici locali devono essere superiori al 5% del fatturato, altrimenti non impongono l'alienazione.

■ Entro sei mesi gli enti proprietari dovranno scrivere piani di razionalizzazione delle loro società, che devono prevedere cessione, chiusura, fusione o razionalizzazione delle aziende fuori regola. Per blindare la procedura è stato già predisposto un modulo informatico standard che gli enti dovranno utilizzare

Gli esuberi

■ L'altra novità fondamentale rispetto al testo approvato in prima lettura a gennaio riguarda la gestione degli esuberi che saranno prodotti dalle alienazioni e dagli obblighi di revisione degli organici anche per le società che "sopravvivono". Un ruolo di primo piano è affidato alle regioni, che dovranno favorire la mobilità territoriale

Gianni
Trovati

Un'apertura al mercato ma resta il nodo degli esuberanti

Al di là dei parametri su dimensioni e fatturato, la partita vera per avviare un riordino vero delle partecipate si gioca sul personale, e in particolare sulle modalità di gestione degli esuberanti che possono determinarsi con gli obblighi di cessione o chiusura delle società fuori regola ma anche con la revisione strutturale delle aziende che potranno continuare a operare.

È l'esperienza di questi anni a insegnare che il problema vero passa da qui, come sanno bene Mario Monti, autore di norme draconiane di cancellazione delle società strumentali presto diventate lettera morta, e Carlo Cottarelli, padre di un piano ambizioso mai tradotto in pratica.

Se il contesto è questo, è saggia l'idea di ascoltare le indicazioni parlamentari e abbandonare la replica in chiave societaria del modello di gestione diretta da parte della funzione pubblica, che già tante difficoltà ha incontrato in un campo tutto sommato più facile come quello delle Province. Affidare la questione in primis alla mobilità regionale, e accompagnarla espressamente con tutti gli ammortizzatori sociali previsti dalla riforma del

lavoro, può essere una via percorribile. A un patto, però: regioni ed enti locali, proprietari delle società pubbliche, devono accettare la sfida, convincersi che la difesa dello status quo non è più praticabile e garantire una gestione ordinata di un riordino che non può essere pagato dai lavoratori. Se invece la decisione sarà quella di praticare una resistenza passiva, la vita vera della riforma sarà complicata.

Il nuovo testo unico che sarà approvato oggi dal consiglio dei ministri indica del resto un principio chiaro, che spinge le società pubbliche ad abituarsi alle regole del mercato. Chi in questi anni lo ha già fatto, magari vincendo gare e aumentando la propria competitività, non potrà che trarne vantaggi.

C'è un tema, però, in cui le regole del mercato non possono funzionare nel mondo delle società pubbliche, ed è quello delle responsabilità degli amministratori, dal momento che la concordanza di interessi fra i proprietari pubblici e i cda da loro nominati renderebbe nella maggioranza dei casi l'ipotesi stessa di azioni di responsabilità davanti al giudice ordinario. Per questa ragione il decreto, nella sua forma definitiva, dovrebbe fissare esplicitamente il potere della Corte dei conti sugli amministratori, oltre che sui vertici politici degli enti proprietari in caso di danno erariale che si riflette anche sui conti del Comune o della Regione. Evitare deroghe sul punto è fondamentale per far pagare davvero chi dalla sua poltrona di ad o di consigliere contribuisce a bruciare denaro pubblico.

Dir. Resp.: Roberto Napolitano

L'ANALISI

Gianni
Trovati

Ultima chance per superare il socialismo municipale

Come tutti gli slogan, anche quello che punta a passare "da ottomila a mille" società pubbliche va letto come indirizzo politico e non va preso alla lettera, anche perché oggi le partecipate sono circa 10 mila e 1.200 di queste sono attive in servizi pubblici essenziali, possono essere aggregate o privatizzate ma non certo cancellate. Questi due numeri, in ogni caso, indicano che i margini per fare pulizia sono molto ampi, e che esiste una rete fittissima di società strumentali o di aziende attive in settori di mercato (dal commercio alle assicurazioni) da cui è bene che la mano pubblica si ritiri al più presto.

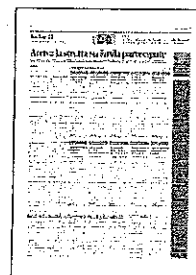
Se questo è il quadro, va dato atto al governo di aver tenuto il punto su due aspetti cruciali della riforma: l'indicazione rigida per legge dei parametri di dimensione, fatturato e risultati da raggiungere per evitare gli obblighi di alienazione, e un calendario stretto che impone di procedere in sei mesi sia al piano straordinario di razionalizzazione sia alla revisione degli organici nelle società controllate dalla pubblica amministrazione. Certo, qualche smottamento nei criteri c'è stato, il fatturato minimo viene dimezzato da un milione a 500 mila euro, ma si tratta tutto sommato di dettagli che in qualche caso possono anche evitare inutili effetti collaterali. Gli ambiti di attività possibili e i criteri da rispettare per mantenere le partecipazioni rimangono fissati dalla legge, i margini di autonomia alle amministrazioni sono lasciati solo per aggiungere interventi ulteriori di razionalizzazione, e non per aggirare gli obblighi, e in caso di mancata adozione dei piani sono previste

sanzioni potenzialmente pesanti. In generale, insomma, il meccanismo sembra girare, e può condurre a qualche risultato significativo.

Una certa fermezza si incontra anche sulle regole dedicate alle diffuse patologie delle partecipate, perché il testo conferma che anche alle società pubbliche si applicheranno le regole ordinarie su fallimento e crisi d'impresa, e prevede una competenza abbastanza ampia della Corte dei conti per perseguire le responsabilità di politici locali e manager delle società.

È presto, però, per correre a conclusioni. Lasciato passare qualche giorno di polemiche inevitabili fra chi voleva di più e chi invece giudica troppo rigide le nuove norme, arriverà per la riforma il "tempo ordinario", lontano dal dibattito pubblico ma al centro dell'agenda degli uffici. La sfida vera si gioca lì, e non saranno poche le resistenze più o meno nascoste da parte degli enti locali proprietari e dei sindacati. A Governo e Corte dei conti spetta il compito di combatterle, ma anche di garantire una transizione ordinata soprattutto sul tema delicato del personale, che unisce giustificati allarmi sociali e difese corporative e strumentali. Il rischio, altrimenti, è quello di fare l'ennesimo buco nell'acqua, che dopo quello già prodotto dal governo Monti sulle società strumentali e del piano Cottarelli sostanzialmente "espulso" dalla manovra 2014 finirebbe per minare del tutto la credibilità della stessa ipotesi di riforma del settore.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Cosa prevede il decreto delegato approvato in secondo esame preliminare dal Governo

Più pubblico nelle partecipate

Assunzioni trasparenti e controlli alla Corte dei conti

DI LUIGI OLIVERI

Le regole pubblicistiche invadono la disciplina di regolazione delle società partecipate, con specifico riferimento ai controlli molto pervasivi della Corte dei conti e alla gestione del personale.

Il decreto legislativo di riforma delle partecipate che attua la legge delega 124/2015, approvato in secondo esame preliminare dal consiglio dei ministri di giovedì scorso (si veda *ItaliaOggi* di ieri), intensifica notevolmente le finalità pubblicistiche delle società, così da attrarle sotto molti aspetti verso una regolazione di stampo pubblico estremamente capillare.

Costituzione e scioglimento. La rispondenza a regole e fini di natura pubblica deve emergere in modo molto chiaro sin dalla scelta di avvalersi delle società o di dismetterle. Al di là della forma societaria o del modello di partecipazione (totale, di controllo o in house) alle amministrazioni pubbliche è fatto divieto di costituire, direttamente o indirettamente, società che non abbiano per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, oppure di acquisirne o mantenerne partecipazioni.

Vi deve essere una perfetta simmetria, dunque, tra per-

secuzione dei fini pubblici di competenza dell'ente, e dello strumento societario. In sostanza, non ci si può avvalere delle società per funzioni e competenze non strettamente attinenti la sfera dei poteri assegnata alle p.a. Il processo di dismissione, dunque, dovrà considerare oltre ai fattori di economicità della gestione ed elementi strutturali come il fatturato, anche il pieno rispetto di queste norme vincolanti.

Corte dei conti. Il controllo sul rispetto dei vincoli finalizzati alla costituzione o acquisizione di partecipazioni delle società sarà molto pervasivo e resterà in capo alla magistratura contabile, come già previsto nella formulazione iniziale della riforma, che aveva destato alcune perplessità poi superate.

Pertanto, prima di adottare l'atto deliberativo finalizzato a costituire o acquisire quote di una società da parte dell'organo competente (il consiglio per gli enti locali) occorrerà inviarne lo schema alla Corte dei conti, che potrà formulare rilievi sul rispetto dei vincoli visti prima e sulla coerenza con il piano di razionalizzazione, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo. La Sezione Corte dei conti può chiedere, per una sola volta, chiarimenti all'amministrazione pubblica

interessata, con conseguente interruzione del suddetto termine

Forte dell'esperienza piuttosto negativa degli ultimi anni, nei quali le sezioni della Corte dei conti hanno mostrato poco coordinamento nell'esprimere pareri nell'ambito delle attività di controllo collaborativo sugli enti locali, il legislatore stabilisce che la magistratura contabile si organizzi per «assicurare uniformità di valutazione, anche in termini di analisi economica, in ambito nazionale».

Nelle more della determinazione di queste misure organizzative, per gli enti locali saranno le sezioni regionali di controllo competenti a ricevere gli schemi di atti costitutivi. La Corte dei conti conserverà anche la giurisdizione sulla responsabilità degli amministratori per danno erariale.

Personale. Le società partecipate per assumere personale dovranno comportarsi sostanzialmente come fossero amministrazioni pubbliche.

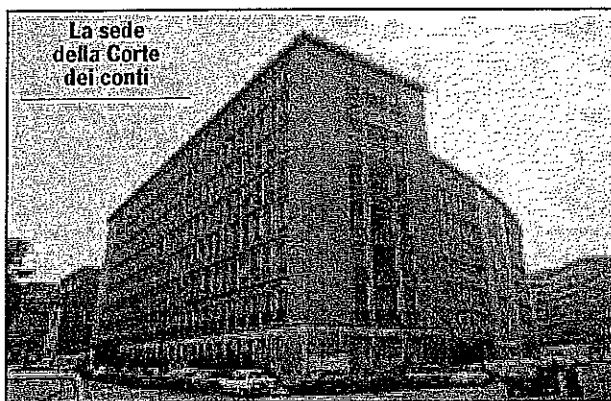
La riforma rafforza i principi già vigenti. Per un verso la gestione del rapporto di lavoro avrà un'impronta prevalentemente privatistica: infatti dai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi».

Per altro verso, il reclutamento avverrà con criteri e strumenti pubblicistici. Infatti

le società partecipate dovranno stabilire, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3 del dlgs 165/2001. In mancanza, dovranno applicare direttamente quest'ultima norma e tutte le assunzioni effettuate in violazione di queste disposizioni saranno radicalmente nulle.

Se le amministrazioni intenderanno reinternalizzare servizi prima assegnati a società partecipate, dovranno riassorbire il personale già dipendente a tempo indeterminato transitato alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, attraverso la mobilità disciplinata dall'articolo 30 del dlgs 165/2001 (che, quindi, viene esteso in via straordinaria anche a soggetti di diritto privato), sempre, però, nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Inoltre, il riassorbimento potrà avvenire solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili.

—© Riproduzione riservata—



La sede della Corte dei conti



IL PUNTO

VALENTINA CONTE

Partecipate, niente bonus per i manager che portano bilanci in rosso

Il decreto della riforma Madia torna alle Camere. L'ok finale arriverà entro dieci giorni

ROMA. Il decreto partecipate, uno dei perni della riforma Madia chiamato a disboscare le 8 mila società pubbliche oggi esistenti, è pronto per il secondo giro di pareri parlamentari. Il testo, "bollinato" dalla Ragioneria, arriva arricchito di alcune osservazioni espresse da deputati e senatori nel primo round. Con alcune modifiche però, rispetto alla versione entrata in Consiglio dei ministri giovedì scorso. La soglia di fatturato medio sotto la quale le società rischiano di saltare torna a un milione di euro (era stata dimezzata). Così pure il rosso di bilancio per quattro dei cinque esercizi precedenti ora non ha più sconti. Mentre sparisce il discusso bonus assegnato ai manager di società controllate in perdita. E ricompare la versione originale: «In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta». Se dunque il rosso c'è, ma è diminuito rispetto all'anno prima per la bravura del manager, il premio spetta eccome.

Cambia qualcosa anche per la Corte dei Conti. Fatto salvo il ruolo indiscusso sul danno erariale, viene depotenziato il suo potere di intervento nella costituzione di partecipate. Nel testo originario (varato in gennaio) le amministrazioni che vogliono aprire nuove società o acquisire partecipazioni hanno l'obbligo di inviare l'atto deliberativo alla Corte dei Conti che ha trenta giorni di tempo per «formulare pareri» e «chiedere chiarimenti» all'amministrazione. Nel nuovo testo, il passaggio alla Corte dei Conti è a «soli fini conoscitivi». Nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai due testi — quello entrato e l'altro uscito in Cdm il 14 luglio — il governo scrive due cose diverse. Nel primo caso, si conferma la scelta forte di gennaio e non si accoglie il parere della commissione Bilancio della Camera perché confina la Corte a un mero «ruolo informativo, incompatibile con la formulazione di eventuali rilievi». Nel secondo caso si dice il contrario, fissando un ruolo «conoscitivo». Se è vero che i giudici contabili non possono mai impedire la creazione di nuovi carrozzoni pubblici, la versione finale sembra alleggerire i loro compiti.

CONFESSIONE RISERVATA



AL GOVERNO
Il ministro
per la Pubblica
amministrazione
Marianna Madia,
35 anni



Enti locali, vincoli più stretti sulle partecipate

Nel testo inviato in Parlamento la soglia di fatturato per la chiusura delle società torna a un milione

ROMA

Tornano i criteri rigidi per la dismissione delle società partecipate, rafforzati anche dalla stretta sui bonus ai manager, mentre le società miste a prevalente capitale privato con conti in ordine ottengono più autonomia nella gestione del personale.

Il testo della riforma delle partecipate trasmesso al Parlamento per l'ultimo parere in vista dell'adozione definitiva torna sui propri passi rispetto alla versione più "morbida", che accoglieva un maggior numero di condizioni poste dal Parlamento. Proprio il mancato recepimento di tutte le condizioni parlamentari, del resto, ha motivato il terzo passaggio in commissione, da chiudere nei prossimi otto giorni: il governo, però, ha deciso di sgombrare il campo da una serie di ritocchi che avrebbero ammorbido l'effetto della riforma.

I passaggi più significativi sono legati al ritorno delle vecchie soglie, scritte nella prima versione del decreto approvata a gennaio, per individuare le società da chiudere, fondere o privatizzare. La battaglia si è accesa sul limite di fatturato. I parlamentari, accogliendo molte pressioni dal territorio, avevano chiesto di fissare a 500mila euro il valore medio di fatturato dell'ultimo triennio sopra il quale permettere il mantenimento della società; il testo entrato in consiglio dei ministri riportava questo ritocco ma quello trasmesso alle Camere torna alla regola originale: se il fatturato degli ultimi tre anni non arriva al milione, la partecipata va chiusa, aggregata ad altre aziende o privatizzata. Per il rapporto dell'ex commissario alla spending review Carlo Cottarelli, basta questo parametro a condannare 2.600 partecipate locali, mentre di altrettante non si conosce il valore della produzione ed è probabile che la maggioranza di queste abbia dimensioni medio-piccole.

Cancellati anche due correttivi sulle perdite. Esclusi i servizi «di interesse generale» (trasporti, idrico, energia, rifiuti ecc.), la riforma chiede di cancellare le società che hanno chiuso in perdita 4 degli ultimi 5 bilanci: il Parlamento aveva chiesto di escludere le perdite inferiori al 5% del fatturato, ma il consiglio dei ministri ha deciso per lo stralcio.

I risultati di bilancio, poi, tornano a incidere in maniera diretta sui compensi degli amministratori, a prescindere dal settore di attività. Se la società è a maggioranza pubblica ed è titolare di affidamenti diretti per oltre l'80% del valore della produzione, due anni di perdite sono giusta causa di revoca degli amministratori, mentre per chi rimane tre anni di perdita portano al taglio dei compensi del 30 per cento.

Sul calendario, invece, il testo indirizzato alle Camere si limita a precisare meglio un dato già confermato, cioè la scadenza dei sei mesi entro i quali gli enti proprietari devono scrivere i piani straordinari di razionalizzazione per alienare o chiudere, entro l'anno successivo, le società fuori regola e quelle che vogliono ulteriormente dismettere per ragioni di contenimento dei costi. Dal 2018 scatta invece l'obbligo dei piani ordinari annuali, pensati per evitare che si ricreino aziende analoghe a quelle colpite dal piano straordinario.

Resta da vedere ora l'opinione del Parlamento, che però non ha la possibilità di modificare ancora il testo, a meno che il consiglio dei ministri di inizio agosto per l'adozione cambi idea. In quell'occasione potrebbe arrivare anche il primo via libera al decreto sulle Camere di commercio, che nelle ultime versioni conferma l'incarico a Unioncamere di fissare gli obiettivi di razionalizzazione per arrivare a 60 enti ma lascia più autonomia per le decisioni sul personale, cancellando l'obbligo di prevedere un taglio del 15% negli organici (e del 25% per il personale impiegato nei servizi di supporto). Sul testo, però, è ancora in corso il lavoro fra il ministero dello Sviluppo economico e Palazzo Vidoni.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Gianni Trovati

Utilities. Lo studio R&S Mediobanca

Municipalizzate, agli enti locali 3,2 miliardi di cedole

Altro che privatizzazioni. Lo Stato Imprenditore è ancora vivo e vegeto: nella foresta degli enti locali. In Italia le municipalizzate, tra acquedotti, bus, elettricità, e tanto altro, sono il quarto gruppo industriale del paese, con un giro d'affari aggregato di 32,3 miliardi di euro (nel quinquennio 2010-2015). Ma anche straindebitata (una gigantesca zavorra di 39,4 miliardi) e con margini bassissimi.

La radiografia scattata dall'ufficio studi di Mediobanca, uno degli osservatori più affidabili e autorevoli d'Italia (elaborata sui bilanci 2014), disegna un'Italia ancora fortemente influenzata Partecipazioni Statali (86 gruppi per un totale di 426 società censite) e spaccata in due: il Nord ricco ed efficiente; il Sud tra sprechi e buchi di bilancio. Le municipalizzate hanno prodotto un misero utile di 2,1 miliardi (una media di 400 milioni all'anno, circa l'1% dei ricavi del 2014). Come ogni affresco totale, quel numero è una media di andamenti molto contrastanti: ci sono regioni virtuose e altre bocciate. Svetta il Trentino, regione con le aziende pubbliche più ricche (850 milioni di utili, grazie all'AutoBrennero che da sola pesa per 360 milioni), seguito dall'Emilia Romagna (680 milioni, tutti rialzati grazie alla multi-utility Hera con 670 milioni). Perde terreno la Lombardia, solo terza con 240 milioni di utili: tutta colpa dell'autostrada Milano-Serravalle i cui 400 milioni di perdita hanno offuscato i buoni risultati di municipalizzate come Sea (gli aeroporti, 268 milioni), A2A (utility con 180 milioni) e Atm, metro e tram, (quella con la migliore copertura dei costi operativi tra i trasporti pubblici grazie anche alla bassissima evasione di biglietti). I trasporti locali sono il malato grave tra le municipalizzate: 1,5 miliardi di perdite cumulate).

