

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

30 Gen 2018

In house, iscrizione all'elenco Anac anche per le variazioni «sostanziali» degli affidamenti attuali

di Stefano Pozzoli

La pubblicazione da parte dell'Anac di una serie di risposte a domande frequentisull'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house contribuisce a fare un po' di chiarezza su alcuni dubbi interpretativi che continuavano a esserci tra gli operatori (si veda il Quotidiano degli enti locali e della Pa del 15 gennaio).

Affidamenti in essere

Anzitutto Anac chiarisce proprio nella prima risposta che sono tenute a richiedere l'iscrizione le amministrazioni aggiudicatrici che intendano operare, nei mesi successivi alla domanda, affidamenti diretti a propri organismi in house. Per quanto riguarda gli affidamenti in essere, dunque, non c'è alcun bisogno di procedere a iscrizione. Fatta eccezione, e questa è una osservazione importante, per «le variazioni sostanziali degli affidamenti in house già in essere», ovvero per quei cambiamenti contrattuali che modifichino gli «aspetti tipologici, strutturali, qualitativi e funzionali dell'oggetto dell'affidamento». Tanti termini che aiutano poco a comprendere quando sia necessaria l'iscrizione. Il tema avrebbe infatti meritato qualche spiegazione in più ma è chiaro che la finalità d'Anac è quella di evitare che le amministrazioni aggiudicatrici tentino dei percorsi elusivi per evitare iscrizione e relativo monitoraggio.

Fondazioni e aziende speciali

Come già evidenziato sul Quotidiano degli enti locali e della Pa, sempre la Faq n. 1 chiarisce che la procedura si applica a tutti gli organismi in house, intendendo quindi che riguarda non solo le società bensì anche altri enti quali le aziende speciali. Sarà interessante capire come verranno «trattate» quelle figure giuridiche strutturalmente aperte, come le fondazioni di partecipazione e le associazioni, molto utilizzate dagli enti locali per l'esercizio di funzioni prive di rilevanza economica. In questi casi, in altre parole, è pressoché inevitabile che vi sia una pluralità di soci, magari anche privati, che aderiscano alla fondazione o all'associazione, senza per questo violare il requisito di cui all'articolo 5, comma 1, lettera c), ovvero vi siano solo «forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata». Da questo punto di vista determinante è lo statuto che non deve ammettere la possibilità dei privati di avere un ruolo incisivo nelle ente.

Controllo congiunto

Interessante, anche se la sostanza era comunque chiara, il fatto che vengano ribadite le poche precisazioni previste. In proposito, in caso di esercizio di un controllo congiunto da parte di più amministrazioni aggiudicatrici sul medesimo organismo in house, basterà che faccia l'iscrizione il solo Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (Rasa), su delega soltanto delle persone

fisiche deputate a esprimere all'esterno la volontà del soggetto "capofila" richiedente. In pratica verrà presentata una sola domanda di iscrizione, e la delega al Rasa dovrà essere formalizzata solo dal Comune che procede alla iscrizione e non da tutte le amministrazioni che esercitano il controllo congiunto.

Occorre sottolineare che, se avvengono dei fatti tali da modificare l'idoneità dell'organismo in house a permanere nell'elenco, questi devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità. In tal caso l'Autorità (o anche autonomamente, mediante la sua attività di controllo) avvierà un procedimento finalizzato ad accertare il mantenimento o la perdita delle condizioni necessarie per l'iscrizione. La perdita di iscrizione non comporta automaticamente, è bene ricordare, la decadenza degli affidamenti in house, ma inibisce la possibilità di effettuare di nuovi. In ogni caso nelle Faq si ricorda che è sempre possibile, venuti meno gli elementi ostativi che sono alla base del provvedimento di accertamento negativo o di cancellazione dall'elenco, presentare una nuova domanda di iscrizione.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

01 Feb 2018

Partecipate, la definizione del «controllo» non può superare il Codice civile

di Stefano Pozzoli

La delibera 3/2018 della sezione Liguria della Corte dei conti (su cui si veda anche Il Quotidiano degli enti locali e della Pa del 31 gennaio) torna sul tema del controllo e sostiene un'interpretazione difficile da condividere, esprimendo però nello stesso tempo una preoccupazione importante. Partiamo dal tema.

Tra definizioni e situazioni concrete

Una provincia chiede l'interpretazione del concetto di «controllo pubblico», evidenziando un caso in cui vi è una partecipazione maggioritaria di una pluralità di amministrazioni pubbliche senza che, a suo giudizio, si rinvengano i presupposti prescritti per identificare le «società a controllo pubblico», come definiti dall'articolo 2, comma 1 del Dlgs 175/2016. La lettera b) del comma definisce «controllo» la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile, e prevede esplicitamente il controllo congiunto «quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo».

Nel caso di specie, che la Provincia propone come esempio, si tratta di una società consortile in cui i quattro soci pubblici nel complesso dispongono del 95% del capitale, ma nessuno, singolarmente, ha il controllo della società. Inoltre, non esistono patti parasociali, né norme che permettano ai soci pubblici di conseguire l'unanimità nelle decisioni. Lo Statuto, a sua volta, richiede il raggiungimento dell'85% del capitale per assumere alcune deliberazioni e stabilisce che spettano agli enti pubblici tre consiglieri nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da cinque membri.

Oltre il Codice

La tesi della sezione è che la norma reputi «sufficiente il possesso della maggioranza del capitale sociale da parte di una o più amministrazioni pubbliche, anche se nessuna, autonomamente, è in grado di esercitare poteri di controllo ex articolo 2359 del Codice civile». Per sostenere questa tesi si cerca di trovare sostegno in fonti Anac e della sezione Autonomie, che tuttavia non sembrano andare in questa direzione. E soprattutto questa indicazione non risponde alla lettera, né al senso della norma, che prevede il controllo solo se le amministrazioni esercitano effettivamente il controllo congiunto; la disciplina sposa anzi una tesi restrittiva di controllo congiunto, condizionandolo essenzialmente a fatti documentali. Semmai va osservato che l'assenza di un patto di sindacato formalizzato non può essere un elemento elusivo, visto che nelle società «chiuse» non è previsto abbia forma scritta. E sul controllo di fatto, ancorché precedentemente rispetto alla entrata in vigore del nuovo Testo unico delle partecipate, si è del resto espresso con chiarezza il Consiglio di Stato con il parere 594/2014, chiarendo che una società, anche interamente pubblica, non necessariamente potrà definirsi a controllo pubblico in ragione delle dinamiche e degli assetti di governance. È vero, però, che, come sostiene la sezione che «tale lettura (...) appare anche funzionale all'obiettivo del legislatore, emergente da una lettura

sistematica del decreto, di assoggettare le società a controllo pubblico a disposizioni più stringenti (cfr, per esempio, oltre agli articoli 11 e 19, anche gli articoli 6, 14, comma 2, e 25 del Testo unico) rispetto a quelle rivolte agli organismi a mera partecipazione». In sostanza si comprendono le finalità da cui parte l'interpretazione, ma non se ne condividono le conclusioni. È evidente, comunque, che "autodichiararsi" elusivamente fuori dal controllo è delicato, per i soci, sul piano del mantenimento della partecipazione, e certo non può diventare la strada per eludere le normative pubblicistiche.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