Lazio (affossata dalla voragine Atac) e Campania (col buco Eav, le ferrovie campane metropolitane) sono invece le pecore nere del Paese (circa mezzo miliardo di perdite). Le loro aziende sono una voragine: 1 miliardo per l'Atac (peggior municipalizzata d'Italia) e 370 per l'Eav. Terzo gradino del poco onorevole anti podio per la Sicilia con un rosso di 83 milioni. I casinò sono ormai una scommessa persa: in passivo Venezia e Saint-Vincent.

Milano e Roma sono le due città più ricche: le loro aziende pubbliche valgono rispettivamente 2 e 1,5 miliardi. Aziende che sono anche una mucca da mungere: se il capitale immobilizzato dagli enti locali nelle municipalizzate (15 miliardi in totale) venisse investito in titoli di Stato, ai tassi attuali (lo 0,9%) renderebbero 130 milioni all'anno. Invece in 5 anni, le aziende locali a controllo pubblico (115 enti censiti che nominano 1900 manager) hanno staccato un mega assegno da 3,2 miliardi. Le municipalizzate sono il «bancomat» di Comuni, Province e Regioni, sempre alle prese con buchi di bilancio da ripianare.

© RIPRODUZIONE RISERVATA
S.Fi.

DAI BUS AI CASINÒ Il trasporto pubblico locale ha 1,5 miliardi di buco con Atac di Roma e la campana Eav su tutte. In rosso i Casinò di Venezia e Saint-Vincent

Dir. Resp.: Roberto Napolitano

Riforma della Pa. Il decreto previsto al prossimo Cdm

Legge Madia, «stretta» su 5mila partecipate Mobilità per gli esuberanti

Almeno 5 mila società finiranno nella tagliola della riforma delle società partecipate, che il Governo si appresta a varare nel prossimo Cdm. Entro sei mesi dall'entrata in vigore gli enti dovranno scrivere il piano e individuare gli esuberanti di personale. **Mobili e Trovati** - pagina 4

Taglio in due tempi alle partecipate

Piano di chiusura entro febbraio e poi un anno per l'attuazione - Limite minimo di fatturato a un milione

Addio ai cda

La regola generale sarà l'amministratore unico, eccezioni in base a parametri ancora da fissare

Limiti ai compensi

Cinque fasce di compensi massimi, no buonuscite
Stretta sulla parte variabile se la società è in perdita

Marco Mobili
Gianni Trovati
ROMA

Il limite del fatturato medio per il taglio delle partecipate resta fissato in un milione di euro nei tre anni precedenti. Nel testo della riforma Madia sulle società partecipate che il Governo si appresta ad adottare definitivamente nel prossimo consiglio dei ministri non è previsto il passo indietro chiesto a suo tempo dal Parlamento, che aveva spinto per un dimezzamento a 500 mila euro della soglia minima. Non solo. Altra condizione parlamentare non recepita dall'Esecutivo è quella che voleva escludere del tutto dalle nuove regole sulla composizione del cda e sul divieto di stipulazione di accordi di concorrenza le società nelle quali l'affidamento fosse avvenuto con gara. L'eventuale esenzione sarebbe stata contraria alla ratio del decreto attuativo, che esclude che le società in partecipazione pubblica svolgano attività d'impresa in assenza di un interesse pubblico e in regime di mercato. Inoltre la deroga finirebbe per applicarsi a un gran numero di società a controllo pubblico, e, tendenzialmente, a tutte le società miste (dove la gara a doppio oggetto è già obbligatoria).

Nonostante queste indicazioni rispettate al mittente, restano molte le condizioni e le osservazioni (gestione del personale, controlli e criteri di individuazione delle società da alienare), accolte dal Governo nel testo definitivo sulle società pubbliche che, come promesso dalla ministra della Pa e delle semplificazioni Marianna Madia, sarà legge prima della fine dell'estate. Dovrebbero essere almeno 5 mila le società che finiranno nella tagliola della riforma. «Fuori legge», prima di tutto, di-

ventano le partecipazioni in società che non si occupano di attività necessarie ai fini istituzionali dell'ente proprietario oppure che non lavorano per servizi di interesse generale, opere pubbliche, attività strumentali all'ente o supporto al non profit. I piani di razionalizzazione, poi, dovranno rilevare le partecipate che non rientrano nelle categorie indicate dal nuovo testo unico, le società che hanno più amministratori che dipendenti, quelle che svolgono attività uguali o simili a quelle di altre partecipate e, appunto, le aziende che, nel triennio precedente, non abbiano raggiunto il milione di euro nel fatturato medio. Fuori dai servizi generali, poi, finiscono nel mirino le aziende che hanno chiuso in perdita quattro degli ultimi cinque anni.

Una deroga inserita per venire incontro alle richieste della Conferenza unificata salva le finanziarie regionali, inserite nell'elenco delle realtà escluse dalla riforma insieme a una serie di partecipate statali come Anas, Invitalia, Coni servizi, Invimit, Sogin e il Poligrafico. Sono fatte salve anche le fiere e le aziende che gestiscono funivie.

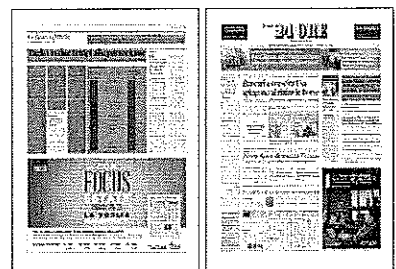
Le tappe della riforma saranno comunque due. Entro febbraio del 2017 (sei mesi dall'entrata in vigore della riforma) gli enti dovranno scrivere il piano con l'alienazione, la vendita o l'aggregazione delle società fuori regola, e le misure scritte nel piano avranno un anno di tempo per essere attuate. Sempre entro sei mesi, le aziende pubbliche dovranno effettuare il censimento straordinario del personale per individuare gli esuberanti. Dal 2018 partiranno invece le revisioni ordinarie, pensate per evitare che dopo il taglio imposto dalla riforma la «giungla» delle parteci-

piazioni torni a formarsi.

Per quel che riguarda gli esuberanti, saranno poi le regioni a formare e gestire l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti cercando prima di tutto di agevolare processi di mobilità in ambito regionale. Trascorsi altri sei mesi dalla scadenza del termine per l'indicazione delle «eccedenze» le regioni dovranno trasmettere gli elenchi dei lavoratori non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

Insieme alle partecipazioni, la riforma punta ovviamente a sfoltire anche il panorama degli amministratori. Viene introdotta, prima di tutto, la regola dell'amministratore unico, per cui la presenza di un consiglio di amministrazione dovrebbe diventare un'eccezione motivata da ragioni di «adeguatezza organizzativa» in base a parametri che saranno fissati con un decreto di Palazzo Chigi. Nuovi limiti vengono imposti anche ai compensi: entro un mese dall'entrata in vigore dovranno finalmente vedere la luce le cinque fasce di compensi massimi, articolate sulla base delle dimensioni e della complessità dell'azienda, che già la manovra 2016 aveva previsto. Vietate le buonuscite e il riconoscimento della parte variabile del compenso quando la società è in perdita per ragioni «attribuibili alla responsabilità dell'amministratore».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

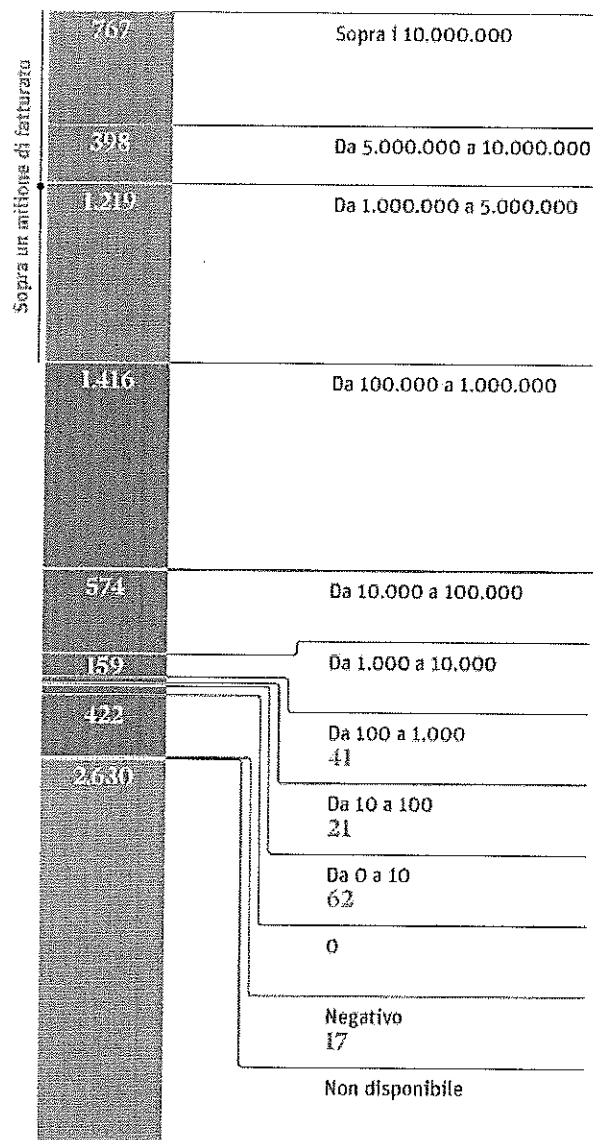


La galassia partecipate

IL FATTURATO

Distribuzione delle società partecipate dagli enti locali per valore della produzione in euro

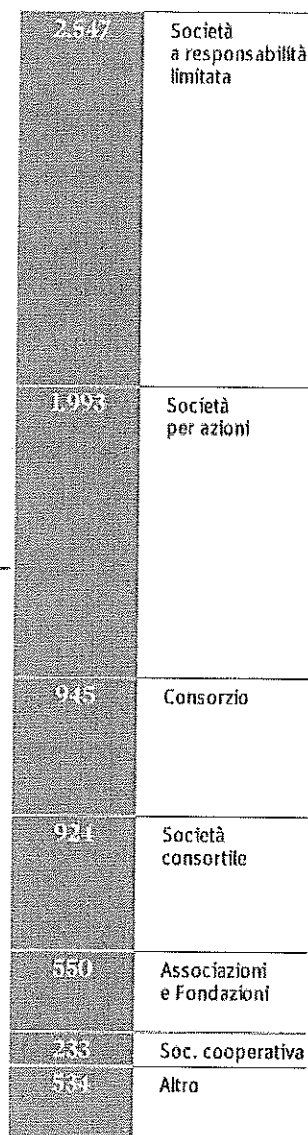
7.726



LA FORMA GIURIDICA

Società partecipate dagli enti locali per tipologia

7.726



Fonte: rapporto Cottarelli sulla spending review

Ok definitivo al decreto legislativo - Codice amministrazione digitale: addio alla carta rinviato

Partecipate, 5mila in meno Via al piano per gli esuberanti

Tensione sul decreto dirigenti Pa, slittamento a fine agosto

Il Consiglio dei ministri ha approvato tre decreti attuativi della riforma Madia: il "taglia-partecipate", il nuovo Codice dell'amministrazione digitale e il provvedimento sul processo contabile. Tensioni sul decreto sulla dirigenza Pa, che slitta a 25 agosto. **Mobili e Trovati** ▶ pagina 3

Via 5mila partecipate, lista esuberanti entro 6 mesi

Si definitivo del Consiglio dei ministri - Alta tensione sul decreto dirigenti Pa, slittamento a fine agosto

Il piano straordinario taglia-aziende

Entro sei mesi un piano per varare la chiusura o la dismissione delle aziende senza i requisiti

La mobilità regionale

Sugli esuberanti di personale la ricognizione va fatta anche dalle società in regola

IN EXTREMIS

Nel codice della Pa digitale rinviato l'addio alla carta previsto a partire da domani per gli atti amministrativi degli enti territoriali

Marco Mobili

Gianni Trovati

ROMA

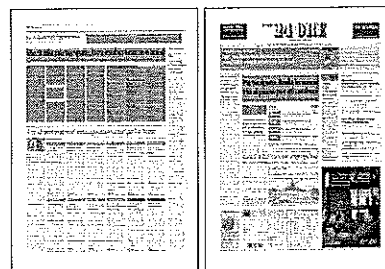
La riforma delle partecipate arriva al traguardo dell'adozione definitiva senza modifiche di sostanza ai parametri scritti per dividere le società pubbliche che possono continuare a operare da quelle destinate invece a chiusura, privatizzazione o aggregazione. Sul tavolo del Cdm, invece, non arriva la riforma dei dirigenti, ancora al centro delle discussioni all'interno del governo e dell'alta burocrazia ministeriale soprattutto dopo che il testo aveva perso la clausola di salvaguardia per i direttori generali (si veda Il Sole 24 Ore di ieri). Lo slittamento trascina con sé anche gli altri decreti alla prima lettura, su camere di commercio ed enti di ricerca: se ne riparerà il 25 agosto. Nel capitolo dei rinvii va inserito in realtà anche un decreto approvato ieri in via definitiva, quello che riforma il Codice dell'amministrazione digitale: il suo primo effetto concreto è infatti quello di cancellare nei fatti la scadenza di domani, data

a partire dalla quale anche gli enti locali avrebbero dovuto abbandonare la carta nella creazione dei propri atti, e di rimandare il tutto a data da destinarsi, quando saranno pronte le nuove regole tecniche. Nel frattempo, quindi, l'amministrazione digitale può attendere.

È il taglia-partecipate, comunque, a dominare per il suo peso specifico i lavori del governo di ieri, con l'obiettivo di cancellare in prima battuta almeno 5mila partecipazioni locali. Nonostante le molte resistenze incontrate anche da questo provvedimento, il testo definitivo conferma l'impianto complessivo della riforma, che chiede agli enti proprietari di scrivere entro sei mesi un piano di razionalizzazione prevedendo obbligatoriamente l'abbandono delle partecipazioni in aziende che non rispondono a un doppio piano di requisiti. Il primo è quello degli ambiti di attività: le pubbliche amministrazioni potranno essere socie solo di spa, srl (anche in forma cooperativa, come precisato nell'ultimo testo) e società consortili che producono servizi di interesse generale, compresa la realizzazione di reti e impianti, opere pubbliche, beni strumentali o attività di supporto agli enti non profit.

All'interno di questo ventaglio di opzioni, che esclude i tanti setto-

ri di mercato, dai servizi professionali al commercio all'ingrosso e al dettaglio, in cui oggi sono attive le società pubbliche, le partecipate dovranno rispettare il secondo gruppo di criteri: rimane il fatturato minimo da un milione, nonostante le richieste parlamentari di abbassare l'asticella a 500mila euro, e l'addio alle società con più dipendenti che amministratori, alle aziende doppie (attive cioè in settori simili o uguali a quelli già coperti da altre partecipate) e, fuori dai servizi di interesse generale, alle aziende che hanno chiuso in rosso quattro degli ultimi cinque bilanci. Su questi punti il piano di razionalizzazione, da adottare entro sei mesi per non incorrere in una sanzione amministrativa fino a 500mila euro, non ha possibilità di scelta, ma deve limitarsi a censire le partecipate che entro un anno vanno chiuse, privatizzate oppure aggregate per superare i parametri



minimi di fatturato e organici. Entro sei mesi, anche le società pubbliche "in regola" con i nuovi parametri dovranno effettuare una revisione straordinaria del personale per individuare gli csuberi.

Una novità importante spunta nel testo esaminato ieri dal consiglio dei ministri per le assunzioni di nuovo personale: alle società controllate viene esteso l'obbligo, previsto fin dal 2008 per le aziende di servizi pubblici locali, di definire con provvedimenti autonomi il rispetto dei principi di trasparenza e selezione pubblica nel reclutamento del personale, ma in caso di mancata adozione dei regolamenti si applicheranno direttamente i cardini del concorso pubblico previsti per le Pa dal testo unico del pubblico impiego (articolo 35, comma 3 del Dlgs 165/2001). Trovano poi una nuova definizione gli affidamenti senza gara alle società in house: serve il «controllo analogo», ovviamente, e l'eventuale presenza di soci privati deve essere limitata a quella eventualmente imposta da normative di settore, a patto che comunque i privati non abbiano un'«influenza dominante».

Chiude il quadro dei provvedimenti attuati ieri la riforma della Corte dei conti, che dà nuovi poteri al pm per vigilare sull'esecuzione delle sentenze senza però affidargli la responsabilità diretta.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Lo stato di attuazione della riforma Madia

APPROVATI IN VIA DEFINITIVA

Foia

Freedom of information Act, riconosce il diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione

Scia

Tempi di risposta in 30 giorni con silenzio assenso

Conferenza dei servizi

Riunioni on line chiuse in due mesi per la nuova conferenza dei servizi

Assenteisti

In caso di flagranza scatta una sospensione in 48 ore e a seguire il licenziamento arriva in 30 giorni

Partecipate

Limiti stretti per la conferma di società esistenti, vincoli alle nuove partecipazioni

Dirigenti Asl

Maggiore trasparenza sui requisiti anche per i direttori generali

Pa digitale

Esteso a regime il meccanismo dell'«identità digitale unica» per tutte le comunicazioni digitali

Forze di polizia

Il decreto fa scomparire il corpo autonomo della Forestale, accorpandolo ai Carabinieri

Porti

Siriduccono da 24 a 15 le Autorità portuali

Corte dei conti

Ridefinizione dell'attuale disciplina processuale davanti alla Corte

APPROVATI IN PRIMA LETTURA

Servizi pubblici locali

Liberalizzare il settore con nuovi limiti agli affidamenti diretti

DA AVVIARE

Dirigenza

Abolite le fasce e incarichi a termine rinnovabili una sola volta

Pubblico impiego

Rafforzamento dei criteri di valutazione e premio delle professionalità. Messa a regime poi della mobilità tra diverse Pa

Camere di commercio

Si passa dalle attuali 105 a non più di 60. Prevista la possibilità di singoli enti con una soglia minima di 75.000 imprese

Acì-Pra

Previsto il riordino del Registro automobilistico con trasferimento al ministero per i Trasporti. Nascerà il documento unico di proprietà e circolazione

Pcm e ministeri

Riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri. A Palazzo Chigi un'unità per l'analisi delle politiche

Prefetture

Riduzioni e accorpamenti sia per le Prefetture sia per le sedi ministeriali

Enti di ricerca

La semplificazione partirà dal recepimento della Carta europea che garantisce la portabilità dei progetti

Avvocatura

Tra le misure, si introduce il vincolo per i vice avvocati generali: non potranno durare più di 4 anni

Conciliazione

Conciliare i tempi di vita e lavoro con forme di telelavoro per il 10% dei dipendenti entro un triennio

RICERCA MEDIOBANCA

Società partecipate da Comuni, Province e Regioni sono la quarta industria del Paese

Valgono 14,8 miliardi di euro le 86 società partecipate, almeno al 33% da Comuni (oltre i 100mila abitanti), Province (oltre i 500mila) e Regioni italiane, compresi i 5,6 miliardi delle quotate in Borsa. Il che, per quanto riguarda il fatturato, rende il comparto la quarta industria del Paese (con 32,3 miliardi nel 2014) dopo Exor, Eni ed Enel, con un valore pari al 18% del debito complessivo dei loro azionisti pubblici.

Questo e molto altro emerge dall'elaborazione condotta dall'area Ricerche e Studi di Mediobanca sui bilanci delle società attive nei servizi di pubblica utilità, nell'energia e, per la prima volta, in «altri settori», compresi i Casinò (Venezia e Saint Vincent). Si apprende così che tra il 2010 ed il 2014 le partecipate pubbliche hanno generato utili per 2,1 mld, di cui 2,7 mld da energia elettrica e gas, con forti perdite (1,5 mld) per il settore del trasporto pubblico locale (Tpl). Un vero e proprio tracollo, generato principalmente da Atac (1 mld il rosso tra il 2010 ed il 2014), a sua volta alla base del buco record di 524

milioni della Regione Lazio nel quadriennio.

Un'altra regione in rosso è la Campania (-466 milioni), che ha scontato la perdita di 369 milioni dell'Ente Autonomo del Volturno (Eav) tra il 2010 ed il 2014. Utili record invece per il Trentino-Alto Adige (847 milioni), grazie anche ai 357 milioni di risultato positivo di Autobrennero, terza nella classifica dei profitti dopo Acea (560 milioni) e l'emiliana Hera (670 milioni), che svetta su tutte e porta l'utile da partecipazioni della regione Emilia Romagna a 683 milioni.

Posizione in sordina, invece, per la Lombardia, il cui utile di 237 milioni risente del rosso di 404 milioni per l'Asam, che controlla la Società Autostradale MilanoSerravalle. Bene invece Sea (Aeroporti di Milano), controllata dal Comune, in attivo di 268 milioni, A2a (Brescia e Milano), con 173 milioni di utile, e Ferrovie Nord Milano (Regione Lombardia), con 108 milioni di risultato netto accumulato, a differenza di Expo 2015, il cui rosso di 70 milioni a fine

2014 si è ridotto a 28 milioni dopo l'Esposizione universale.

Ed ancora, emerge che le società partecipate dagli enti locali continuano ad essere una valvola di sfogo per le nomine pubbliche. Lo studio di Mediobanca peraltro indica, tra il 2010 ed il 2015, un calo del 35,2% a 1.914 incarichi, di cui 869 in posizioni apicali. Nel biennio 2014-2015 invece i compensi totali sono stati pari a 26,05 milioni, in calo del 34,8%, escluse le utility quotate in Borsa (Hera, Acea, Acsm-Agam, A2a e Iren). Di quest'ultime solo Hera, sul listino milanese dal giugno del 2003, ed Acea, in Piazza Affari dal luglio del 1999, hanno assicurato una potenziale plusvalenza ai loro azionisti rispetto al prezzo del debutto, rispettivamente del 101,9 e del 17,8%, ai valori dello scorso 30 giugno. Diversa invece la sorte dei soci di Acsm-Agam, quotata dall'ottobre del 1999, la cui partecipazione vale il 17,3% in meno, di A2a, il cui valore rispetto al luglio del 1998 si è ristretto del 40,4%, e di Iren, in calo del 45,1% rispetto al novembre del 2000.



L'indagine.

Da parte dell'Area Ricerche e Studi di Mediobanca. Foto: ANSA



MEDIOBANCA

**Partecipate,
2 mila
incarichi**

Sono quasi 2 mila gli incarichi societari conferiti dagli enti locali nelle loro partecipate per un monte compensi che supera i 33,5 milioni di euro solo considerando gli stipendi base, cui vanno aggiunti bonus e gettoni di presenza. Il dato è riportato nell'edizione 2016 dello studio di R&S Mediobanca «Economia e finanza delle principali società partecipate dai maggiori enti locali». Le nomine, aggiornate al primo semestre 2015, sono 1.914 e non includono gli incarichi in società quotate né quelli in altri enti collegati. Quasi la metà, cioè 869, sono ruoli apicali (presidente, vicepresidente, amministratore delegato o unico). Il 46,8% degli incarichi sono conferiti dai comuni, il 31,2% dalle regioni e il 22% dalle province. Nel complesso, le poltrone nelle partecipate sono diminuite del 35,2% in cinque anni (grazie alla sforbiciata delle province, ma anche a operazioni di fusione) e altrettanto è calato il monte compensi (-34,8%). Lo stipendio medio base per il 2014/2015 è pari a 23.330 euro lordi. Le regioni sono i migliori pagatori, con stipendi superiori del 47% rispetto a quelli provinciali e del 24% su quelli comunali.



La carica delle 1.900 nomine nelle società degli enti locali

R&S Mediobanca: le partecipate valgono 14,8 miliardi di euro

Lo studio

di Marco Sabella

Un patrimonio aggregato di 14,8 miliardi di euro, per un fatturato complessivo di 32,3 miliardi nel 2014 e utili cumulati nel quinquennio 2010-2014 pari a 2,1 miliardi. È questo lo spaccato della presenza degli enti locali nell'economia italiana, così come ce lo consegna l'annuale indagine di R&S Mediobanca «Economia e finanza delle principali società partecipate dai maggiori enti locali», coordinata da Gabriele Barbaresco.

La ricerca, che quest'anno presenta alcune novità — ad esempio l'analisi di settori come il gioco (casinò municipali, centrali del latte, ristorazione, infrastrutture, congressi, Expo...) — prende in considerazione soltanto le società con un fatturato superiore ai 50 milioni di euro e con una partecipazione dell'ente locale superiore al 33 per cento del capitale.

Il profilo dell'economia pubblica «locale» italiana che emerge dalla ricerca risulta fortemente sbilanciato verso le regioni del Nord, in cui si concentrano i quattro quinti del patrimonio delle partecipate, vale a dire 11,8 miliardi su un totale che, come abbiamo vi-

sto, ammonta a 14,8 miliardi.

I principali settori in cui operano le partecipate degli enti locali sono tre e vanno dalle utilities elettriche, che da sole raggiungono un patrimonio complessivo di 8,2 miliardi, al trasporto pubblico locale, 2,4 miliardi fino agli acquedotti, 1,5 miliardi. Comparti che hanno un profilo di redditività molto differenziato. Ad esempio le sei utilities elettriche quotate — A2a, Acea, Hera, Iren, Acsm, Agam e Enm — che valgono 5,6 miliardi, hanno distribuito dal 2006 al 2016 3,2 miliardi di dividendi.

Dal 2003 al 2015 le sei società quotate hanno realizzato un rendimento cumulato comprensivo dei dividendi (*total return*) del 172%.

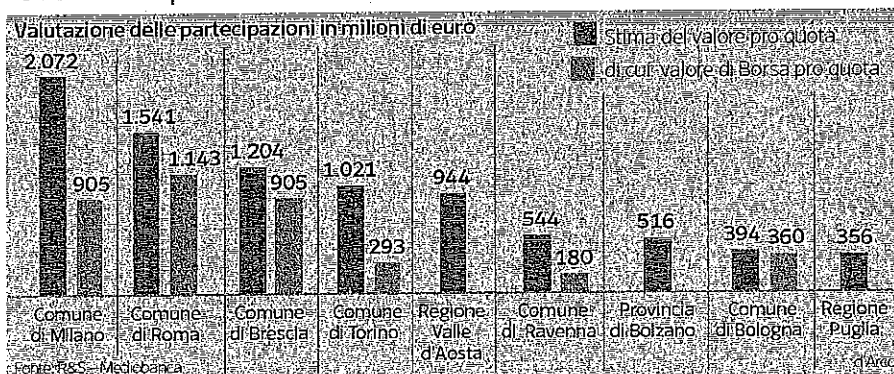
All'opposto, il settore in cui si registrano le perdite più cospicue, quello del trasporto pubblico locale, ha generato nel quinquennio un rosso pari a 1,5 miliardi. Sorprendenti le perdite degli «altri settori», quei comparti di nicchia esaminati per prima volta quest'anno, che pur raggiungendo un valore patrimoniale di appena 800 milioni di euro riescono a perderne 200.

Ma è nel trasporto pubblico, che si registra una vera e propria voragine nei conti con un rosso record nel Lazio (-524 milioni); la sola Atac, la municipalizzata dei trasporti di Roma -1.005 milioni) e in Campania (-446 milioni). I numeri di sintesi presentati dall'indagine R&S Mediobanca sono impressionanti. Nel solo 2014 i servizi di trasporto e igiene urbana sono costati alla collettività 5 miliardi, mentre le altre attività hanno generato ricchezza per 1,8 miliardi. Nel periodo compreso fra il 2010 e il 2014 il trasporto pubblico locale ha assorbito risorse pubbliche per 17,6 miliardi.

C'è infine l'interessante capitolo delle «poltrone». I 115 enti locali censiti dall'indagine R&S Mediobanca esprimono nelle società di cui sono azionisti 1.914 nomine di cui 869 in posizioni apicali. Tra il 2010 e il 2015 gli enti locali hanno ridotto le proprie nomine del 35% e i compensi medi dell'8%.

Nel biennio 2014-2015 i compensi totali sono stati pari a 26,05 milioni, in calo del 34,8%, escluse le utilities quotate in Borsa che seguono una logica retributiva privatistica.

Gli enti locali più ricchi



Partecipate/1 La riforma ora «salva» le società consortili

**Davide Di Russo
Gianni Trovati**

Il Testo unico sulle società partecipate varato dal consiglio dei ministri e inviato alle Camere per l'ultimo passaggio prima dell'adozione presenta alcune importanti novità.

Tra queste spicca l'articolo 3, comma 1, in base al quale le Pa possono partecipare solo a società costituite nella forma di spa ed srl, ma «anche consortili»; mentre l'articolo 2, lettera l), continua a precisare che - ai fini del Testo unico - per società si intendono soltanto «gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile». La modifica incide sull'ambito definitorio e applicativo della riforma.

La versione originaria, infatti, lasciava intendere che gli organismi non rientranti nella definizione di società indicata dall'articolo 2, lettera l) - società consortili, cooperative, mutue assicuratrici (estrane al titolo V, libro V del codice civile) - dovessero considerarsi non tenute all'applicazione del Testo unico e quindi escluse dai vincoli (primo tra tutti i limiti per le Pa di parteciparvi).

Alla luce della modifica, è più ragionevole sostenere che per le amministrazioni è vietato partecipare a società cooperative e mutue assicuratrici, visto che il legislatore, dove ha voluto consentire la partecipazione pubblica a forme ulteriori rispetto a quelle considerate al libro V, titolo V, lo ha espressamente previsto (appunto all'articolo 3, comma 1); interpretazione

che si lascia preferire anche perché poggia su una lettura sistematica del Testo unico (e non sul mero dato letterale) ed è più aderente alla ratio dell'intera normativa, rinvenibile - tra l'altro - nella dichiarata volontà del legislatore di individuare (in positivo) le società cui è ammessa la partecipazione pubblica.

Altra novità di rilievo riguarda l'articolo 4, comma 4: le società in house hanno a oggetto sociale esclusivo «una o più» delle attività indicate alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2.

Per questo le in house possono cumulare la gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica (oggi assorbiti dalla nozione di «servizi di interesse economico generale»), con la gestione di servizi strumentali (articolo 4, comma 2, lettera d).

Il legislatore pare quindi aver voluto rimuovere l'incompatibilità connessa all'articolo 13 del decreto Bersani (Dl 223/2006) - che il Testo unico nel contempo abroga all'articolo 28, lettera d) - a suo tempo introdotta per evitare che le società strumentali si avvantaggiassero sul mercato dei servizi locali grazie alla loro posizione privilegiata.

Sempre all'articolo 4, poi, è introdotto (comma 5) il divieto per gli enti locali - salve diverse previsioni di legge regionale - di costituire nuove società strumentali (o acquisire partecipazioni in queste società) a meno che si tratti di holding.

È snellito, inoltre, il procedimento in caso di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni da parte di Pa: l'atto deliberativo che l'amministrazione deve assumere a monte continua a dover essere inviato alla Corte dei conti, ma solo a fini conoscitivi; mentre non è più previsto che la magistratura contabile formuli entro 30 giorni un rilievo preventivo sulle motivazioni dell'operazione e la sua coerenza rispetto alle disposizioni del testo unico (articolo 5, comma 1) o possa chiedere chiarimenti all'amministrazione deliberante.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Partecipate/2 Niente premi per le società che vincono le gare

Stefano Pozzoli

Il Testo unico sulle partecipate approvato in seconda lettura dal consiglio dei ministri accoglie alcune proposte dei parlamentari mentre ne rigetta altre, il che giustifica appunto il nuovo passaggio istituzionale.

Sono interessanti alcuni cambiamenti, ma anche delle mancate modifiche. Tra queste ultime spicca il non accoglimento della richiesta di differenziare il trattamento delle società che hanno conseguito un affidamento con gara e quelle in house.

È un tema delicatissimo, uno sui quali si gioca la scommessa di un contenimento delle partecipate che non sia motivato solo da ragioni ideologiche o di finanza pubblica, ma anche a fondamento industriale.

Il ricorso alle gare non è la panacea di tutti i mali e presenta limiti e difficoltà evidenti. Indubbiamente, però, la procedura competitiva, quale misura di individuazione di un prezzo equo di mercato, può essere stimolo e motivazione a perseguire sforzi concreti di efficienza e di riassetto del sistema. Ed è comunque una richiesta forte che proviene dal legislatore comunitario e nazionale.

Ad oggi, il ricorso alle gare è assolutamente residuale: secondo l'ultimo Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche del ministero dell'Economia, infatti, «sono stati rilevati circa 11.100 affidamenti di servizi alle società partecipate. In circa 10.500 casi il servizio è stato affidato direttamente (ovvero senza procedure a evidenza pubblica) dall'amministrazione alla partecipata».

Se si vuole cambiare rotta, però, pensare che bastino i divieti è pura illusione. Servono invece incentivi concreti e im-

porre alle società che accettano la sfida della gara i medesimi vincoli che hanno coloro che non lo fanno, certo non va nella direzione giusta.

Importante, in questo quadro, anche il tema del personale. Da questo punto di vista il testo merita delle correzioni, forse solo formali.

Iniziamo dalle modifiche introdotte all'articolo 25, che riguarda le eccedenze di personale. Anzitutto il comma 2 affida alle Regioni, per pochi mesi, il ruolo di agevolare la mobilità nel proprio territorio. Ma su questo la norma sembra contraddittoria. Da una parte il comma 8 dell'articolo 20 sembra confermare gli strumenti previsti dall'articolo 1, commi 563 e seguenti, della legge 147/2013. Per contro, però, il successivo articolo 28, comma 1, lettera t) abroga esplicitamente questa procedura. Per evitare equivoci, pertanto, sarebbe opportuno precisare che, almeno transitoriamente, questa norma può essere utilizzata, altrimenti non si vede quali siano gli strumenti normativi che le Regioni possano utilizzare per facilitare i processi di ricollocamento del personale, vista la necessità di procedere, in così breve arco di tempo, non solo a individuare dei fabbisogni ma perfino a effettuare delle selezioni pubbliche del personale. Questo, almeno che non si voglia dire - ma anche in tale caso sarebbe necessaria una puntualizzazione - che le Regioni possano emanare norme in materia.

Superfluo, ancora, il comma 7 che, a fronte di una disposizione che riguarda esplicitamente le sole società a controllo pubblico (comma 1), vuole escludere soggetti già esclusi, ovvero «le società a prevalente capitale privato di cui all'articolo 17 che producono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti abbiano prodotto un risultato positivo».

È forse inutile sottolineare che la certezza delle norme che riguardano il destino dei dipendenti è cruciale per un processo di razionalizzazione che ad oggi ha trovato il primo ostacolo proprio su questi temi, sui quali la mancanza di chiarezza può generare contenziosi e preoccupazioni altrimenti evitabili.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



RIFORMA MADIA

Partecipate, via libera finale dal Parlamento

Il secondo passaggio parlamentare della riforma delle partecipate si è concluso ieri con un via libera pieno sia alla Camera sia al Senato. Ora manca solo «l'adozione» finale in Consiglio dei ministri del testo approvato in seconda lettura due settimane fa, che quindi non subirà modifiche ulteriori. La prima riunione utile a Palazzo Chigi è in programma oggi, ma è più probabile che la riforma sbarchi nel consiglio dei ministri di settimana prossima dove sono attesi anche i decreti sul ruolo unico dei dirigenti pubblici, sui dirigenti sanitari e sulle camere di commercio.

Il ritorno in Parlamento del testo che ambisce a ridurre drasticamente il numero di società partecipate è dovuto proprio al lungo elenco di «condizioni» che le commissioni avevano posto nel corso della prima lettura, e che sono state accolte parzialmente dal governo. Le regole di gestione degli esuberi e quelle sulla responsabilità erariale degli amministratori, per esempio, sono state modificate, mentre le soglie di bilancio che dovrebbero «condannare» migliaia di società alla chiusura o all'alienazione sono rimaste inalterate.

Sempre ieri è arrivato dal Senato il parere favorevole alla riforma del Codice dell'amministrazione digitale, altro tassello attuativo della delega sulla Pa. La Camera si pronuncerà invece la prossima settimana.

G. Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Il nuovo Testo unico/1. Gli adempimenti per la costituzione di società e per l'acquisizione di quote

Partecipate alla prova trasparenza

Obbligatorio indicare in dettaglio ambito di attività e prospettive

Alberto Barbiero

La costituzione di una società o la semplice acquisizione di una partecipazione societaria devono essere analiticamente motivate dall'ente locale socio, con specifico riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali della stessa amministrazione.

Il nuovo Testo unico sulle società partecipate definisce un percorso molto articolato e con una serie di passaggi obbligatori, che vale sia quando la scelta dell'amministrazione ricada su un organismo in house sia quando si riferisca a una società mista.

Oltre all'indispensabilità rispetto alle finalità istituzionali dell'ente socio, infatti, la deliberazione costitutiva (di competenza consiliare, in base a quanto dettato da specifica previsione dello stesso testo unico, ricordata con l'articolo 42 del Tuel) deve esplicitare le ragioni e le finalità che giustificano la particolare scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché, in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, deve evi-

denziare anche le ragioni della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.

La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'amministrazione ha quindi l'obbligo di adottare la sua decisione in merito alla costituzione o alla partecipazione a una

IN EVIDENZA

Devono essere specificati il sistema di remunerazione e le attività, segnalando le compensazioni per obblighi di servizio pubblico

società (diretta o indiretta) sulla base di elementi dettagliati, che devono illustrare in modo particolareggiato l'ambito di attività e le prospettive dell'organismo (quindi rapportandosi a un piano industriale completo, comprensivo di proiezioni sul breve e medio periodo, collegate al servizio da affidare) e dimostrare l'equilibrio economico-finanziario del modulo gestionale prescel-

to (quindi evidenziando le risultanze dell'analisi riportata in uno specifico piano economico-finanziario).

L'importanza delle dinamiche economiche è chiarita anche dall'obbligo della deliberazione costitutiva di dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario dell'ente socio con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato alle imprese, dovendo quindi tener conto delle regole derivanti dalle decisioni e dalle raccomandazioni del 2011, nonché del regolamento sulla coerenza dei contributi con la disciplina del "de minimis".

L'aspetto più rilevante di questa operazione è la necessaria definizione in termini specifici del sistema di remunerazione delle attività affidate alla società, nell'ambito del quale devono essere evidenziate le eventuali compensazioni per obblighi di servizio pubblico, al fine di dimostrare la loro coerenza con i parametri comunitari (fissati dalla sentenza Altmark e ripresi nelle decisioni del 2011).

Il testo unico sulle società partecipate si collega, per quelle in house, alle previsioni contenute nell'articolo 192 del codi-

ce dei contratti pubblici, che già aveva stabilito per le amministrazioni parametri più rigorosi nel processo di affidamento dei servizi pubblici e strumentali, mentre per le società miste pone precisi vincoli, tra cui, in particolare, la correlazione necessaria tra la durata della partecipazione del privato alla società e quella della concessione.