La Corte conti punta i fari sul riordino partecipate

MATTEO BARBERO

La Corte dei conti punta i fari sul riordino delle partecipazioni societarie degli enti territoriali. La puntuale verifica sull'attuazione dei piani straordinari di razionalizzazione che dovevano essere approvati entro lo scorso 30 settembre in base al dlgs 175/2016 è, infatti, uno dei punti cardine della programmazione dei controlli della magistratura contabile per l'anno 2018, approvata dalla sezione delle autonomie con la deliberazione n. 1/SezAut/2018/Inpr. Quest'ultima definisce le linee guida cui le Sezioni regionali dovranno attenersi nella loro attività di audit in funzione della salvaguardia degli equilibri, del rispetto dei saldi di finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Fra le priorità, spicca proprio la valutazione in ordine ai correttivi che le amministrazioni hanno individuato per ovviare alle diffuse criticità derivanti dal fenomeno delle esternalizzazioni e alle loro ripercussioni sui bilanci degli enti. Del resto, la stessa sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SezAut/2017/Inpr, ha chiarito che la trasmissione alle sezioni regionali dei provvedimenti di revisione straordinaria delle partecipazioni non assolve a mere finalità di trasparenza (e di deterrenza), ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di merito al fine di evidenziare agli enti controllati le irregolarità e le anomalie eventualmente riscontrate. La nuova pronuncia conferma il ruolo nevralgico delle sezioni regionali nel monitoraggio delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società pubbliche, da svolgersi nel pieno rispetto delle previsioni di legge e delle indicazioni operative fornite dalla Corte. Per il resto, anche nel 2018 resta cruciale il monitoraggio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici, in uno con l'attendibilità dei sottostanti conti finanziari, economici e patrimoniali, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali. Fra i temi che saranno approfonditi segnaliamo le situazioni di criticità finanziaria, con riferimento a debiti



fuori bilancio e/o a condizioni di deficitarietà strutturale, causative di dissesto o che abbiano dato luogo a piani di riequilibrio finanziario pluriennale, gli effetti delle misure emergenziali di sostegno ai bilanci in termini di dilazione dei debiti con particolare attenzione alle entrate proprie degli enti e all' adeguatezza degli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità e il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni. Particolare rilevanza viene riconosciuta anche all' impatto della contabilità economico patrimoniale, ormai obbligatoria per tutti gli enti territoriali. Infine, mirino puntato su unioni e fusioni di comuni per valutarne l' efficacia in ordine alla razionalizzazione delle spese.



[L'INCHIESTA]

Partecipate, i trucchi dei grandi comuni

Marco Ruffolo

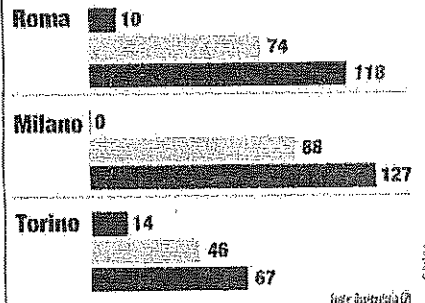
Capita che un grande Comune come quello di Bologna risponda al Tesoro di ritenere un "servizio di interesse generale" il mantenimento di partecipazioni in due società operanti a Hong Kong o a Parigi, attive nel restauro e nella digitalizzazione di materiale cinematografico. Oppure che un Comune ancora più grande come quello di Milano intenda conservare le sue quote in una società incaricata di ammodernare l'aeroporto di Bucarest e in una compagnia elettrica della Bosnia Erzegovina. Capita anche che venga indicato un risparmio di 90 milioni sotto la voce "piano di razionalizzazione delle partecipazioni", come scrive nel suo sito il Comune di Roma, senza dire come quel risparmio si realizza. O che si facciano rientrare nel nuovo piano procedure di liquidazioni avviate nel 2006, come nel caso di Bari.

segue a pagina 8

IL DESTINO DELLE PARTECIPATE

Piani della legge Madia per i principali comuni

■ DA CESSARE/ALLENARE ■ OGGETTO DI REVISIONE STRAORDINARIA ■ TOTALI



Partecipate, il muro dei Comuni dalla Romania a Hong Kong la resistenza delle Spa inutili

SULLA BASE DELLA LEGGE MADIA, LO SCORSO NOVEMBRE GLI ENTI TERRITORIALI HANNO PRESENTATO I PIANI DI VENDITA O LIQUIDAZIONE DI UN TERZO DELLE PROPRIE SOCIETÀ. MA CON MOLTE SCAPPATOIE E AMBIGUITÀ, COME DOCUMENTA IL THINK TANK DI COTTARELLI

Marco Ruffolo

segue dalla prima

Così come le precedenti, anche la nuova offensiva del governo, disposta dalla riforma Madia della pubblica amministrazione e intesa a sfoltire la giungla delle "partecipate" (ossia le aziende di Comuni, Regioni e di altri enti pubblici), ha la disavventura di imbattersi nelle più curiose forme di resistenza passiva opposte dagli stessi enti. Nel novembre scorso si è conclusa la prima fase dell'operazione, ossia l'invio da parte di 10.500 amministrazioni pubbliche dei piani di razionalizzazione. 8.771 lo hanno fatto e 7.806 di loro hanno dichiarato di possedere quote in

5.791 società. Ma la ricognizione si è limitata alle 4.701 partecipate in modo diretto. Il 35% di queste, cioè 1.650 sono le società che le amministrazioni si impegnano entro un anno a chiudere, vendere o accorpate. Più o meno una su tre. A questo punto, l'Osservatorio conti pubblici italiani di Carlo Cottarelli, ex commissario alla spending review, con il supporto dell'Associazione Tortuga, ha deciso di condurre un'analisi campionaria dei piani presentati dagli enti territoriali, in attuazione appunto della riforma Madia. In particolare ha analizzato le delibere dei Comuni di Torino, Milano, Bologna, Roma, Bari e Palermo. Napoli, avendo risposto con due mesi di ritardo, non è potuta

rientrare nel campione. Voler eliminare in un modo o nell'altro il 35% delle società non è impresa da poco. E tuttavia, dice il rapporto finale dell'indagine, "la riforma è meno sostanziale di quanto appaia a prima vista. Le amministrazioni locali spesso hanno adempiuto solo formalmente agli obblighi normativi", evitando di indicare nel dettaglio tempi e risparmi attesi. "Ma anche lo stesso legislatore ha prodotto una normativa non sufficientemente incisiva e soggetta ad ampi margini di interpretazione".

Normativa imprecisa

In effetti, soltanto alcuni dei divieti al possesso di società sono sufficientemente precisi. Lo sono quel-

li che vietano partecipazioni in società inattive o che hanno più amministratori che dipendenti, o in quelle che fatturano meno di 500 mila euro o che sono in perdita per 4 anni negli ultimi 5 esercizi. Fin qui tutto chiaro. Ma quando si consente il mantenimento di quote in aziende che svolgono un "servizio di interesse generale" o la cui attività è "strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali", ecco che entriamo nel campo nebuloso delle interpretazioni, dove il perimetro delle società da conservare può essere allargato a piacimento. Già nell'agosto 2014 la relazione di Cottarelli, in qualità di commissario per la revi-

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

sione della spesa pubblica, "suggeriva di elencare in modo specifico i settori in cui le amministrazioni locali potevano detenere partecipazioni". In assenza di questo elenco - dice oggi il suo Osservatorio - "resta elevato il rischio di trovare partecipate operanti in settori in cui servizi e prodotti possono facilmente essere forniti dai privati".

Insomma, il primo difetto della nuova riforma sta proprio nella genericità dei criteri in base ai quali poter mantenere il possesso di una azienda. L'ex commissario cita come caso emblematico quello del Comune di Bologna che nella sua delibera si appella proprio al principio dell'"interesse generale" per tenersi strette le partecipazioni in due imprese di restauro di materiale cinematografico a Hong Kong e a Parigi. Strana triangolazione.