Al fine di garantire massima omogeneità nei contenuti, il Testo unico prevede anche una disposizione che specifica gli elementi essenziali della deliberazione costitutiva: l'atto deve quindi essere inviato alla sezione regionale della Corte dei conti e all'Agcm, che può far valere il proprio potere di attivare un ricorso in caso di violazione della normativa sulla tutela della concorrenza.

L'obbligo di illustrare in termini dettagliati il processo di esternalizzazione e la relativa scelta di costituire una società o di parteciparvi a tal fine è peraltro rafforzato dalle previsioni del recente piano nazionale anticorruzione, adottato dall'Anac con la deliberazione n. 831 del 3 agosto e recentemente pubblicato in «Gazzetta Ufficiale».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Riforma Madia/1. Limiti agli amministratori

Nelle partecipate il Cda diventa un'«eccezione»

ENTRO SEI MESI

La regola prevede
l'amministratore unico
Un decreto di Palazzo Chigi
definerà i criteri per consentire
l'organo collegiale

Davide Di Russo

Lo schema di Testo unico delle partecipate atteso all'adozione in Consiglio dei ministri conferma, salvo qualche lieve novità, la disciplina speciale designata, dalla precedente versione, con riferimento agli «organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico».

Le norme in questione valgono solo per le società a controllo pubblico (articolo 2, lettera m) del Testo unico) escluse le quotate e le società solo partecipate da una o più amministrazioni.

Per queste ultime il nuovo articolo 11, comma 6 si limita a prevedere che, se vi è un'amministrazione titolare di partecipazione superiore al 10%, questa è tenuta a "proporre" agli organi societari l'introduzione delle misure dettate per le controllate ai commi 6 e 10, relative ai limiti al compenso degli amministratori, divieto per i dirigenti di bonus di fine rapporto o patti di non concorrenza diversi da quelli previsti per legge o dai contratti collettivi.

I componenti degli organi amministrativi delle società a controllo pubblico, come prevede l'articolo 11, comma 1, devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'Economia e delle Finanze. Questi requisiti sono estesi, nella

nuova versione, anche agli organi di controllo.

Il comma 1 conferma poi le incompatibilità previste dall'art. 12 del Dlgs 39/2013 (ribadite anche dal generale richiamo del comma 15) e quelle previste dall'articolo 5, comma 9 del Dl 95/2012.

È rimasto anche il divieto di nominare, quali amministratori, i dipendenti delle amministrazioni controllanti o vigilanti (comma 8), al posto dell'incompatibilità generale che secondo la prima versione del testo avrebbe chiuso ai dipendenti pubblici le porte del Cda prescindere dal rapporto fra l'ufficio di provenienza e la società. In caso di controllo indiretto l'incompatibilità riguarda gli amministratori della società controllante, a meno che siano loro attribuite deleghe gestionali a carattere continuativo oppure la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della controllante, o ancora di favorire l'attività di direzione e coordinamento (comma 11).

La regola è l'amministratore unico (comma 2), anche nelle Srl (per le quali il comma 5 - in deroga all'articolo 2475, comma 3 del Codice civile - non consente di affidare l'amministrazione a due o più soci). Solo in presenza di ragioni di adeguatezza organizzativa (in base a criteri definiti con decreto del presidente del Consiglio) l'assemblea può nominare un Cda composto da tre a cinque membri, oppure disporre l'adozione del sistema monistico o dualistico. In tal caso il numero complessivo dei componenti degli organi di amministra-

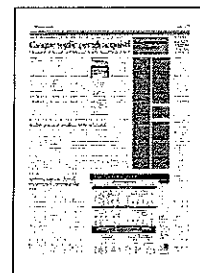
zione e controllo non può essere superiore a cinque (comma 3).

Per l'organo amministrativo collegiale, la scelta degli amministratori va effettuata in base a criteri che assicurino l'equilibrio tra i generi; e comunque (altra novità) questo principio va assicurato almeno nella misura di un terzo sul numero complessivo delle nomine effettuate nell'arco dell'anno (comma 4).

Per statuto, poi, deve essere esclusa la carica di vicepresidente, se non quale modalità di individuazione del sostituto del presidente, senza compensi aggiuntivi (comma 9, lettere a e b). Sempre lo statuto deve stabilire che il cda possa attribuire deleghe di gestione a non più di un amministratore (ma è salva l'attribuzione di deleghe al presidente se previamente autorizzata dall'assemblea); e vietare l'istituzione di organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società (comma 9, lettera d). La costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta resta invece consentita nei limiti dei casi previsti dalla legge (comma 13).

Infine, il comma 15 prevede espressamente, per gli organi di amministrazione e controllo delle società in house, l'applicazione del regime di prorogatio previsto dal Dl 293/1994.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Dir. Resp.: Roberto Napolitano

Riforma Madia/2

Nuovi tetti a compensi e indennità dei dirigenti

Stefano Pozzoli

■ Accanto alle norme sugli amministratori delle società controllate, il nuovo Testo unico estende, anche se timidamente, alcune disposizioni anche alle società miste, perché il socio pubblico che abbia più del 10% di quota deve proporre agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle indicate ai commi 6 (compensi agli amministratori) e 10 (compensi ai dipendenti). Si cerca così di evitare il caso, non solo teorico, che una società pubblica al 100%, o comunque con partecipazione superiore al 50%, possa non adeguarsi alla normativa, perché tecnicamente definibile come non controllata. L'articolo 11 non riguarda comunque le società quotate né quelle che entro il 30 giugno 2016 abbiano deciso di emettere altri strumenti finanziari, quotati in mercati regolamentati (articolo 26, comma 5).

L'articolo 11 esprime la preferenza del legislatore per l'amministratore unico, ma fa rinvio a un successivo decreto, da emanare entro sei mesi, per stabilire quando è possibile disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri. La formulazione è tale che si ritiene non sia necessario, né sarebbe possibile vista la tempistica, adeguare lo statuto ai sensi dell'articolo 26, comma 1, non trattandosi di previsione di legge.

È curioso osservare che dopo l'obbligo di avere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti nel cda previsto nel 2012 (articolo 4, comma 4 del Dl 95/2012) e la facoltà di nominarli nel 2014 (modifica introdotta dall'articolo 16 del Dl 90/2014), si arriva oggi, grazie all'articolo 11, comma 8, al divieto che gli amministratori siano dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti.

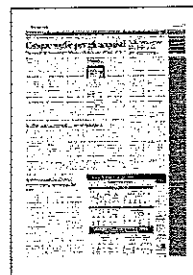
La norma interviene anche sui compensi, e questa volta non solo su quelli degli amministratori ma anche sui quelli dei dirigenti, per i quali sono anche esclusi indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori da quelli previsti dalla contrattazione collettiva (articolo 11, comma 10) e la possibilità di stipulare patti di non concorrenza. Nella prima stesura questo divieto era esteso anche agli amministratori.

L'articolo 11, comma 6 richiede di emanare un decreto che definisca gli «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi» utili a individuare fino a cinque fasce di società, stabilendo per ciascuna di queste il limite dei compensi massimi omnicomprensivi per gli amministratori, per i membri degli organi di controllo, per i dirigenti ed i dipendenti, ovviamente nel limite massimo di 240 mila euro annui. Il decreto stabilirà anche i criteri per la parte variabile della retribuzione, che sarà commisurata al ri-

sultato economico, ma attribuibile anche in caso di perdite, se non dovute alla responsabilità dell'amministratore; quasi sempre, quindi, visto che se si accertano responsabilità degli amministratori ci sarà da attivarsi per ben altro. Il decreto dovrà essere emanato entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della riforma a meno che, nel frattempo, non sia stato adottato il decreto previsto dal comma 6/7 della legge di Stabilità 2016, i cui termini sono già scaduti e che non prevedeva limiti per il collegio sindacale.

È da notare che «sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma». Queste limitazioni, però, vengono tutte abrogate dall'articolo 25, e il legislatore ne è pienamente consapevole visto che l'articolo 11, comma 7 precisa che fino all'emanazione del decreto di cui si parla restano in vigore le regole dell'articolo 4, comma 4, secondo periodo del Dl 95/2012 e del decreto 166/2013 dell'Economia.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Partecipate Divieto a metà per i dipendenti nei consigli delle controllate

Stefano Pozzoli

■ L'articolo 11 del Testo unico sulle partecipate, dedicato agli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico, introduce importanti novità anche sulle inconfiribilità e incompatibilità, iniziando così a scalfire le disposizioni previste in primo luogo dal Digs 39/2013 che, per stessa ammissione dell'Anac, ha ormai bisogno di essere ripensato almeno per ciò che riguarda le società e gli enti pubblici economici.

L'articolo 4, comma 4, del Dl 95/2012, aveva prima imposto che la maggioranza degli amministratori fosse di dipendenti delle amministrazioni controllanti. Successivamente questa presenza, con l'articolo 16 del Dl 90/2014, era stata resa non più obbligatoria. Oggi, invece, l'articolo 11, comma 8, arriva a vietare che nei Cda vi siano dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. In base allo stesso comma è invece ammesso che possano diventare amministratori i dipendenti della società della controllante, a condizione che i compensi vengano riversati alla società di appartenenza.

Per il comma 12, anche il dipendente della società può diventarne amministratore. In questo caso, può scegliere se mantenere il compenso di amministratore e mettersi in aspettativa o, viceversa, tenersi la retribuzione e rinunciare all'indennità di amministratore.

Curioso che vi sia un trattamento diverso, visto che i due casi sono analoghi. Resta il fatto che il comma 12 risolve alcuni dubbi che sul tema si erano manifestati nel tempo,

determinando pareri difformi perfino nella giurisprudenza contabile.

Gli amministratori della società controllante, secondo il comma 11, possono essere nominati amministratori delle controllate, se delle amministrazioni pubbliche abbiano il controllo indiretto (ma di queste stiamo parlando, visto che l'articolo è dedicato alle controllate), solo se vengono attribuite deleghe di gestione diretta a carattere continuativo o se la nomina risponde all'esigenza di rendere disponibili alla controllata particolari e comprovate competenze tecniche o, ancora, di favorire l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento.

In pratica la presenza di amministratori della controllante nella controllata è oggi sempre ammessa, così superando sia le previsioni del Digs 39/2013, sia l'orientamento 11/2015 dell'Anac, ancora più giacobino del decreto stesso.

Tutte queste disposizioni si applicano solo alle controllate ex articolo 2359 del Codice civile, e ciò può comportare che perfino una società interamente pubblica non sia interessata dall'articolo 11, se non limitatamente a quanto previsto dal comma 16, che richiede al socio pubblico sopra il 10% di proporre agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle indicate ai commi 6 (compensi agli amministratori) e 10 (compensi ai dipendenti).

Le modifiche che vengono introdotte, pur importanti, tendono a risolvere casi particolari, e affrontano il tema delle inconfiribilità e delle incompatibilità in maniera eterogenea, senza ripensare la questione in modo sistematico; cosa che sarebbe invece necessaria per quanto riguarda le società, dove il ruolo degli amministratori, come rilevato dalla stessa Anac, non riveste natura politica. Il rischio, infatti, è che il clima di caccia alle streghe (e alle poltrone) comprometta il livello di professionalità degli amministratori.



Il taglio di 7.726 partecipate La svolta dei dirigenti a tempo

Il governo

Oggi l'esame del Consiglio dei ministri, restano gli ultimi nodi da sciogliere

La riforma

di Enrico Marro

ROMA Se il governo terrà duro, per migliaia di società partecipate degli enti locali comincerà il conto alla rovescia: quelle piccole, inutili e in perdita dovranno chiudere. Il consiglio dei ministri è stato convocato per oggi alle 17 con l'intenzione di varare un nuovo pacchetto di decreti attuativi della riforma della pubblica amministrazione, ma su quali passeranno non c'è ancora certezza perché ci sono importanti nodi da sciogliere, a partire dai criteri che determineranno lo sfoltimento della giungla delle 7.726 società partecipate.

Lo schema di decreto legislativo predisposto dal ministro della Funzione pubblica, Marianna Madia, e approvato in prima lettura dal consiglio dei ministri del 21 gennaio porterebbe alla chiusura o all'accorpamento circa 5 mila

partecipate, cioè tutte quelle che negli ultimi tre anni hanno avuto un fatturato medio inferiore al milione di euro. Ma il parere votato dal Parlamento chiede di abbassare il tetto a 500 mila euro, il che salverebbe un migliaio di società dalla stretta. Il nodo dovrebbe essere sciolto nel consiglio dei ministri. Con la nuova legge gli enti locali dovranno predisporre entro sei mesi i piani di razionalizzazione per la vendita o l'accorpamento delle partecipate: vi rientreranno non solo quelle con un fatturato basso ma anche quelle con più amministratori che dipendenti, col bilancio in rosso per 4 anni negli ultimi 5 e che non producono beni e servizi che rientrino nei compiti istituzionali dell'ente. Tali piani, che dovranno essere attuati entro un anno, avranno anche il compito di individuare i lavoratori in esubero.

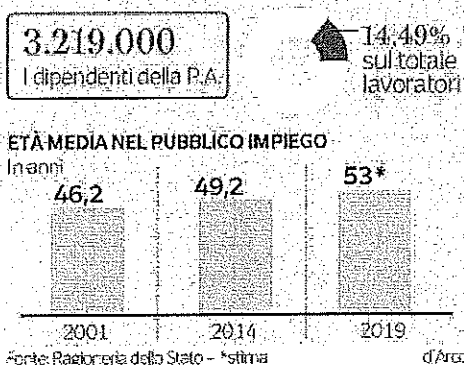
Altro decreto che dovrebbe essere approvato in via definitiva è quello sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione, con l'introduzione del pin unico per accedere ai servizi mentre slitterà a dicembre l'obbligo, inizialmente previsto per il 12 agosto, di abbandonare l'uso della carta ne-

gli uffici pubblici, che dovranno quindi svolgere tutte le pratiche on line. «Digitalizzare la P.A. è una questione di democrazia per essere più trasparenti, chiari e veloci nei confronti dei cittadini», ha detto Madia in tv a Unomattina.

Delicati sono anche altri due provvedimenti, il primo che riforma la dirigenza e il secondo che taglia le Camere di commercio. Se non oggi, potrebbero essere approvati in un prossimo consiglio dei ministri, il 25 agosto. In entrambi i casi si tratta di decreti in prima lettura che poi richiederebbero i pareri previsti. Per i 30 mila dirigenti pubblici è in arrivo una rivoluzione. Verranno istituiti 4 ruoli unici: Stato, Regioni, enti locali, autorità indipendenti. Gli incarichi dirigenziali dureranno 4 anni prorogabili di 2, al termine del quale si rientrerà nel ruolo di appartenenza accompagnati dalle valutazioni ricevute, in attesa di essere chiamati per un nuovo incarico. Chi resterà senza perderà la parte accessoria del salario e dopo sei anni potrà essere licenziato se non accetterà di retrocedere a funzionario. Le Camere di commercio scenderanno da 105 a 60 ma i lavoratori in esubero saranno ricollocati.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I dipendenti pubblici



La vicenda

Lo schema di decreto legislativo predisposto dal ministro Marianna Madia porta alla chiusura o all'accorpamento di 5 mila

partecipate, cioè tutte quelle che negli ultimi tre anni hanno avuto un fatturato medio inferiore al milione di euro. Il Parlamento chiede di abbassare il tetto a 500 mila euro



Legge Madia, un passo avanti e una frenata di Gianni Trovati ▶ pagina 3

L'ANALISI

*Legge Madia,
un passo avanti
importante
e una frenata*

Gianni Trovati

Un consumato luogo comune dice che «la politica è l'arte del possibile», ma non ne spiega la conseguenza più importante: compito dei politici è stabilire fino a dove il «possibile» può spingersi, perché da qui più che dalle parole d'ordine si misura la loro forza riformatrice.

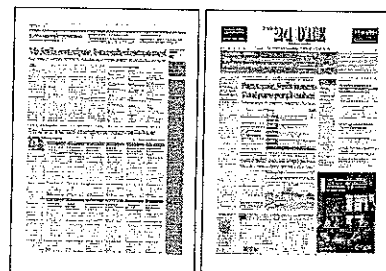
Da questo punto di vista, l'enorme cantiere dell'attuazione della delega sulla Pubblica amministrazione offre finora risposte contrastanti. Quelle positive arrivano dal decreto sulle partecipate, che è arrivato ieri all'adozione definitiva dopo un lunghissimo cammino, punteggiato da due passaggi in Parlamento e tre in consiglio dei ministri, ma è riuscito a resistere alle pressioni di ogni tipo in arrivo dal territorio e non solo. I parametri che individuano le partecipazioni da abbandonare sono rimasti nei fatti quelli rigidi scritti nella prima versione del testo, approvata quasi sette mesi fa, e le modifiche intervenute in corso d'opera sono servite a introdurre qualche eccezione di buon senso e soprattutto a ipotizzare meccanismi più razionali di gestione degli esuberi. Sul tema, che rappresenta la vera chiave di volta per il successo della riforma, le prospettive sono ancora difficili da immaginare, la volontà effettiva delle regioni di organizzare la mobilità e le possibilità dell'agenzia nazionale di mettere in campo politiche attive efficaci sono tutte da costruire, ma un dato è

certo: la replica in chiave societaria degli elenchi nazionali gestiti dalla Funzione pubblica per gli esuberi di province e città metropolitane non avrebbe funzionato.

Per ottenere davvero il taglio dei costi e il rilancio dell'efficienza a cui punta, la riforma deve però portare avanti anche la sua seconda gamba, rappresentata dal decreto che riscrive le regole degli affidamenti per i servizi pubblici locali e prova a smontare un po' la gabbia dell'in house per favorire le gare. Questo secondo decreto, però, sta sonnecchiando in Parlamento, e rientra in quei capitoli della delega che hanno imboccato un cammino più lungo del dovuto.

Per scrivere un primo bilancio del tiro alla fune fra le spinte riformatrici e le resistenze conservatrici non bisognerà aspettare troppo. Dopo il rinvio di ieri, il 25 agosto diventa l'ultimo giorno per far partire davvero il decreto sui dirigenti pubblici. La valutazione andrà fatta ovviamente sui contenuti ma, viste le discussioni che hanno animato le stanze ministeriali quando si è affacciata l'ipotesi di un primo via libera ieri, sarà la stessa comparsa effettiva del decreto nel prossimo ordine del giorno del consiglio dei ministri a dare indicazioni importanti sulla "fermezza" del governo. Anche perché, senza attuare la delega sui dirigenti, sarà difficile a settembre convincere il resto del pubblico impiego che invece le loro regole vanno assolutamente modificate.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Rating 24



Le misure approvate

EFFICACIA

PIANO STRAORDINARIO

Entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto andrà effettuata, da parte delle amministrazioni, una ricognizione ad hoc per varare le eventuali dismissioni

ALTA

GESTIONE ESUBERI

Il decreto sulle partecipate prevede anche una ricognizione da parte delle amministrazioni per verificare eventuali esuberi, la cui gestione sarà affidata in una prima fase alle regioni

MEDIA

LIMITI E TETTI AMMINISTRATORI

Gli statuti delle società a controllo pubblico dovranno prevedere il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato ai componenti degli organi sociali

MEDIA

CODICE PA DIGITALE

Entro domani tutte le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto produrre documenti solo in formato digitale. Quella scadenza salta, in attesa di nuove regole

BASSA

I provvedimenti attuativi della legge Madia. Per i compensi saranno individuati limiti differenti per ciascuna delle cinque fasce di società definite in base alle dimensioni aziendali - Resta il tetto generale di 240mila euro

Tetti ad amministratori e manager, nuovi criteri per l'in house

Schede a cura di Antonello Cherchi, Andrea Marini e Gianni Trovati



■ Via libera definitivo del Consiglio dei ministri a tre decreti che ridisegnano tre aspetti importanti della galassia della pubblica amministrazione: il "taglia partecipate", il nuovo Codice dell'amministrazione digitale e il Testo unico sul processo contabile. «Riduzione delle società partecipate e cittadinanza digitale approvate definitivamente oggi. La riforma della Pa continua», ha scritto ieri via Twitter la ministra Marianna Madia. Ora manca solo

la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dopo di che i nuovi decreti entreranno in vigore.

Il provvedimento per la razionalizzazione delle partecipate è molto articolato: si va dai paletti per costituire nuove società, al piano straordinario per varare le dismissioni, alla gestione degli esuberi, passando per i nuovi tetti per i compensi degli amministratori, per finire con le nuove norme che chiariscono la materia fallimentare. La prima tappa è il decreto sui nuovi tetti per i manager e i dipendenti delle società pubbliche, si passa da tre a cinque fasce. Tra sei mesi invece la prima "black list" delle aziende da tagliare, con relativo elenco di esuberi.

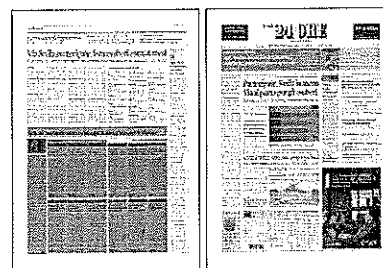
Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale spiana in-

vece la strada al Pin unico, il cosiddetto Spid, per accedere ai servizi della Pa e soprattutto dà il via al domicilio elettronico, «l'indirizzo online» al quale il cittadino potrà essere raggiunto dalle pubbliche amministrazioni, spiega il comunicato di Palazzo Chigi.

Arriva poi il restyling del processo contabile, «fin qui disciplinato da norme risalenti molte addirittura agli anni '30», ha ricordato la presidenza del Consiglio. Ora diventa più veloce e le garanzie della difesa vengono rafforzate. Per il Governo quindi «obiettivo raggiunto senza perdere di vista l'interesse pubblico al ristoro del danno erariale e al contrasto agli sprechi e alla corruzione»

An. Mari.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Le misure approvate

I CRITERI

Sì alle spa e alle srl per i servizi di interesse generale

Sono previsti limiti alla partecipazione pubblica in una società. Le amministrazioni possono partecipare solo in società, anche consorzi, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Non possono essere costituite società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche minoritarie, in tali società. Le società possono essere costituite solo in casi limitati, come per la produzione di un servizio di interesse generale o per la progettazione, realizzazione e gestione di un'opera pubblica

EFFICACIA

ALTA

PARAMETRI

Fatturato minimo di un milione di euro nel triennio precedente

Le pubbliche amministrazioni, ogni anno, effettuano una analisi dell'assetto delle proprie partecipate. L'obiettivo è predisporre un piano per la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche con messa in liquidazione o cessione. I piani sono adottati in maniera specifica per le società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti o, ancora, per partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Sono interessate anche le società fuori dalla gestione di un servizio di interesse generale che in 4 anni su 5 esercizi hanno prodotto un risultato negativo

EFFICACIA

ALTA

PIANO STRAORDINARIO

Entro sei mesi esame ad hoc per le alienazioni

Entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo sulle partecipate, deve essere effettuata una ricognizione straordinaria da parte delle amministrazioni pubbliche, per verificare quali aziende non corrispondano ai criteri per mantenere la partecipazione da parte dell'ente. Ciascuna amministrazione pubblica effettua, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate. La ricognizione periodica annuale, invece, partirà dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017

EFFICACIA

ALTA

ESUBERI/1

Ricognizione del personale, obiettivo individuare le eccedenze

Il decreto sulle partecipate prevede anche una disciplina transitoria per il personale delle società a controllo pubblico. Entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per evidenziare eventuali eccedenze, anche in relazione alla ricognizione straordinaria per individuare le società da alienare. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite da un decreto del ministro del Lavoro, di concerto con il ministro per la Semplificazione e con il ministro dell'Economia

EFFICACIA

MEDIA

ESUBERI/2

Regioni in primo piano per gestire la mobilità del personale eccedente

Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori delle partecipate dichiarati eccedenti e agevolano processi di mobilità in ambito regionale. Passati ulteriori sei mesi dopo l'individuazione delle eccedenze, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati. Fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi gestiti prima dalle regioni e poi dall'Agenzia per le politiche attive

EFFICACIA

BASSA

ORGANI DI CONTROLLO

Amministratore unico ed equilibrio di genere

L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico. Con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'Economia, di concerto con il ministro per la Semplificazione, adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto sulle partecipate, sono definiti i criteri in base ai quali, per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, l'assemblea della società può disporre che quest'ultima sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri. Nella scelta degli amministratori va rispettato l'equilibrio di genere almeno nella misura di un terzo.

EFFICACIA

MEDIA

EMOLUMENTI

Cinque fasce per classificare società e compensi

Per le società a controllo pubblico andranno definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi per individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque superare i 240mila euro annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario

EFFICACIA

MEDIA

PREMI

Divieto di trattamenti di fine mandato

Per quel che riguarda i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione degli amministratori, questa andrà commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta. Gli statuti delle società a controllo pubblico dovranno prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali

EFFICACIA

MEDIA

FALLIMENTO

Anche le partecipate soggette alle norme sul fallimento

Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, se ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. La misura precisa i contorni di un aspetto poco chiaro, quello sui fallimenti, della legislazione sulle società partecipate degli enti pubblici. Non essendo specificata la norma, finora non era chiaro se le società a partecipazione pubblica potessero fallire o meno. Con il paradosso che in casi analoghi la giurisprudenza ha stabilito a volte provvedimenti opposti

EFFICACIA

ALTA

GIURTE DEI CONTI

Più poteri al pm per vigilare sugli incassi dei danni erariali

La riforma riscrive il codice del procedimento contabile, alla ricerca di un nuovo equilibrio fra l'esigenza di efficacia dei processi e la tutela degli imputati. L'aspetto principale è rappresentato dalla difficile esecuzione delle sentenze, finora lasciata alla Pa danneggiata con il risultato che i due terzi dei danni erariali certificati dalle sentenze di condanna non vengono rimborsati dai colpevoli. La riforma offre più poteri di vigilanza al pm contabile, con obblighi di informazione dettagliata da parte delle Pa sulle misure adottate per incassare il rimborso del danno, ma non gli affida direttamente l'esecuzione della sentenza

EFFICACIA

MEDIA

CAD/1

La cittadinanza deve essere sempre più digitale

L'obiettivo è di rendere la pubblica amministrazione sempre più a portata di click e diffondere nella collettività la consapevolezza che si può essere cittadini digitali, cioè interagire con gli uffici pubblici, senza muoversi da casa. In quest'ottica bisogna semplificare le modalità di accesso ai servizi pubblici: in tal senso si muove Spid (il sistema delle identità digitali), che ha debuttato a marzo e permette di mettersi in contatto con la Pa attraverso un pin unico. Le modifiche al codice dell'amministrazione digitale (Cad) contenute nel decreto approvato ieri puntano a rafforzare il sistema di cittadinanza digitale in parte già attivo

EFFICACIA

ALTA

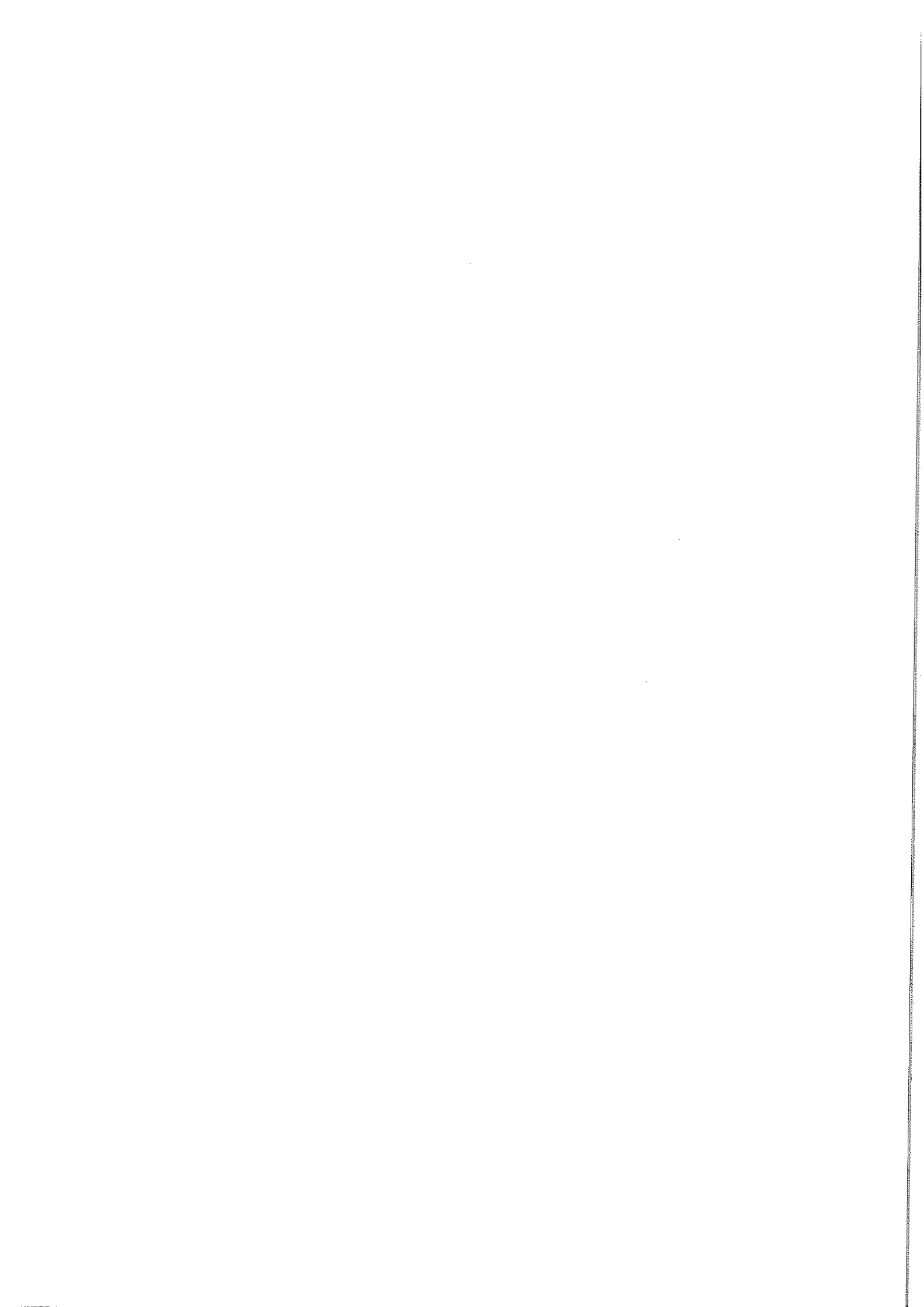
CAD/2

Slitta l'obbligo di abbandonare la carta

Entro domani tutte le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto produrre documenti solo in formato digitale. Lo prevede il Dpcm del 13 novembre 2014, che in ossequio ad alcuni articoli del Cad, detta le regole tecniche per la formazione e la conservazione degli atti in modalità informatica. Quella scadenza, ignorata da molte amministrazioni, salta. Nel decreto sull'aggiornamento del Cad approvato ieri dal Consiglio dei ministri, infatti, di fatto si archivia il Dpcm del 2014 e si dà al ministro della Pubblica amministrazione il compito di confezionare, insieme all'Agenzia per l'Italia digitale, nuove regole tecniche per l'attuazione del Cad

EFFICACIA

BASSA



Le misure del governo
IL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il piano straordinario taglia-aziende
Entro sei mesi un piano per varare la chiusura
o la dismissione delle aziende senza i requisiti

La mobilità regionale
Sugli esuberi di personale la ricognizione
va fatta anche dalle società in regola

Via 5mila partecipate, lista esuberi entro 6 mesi

Si definitivo del Consiglio dei ministri - Alta tensione sul decreto dirigenti Pa, slittamento a fine agosto

Marco Mobili
Gianni Trovati
ROMA

La riforma delle partecipate arriva al traguardo dell'adozione definitiva senza modifiche di sostanza ai parametri scritti per dividere le società pubbliche che possono continuare a operare da quelle destinate invece a chiusura, privatizzazione o aggregazione. Sul tavolo del Cdm, invece, non arriva la riforma dei dirigenti, ancora al centro delle discussioni all'interno del governo e dell'alta burocrazia ministeriale soprattutto dopo che il testo aveva perso la clausola di salvaguardia per i direttori generali (si veda Il Sole 24 Ore di ieri). Lo slittamento trascina con sé anche gli altri decreti alla prima lettura, su camere di commercio ed enti di ricerca: se ne riparlerà il 25 agosto. Nel capitolo dei rinvii va inserito in realtà anche un decreto approvato ieri in via definitiva, quello che riforma il Codice dell'amministrazione digitale: il suo primo effetto concreto è infatti quello di cancellare nei fatti la scadenza di domani, data a partire dalla quale anche gli enti locali avrebbero dovuto abbandonare la carta nella creazione dei propri atti, e di rimandare il tutto a data da destinarsi, quando saranno pronte le nuove regole tecniche.

Nel frattempo, quindi, l'amministrazione digitale può attendere.

È il taglia-partecipate, comunque, a dominare per il suo peso specifico i lavori del governo di ieri, con l'obiettivo di cancellare in prima battuta almeno 5mila partecipazioni locali. Nonostante le molte resistenze incontrate anche da questo provvedimento, il testo definitivo conferma l'impianto complessivo della riforma, che chiede

IN EXTREMIS

Nel codice della Pa digitale rinviato l'addio alla carta previsto a partire da domani per gli atti amministrativi degli enti territoriali

agli enti proprietari di scrivere entro sei mesi un piano di razionalizzazione prevedendo obbligatoriamente l'abbandono delle partecipazioni in aziende che non rispondono a un doppio piano di requisiti. Il primo è quello degli ambiti di attività: le pubbliche amministrazioni potranno essere sole di spa, srl (anche in forma cooperativa, come precisato nell'ultimo testo) e società consortili che producono servizi di interesse

generale, compresa la realizzazione di reti e impianti, opere pubbliche, beni strumentali o attività di supporto agli enti non profit.

All'interno di questo ventaglio di opzioni, che esclude i tanti settori di mercato, dai servizi professionali al commercio all'ingrosso e al dettaglio, in cui oggi sono attive le società pubbliche, le partecipate dovranno rispettare il secondo gruppo di criteri: rimane il fatturato minimo da un milione, nonostante le richieste parlamentari di abbassare l'asticella a 500mila euro, e l'addio alle società con più dipendenti che amministratori, alle aziende doppione (attive cioè in settori simili o uguali a quella coperta da altre partecipate) e, fuori dai servizi di interesse generale, alle aziende che hanno chiuso in rosso quattro degli ultimi cinque bilanci. Su questi punti il piano di razionalizzazione, da adottare entro sei mesi per non incorrere in una sanzione amministrativa fino a 500mila euro, non ha possibilità di scelta, ma deve limitarsi a censire le partecipate che entro un anno vanno chiuse, privatizzate oppure aggregate per superare i parametri minimi di fatturato e organici. Entro sei mesi, anche le società pubbliche "in regola" con i nuovi parametri dovranno effettuare una re-

visione straordinaria del personale per individuare gli esuberi.

Una novità importante spunta nel testo esaminato ieri dal consiglio dei ministri per le assunzioni di nuovo personale: alle società controllate viene esteso l'obbligo, previsto fin dal 2008 per le aziende di servizi pubblici locali, di definire con provvedimenti autonomi il rispetto dei principi di trasparenza e selezione pubblica nel reclutamento del personale, ma in caso di mancata adozione dei regolamenti si applicheranno direttamente i cardini del concorso pubblico previsti per le Pa dal testo unico del pubblico impiego (articolo 35, comma 3 del Dlgs 165/2001). Trovano poi una nuova definizione gli affidamenti senza gara alle società in house: serve il «controllo analogo», ovviamente, e l'eventuale presenza di soci privati deve essere limitata a quella eventualmente imposta da normative di settore, a patto che comunque i privati non abbiano un'«influenza dominante».

Chiude il quadro dei provvedimenti attuati ieri la riforma della Corte dei conti, che dà nuovi poteri al pm per vigilare sull'esecuzione delle sentenze senza però affidargli la responsabilità diretta.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Lo stato di attuazione della riforma Madia

APPROVATI IN VIA DEFINITIVA

Foia
Freedom of information Act, riconosce il diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione

Scia
Tempi di risposta in 30 giorni con silenzio assenso

Conferenza dei servizi
Riunioni on line chiuse in due mesi per la nuova conferenza dei servizi

Assenteisti
In caso di flagranza scatta una sospensione in 48 ore e a seguire il licenziamento arriva in 30 giorni

Partecipate
Limiti stretti per la conferma di società esistenti, vincoli alle nuove partecipazioni

Dirigenti Asl
Maggiore trasparenza sui requisiti anche per i direttori generali

Pa digitale
Esteso a regime il meccanismo dell'«identità digitale unica» per tutte le comunicazioni digitali

Forze di polizia
Il decreto fa scomparire il corpo autonomo della Forestale, accorpandolo ai Carabinieri

Porti
Si riducono da 24 a 15 le Autorità portuali

Corte dei conti
Ridefinizione dell'attuale disciplina processuale davanti alla Corte

APPROVATI IN PRIMA LETTURA
Servizi pubblici locali
Liberalizzare il settore con nuovi limiti agli affidamenti diretti

DA AVVIARE
Dirigenza
Abolite le fasce e incarichi a termine rinnovabili una sola volta

Pubblico impiego
Rafforzamento dei criteri di valutazione e premio delle professionalità. Messa a regime poi della mobilità tra diverse Pa

Camere di commercio
Si passa dalle attuali 105 a non più di 60. Prevista la possibilità di singoli enti con una soglia minima di 75.000 imprese

Acì-Pra
Previsto il riordino del Registro automobilistico con trasferimento al ministero per i Trasporti. Nascerà il documento unico di proprietà e circolazione

Pcme ministeri
Riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri. A Palazzo Chigi un'unità per l'analisi delle politiche

Prefetture
Riduzioni e accorpamenti sia per le Prefetture sia per le sedi ministeriali

Enti di ricerca
La semplificazione partirà dal recepimento della Carta europea che garantisce la portabilità dei progetti

Avvocatura
Tra le misure, si introduce il vincolo per i vice avvocati generali: non potranno durare più di 4 anni

Conciliazione
Conciliare i tempi di vita e lavoro con forme di telelavoro per il 10% dei dipendenti entro un triennio

I provvedimenti attuativi della legge Madia. Per i compensi saranno individuati limiti differenti per ciascuna delle cinque fasce di società definite in base alle dimensioni aziendali - Resta il tetto generale di 240mila euro

Tetti ad amministratori e manager, nuovi criteri per l'in house



■ Via libera definitivo del Consiglio dei ministri a tre decreti che ridisegnano tre aspetti importanti della galassia della pubblica amministrazione: il "taglia partecipate", il nuovo Codice dell'amministrazione digitale e il Testo unico sul processo contabile. «Riduzione delle società partecipate e cittadinanza digitale approvate definitivamente oggi. La riforma della Pa continua», ha scritto ieri via Twitter la ministra Marianna Madia. Ora manca solo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dopo di che i nuovi decreti entreranno in vigore.