Aeroporti in Romania

Altrettanto singolari sono le attività di due aziende partecipate indistrettamente dal Comune di Milano: Romairport spa (incaricata di ammodernare l'aeroporto di Bucarest) e Elektroprivreda, public utility elettrica della Bosnia Erzegovina. Con paletti così poco rigidi, possono continuare tranquillamente a proliferare aziende di Comuni e Regioni che tutto fanno meno che offrire servizi pubblici ai cittadini: sono le cosiddette società "strumentali", la maggioranza secondo la Corte dei Conti: il 65 per cento del totale. Vi rientra di tutto: dalla finanziaria alle holding, dalla gestione degli immobili alla riparazione delle auto. Un altro grave limite della ricognizione governativa è avere escluso dai controlli un lungo elenco di partecipate. Restano fuori le società di cui si ha un controllo indiretto, quelle che non sono società in senso stretto, e quelle quotate.

Troppe esclusioni

Sono escluse poi le aziende che gestiscono fiere, casinò, impianti di risalita sciistici o che producono energia da fonti rinnovabili. Se dovessimo tener conto di tutte, il numero delle partecipate pubbliche salirebbe a 9.655, che è l'ultima stima dell'Istat. Rispetto a questo totale, la percentuale di quelle da eliminare o vendere non sarebbe più il 35% ma il 17. Ad ostacolare lo sfoltimento delle partecipate locali, non sono solo i limiti dell'azione governativa. C'è il comportamento anarcoide delle stesse amministrazioni territoriali. Molte hanno previsto un contenimento dei costi anche senza vendere o liquidare, ossia mantenendo le partecipazioni esistenti. Ma solo Torino ha indicato con completezza i risparmi attesi. Tutti gli altri sono rimasti nel vago.

Oppure si sono limitati a fare una specie di "copia e incolla". È il caso di Roma dove il Comune indica le stesse identiche e generiche modalità di risparmio per tre partecipazioni diverse: Roma Metropolitana, Risorse per Roma e Ama.

Le stime sui risparmi

Altrettanto vaghe le stime dei risparmi attesi dalle vendite, "del tutto assenti o comunque carenti". Lo stesso Comune di Roma, riferendosi al suo piano di razionalizzazione indica un beneficio potenziale per le proprie casse di 90 milioni. "Non risulta chiaro - dice la relazione di Cottarelli - come questo valore sia stato stimato". E poi ci sono i casi in cui le amministrazioni locali, per dimostrare di sapersi liberare di una quota sostanziosa di società, includono nel nuovo elenco anche vecchie procedure di liquidazioni, come succede a Bari. Nella classifica di chi si è più impegnato a vendere o a liquidare, c'è Torino con il 21% delle partecipate. Milano, pur avendo il maggior numero di società, ha deciso di non cederne neppure una. L'Osservatorio di Cottarelli è andato anche a vedere cosa è accaduto alle venti società che nel 2015 registravano perdite di esercizio superiori ai 10 milioni. In alcuni casi sono stati miglioramenti, come per l'Ente Autonomo Voiturno, che ha saputo trasformare un "roscato" di 26 milioni in un utile di 30 l'anno successivo. Tra i casi negativi, spicca l'Atac di Roma, le cui perdite sono aumentate da 79 milioni nel 2015 a 213 l'anno dopo. Così da giustificare l'invio del piano di concordato alla sezione fallimentare del Tribunale di Roma. In realtà, lo stesso Cottarelli aveva chiesto nel 2014 che alle società maggiormente in perdita fossero imposti dall'alto piani di rientro, seguiti da commissariamento in assenza di progressi. Ma il legislatore non accolse quel suggerimento, così come altri. Alla fine è rimasto il solo divieto di detenere quote in aziende in rosso per 4 anni negli ultimi 5 esercizi.

La conclusione dell'Osservatorio è che i punti di forza della riforma, che pure ci sono, a cominciare dalle norme contro le "scatole vuote", veri e propri poltronifici pubblici a disposizione di Comuni e Regioni, sono controbilanciati da limiti evidenti: l'esclusione immotivata di numerose società dai piani di razionalizzazione; la genericità dei criteri che impongono la vendita o la liquidazione; la mancata introduzione di costi e rendimenti standard. E poi resta un'ultima fondamentale domanda: cosa succederà se a novembre l'impegno a vendere un terzo delle partecipate non verrà mantenuto? La legge impone in quel caso la liquidazione forza-

ta: assisteremo all'ennesimo rinvio?

© RIPRODUZIONE RISERVATA

(LA SCHEDA)

Il primo "attacco" con la spending review



L'economista Carlo Cottarelli

Carlo Cottarelli, 62 anni, continua da analista indipendente con il suo think-tank Cpi (Osservatorio conti pubblici italiani), insediato presso la Cattolica di Milano, l'azione di "tentato risanamento" delle finanze dello Stato che aveva avviato nella breve stagione in cui è stato commissario alla spending review. Quello delle partecipate dei Comuni, di cui si parla in queste pagine, è uno dei capitoli più difficili per la selva di interessi sovrapposti che vi alberga. Infatti, non si riesce a intervenire neanche per legge.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



1



2



3



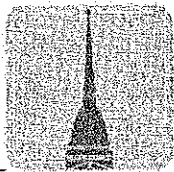
4

I sindaci di Milano
Ettore Sala (1);
 Roma
Virginia Raggi (2);
 Palermo
Leoluca Orlando (3)
 e Torino
Chiara Appendino (4)

GLI IMPEGNI A TAGLIARE LE SOCIETÀ PARTECIPATE

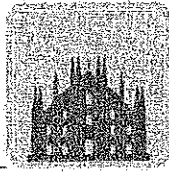


TORINO



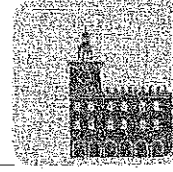
Il Comune di Torino presenta un tasso di cessioni/alienazioni del 21%, il più alto nel campione. Per il contenimento dei costi, il piano è assai dettagliato sia nella quantificazione dei risparmi che nella definizione delle modalità di attuazione. Si è però registrata una carenza nel caricamento dei documenti sulla sezione trasparenza del sito istituzionale: il riepilogo delle partecipazioni dirette, documento da inserire nella sezione trasparenza del sito, non è un documento digitale leggibile. Alla richiesta di una versione leggibile, il comune ha invitato a procedere a una richiesta formale di accesso agli atti.

MILANO

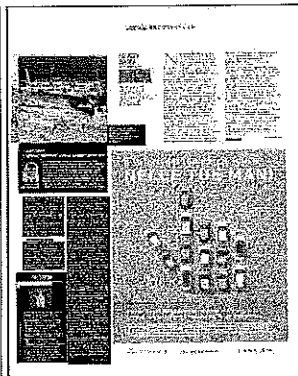


Il Comune di Milano detiene il maggior numero di partecipazioni (127). Non è stata prevista nessuna cessione o alienazione delle quote (sono assimilabili solo due procedure di fusione e una di scioglimento). Il Comune è stato l'unico del campione a non adottare le schede fornite dalla Corte dei Conti, rendendo complesso il confronto con gli altri enti. Singolari le attività di alcune partecipate indirette, come Romairport che ha come oggetto sociale l'esecuzione in Romania dei lavori di sviluppo e riaménagemento dell'aeroporto di Bucarest.