Il provvedimento per la razionalizzazione delle partecipate è molto articolato: si va dai paletti per costituire nuove società, al piano straordinario per varare le dismissioni, alla gestione degli esuberanti, passando per i nuovi tetti per i compensi degli amministratori, per

finire con le nuove norme che chiariscono la materia fallimentare. La prima tappa è il decreto sui nuovi tetti per i manager e i dipendenti delle società pubbliche, si passa da tre a cinque fasce. Tra sei mesi invece la prima "black list" delle aziende da tagliare, con relativo elenco di esuberanti.

Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale spiana invece la strada al Pin unico, il cosiddetto Spid, per accedere ai servizi della Pa e soprattutto dà il via al domicilio elettronico, «l'indirizzo online» al quale il cittadino potrà essere raggiunto dalle pubbliche amministrazioni, spiega il comunicato di Palazzo Chigi.

Arriva poi il restyling del processo contabile, «fin qui disciplinato da norme risalenti molte addirittura agli anni '30», ha ricordato la presidenza del Consiglio. Ora diventa più veloce e le garanzie della difesa vengono rafforzate. Per il Governo quindi «obiettivo raggiunto senza perdere di vista l'interesse pubblico al ristoro del danno erariale e al contrasto agli sprechi e alla corruzione»

An. Mari.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Le misure approvate

I CRITERI

Sì alle spa e alle srl per i servizi di interesse generale

Sono previsti limiti alla partecipazione pubblica in una società. Le amministrazioni possono partecipare solo in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Non possono essere costituite società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche minoritarie, in tali società. Le società possono essere costituite solo in casi limitati, come per la produzione di un servizio di interesse generale o per la progettazione, realizzazione e gestione di un'opera pubblica

EFFICACIA

ALTA

PARAMETRI

Fatturato minimo di un milione di euro nel triennio precedente

Le pubbliche amministrazioni, ogni anno, effettuano una analisi dell'assetto delle proprie partecipate. L'obiettivo è predisporre un piano per la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche con messa in liquidazione o cessione. I piani sono adottati in maniera specifica per le società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti o, ancora, per partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Sono interessate anche le società fuori dalla gestione di un servizio di interesse generale che in 4 anni su 5 esercizi hanno prodotto un risultato negativo

EFFICACIA

ALTA

PIANO STRAORDINARIO

Entro sei mesi esame ad hoc per le alienazioni

Entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo sulle partecipate, deve essere effettuata una ricognizione straordinaria da parte delle amministrazioni pubbliche, per verificare quali aziende non corrispondano ai criteri per mantenere la partecipazione da parte dell'ente. Ciascuna amministrazione pubblica effettua, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate. La ricognizione periodica annuale, invece, partirà dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017

EFFICACIA

ALTA

EMOLUMENTI

Cinque fasce per classificare società e compensi

Per le società a controllo pubblico andranno definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi per individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque superare i 240mila euro annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario

EFFICACIA

MEDIA

PREMI

Divieto di trattamenti di fine mandato

Per quel che riguarda i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione degli amministratori, questa andrà commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta. Gli statuti delle società a controllo pubblico dovranno prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali

EFFICACIA

MEDIA

FALLIMENTO

Anche le partecipate soggette alle norme sul fallimento

Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, se ne ricorrono i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. La misura precisa i contorni di un aspetto poco chiaro, quello sui fallimenti, della legislazione sulle società partecipate degli enti pubblici. Non essendo specificata la norma, finora non era chiaro se le società a partecipazione pubblica potessero fallire o meno. Con il paradosso che in casi analoghi la giurisprudenza ha stabilito a volte provvedimenti opposti

EFFICACIA

ALTA

CONSIGLIO DEI MINISTRI/ L'ok definitivo al decreto che attua la riforma Madia

Partecipate, scatta la stretta Da alienare entro un anno 5 mila quote fuori legge

DI MATTEO BARBERO

Scatta la stretta sulle partecipate pubbliche. Il governo, infatti, ha approvato ieri in via definitiva il decreto legislativo che, in attuazione della legge «Madia», ridefinisce in modo più restrittivo le regole che disciplinano la costituzione di società, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni, da parte delle pp.aa. La riforma prevede un doppio meccanismo attuativo: dapprima (entro sei mesi) scatterà una revisione straordinaria, che dovrà portare nel giro di un anno alla alienazione delle partecipazioni «fuori legge», che si stimano essere almeno 5.000. Dal 2018, invece, scatteranno gli obblighi di razionalizzazione periodica, in modo da evitare che i carrozzoni usciti dalla porta rientrino dalla finestra.

In linea generale, alle pubbliche amministrazioni è fatto divieto di costituire o mantenere partecipazioni (anche indirette) in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Non si tratta di una novità, ma finora non è bastato a contenere l'esuberanza degli amministratori.

Ecco perché il decreto varato ieri introduce ulteriori limiti,

definendo in modo rigido i settori nei quali le partecipazioni rimangono consentite, ovvero: produzione di un servizio di interesse generale (ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi), progettazione, realizzazione e gestione di opere pubbliche, autoproduzione di beni o servizi strumentali, servizi di committenza. I vari adattamenti che ha subito il testo nei suoi vari passaggi hanno introdotto ulteriori deroghe, che riguardano, per esempio, le finanziarie regionali, le società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, nonché la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico sportiva eserciti in aree montane. Escluse dalla riforma anche alcune partecipate statali come Anas, Invitalia, Coni servizi, Invimit, Sogin e il Poligrafico.

Il terzo ordine di paletti riguarda i requisiti che anche le società che rientrano nei settori ammessi devono rispettare per poter sopravvivere. Nel mirino, finiscono le realtà che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, quelle che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici

strumentali e quelle che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (il parlamento aveva chiesto di dimezzare tale soglia, ma l'esecutivo ha tenuto duro). Per le società diverse da quelle costituite per la gestione di servizi d'interesse generale, scatta l'obbligo di dismissione in presenza di un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Entro il prossimo mese di febbraio (ossia entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto), le pp.aa. dovranno redigere un piano che individui le società da dismettere entro l'anno successivo. In mancanza, vedranno congelati i propri diritti sociali e la partecipazione dovrà essere liquidata in denaro. Dal 2018, questa sorta di «spending review» applicata alle partecipate dovrà essere effettuata con cadenza annuale.

Il decreto affronta anche il nodo occupazionale. Entro sei mesi, le società a controllo pubblico dovranno effettuare una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, che saranno gestite da regioni e Funzione pubblica con una procedura simile a quella che ha consentito la ricollocazione degli esuberanti delle province. In pratica, verrà formato un elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti, che saranno coinvolti in processi di mobilità in ambito regionale.

La stretta, ovviamente, non risparmia neppure i cda. In generale, il decreto prevede che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito da un amministratore unico. Sarà un dpcm ad individuare i casi in cui, «per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa», l'assemblea della società potrà prevedere un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero i sistemi alternativi (monistico e dualistico) previsti dal codice civile. Infine, immancabile, la sforbiciata sui compensi: saranno definiti «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi» al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società, cui corrisponderanno limiti massimi agli emolumenti, che comunque non potranno eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui. Stop, infine, a premi e bonus in caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore.



Partecipate pubbliche, è fuga dai tagli

Nel decreto le Regioni riescono a salvare le loro finanziarie. Il nodo del trasporto locale e la resistenza degli enti

LUCA IEZZI

ROMA. Un "8000" più facile da scalare che da spianare. La montagna himalayana delle partecipate pubbliche - 8893 l'ultimo dato ufficiale al 2014, persino in aumento da quando è iniziato il processo di razionalizzazione - dovrebbe ridursi ben sotto le 4 mila unità nel giro di un anno, grazie agli effetti del decreto approvato ieri. Ma il "si salvi chi può" è partito con congruo anticipo. Nei piani di razionalizzazione che presenteranno nei prossimi sei mesi le amministrazioni dovrebbe esserci la liquidazione di 5 mila società (oltre 2 mila con più amministratori che dipendenti, più le altre che non raggiungono il milione di euro di fatturato e quelle con quattro esercizi in perdita negli ultimi cinque). Ma la task force prevista al ministero del Tesoro per monitorare l'applicazione

del piano (tutto in un anno) dovrà fronteggiare diverse forme di resistenza. Già prevista quella "passiva", con le amministrazioni che non rispondono o lo fanno in ritardo. In questo caso il decreto impone sanzioni fino a 500 mila euro. Più difficile da fronteggiare però sarà quella attiva, con governatori e sindaci pronti a spiegare grazie a fior di pareri legali perché una società deve sopravvivere. Nello stesso decreto c'è già una lista di esentati, una decina di controllate dal ministero del Tesoro e 25 finanziarie che le Regioni hanno definito «organismi fondamentali nella gestione dei fondi pubblici e nell'erogazione di finanziamenti agevolati».

La prospettiva di ottenere risparmi immediati alla spesa pubblica sfoltendo le partecipate da 8 mila a mille, presentata dall'allora commissario alla spending review Carlo Cottarelli (e inseri-

ta nella legge di stabilità del 2015) si è rivelata impraticabile. Il decreto attuale ha un obiettivo diverso: far sparire le "scatole vuote" e riportare all'interno dell'amministrazione società che svolgono attività strumentali agli enti locali. Capitolo a parte è il trasporto locale, settore in perdita cronica (nonostante 17 miliardi di contributi pubblici in 5 anni), ma per il quale servirà una disciplina ad hoc. Già un grande successo sarebbe chiudere il capitolo delle avventure imprenditoriali «in settori non istituzionali». Uno studio Mediobanca sugli 85 gruppi più grandi mostra che quando si tratta di servizi pubblici (strade, energia, rifiuti, aeroporti), Comuni e Regioni guadagnano bene, ma sul resto la politica ha pessimo fiuto: 2,1 miliardi di perdite cumulate nel periodo 2010-14. Nonostante questo il Comune di Roma ha la

sua compagnia assicurativa, a Brescia e in Toscana resistono le Centrali del latte pubbliche, Milano si occupa di ristorazione, la Sicilia di pulizie, Trieste ha la sua società informatica. Tutto dovrebbe essere ceduto o chiuso. E qui scatterà la corsa alle eccezioni. Il Veneto ha fatto ricorso alla Corte Costituzionale contro le ingerenze del governo in tema di società locali, ma è stato sconfitto. Un buon banco di prova saranno le assicurazioni di Roma, Adir. Controllate dal Comune (Atac e Amasoci di minoranza), dopo un tentativo di vendita fallito sono state messe in liquidazione. A gennaio Tronca rinnovò il contratto con il plauso del Movimento 5 Stelle, allora all'opposizione. La motivazione? «Impossibile trovare qualcuno che si assuma il rischio di assicurare gli autobus Atac a prezzi più bassi».

GRUPPO EDITORIALE L'ESPRESSO



La ministra Marianna Madia

Le amministrazioni che non si adegueranno nei tempi previsti saranno sanzionate

IL CONTROLLO DEL TESORO

L'effettiva applicazione dei piani di taglio straordinario delle partecipate sarà monitorata dal ministero del Tesoro

I CRITERI

Vanno chiuse le società che non svolgono servizi d'interesse generale con fatturato sotto il milione e in perdita da quattro anni



«Servizi urbani e investimenti, leve per crescere»

De Vincenti: «Società partecipate, basta con le scatole vuote e spazi ridotti per l'in house»

L'INTERVISTA

De Vincenti: per crescere servizi urbani e investimenti

L'inversione di rotta

«Invertita la rotta rispetto alla caduta di investimenti, le decisioni Cipe consolidano il trend oltre il 2016»

Fondo sviluppo e coesione

«Abbiamo distribuito 38 miliardi creando una forte sinergia con i fondi strutturali Ue»

«La mobilità consentirà di spostare gli esuberanti verso servizi in cui si faranno più investimenti»

di **Giorgio Santilli**

C'è un filo comune che lega le decisioni prese mercoledì sulla società partecipate dal Consiglio dei ministri e sullo sblocco dei fondi per investimenti dal Cipe: il governo Renzi lavora per sbloccare l'Italia. Garantire servizi pubblici più efficienti, che è il vero obiettivo finale del decreto partecipate, e accelerare gli investimenti pubblici sono due leve fondamentali per una crescita più stabile e per creare un ambiente più favorevole per le imprese che, a loro volta, vogliono crescere e investire». Claudio De Vincenti (foto), sottosegretario alla presidenza del Consiglio, legge così la giornata di mercoledì per il governo.

«Sugli investimenti pubblici - aggiunge De Vincenti - stiamo invertendo la tendenza alla caduta e abbiamo già accelerato la spesa 2016 con le decisioni dei mesi scorsi. Le decisioni di mercoledì ci servono a consolidare questo trend di crescita oltre il 2016». E comunque «siamo in linea con il raggiungimento dell'obiettivo che ci siamo posti con la clausola di flessibilità europea degli investimenti».

«La stima di 5-6 mila aziende in meno è corretta. I tempi saranno rapidi e realistici»

Quanto alle accelerazioni, «non è solo un fatto di semplificazioni che pure il governo ha fatto con lo sblocca-Italia. I patti per il Sud hanno creato un meccanismo virtuoso nuovo di governance in cui noi e Regioni ci responsabilizziamo a vicenda e ci controlliamo a vicenda sull'esecuzione di priorità che abbiamo individuato e concordato. Una volta definito il campo da gioco, c'è l'impegno reciproco a giocare al meglio la partita».

Sottosegretario De Vincenti, cominciamo dalle partecipate. Quale discontinuità imponete con il decreto varato mercoledì in una legislazione che cambia continuamente da 15 anni? Qual è il punto qualificante? E si riuscirà a contenere l'in house che ha drogato e distorto il mondo dei servizi pubblici locali negli ultimi 13 anni?

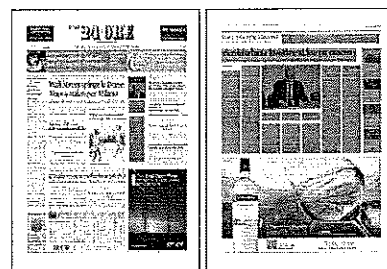
Il punto dirimente è costituito dalla delimitazione dei casi in cui possono essere costituite imprese a partecipazione pubblica e mantenute in essere le partecipazioni esistenti: essenzialmente servizi di interesse economico generale e società di gestione delle reti, mentre per le cosiddette società strumentali sono previsti limiti molto stringenti, per esempio in termini di fatturato, di risultati di esercizio e di rapporto numerico tra amministratori e dipendenti. Basta con le scatole vuote. È chiaro che in questo modo si riducono gli spazi per il ricorso a gestioni strettamente in house, si ampliano gli spazi di ricorso al mercato e si chiarisce nettamente la distinzione

«Alla fine avremo più servizi, più investimenti e più efficienza nelle nostre città, questo è l'obiettivo»

ne di ruoli tra amministrazione pubblica - volta a tradurre in indirizzi e controlli gli obiettivi di interesse generale della comunità locale - e gestione imprenditoriale di una azienda - che deve perseguire obiettivi di efficienza organizzativa, di qualità del servizio e di capacità di investimento e sviluppo aziendale.

È corretta la stima che parla di una riduzione del numero di società dell'ordine delle 5-6 mila? Quanto tempo servirà?

Sì, il modo in cui abbiamo delimitato i confini entro cui le amministrazioni pubbliche possono mantenere partecipazioni in aziende portano a quel risultato. Il decreto legislativo fissa tempi rapidi e insieme realistici: entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto gli enti locali dovranno fare la ricognizione delle loro partecipazioni verificandone la compatibilità con il perimetro definito dal decreto; entro ulteriori sei mesi dovranno dismettere le partecipazioni incompatibili, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'economia e delle finanze.



Per la prima volta il decreto partecipate affronta il punto-chiave degli esuberi con un piano che si dovrà cominciare a mettere a punto fra sei mesi. È un punto di svolta per ridare efficienza a queste aziende? Basterà la mobilità per gestire queste eccedenze?

È un punto di grande importanza: l'inefficienza non è riconducibile solo né sempre a problemi di eccesso di personale, dipende anche molto da investimenti e tecnologie; ma certo l'organizzazione del lavoro nell'azienda è una variabile chiave e in certi casi i processi di efficientamento potranno determinare esuberi. Per questo abbiamo predisposto il meccanismo di mobilità da aziende con eccedenze ad aziende che hanno bisogno di personale: se teniamo conto del fatto che in alcuni settori - per esempio nel trasporto pubblico locale - ad eccedenze di personale che potranno determinarsi a seguito di guadagni di efficienza a parità di servizio seguiranno - ed è un obiettivo cruciale della riforma - maggiori investimenti e sviluppo dei servizi, si determineranno spazi significativi per riassorbire gli esuberi in mobilità.

Per completare il quadro servirà il decreto sui servizi pubblici locali che però è slittato a ottobre/novembre. Al termine di questo percorso riformatore, avremo nelle public utilities locali più mercato, più concorrenza, più efficienza, più investimenti?

Certamente sì, soprattutto avremo più efficienza e più investimenti perché avremo più imprenditorialità nella gestione delle aziende, che siano o meno a partecipazione pubblica. Ci tengo a sottolineare che mercato e concorrenza non sono obiettivi in sé ma meccanismi per sostenere lo sviluppo di una gestione imprenditoriale dei servizi che ne riduca i costi e ne migliori la qualità per i cittadini.

Sulla legge Madiac'è stata una battuta d'arresto sui dirigenti pubblici. Come intendete superare la forte resistenza dell'alta dirigenza? Riconoscerete la clausola di salvaguardia?

Nessuna battuta d'arresto, semplicemente ci sono ancora alcuni meccanismi di organizzazio-

ne della dirigenza da mettere a punto. Invito piuttosto a uscire dai luoghi comuni che ho trovato in alcuni commenti dei giornali: i dirigenti pubblici sono in larga maggioranza dei veri e propri "civil servant" e condividono gli obiettivi di efficienza e di equità che caratterizzano la riforma.

Il Cipe ha effettuato la ripartizione di tutti i 25 miliardi del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) programmabili a oggi. È il ritorno alla buona programmazione e per quali priorità?

In realtà parliamo di oltre 38 miliardi di euro che, attraverso le allocazioni definite ieri dal Cipe sulla base delle scelte proposte dalla cabina di regia del Fsc, vengono allocati, nel rispetto della ripartizione 80% al Sud e 20% al Centro-Nord, per 21,7 miliardi a infrastrutture (trasporti e banda ultralarga), per 7,6 miliardi ad ambiente, per 6,1 miliardi a sviluppo economico e produttivo e per 2,2 miliardi a turismo e cultura. Per valutare queste scelte si tenga conto, a proposito di ritorno alla buona programmazione, che la cabina di regia ha lavorato a creare una forte sinergia con le allocazioni già definite con la Commissione europea per i fondi strutturali: sommando fondi strutturali ed Fsc, abbiamo da qui al 2023 in totale 36 miliardi sulle infrastrutture, 20 miliardi per sviluppo economico e produttivo, 19 miliardi per politiche attive del lavoro e inclusione sociale, 12 miliardi sull'ambiente, oltre 5 miliardi su turismo e cultura.

Il problema del Paese e del governo resta la crescita oggi e, in particolare, la ripresa degli investimenti: quali impatti concreti potranno avere le decisioni del Cipe sulla crescita 2016?

Gli impatti principali sul 2016 vengono, oltre che dalle politiche generali del governo, dalle scelte fatte dal Cipe nelle sedute dei mesi scorsi, a cominciare dalla banda ultralarga, nonché dall'accelerazione di investimenti infrastrutturali importanti. Si pensi, per fare solo alcuni esempi riguardanti il Mezzogiorno, all'Alta velocità Napoli-Bari, all'autostrada Salerno-Reggio Calabria o alla Palermo-Catania, ma molte opere sono state sbloccate anche al Centro-Nord. Si pensi anche al recupero realizzato nell'utilizzo dei fondi strutturali 2007-13

che prolunga i suoi effetti nell'anno in corso. Le decisioni di ieri cominceranno a tradursi in interventi concreti a partire dall'autunno e avranno impatti importanti soprattutto nel 2017 e seguenti.