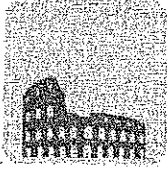
BOLOGNA



Il Comune di Bologna ha previsto un tasso di cessioni o alienazioni pari al 5% del totale delle sue 100 partecipazioni. Il tasso di esclusione dall'analisi è stato il più alto del campione, pari al 78%. Tra le partecipazioni, singolari quelle in due imprese operanti a Hong Kong e Parigi attive nel restauro di materiale cine-audiovisivo. Degli otto casi di cessione o alienazione e di liquidazione, in uno sono previsti risparmi pari a 277.070 euro, in due casi i risparmi sono ritenuti non stimabili e, nei restanti cinque casi, non sono previsti risparmi.

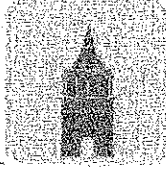


ROMA



Il Comune di Roma ha previsto la cessione/allenazione di 10 partecipazioni su 118 società controllate in totale, la conclusione di 8 procedure di liquidazione e il mantenimento con contenimento dei costi per 4 partecipazioni. Per le partecipazioni di Roma Metropolitane Srl, Risorse Per Roma Spa e Ama Spa le misure di contenimento dei costi sembrano eccessivamente generiche oltre che simili fra di loro. Secondo i dati derivanti da schede riepilogative ex deliberazione Corte dei Conti (o analoghi) le società oggetto di revisione straordinaria sono 74.

PALERMO



Nel caso del Comune di Palermo, è stato riscontrato che l'ente ha deliberato la revisione straordinaria con oltre un mese di ritardo. Inoltre, non si è potuto riportare nei grafici annessi al rapporto il numero di partecipazioni oggetto di revisione a causa della struttura proprietaria di Re. Se. T. Palermo Scpa, nella quale il Comune detiene sei partecipazioni (una diretta, cinque indirette); le partecipazioni oggetto di revisione risultano superiori al numero di partecipazioni totali. Inoltre il piano di contenimento dei costi per Amat Palermo Spa è risultato solo una rielaborazione di progetti già definiti.



LA SCHEDA

Il primo "attacco" con la spending review

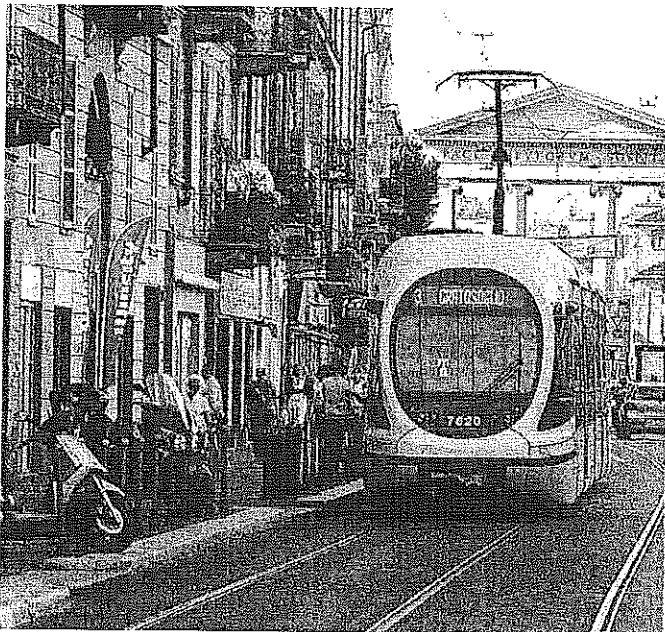


L'economista
Carlo Cottarelli

Carlo Cottarelli, 82 anni, continua da analista indipendente con il suo think-tank Cpi (Osservatorio conti pubblici Italiani), insediato presso la Cattolica di Milano, l'azione di "tentato risanamento" delle finanze dello Stato che aveva avviato nella breve stagione in cui è stato commissario alla spending review. Quella delle partecipate dei Comuni, di cui si parla in queste pagine, è uno dei capitoli più difficili per la selva di interessi sovrapposti che vi alberga. Infatti, non si riesce a intervenire neanche per legge.

REDAZIONE L'ESPRESSO

Da sinistra, immagini di **Atm** (100% Comune di Milano); **Acea** (51% Comune di Roma); **Sea** (54% Comune di Milano)



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

Codice abbonamento: 142929

Affidamenti diretti dei servizi. L'oggetto sociale deve riguardare una delle attività «consentite» dalla riforma Madia

Rischio-statuti sull'elenco in house

Iscrizione in forse per le partecipate che non hanno adeguato le regole sul controllo

Alberto Barbiero

■ Gli organismi affidatari di servizi in house devono avere nello statuto disposizioni che definiscono le condizioni essenziali per l'esercizio del controllo analogo da parte degli enti soci.

L'operatività dal 15 gennaio dell'elenco delle amministrazioni che intendono affidare direttamente servizi pubblici e strumentali sta facendo emergere problemi nei rapporti con le società e con gli altri soggetti partecipati (fondazioni, aziende speciali, eccetera).

Il primo elemento critico si rileva nel mancato adeguamento degli statuti rispetto ai requisiti per l'in house richiesti dall'articolo 5 del decreto legislativo 50/2016 e alle previsioni del Testo unico delle partecipate (Dlgs 175/2016): per questo intervento il testo unico prevedeva la scadenza del 31 luglio 2017, ma il termine (interpretato co-

me ordinatorio) è stato disatteso da molte società.

L'Anac, infatti, nell'istruttoria per l'iscrizione all'elenco degli enti affidanti prende in esame lo statuto per rilevare alcuni elementi essenziali, primo tra tutti l'oggetto sociale esclusivo, che deve riguardare una o più delle attività ammesse dall'articolo 4 del Testo unico e non può prevedere attività non coerenti con quelle istituzionali degli enti. Il quadro normativo permette di includere nell'oggetto sociale sia servizi pubblici locali sia servizi strumentali, mentre vieta molte tipologie di attività commerciali.

Il secondo oggetto di analisi dell'Autorità negli statuti è il complesso di clausole che definiscono gli strumenti per l'esercizio del controllo analogo (come quelle che prevedono per l'assemblea poteri di indirizzo e verifica su determinate materie): se per le società questi elementi

possono essere integrati dai patti parasociali, per altri organismi, come le fondazioni, le disposizioni statutarie sono essenziali per la definizione del controllo.

La definizione del controllo analogo negli statuti non può limitarsi a previsioni generiche, ma deve esplicitare l'influenza delle amministrazioni sui processi decisionali strategici. In chiave organizzativa ciò può determinarsi con l'attribuzione all'ente aggiudicatore del potere di nomina e revoca quantomeno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, di amministrazione e di controllo.

Nelle società con più soci pubblici lo statuto è la fonte di regolamentazione dell'esercizio in modo congiunto del controllo analogo, e della contestuale configurazione delle aziende come società in controllo pubblico, in ragione della particolare condizione definita dal Dlgs quale ac-

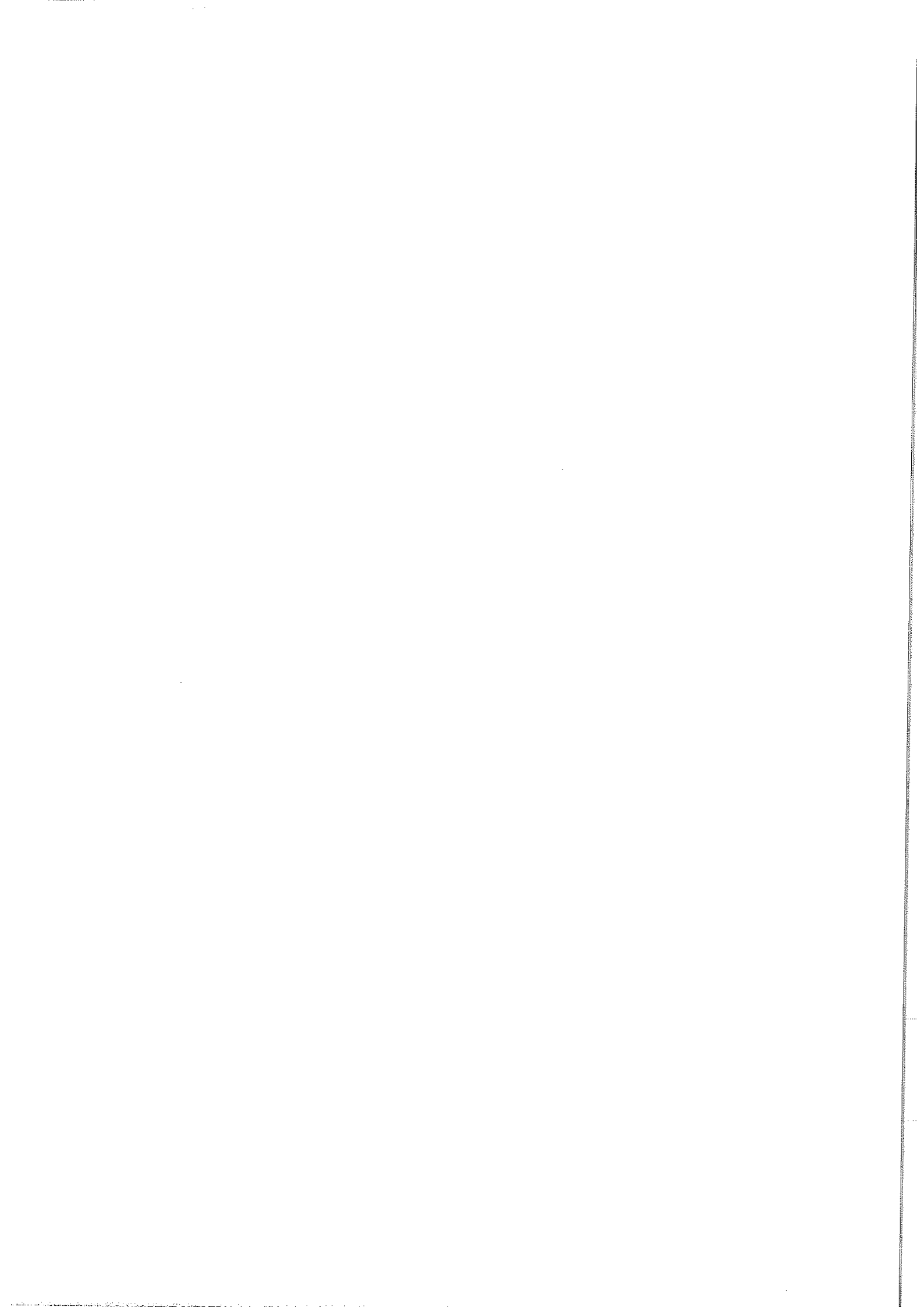
centuazione delle previsioni contenute nell'articolo 2359 del Codice civile (Corte dei Conti Liguria, delibera 3/2018).

Lo statuto, infine, deve contenere anche l'esplicita previsione che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati alla società o al diverso organismo in house. In questa prospettiva la norma statutaria deve essere sostenuta da un'analisi delle dinamiche economico-gestionali, che evidenzino un valore della produzione derivante dagli affidamenti diretti coerente con il limite normativo.

La parte di fatturato residuale deve fare riferimento ad attività sinergiche (tali da produrre economie di scala) con quelle degli affidamenti diretti, e anche questo aspetto deve essere oggetto di un'analisi da parte degli enti affidanti per evitare osservazioni da parte dell'Anac.

© RIPRODUZIONE RISERVATA





Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

05 Feb 2018

Affidamento in house escluso per le fondazioni

di Andrea Alberto Moramareo

Le fondazioni, anche se connotate da una partecipazione pubblica, non possono essere considerate quali società in house perché non perseguono scopi di lucro, con la conseguente impossibilità di ritenere configurabile una responsabilità per danno erariale. L'affidamento in house, infatti, si colloca nell'ambito delle attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali e con logiche concorrenziali. È quanto si desume dalla sentenza n. 2584 delle Sezioni unite, depositata venerdì.