Clausola di flessibilità Ue sugli investimenti per il 2016: a che punto siamo con la spesa effettiva rispetto all'obiettivo dichiarato a Bruxelles di 5,2 miliardi aggiuntivi?

Stiamo monitorando attentamente l'evoluzione degli investimenti previsti nella clausola: tenendo conto del profilo temporale in corso d'anno che caratterizza la spesa pubblica per investimenti nel nostro Paese, siamo in linea con il raggiungimento dell'obiettivo. Questo significa però che non dobbiamo abbassare la guardia e che dobbiamo mantenere forte la tensione ad accelerare la spesa nei prossimi mesi.

Patti per il Sud che ancora devono essere firmati: Sicilia, Puglia, Napoli, Cagliari, Messina. Quando si firmano? I problemi sono politici o tecnici?

C'è uno sforzo - insieme politico e tecnico, ossia di politica economica - da fare da parte delle istituzioni coinvolte nel confronto che costituisce la modalità di elaborazione di un Patto: alla regione o alla città metropolitana saper portare gli obiettivi che vengono dalle esigenze delle comunità amministrative e saper definire un ordine di priorità, al governo il compito di inserire quegli obiettivi e quelle priorità in un quadro di programmazione nazionale che dia coerenza a una politica per l'insieme del Mezzogiorno e per l'insieme del Paese. Posso dire che con la regione Sicilia e con la città di Cagliari siamo decisamente molto avanti, abbastanza avanti anche con la città di Messina e con la Regione Puglia, con la quale sembra ora avviato un confronto concreto su priorità finalmente indicate dalla Regione. Con la città di Napoli purtroppo il confronto deve ancora cominciare: come è evidente, è necessario per questo che il Comune si decida finalmente a interagire costruttivamente col Governo, altrimenti non si capisce come possa prendere corpo un confronto sul merito dei problemi come quello necessario a costruire un Patto.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Società pubbliche. L'iter di chiusura nello schema Testo unico licenziato dal Consiglio dei ministri

Cancellate le partecipate senza bilancio

Il conservatore elimina dal Registro le realtà che non presentano il rendiconto per tre anni consecutivi

Angelo Busani

Spetterà ai conservatori dei Registri delle imprese il primo "repulisti" delle società a controllo pubblico. Lo schema di Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, varato mercoledì scorso dal Consiglio dei ministri, prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore della norma, il conservatore dovrà cancellare d'ufficio dal Registro le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio o non abbiano compiuto atti di gestione.

Per «società a controllo pubblico» si intendono le società in cui una o più amministrazioni pubbliche:

- esercitino il controllo di cui all'articolo 2359 del Codice civile, vale a dire:
 - dispongano della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
 - dispongano di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
 - esercitino una "influenza dominante" in virtù di particolari vincoli contrattuali;
- condividano con altri soggetti il

predetto controllo e, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, sia richiesto il consenso unanime dei soggetti che esercitano tale controllo per l'assunzione di decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale.

Per «amministrazioni pubbliche» si intendono, tra l'altro, tutte le amministrazioni dello Stato,

LA SALVAGUARDIA

Entro 60 giorni dall'avvio del procedimento l'iter può essere bloccato con domanda motivata di prosecuzione dell'attività

le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, i Comuni, le Comunità montane, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, gli enti pubblici economici e le autorità por-

tuali, nonché tutti i consorzi e le associazioni tra gli enti predetti.

Lo schema di Testo unico dispone peraltro che, prima di procedere alla cancellazione, il conservatore deve comunicare l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori delle società in questione, i quali possono, entro 60 giorni, presentare motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni socie. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito alla cancellazione.

Il monitoraggio "a regime" dello stato delle società a partecipazione pubblica è invece affidato a ciascuna delle amministrazioni socie: è prescritto che ognuna effettui annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detiene partecipazioni, con l'obbligo di predisporre un piano di riassetto per la loro «razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione». In particolare, il piano va adottato, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, qualora si tratti di:

- società in cui la legge non consenta la partecipazione di una pubblica amministrazione;
 - società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
 - società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
 - partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione;
 - partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
 - necessità di contenimento dei costi di funzionamento o necessità di aggregazione di società.
- Da notare che il mancato adempimento a queste prescrizioni com-

La riforma in sintesi

01 | L'OPERAZIONE

Mercoledì scorso il Consiglio dei ministri ha varato il provvedimento definitivo che, come previsto nell'ambito della riforma Madia della pubblica amministrazione, dovrebbe portare il numero delle società a partecipazione pubblica a quota 5 mila

02 | IL PIANO

Secondo il testo varato da Palazzo Chigi, entro sei mesi gli enti proprietari dovranno scrivere un piano di razionalizzazione, prevedendo l'abbandono delle partecipazioni in aziende che non rispondono ai requisiti

03 | I REQUISITI

Il primo requisito riguarda gli ambiti di attività, che possono essere riferiti solo a servizi di interesse generale (compresa la realizzazione di reti e impianti). Il secondo riguarda il fatturato, che non può scendere sotto il milione di euro

porta la sanzione amministrativa da un minimo di 5 mila euro a un massimo di 50 mila, fatto sempre salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Il T.u. ripropone una norma del 2014 che ha creato un po' di problemi applicativi agli enti

Partecipate, le perdite pesano

Ma fino al 2017 gli accantonamenti saranno gradualmente

DI FRANCESCO CERISANO

Le perdite delle società partecipate peseranno sui bilanci degli enti locali. Comuni, province e regioni saranno obbligati ad accantonare in un apposito fondo vincolato un importo pari alle perdite. Ma, almeno fino al 2017, tale accantonamento sarà un po' più soft.

Il Testo unico sulle partecipate, approvato in via definitiva dal consiglio dei ministri di mercoledì (si veda *ItaliaOggi* di ieri), ripropone con un'operazione di «copia-incolla» una norma già esistente nel nostro ordinamento. Si tratta del comma 551 della legge di Stabilità 2014 (legge n. 147/2013) che già a decorrere dal 2015 impone alle amministrazioni locali, che detengano partecipazioni in società, di accantonare un importo pari alle perdite registrate dalla partecipate. In via transitoria, e limitatamente al triennio 2015-2017, la manovra 2014 stabilisce un percorso graduale, chiedendo agli enti (in caso di perdita superiore a quella media del triennio 2011-2013 o di perdita che faccia seguito a un risultato medio positivo nello stesso triennio) di accantonare in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25% per il 2015, al 50% per il 2016 e al 75% per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

A scandire questo percorso a tappe è il comma 552 della legge n. 147/2013 anch'esso integralmente riproposto all'interno dell'art. 21 del dlgs.

Tutto questo vale però solo per gli enti che adottano la

contabilità finanziaria (gli enti locali e le regioni per intenderci). Per le pubbliche amministrazioni locali che, invece, adottano la contabilità civilistica (Asl, aziende ospedaliere, aziende speciali, tanto per fare qualche esempio) il dlgs prevede un percorso diverso: dovranno adeguare il valore della partecipazione «all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore». Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio sarà quello risultante dal conto di gruppo.

Le partecipate degli enti locali, titolari di affidamenti diretti per una quota superiore all'80% del valore della produzione, che abbiano riportato perdite nei tre esercizi precedenti, saranno inoltre obbligate a ridurre del 30% i compensi degli amministratori i quali, inoltre, rischieranno la revoca dopo due anni consecutivi chiusi in perdita. Il decreto legislativo, tuttavia, offre una via d'uscita al taglio automatico dei compensi e alla revoca per giusta causa del management. La stretta non si applicherà agli amministratori il cui risultato aziendale, ancorché negativo, «sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante».

Supplemento a cura
di FRANCESCO CERISANO
fcerisano@class.it



L'ANALISI

Gianni
Trovati

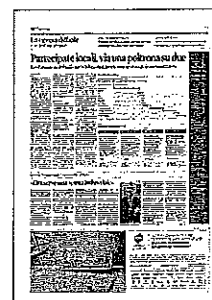
Meno incarichi, più competenza: tagli alla prova dell'attuazione

Nell'impianto della riforma la riduzione drastica del numero di amministratori è prima di tutto la conseguenza naturale del taglio alle società: se bisogna passare «da 8mila a mille» come recitano gli slogan, o più concretamente si mettono fuori regola almeno 5mila partecipate che sono troppo piccole oppure agiscono in contesti di mercato dove si deve lasciare campo libero al privato, è ovvio che insieme alle aziende spariscano anche i consigli di amministrazione. Anche per le partecipate che rimangono, però, il decreto approvato dieci giorni fa dopo un lungo confronto fra Governo e Parlamento prova a mettere nuovi limiti alla governance, con un taglio ai costi che oltre ai bilanci pubblici guarda agli effetti d'immagine del

provvedimento.

Il piano è duplice, riguarda la regola dell'amministratore unico e le fasce di compensi, e andrà declinato in chiave operativa nelle prossime settimane. La prassi italiana dei decreti attuativi a catena potrebbe spingere a trascurare questo passaggio, che invece è fondamentale perché il tema è delicato. Il Governo dovrà infatti chiarire quando le ragioni di «adeguatezza organizzativa» potranno spiegare la permanenza dei consigli di amministrazione, e quanto potranno guadagnare i vertici delle partecipate a seconda della dimensione dell'azienda.

È un lavoro delicato, che deve tenersi in equilibrio fra la spinta verso i tagli a tutto campo e l'esigenza di assicurare alle imprese pubbliche vere, quelle che svolgono servizi importanti, un management competitivo, capace di accompagnare i processi di innovazione e ristrutturazione di cui molte aziende sembrano aver bisogno. Ma è un lavoro, soprattutto, da portare avanti in fretta, perché di riforme delle partecipate è piena la Gazzetta Ufficiale, ma di realizzazioni effettive è povera la realtà. Solo pulendo il campo dalle tante società strumentali nate come costole della Pa sarà possibile aprire il campo a un mercato vero delle competenze che servono alle imprese pubbliche di servizi.



INTERVISTA | Giovanni Valotti | Presidente A2A e Utilitalia

«Ora serve una spinta industriale»

«La riforma sembra ispirata alla visione delle partecipate come parte della pubblica amministrazione, e i nuovi vincoli a poste compensi lo confermano. È un'impostazione efficace per un riordino importante nel mondo delle società strumentali, che rappresentano oltre il 70% delle partecipazioni, ma non si adatta alle aziende di servizi pubblici, che sono imprese vere e sono preponderanti sul piano economico, anche se rappresentano una minoranza in termini numerici».

Giovanni Valotti unisce nel suo curriculum attuale il ruolo di manager di una grande utility quotata come A2A con quello di "rappresentante" delle società di servizi pubblici come presidente di Utilitalia, e lo fa da economista della Bocconi dove insegna al dipartimento di analisi delle politiche e management pubblico. L'analisi della riforma nasce da questa sua triplice veste, e confluisce in un giudizio in chiaroscuro: «Il decreto ha la possibilità di fare ordine nel mondo delle partecipate - spiega - ma gli manca il fiato per un vero rilancio industriale del settore».

Partiamo dai tagli dei posti da

«Vincoli utili per le aziende strumentali ma le imprese di servizi hanno bisogno di qualità»

amministratore, che saranno prodotti dagli obblighi di chiusura di una serie di partecipate e dalla regola dell'«amministratore unico» che relega i cda a un'eccezione. Quello della riduzione dei costi era un obiettivo naturale per la riforma.

E va bene. Sicuramente la riforma inciderà profondamente sulle aziende strumentali e sulle partecipate che non trovano giustificazione nelle logiche di mercato, ma bisogna capire anche quale impatto avrà sui servizi pubblici. Il rischio è di far prevalere ancora una volta il concetto di Pubblica amministrazione su quello di impresa.

In che modo?

Per esempio con le norme sull'amministratore unico, che ora dovranno essere precisate con un decreto attuativo per indicare i casi in cui si potrà continuare a prevedere un consiglio di amministrazione. Gli stessi obiettivi di risparmio si potrebbero ottenere con un cda a compensi ridefiniti. Nei servizi pubblici ci sono aziende che gestiscono patrimoni importanti e fanno scelte fondamentali per la vita dei cittadini: in questi casi l'amministratore unico non è esattamente il modello di governance ottimale, perché i cda hanno un'importante funzione nella formazione delle decisioni, di indirizzo e di controllo che non va persa.

Anche sui compensi, il decreto rilancia il sistema dei limiti ar-

ticolati su cinque fasce, in base prima di tutto alla dimensione delle imprese. Che ne pensa?

Anche in questo caso capisco la ratio, ma non bisogna dimenticare che la qualità del management è più importante del compenso e può far risparmiare di più. Un'impresa che vuol crescere ha bisogno di persone preparate e la loro qualità ha un mercato: se trascuriamo questo aspetto i migliori continueranno a orientarsi solo verso il privato. Sarebbe piuttosto auspicabile un miglioramento dei criteri e delle modalità di selezione dei componenti dei Cda e dei dirigenti delle imprese.

La crescita dimensionale delle partecipate è un'altra delle chiavi strategiche della riforma. A che punto siamo?

Il tema è centrale, perché il gap di risultati fra piccole e grandi è

ampio e in crescita, ma purtroppo manca quasi tutto. Il decreto prova a "mettere in difficoltà" le imprese inefficienti o troppo piccole, ma poi non offre nuovi strumenti per incentivare le aggregazioni. L'unico appiglio, importante, è la possibilità in casi eccezionali e motivati di portare avanti aggregazioni tramite procedure negoziali dirette, senza dover passare dall'evidenza pubblica, perché l'esperienza insegna che per mettere davvero insieme due imprese bisogna lavorare a lungo su un piano industriale comune e su quella base decidere se ne vale la pena. È un passo importante, ma ci aspettavamo di più, e confidiamo che i tradizionali provvedimenti di fine anno possano mettere in campo qualche incentivo efficace.

G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Presidente A2A. Giovanni Valotti



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE RIMARRANNO ATTIVE SOLO LE SOCIETA' CHE HANNO UN FATTURATO MINIMO SUPERIORE AL MILIONE DI EURO

Ecco le «partecipate» che chiudono

Comune: con la riforma Madia saranno soppresse MetroParma, Ascaa, Parma Energia, Casadesso e Consorzio Baistrocchi

Beppe Facchini

Il MetroParma, Ascaa, Casadesso, Parma Energia e Consorzio Baistrocchi. Con la riforma della pubblica amministrazione prevista dal ministro Madia, sono queste le società partecipate del Comune di Parma che dovranno chiudere i battenti, mentre si apre un punto interrogativo su Parma Alimentare.

La riforma impone che restino in piedi solo società con fatturato minimo di un milione di euro e in questo caso (un amministratore e un dipendente a carico) il dato è tutto da verificare. «Avendo già intrapreso un percorso di razionalizzazione, siamo in linea con le esigenze della riforma - spiega l'assessore al Bilancio Marco Ferretti -. Anzi, forse abbiamo fatto anche di più rispetto a quanto richiesto».

Le cinque società elencate, infatti, sono già state messe in liquidazione e nei piani dell'assessore dovrebbero scomparire già dal primo gennaio 2017. Il pericolo esuberi, invece, non si pone, in quanto si tratta di società senza dipendenti.

L'unica eccezione è il Baistrocchi, ma per quanto riguarda il consorzio che gestisce l'istituto termale salsese, i lavoratori (che variano da 30 a 60 in base alla stagionalità) «sono già tutti in capo al gestore che ha affittato il ramo d'azienda». Entro la fine dell'anno, comunque, Ferretti spera di cedere il 40% di quote possedute dal Comune nel consorzio in cui ci sono anche Asp,

Provincia e Ausl di Parma, con un 20% a testa.

Al posto dell'agenzia Parma Energia srl, in liquidazione e che dovrebbe chiudere entro l'anno, è invece già stata presentata l'associazione Ates, che ne assume le competenze e di cui l'ente è socio capofila. «La riforma - prosegue Ferretti - prevede inoltre che le società non abbiano più cda ma amministratori unici e noi, dove si poteva, siamo già intervenuti: i consigli con cinque membri adesso ne hanno tre, però ridurre da tre a uno solo in alcuni casi è pressoché impossibile». Ricordando che in merito alla riforma ci sono ancora alcuni aspetti da chiarire e che bisognerà attendere un decreto del Ministero dell'Economia per altri criteri attuativi, l'assessore fa poi il punto della situazione sul Gruppo Comune di Parma, attualmente composto da 23 società partecipate direttamente e 16 forme gestionali di altro genere.

L'elenco di quelle che per ora non si toccano è composto da Ade, Forma Futuro, It City, Pge, ParmAbitare, Infomobility, Cepim, Fiere di Parma, Collegio Europeo, Acer, Parma Infrastrutture, Atersir, Area Stazione e Cal. Ragionamenti in futuro verranno invece fatti per Farmacie, ParmaInfanzia, ParmaZerosei, Fondazione Teatro Regio e Asp, con 4 milioni di debiti da ripianare ma non si sa ancora in che modo. Cedute poi le quote in Autocisa, si cercherà di fare lo stesso con quelle di Emiliambiente.

«La Madia rafforza una cosa che già avevo detto - spiega a riguardo Ferretti -: una partecipazione ha senso se serve a raggiungere fini istituzionali. Iren fornisce diversi servizi su Parma, Emiliambiente invece no». Per questa ragione, l'ente ha intenzione prima di ridurre il suo 8,79% in tale società e alla fine vendere le quote agli altri comuni che ne fanno parte. Riduzione prevista anche in Sogearp: dalla società che gestisce l'aeroporto il Comune non ha nessuna intenzione di uscire, ma ha già ridotto le partecipazioni dal 7,73% al 5,91%. «Secondo la normativa non possiamo finanziare società in perdita strutturale, però non possiamo neanche uscire da Sogearp: l'aeroporto per noi rimane strategico» sottolinea Ferretti. Su Tep e Smtsp, invece, non si sbilancia: prima bisogna conoscere l'esito del bando in corso per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico.

Capitolo a parte, infine, per Stt: alle società della holding che non ci sono già più (Spip, Parma Sviluppo e Città delle Scienze), si aggiungeranno subito MetroParma e Casadesso (il cui patrimonio passerà ad Acer) e nel giro di qualche anno anche le altre in liquidazione, quali Alfa e Authority. «Il Ponte Nord è ormai del Comune, tanto che nelle prossime settimane ci sarà un open day per decidere con la città cosa farne - conclude Ferretti -, mentre il cantiere della Scuola Europea conto che sia concluso entro il 2017». ♦



Il Testo unico. Le indicazioni richieste per i piani di sviluppo industriale e di business delle società

Strategie dettagliate per le partecipate

DA GIUSTIFICARE

Serve una particolare cura per gli affidamenti in house: vanno illustrati i motivi del mancato ricorso al mercato

Alberto Barbiero

■ La costituzione di una società deve esplicitare il collegamento con le attività di produzione di beni e servizi alla stessa affidate, mediante un piano industriale articolato. Il Testo unico sulle partecipate obbliga le amministrazioni pubbliche a correlare la scelta di esternalizzazione di un servizio e il relativo modulo organizzativo al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, dovendo evidenziare come tale decisione sia strettamente necessaria per conseguire l'obiettivo dell'ottimale gestione del servizio.

Il percorso costitutivo delle società (sia in house sia miste) non può prescindere dalle attività ricondotte all'affidamento, il cui modello gestionale deve essere analizzato in chiave di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria.