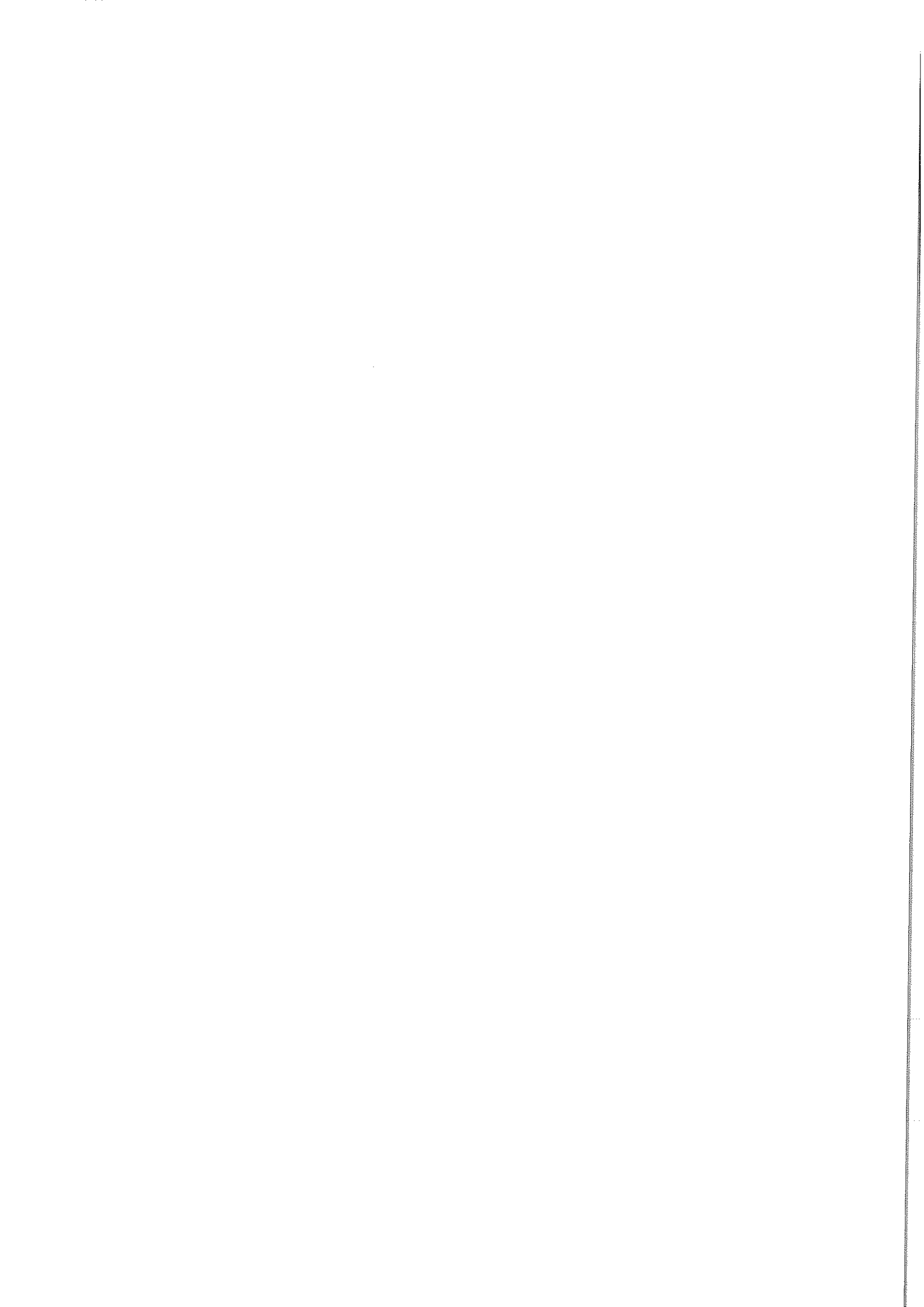
Il caso

Protagonista della vicenda è l'ex presidente di una Fondazione culturale, creata dal Comune di Viareggio con propri fondi, finito al centro delle polemiche per aver affidato a un consulente, direttamente e senza procedura a evidenza pubblica, l'incarico di preparare la documentazione necessaria per ottenere un finanziamento bancario per la realizzazione del "Parco della Musica"; nonché per aver, in seguito, affidato l'incarico dell'attuazione e gestione del Parco a soggetti privi di adeguate competenze e facenti parti della stessa Fondazione. Per queste condotte, l'ex presidente veniva condannato in sede contabile al pagamento di una somma di circa 80mila euro per danno erariale. L'ex dirigente, tuttavia, ricorreva in Cassazione lamentando, in particolar modo, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sulla ritenuta inconfigurabilità della Fondazione quale società in house per difetto del requisito del controllo analogo, con la conseguente impossibilità di fondare una responsabilità contabile.

La decisione

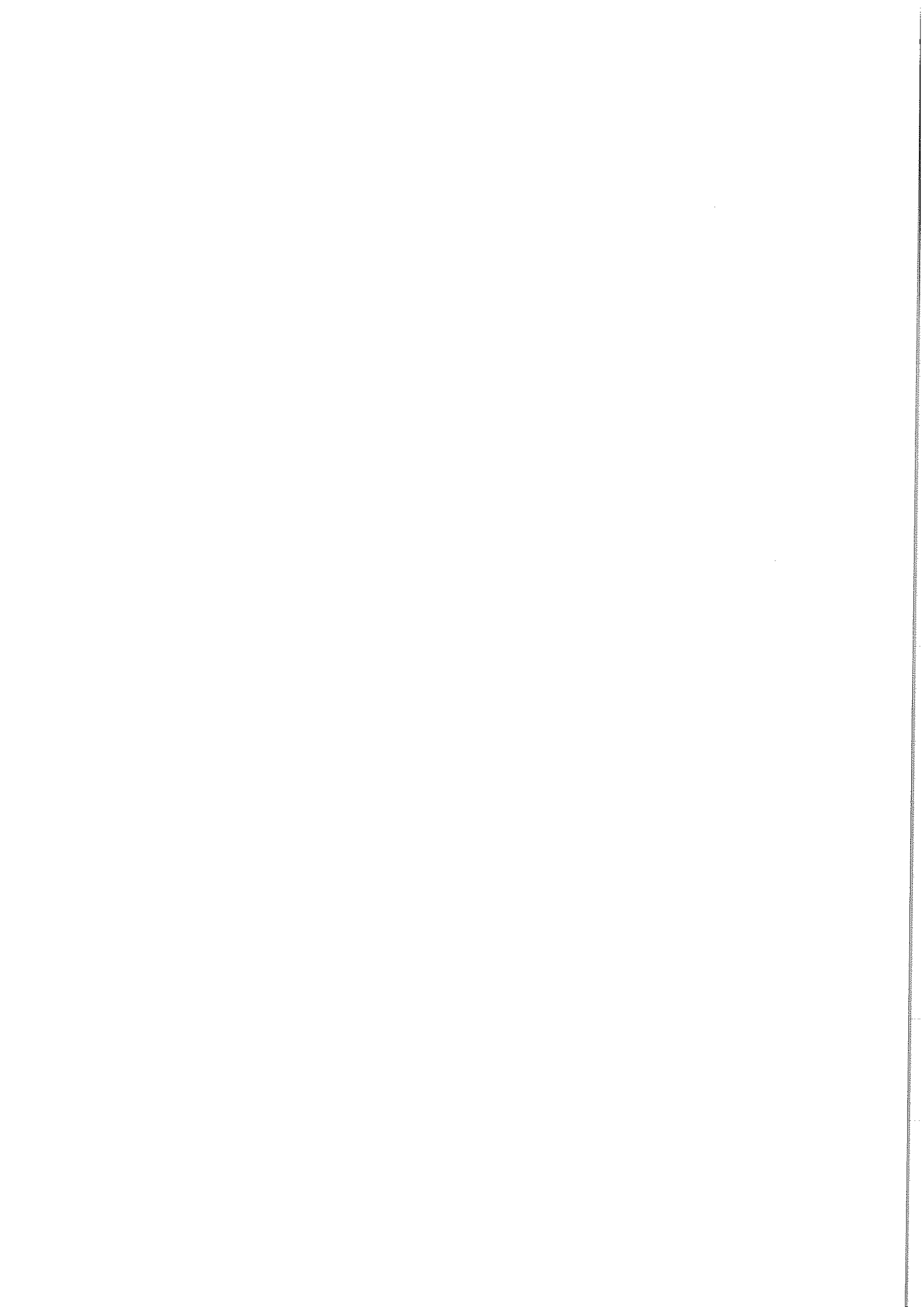
I giudici di legittimità dichiarano il difetto di giurisdizione della Corte dei conti andando ben oltre, però, la censura dell'ex presidente. La controversia, infatti, viene risolta non sulla base della verifica dell'esistenza dei requisiti che fondano l'esistenza delle società in house, ovvero la partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente, bensì rispondendo al quesito relativo alla configurabilità o meno delle fondazioni in generale quali società in house. Solo a queste ultime, infatti, si applica la disciplina particolare che consente di configurare la responsabilità degli amministratori nei confronti di società, soci, terzi e creditori in base agli articoli 2392 e seguente del codice civile assieme alla responsabilità contabile per il danno arrecato al patrimonio pubblico pregiudicato dall'azione illegittima. Si tratta di due forme di responsabilità che non necessariamente concorrono tra loro, in quanto non sempre il danno arrecato al patrimonio sociale incide sulla partecipazione pubblica, e che hanno presupposti e caratteristiche diverse: obbligatoria e con finalità sanzionatoria la prima, discrezionale e con finalità ripristinatoria la seconda.

Le Sezioni unite, dopo aver ripercorso l'evoluzione della giurisprudenza in materia di contenuto e i limiti della giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità erariale, affermano che «la figura dell'affidamento in house trova la sua precipua collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali», al fine di rinvenire «un agire sul mercato in



termini concorrenziali con altri soggetti economici». E ciò evidentemente non può avvenire in ragione del fatto che le fondazioni non perseguono scopo di lucro. A ogni modo, per il Collegio, la Fondazione in questione ha natura di persona giuridica privata ed è dotata di un proprio patrimonio nel quale sono semplicemente confluite risorse pubbliche. Da ciò deriva che il pregiudizio economico subito a seguito delle condotte contestate all'ex presidente riguarda il patrimonio della Fondazione e non anche quello del Comune che originariamente l'aveva creata, «così facendo venir meno il principale criterio di collegamento tra la responsabilità ed il soggetto su cui incideva il pregiudizio patrimoniale».

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved



I nodi della crescita

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Riforma. Marianna Madia è stata Ministro per la semplificazione e la pa nel Governo Renzi dal 22 febbraio 2014, riconfermata dal Governo Gentiloni



Rimedio. Prevedere per i Comuni una procedura competitiva aperta che sia «esplorativa», prima dell'affidamento diretto

Un mercato contro l'in house

Lo studio e la proposta dell'Istituto Bruno Leoni per liberare i servizi locali

di Carmine Fotina

Lasciata alle spalle la prima e unica legge annuale per la concorrenza, resta la sensazione di aver perso più di una buona occasione. Il pensiero va anche e forse soprattutto ai servizi pubblici locali, la grande incompiuta delle *deregulation* italiane. Nei ragionamenti fatti al ministero dello Sviluppo economico, quando ancora sembrava esserci una finestra utile per varare in questa legislatura un secondo provvedimento, era affiorata una riforma organica, in grado anche di colmare il vuoto lasciato dal decreto legislativo preparato in attuazione della riforma Madia della Pubblica amministrazione ma poi accantonato dal governo all'indomani della sentenza della Corte costituzionale del novembre 2016.

UNA SCOSSA AL COMPARTO

Per il think tank si può rivitalizzare il settore con correzioni regolamentari che riducano le liti e tolgano alibi alle amministrazioni più recalcitranti

Nulla di fatto invece. Resta così il nodo dell'"in house", scandagliato ora in profondità da un *paper* dell'Istituto Bruno Leoni. "Mercato fatti avanti" potrebbe essere lo slogan della proposta del *think tank* per dare una scossa al settore. Una piccola correzione regolamentare, è la tesi, può offrire più trasparenza, ridurre la litigiosità davanti ai Tar e togliere qualche alibi di troppo alle amministrazioni più recalcitranti al mercato.

Lo studio va oltre la cronistoria di quello che è stato ribattezzato "capitalismo municipale" e lancia l'idea di prevedere una procedura competitiva aperta "esplorativa", prima di poter affidare servizi *in house*, cioè con un affidamento a società controllate dagli enti pubblici. Per comprendere la portata della proposta, bisogna fare qualche passo indietro. I referendum abrogativi del 2011 - ricorda il *paper* firmato da Giacomo Lev Mannheim - hanno cancellato la norma che consentiva di ricorrere all'*in house* solo in situazioni del tutto eccezionali, che non permettessero un efficace ricorso al mercato. In sostanza, in base al successivo decreto 179/2012, da ipotesi

straordinaria e derogatoria l'*in house* sembrerebbe aver cambiato volto fino a essere considerato un modo di gestione ordinario, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa.

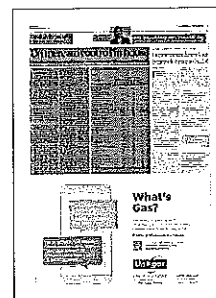
Che cosa è cambiato concretamente? Lo studio Ibl sottolinea che prima dei referendum, per ricorrere all'*in house*, gli enti pubblici dovevano saggiare l'esistenza di caratteristiche del territorio che non permettessero un utile ricorso al mercato, sottoponendo questa conclusione al vaglio dell'Antitrust. L'obbligo di effettuare una simile valutazione è rimasto in piedi ma è venuto meno - dettaglio rilevante - quello di richiedere il parere preventivo dell'Autorità per la concorrenza. Secondo Ibl il risultato - in assenza di controlli *ex ante* ed *ex post* - è che «le relazioni che dovrebbero giustificare l'affidamento a società *in house*... mostrano spesso numerose e importanti lacune rispetto a quanto previsto dalla legge».

Di qui la proposta, ricalcata sull'avviso esplorativo per manifestazione d'interesse previsto dal nuovo Codice degli appalti. «Gli enti affidanti - è il suggerimento - dovrebbero pubblicare un avviso per ciascuna attività di servizio pubblico, invitando gli operatori economici interessati e in possesso dei requisiti necessari a presentare manifestazioni di interesse per la sua gestione». Il vantaggio è mettere nero su bianco, rendere più trasparente e più utile al mercato di riferimento un obbligo di fatto già esistente. Di fatto, alle analisi teoriche previste dall'attuale normativa - sovente «lacunose», «barocche» - si sostituirebbe un vero avviso al mercato. Ricevuta almeno una manifestazione d'interesse, l'amministrazione sarebbe obbligata a motivare la scelta di non avviare una procedura competitiva.

Tra i benefici indiretti - ad avviso dell'Istituto Bruno Leoni - ci sarebbe quello di limitare complessi ricorsi che rischiano di intasare i Tar, peraltro con un profilo di evidente debolezza delle aziende ricorrenti in assenza di relazioni degli enti compiute ed esaustive. E, soprattutto, si consentirebbe alle stazioni appaltanti di conoscere il mercato di riferimento, le tariffe praticate, le soluzioni tecniche disponibili, l'effettiva esistenza di più operatori economici potenzialmente interessati alla produzione. "Mercato fatti avanti".

@CFotina

© RIPRODUZIONE RISERVATA



A chi vengono affidati i servizi

Le modalità

Servizio affidato	Modalità di affidamento			Totale
	Affidamento diretto	Affidamento tramite gara	Gara doppio oggetto	
Servizi locali di pubblica utilità	8.252	84	626	8.962
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	6.504	64	392	6.960
<i>di cui raccolta, trattamento e fornitura di acqua e gestione delle reti fognarie</i>	3.415	17	125	3.557
<i>di cui raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti e attività di risanamento</i>	3.089	47	267	3.403
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore, aria condizionata	952	6	96	1.054
Trasporto e magazzinaggio	796	14	138	948
Altri servizi	7.309	58	221	7.588
Servizi di informazione e comunicazione	1.385	1	16	1.402
Sanità e assistenza sociale	1.111	8	27	1.146
Servizi di supporto alle imprese, agenzie viaggio, noleggio	1.210	19	37	1.266
<i>di cui attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese</i>	580	8	15	603
<i>di cui altre attività</i>	630	11	22	663
Attività professionali, scientifiche e tecniche	935	1	31	967
Costruzioni	445	4	16	465
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione obbligatoria	465	1	4	470
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	349	5	9	363
Istruzione	296	0	17	313
Commercio al dettaglio e all'ingrosso	214	6	18	238
<i>di cui farmacie</i>	164	4	13	181
<i>di cui altre attività</i>	50	2	5	57
Attività immobiliari	264	0	1	265
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	103	7	8	118
Agricoltura, silvicoltura e pesca	138	0	0	138
Attività finanziarie e assicurative	70	1	12	83
Attività manifatturiere	66	0	6	72
Altre attività	258	5	19	282

Nota: RAPPORTO SULLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

Fonte: Mef, dipartimento del Tesoro

Capitalismo municipale. Difficoltà di liberalizzazione

La concorrenza dimenticata: in gara solo 6 contratti su 100

di Gianni Trovati

In Italia non si contano i tentativi dichiarati di «liberalizzazione» dei servizi pubblici locali, vanificati perché stravolti da emendamenti e mancate attuazioni; per tacere di quelli caduti ancora prima di arrivare alla «Gazzetta Ufficiale», come capitato al decreto attuativo della riforma Madia, uscito dal tavolo del Consiglio dei ministri proprio nel giorno in cui era prevista l'approvazione definitiva.

È molto più facile contare invece gli affidamenti passati dal mercato, evitando la strada maestra dell'*in house*, perché sono pochi. Gli enti pubblici, Comuni ovviamente *in primis*, hanno affidato 16.550 servizi pubblici, dai grandi classici di trasporto locale, rifiuti e acqua fino all'assistenza sociale, al welfare o ad attività strumentali come la gestione di immobili o le assicurazioni: ma solo 989 volte, cioè sei volte ogni 100, lo hanno fatto utilizzando una gara, che nella maggioranza dei casi è una gara a doppio oggetto per la scelta del partner privato di una società mista con quote pubbliche. Negli altri 15.561 casi, invece, hanno proceduto *brevi manu*, con l'affidamento diretto a una propria azienda.