Il piano industriale della società deve fondarsi su quello del servizio ed essere finalizzato a rappresentare chiaramente le ragioni dell'esternalizzazione, sia quando riportata al modello in house sia quando riferita a una società mista. Il business plan deve illustrare non solo i profili gestionali ed economici delle attività affidate (per i quali devono essere rappresentate le condizioni di equilibrio) ma anche il piano degli investimenti e le proiezioni in raccordo con la durata ipotizzata per l'affidamento: tale aspetto deve essere dettagliato per le società in house con la composizione quantitativa delle attività affidate, affinché sia assicurato il requisito dell'attività prevalente a favore delle amministrazioni affidanti.

Il Testo unico richiede alle amministrazioni di focalizzare l'attenzione su vari aspetti particolari, da ricomporre nella parte organizzativa del piano industriale, come gli strumenti di governo societario (ad esempio l'ufficio di

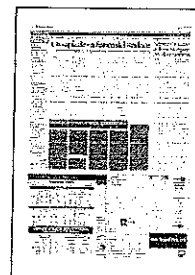
controllo interno della società, i programmi di responsabilità sociale d'impresa) e gli assetti amministrativi obbligatori (come l'amministratore unico).

Nel quadro organizzativo la gestione (strategica e funzionale) delle risorse umane ha rilievo specifico, in quanto il Testo unico richiede alle amministrazioni soci di definire specifici obiettivi per il contenimento della spesa di personale, che devono tuttavia essere correlati ai servizi affidati, tenendo conto del loro dimensionamento, delle modalità di sviluppo e delle dinamiche funzionali (si pensi alle necessità in certi periodi per i contesti turistici), nonché di alcuni vincoli significativi stabiliti dalla nuova normativa.

Il quadro esplicativo della scelta dell'amministrazione si compone quindi con l'obbligo di illustrazione delle ragioni dell'affidamento e della sussistenza dei requisiti comunitari per il modulo organizzativo individuato, stabilito dall'articolo 34, commi 20 e 21 del D.L. 179/2012. In questo documento la prefigurazione del sistema di remunerazione delle attività affidate deve evidenziare sia gli obblighi di servizio pubblico sia le eventuali compensazioni, per la verifica della loro compatibilità con la normativa ue in materia di aiuti di Stato.

Questo strumento assume connotazioni ancor più stringenti per gli affidamenti in house: il comma 2 dell'articolo 192 richiede infatti in tali casi che ai fini dell'affidamento di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuino preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



La ripresa difficile

LE MISURE DEL GOVERNO

Fuori dalle nuove regole
Il mix di obblighi e sanzioni previsto dal Dlgs
dovrebbe cancellare oltre 5mila società

Lo stato dell'arte
Nei Cda siedono tre consiglieri che arrivano
a cinque se il capitale supera i due milioni

Partecipate locali, via una poltrona su due

Con l'attuazione della riforma in bilico più di 15mila posti nei consigli di amministrazione

Gianni Trovati
ROMA

■ Nella riforma delle società partecipate è scritto l'addio a un posto ogni due per gli amministratori delle aziende pubbliche. L'obiettivo, ambizioso, è quello di ridurre almeno della metà la platea delle 37mila cariche censite esattamente due anni fa dal rapporto dell'allora commissario alla spending review Carlo Cottarelli, che aveva calcolato in 450 milioni di euro all'anno il costo diretto di indennità e gettoni ma soprattutto aveva evidenziato gli oneri prodotti dal proliferare delle microaziende con le loro strutture.

Le forbici per i consiglieri di amministrazione sono mosse nelle intenzioni della riforma in due modi: con la cancellazione delle società fuori regola e, nelle aziende che continueranno a vivere anche nel nuovo contesto, dal principio dell'«amministratore unico» al posto del consiglio di amministrazione; principio a cui si potrà derogare per «ragioni di adeguatezza organizzativa» solo nelle realtà più grandi, che andranno individuate sulla base di criteri fissati con un decreto di Palazzo Chigi. Un altro provvedimento della presidenza del Consiglio, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della riforma che ora attende solo la pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale», dovrà invece dividere le partecipate in fasce (fino a cinque) per fissare altrettanti limiti ai compensi dei loro manager.

In fatto di riduzione dei posti da amministratore, l'impatto maggiore dovrebbe arrivare dalla chiusura delle società che la riforma mette

«fuori-legge». Si tratta, in particolare, delle aziende che sono «mini» nei numeri di bilancio, perché non raggiungono l'asticella del milione di euro di fatturato confermata dal testo definitivo nonostante le richieste di riduzione del Parlamento, ma che nel loro insieme raggiungono dimensioni imponenti. Secondo l'ultimo rapporto del ministero dell'Economia, basta questo

DOPPIA MOSSA

Oltre alla chiusura delle società fuori regola è previsto l'alleggerimento degli organi di governo in base al principio dell'amministratore unico

IN «BUSTA PAGA»

Attesi entro un mese i nuovi parametri che limitano indennità e compensi in base a dimensione e risultati di bilancio dell'azienda

parametro a decretare l'addio a più di 2.700 partecipate delle amministrazioni locali, a cui si aggiunge l'ampia maggioranza delle 2.630 i cui bilanci sono finora sfuggiti al censimento ministeriale: in genere, ovviamente, si tratta di aziende piccole o piccolissime, cioè proprio le prime che la riforma vuole eliminare.

Non sono solo le piccole dimensioni, però, a mettere in bilico la sopravvivenza delle società pubbliche, perché la riforma impone agli enti proprietari di cancellare anche le aziende «doppione», cioè attive in settori affini o analoghi a

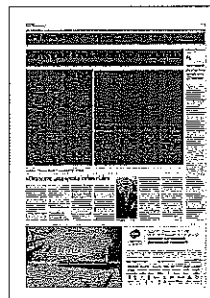
quelli già coperti da altre partecipate, oppure quelle che non si occupano degli ambiti consentiti dalle nuove regole: servizi di interesse generale, opere pubbliche, attività strumentali alla Pa o di supporto al non profit. Il ministero dell'Economia, sempre nell'ultimo rapporto, ha contato 1.651 partecipate locali attive in settori diversi, dai servizi professionali al turismo senza trascurare il commercio all'ingrosso e al dettaglio, e molte di queste sono messe nel mirino dalla riforma anche se superano i parametri dimensionali e di fatturato.

Oggi nelle società locali ci sono tre consiglieri di amministrazione, che arrivano a cinque quando il capitale supera i due milioni di euro o è aperto alle partecipazioni private. Se il mix di obblighi e sanzioni messo in campo dalla riforma funzionerà davvero, quindi, la chiusura di oltre 5mila società che rappresenta l'obiettivo minimo dovrebbe cancellare intorno ai 15mila posti da amministratore.

Resta poi il capitolo delle aziende destinate a proseguire il loro cammino, dove oggi operano almeno 6mila amministratori. Molto dipende ovviamente da quanto in alto saranno fissati i parametri del decreto di Palazzo Chigi che deve indicare i casi in cui il cda non sarà costretto a lasciare il passo all'amministratore unico: sul punto è facile immaginare un serrato tira e molla fra la spinta del governo a dare segnali «taglia-poltrone» e le resistenze in nome della governance.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA



La marea delle «piccole»

La distribuzione delle società in base al fatturato

La riforma prevede la chiusura per quelle che non raggiungono il milione di euro

Val. della produzione	Percentuale partecipate
NON CENSITO	34,0
NEGATIVO	10,2
0	5,5
0-10	0,8
10-100	10,3
100-1.000	10,5
1.000-10000	2,1
10.000-100.000	7,4
100.000-1 MILIONE	18,3
1 MILIONE - 5 MILIONI	15,8
5 MILIONI - 10 MILIONI	5,2
OLTRE 10 MILIONI	9,9

Fonte: Rapporto Cottarelli

La galassia degli amministratori

LA PLATEA

Il dossier dell'ex commissario alla spending Carlo Cottarelli, sulla base del censimento condotto dal ministero dell'Economia, ha calcolato 37mila cariche da amministratore nelle società partecipate, ricoperte da 26.500 persone perché sono frequenti i casi superstiti di «doppio incarico»

I POSTI

37 mila

IN CHIUSURA

I parametri scritti nella riforma, a partire dal limite minimo di fatturato a 1 milione di euro oltre al divieto di partecipazioni in settori diversi da servizi pubblici, attività strumentali, opere pubbliche e supporto al non profit imporrebbero la chiusura di oltre 5mila partecipate, con 15mila amministratori

IL TAGLIO

15 mila

CASO PER CASO

Nelle società che non sono colpite dagli obblighi di chiusura operano, secondo le stime basate sul censimento ministeriale, circa 6mila amministratori. La riforma introduce la regola dell'amministratore unico, mentre i cda potranno sopravvivere solo nelle società più grandi in base a parametri fissati con Dpcm

SOTTO ESAME

6 mila

GLI «STIPENDI»

Il costo diretto di indennità e gettoni degli amministratori delle partecipate è stato quantificato in 450 milioni di euro all'anno. Un provvedimento della presidenza del Consiglio dovrà ora dividere le partecipate in fasce (fino a cinque) per fissare altrettanti limiti ai compensi dei loro manager

IL COSTO ANNUO

450 milioni

DECRETO PARTECIPATE

Sindaco, collegio o revisore in ogni srl a controllo pubblico

De Angelis a pag. 35

Le novità in tema di amministrazione e controlli previste dal decreto sulle partecipate

Srl pubblica, sindaci o revisori

Nelle spa diventa obbligatoria la revisione esterna

Pagina a cura
DI LUCIANO DE ANGELIS

In tutte le srl a controllo pubblico dovrà essere nominato un sindaco unico o un collegio sindacale o un revisore. Nelle società per azioni, oltre al collegio sindacale dovrà essere sempre nominato un revisore esterno. Nelle stesse società sarà sempre ammissibile, per ciascuna amministrazione pubblica, richiedere il controllo giudiziario della società anche qualora la stessa operi in forma di srl. La richiesta di tale controllo diverrà doverosa nei casi in cui l'organo amministrativo non adotti i provvedimenti necessari a prevenire l'aggravamento della crisi. Gli organi di amministrazione e controllo della società partecipata, oltre alla responsabilità tipica di cui al codice civile, saranno sottoposti anche al vaglio della Corte dei conti per eventuali danni erariali.

Sono alcuni dei principali aspetti che riguardano l'amministrazione ed il controllo delle società a partecipazione pubblica nel dlgs definitivamente approvato mercoledì 10 agosto, dal consiglio dei ministri.

La composizione del cda

Di norma, tutte le società a controllo pubblico dovranno essere gestite da un amministratore unico. Con apposito dpcm, su proposta del Mef, entro i prossimi sei mesi saranno definiti i criteri in base ai quali, per specifiche ragioni di adeguatezza amministrativa (quindi nelle società presumibilmente grandi e complesse ndr), l'assemblea delle società può deliberare che il cda sia costituito da tre o cinque membri. La stessa può altresì

optare, nelle spa, per il sistema monistico o dualistico. In questi casi, il numero dei componenti complessivo del consiglio di amministrazione e comitato per il controllo di gestione nel monistico e del consiglio di gestione e consiglio di sorveglianza nel dualistico, non può eccedere il numero massimo di cinque membri. Nella scelta dei componenti degli organi pluripersonali andranno salvaguardati gli equilibri di genere per almeno 1/3 dei componenti.

Nelle srl a controllo pubblico non è ammessa, nel caso di organo gestionale pluripersonale, l'amministrazione disgiuntiva o congiuntiva.

I compensi

L'art. 11 del decreto prevede che con dpcm, da adottarsi su proposta del Mef, di concerto con altri ministeri, entro 6 mesi dalla entrata in vigore delle nuove disposizioni, le società a controllo pubblico saranno suddivise in fasce (fino a cinque) sulla base di una serie di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi.

Per ciascuna fascia di società, proporzionalmente saranno determinati dei limiti specifici per i compensi massimi da attribuire ai componenti del consiglio di amministrazione e ai componenti degli organi di controllo, nonché ai dirigenti e ai dipendenti.

Il compenso massimo attribuibile individualmente (comprensivo dei contributi previdenziali e assistenziali nonché degli oneri fiscali a carico del beneficiario) non potrà in alcun caso superare i 240 mila euro. Lo stesso limite non sarà superabile anche qualora al soggetto siano attribuiti compensi da altre pubbliche amministrazioni

o da altre società sottoposte a controllo pubblico.

Responsabilità

Sia i componenti degli organi di amministrazione rappresentanti degli enti pubblici o comunque chi ha il potere di decidere, inoltre, sono sottoposti a un duplice ordine di responsabilità. A quella civilistica, propria delle società di capitali, e quella dell'art. 12, che prevede il rischio del «Danno erariale» patrimoniale o non patrimoniale. In pratica, cristallizzando in legge un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale della Suprema corte (si veda, Infra Multis Cass. Ss.uu. 26806/2009; Cass. 15/1/2010, nn. 519/520/521 e 522), si prevede la giurisdizione della Corte dei conti qualora, i componenti degli organi decisionali con i loro comportamenti dolosi o colposi abbiano pregiudicato il valore della partecipazione dell'ente.

I controlli

Vanno distinti i controlli delle spa da quelli delle srl. Nelle prime resta obbligatoria, nel sistema classico, la nomina di un collegio sindacale, delegato ai controlli sulla corretta amministrazione ex art. 2403, c.c. ma viene resa doverosa anche la nomina di un revisore ester-



no (persona fisica o società di revisione) delegato a svolgere le funzioni di revisione legale dei conti.

Nelle srl, di contro, viene prevista, in linea con le disposizioni di cui all'art. 2477 c.c., la nomina di un organo di controllo (monocratico o collegiale) o di un revisore. La differenza, rispetto alle previsioni dell'articolo in commento è che nelle società a controllo pubblico la nomina dell'organo di controllo o di revisione è obbligatoria a prescindere da ciascun limite dimensionale.

Restano validi i poteri ispettivi esercitati dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello stato, sulle società a partecipazione pubblica, ai sensi dell'art. 6, comma 3 della legge 7/8/2012 n. 135

Il controllo giudiziario

Due rilevanti novità, rispetto al diritto societario, vengono previste nell'art. 13 in merito al controllo giudiziario a cui sottoporre gli amministratori

(ed eventualmente i sindaci) rei di aver commesso gravi irregolarità nella gestione (o di non avere esercitato correttamente i controlli).

In primo luogo, in tutte le società sottoposte a controllo pubblico viene escluso che per poter effettuare la denuncia al tribunale i soci debbano rappresentare almeno il 10% del capitale, come stabilito dal comma 1 dell'art. 2409 c.c. nelle spa ordinarie. Infatti, viene previsto che sia legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale ciascuna amministrazione pubblica socia, a prescindere dall'entità della quota partecipativa.

Inoltre, a differenza delle ordinarie società commerciali, viene estesa la possibilità di ricorrere al controllo giudiziario anche ai soci delle srl.

Crisi d'impresa

Del tutto innovative le disposizioni di cui all'art. 14 sulla crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica, che risolvono un dibattito giurispru-

denziale in auge da decenni. Anche allo scopo di evitare una indebita concorrenza fra società ordinarie e società pubbliche operanti sullo stesso mercato (in tal senso, fra l'altro Cass. Ss.uu. 27 settembre 2013 n. 22209), viene previsto che anche dette società soggiacciano alle procedure fallimentari e al concordato preventivo.

L'organo amministrativo è tenuto ad adottare specifici provvedimenti (che non possono consistere in una mera ricapitalizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche socie) finalizzati a prevenire l'aggravamento della crisi, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause. Ciò dovrà, infatti, essere effettuato attraverso un idoneo piano di risanamento. La mancata esecuzione dello stesso da parte degli amministratori determinerà la sottoposizione della società al controllo giudiziario ex art. 2409 c.c.

—© Riproduzione riservata—

Riforma Madia. Gli amministratori «incompatibili» devono uscire entro marzo 2017, un mese prima dell'approvazione del bilancio

Società, doppio termine sugli statuti

Nelle controllate regole da adeguare entro il 31 dicembre, per le miste c'è un anno in più

Stefano Pozzoli

Il 23 settembre entra finalmente in vigore il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Dlgs 175/2016), pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» dell'8 settembre.

Da qui partono numerosi termini di adeguamento per le società pubbliche e per gli enti proprietari, che è utile annotarsi.

Spetterà alle assemblee societarie, anzitutto, adeguare i loro statuti alle previsioni di legge, ad esempio quelle scritte all'articolo 11, comma 9 (limiti alla governance, divieto di buonuscita eccetera) o quelle previste per l'in house all'articolo 16, commi 2 e 3. In particolare, in base al comma 3, lo statuto della società in house deve prevedere che oltre l'80 per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidata dagli enti soci, e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o benefici di efficienza sul complesso dell'attività principale.

Per le società in controllo pubblico, come prevede l'articolo 26, comma 1, questi adempimenti andranno effettuati entro il 31 dicembre 2016. Per le so-

cietà miste (articolo 17, comma 1) il termine per l'adeguamento è invece prorogato al 31 dicembre 2017. Le società miste, si ricorda, hanno specifiche previsioni statutarie a cui adeguarsi, e segnatamente quelle previste dallo stesso articolo 17, commi 3 e 4, tra cui, obbligatoria, vi è la necessità di limitare la partecipazione privata alla data di cessazione dell'affidamento o concessione regolata dalla gara a doppio oggetto.

L'articolo 11, comma 8 prevede che le gli amministratori delle società a controllo pubblico non possano essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. In base all'articolo 26, comma 11, le società a controllo pubblico devono adeguarsi a questa previsione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e quindi entro marzo 2017. Un termine irragionevole, visto che l'assemblea ordinaria di approvazione del bilancio deve essere convocata, nei termini ordinari, entro il 30 aprile e si metteranno i nuovi amministratori nelle condizioni di approvare un bilancio la cui gestione non compete loro.

Per gli enti decorre invece il

termine per un adempimento proprio, ovvero per la redazione del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, che, in base all'articolo 24, dovrà essere approvato entro il 23 marzo 2017: la ricognizione delle proprie partecipazioni deve individuare quelle che dovranno essere alienate o diventare oggetto delle misure «alternative» indicate dall'articolo 20, commi 1 e 2. Per enti locali, università e autorità portuali, il nuovo provvedimento costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione già adottato.

Questi provvedimenti vanno inviati alla Corte dei Conti, che ne deve verificare il puntuale adempimento. Se non si approva il piano entro il 23 marzo 2017 o se non si effettuano le alienazioni previste entro il 23 marzo 2018 (attenzione, perciò, a quello che si scrive), il socio pubblico non potrà più esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la società è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del Codice civile, e seguendo il procedimento disciplinato

dall'articolo 2437-quater, che regola il procedimento di liquidazione delle quote

La razionalizzazione periodica delle partecipazioni (articolo 20), invece, dovrà essere adottata, come prevede l'articolo 26, comma 11, solo a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017; questo lascia pensare che il termine di approvazione del piano sia il 31 dicembre 2018 e la sua rendicontazione quella del 31 dicembre 2019.

Il calendario

31/12/2016

Società controllate
 Entro fine anno le società controllate dalle amministrazioni pubbliche devono adeguare i propri statuti alle regole su governance e compensi previste dalla riforma della P.a.

31/03/2017

Incompatibilità
 Da marzo gli amministratori delle società pubbliche non possono essere dipendenti degli enti proprietari

31/12/2017

Le società miste
 Alle società in cui sono presenti anche azionisti privati c'è un anno in più per gli adeguamenti statutarî



Peso: 18%