La cronaca recente non indica cambi di rotta, anzi; uno degli affidamenti diretti più pesanti d'Italia, quello del Campidoglio all'Atac per il traballante trasporto locale di Roma, è appena stato allungato fino al 2021 (con un costo da 560 milioni all'anno) nonostante le obiezioni dell'Antitrust. Solo così, ha motivato il Comune di Roma, si evitano i rischi di interruzione del servizio, che resta comunque appeso alla decisione del Tribunale sulla proposta di concordato, e si pongono le condizioni per procedere a un affidamento più rispettoso delle regole di concorrenza. Non prima del dicembre 2021.

Statistica e cronaca sono concordi nell'indicare il fallimento delle grandi riforme tentate in passato. Una parte dei risultati che non sono stati raggiunti con i grandi proclami, però, potrebbe tornare in gioco per una via alternativa, finora poco considerata.

Dal 15 gennaio scorso, dopo un filotto di quattro proroghe, ha aperto i battenti l'elenco Anaca cui devono iscriversi gli enti pubblici che vogliono effettuare affidamenti diretti e le società controllate che vogliono riceverli. La regola, che attua un articolo del Codice appalti, vale per i nuovi affidamenti e per le variazioni «significative»

di quelli già attivi, e sembra quindi destinata ad avere effetti crescenti nel tempo.

L'iscrizione all'elenco, in sé, può sembrare un fatto burocratico, ma molto dipende da come l'Autorità nazionale anticorruzione interpreterà il proprio ruolo di controllore. Per restare nell'elenco, infatti, le società pubbliche dovranno adeguare i propri statuti ai parametri chiesti dalla riforma e finora ignorati dai più: bisogna scrivere che l'oggetto sociale esclusivo è

IL CASO ROMA

L'accordo dell'Atac per i trasporti nella capitale (tra i più pesanti d'Italia) prorogato al 2021 con costo da 560 milioni nonostante le obiezioni Antitrust

L'attività per la quale si ottiene l'affidamento, e questa attività deve rientrare tra le funzioni istituzionali dell'ente pubblico "titolare" del servizio affidato. Una catena di condizioni che molte delle *in house* attuali rispettano solo a patto di acrobazie interpretative piuttosto spericolate. Certo, l'ennesima invocazione dei controlli Anac non è esattamente la strada normale per liberalizzare un mercato. Ma, a conti fatti, può rivelarsi meglio di altre.

gianni.trovati@ilssole24ore.com

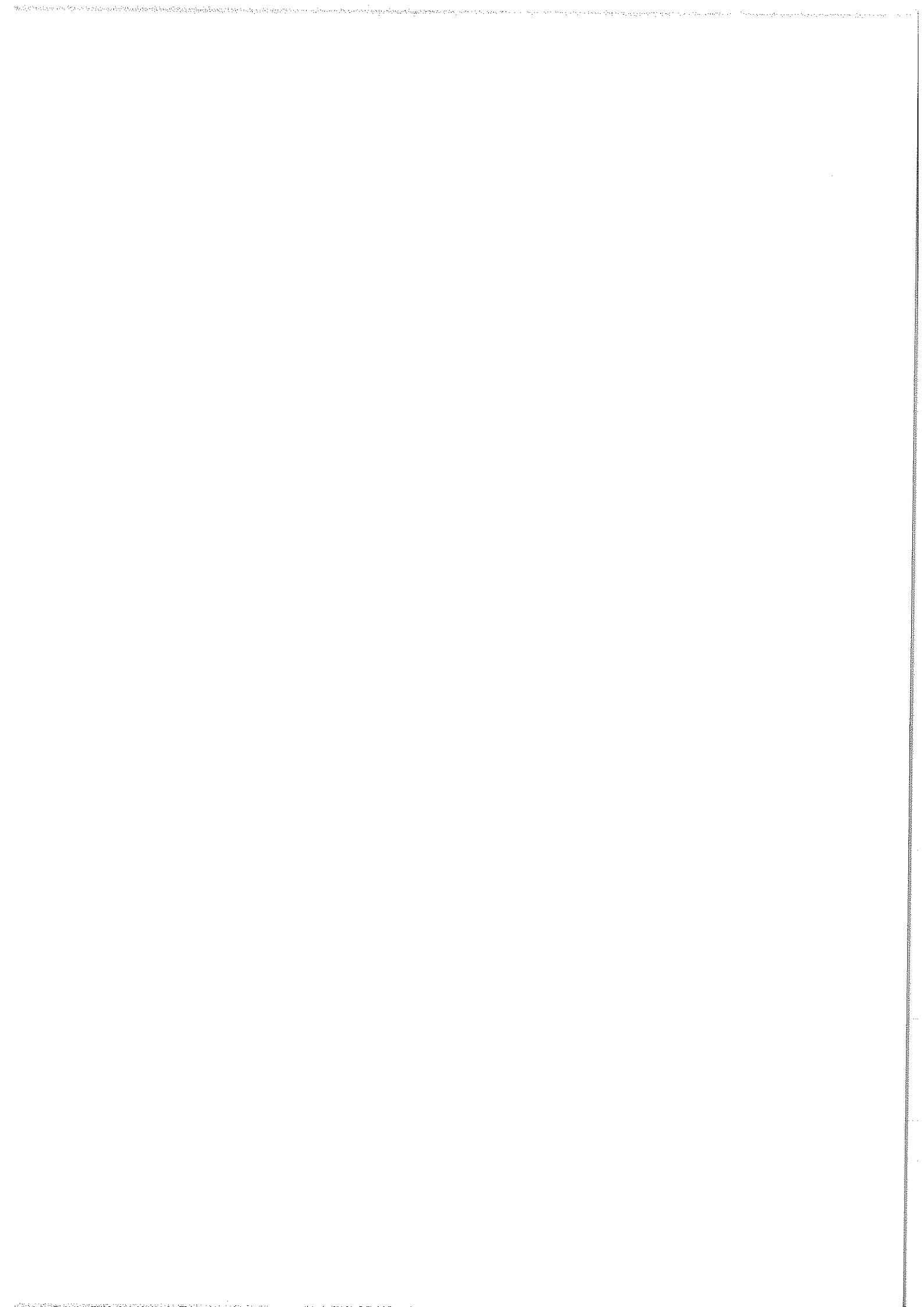
© RIPRODUZIONE RISERVATA



In house

● I termine affidamenti *in house* (o *in house providing*) indica l'ipotesi in cui il committente pubblico, derogando al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica, invece di affidare all'esterno determinate prestazioni, provvede in proprio, e cioè all'interno, attribuendo l'appalto o il servizio ad altra entità giuridica di diritto pubblico mediante il sistema dell'affidamento senza gara.





Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

12 Feb 2018

Partecipate, doppio limite per i compensi degli amministratori

di Aldo Milone

Con la deliberazione n. 31/2018, la Corte dei conti, sezione di controllo del Veneto, interviene in merito ai vincoli ai compensi degli amministratori di società a partecipazione comunale, in ipotesi di assenza del parametro storico a cui la normativa aggancia l'attuale quantificazione.

La disposizione che assume rilievo è l'articolo 4, comma 4, del Dl 95/2012 secondo cui il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società controllate pubbliche, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

La norma è stata fatta salva dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, fino all'emanazione del decreto attuativo del Ministro dell'Economia cui è demandata l'individuazione del limite dei compensi massimi erogabili agli amministratori delle società controllate, che non potrà comunque eccedere l'importo annuo di 240.000 euro.

Gli orientamenti precedenti

La giurisprudenza contabile, prima dell'entrata in vigore del testo unico, ha seguito due orientamenti contrastanti. Un primo indirizzo ha ritenuto che, nel caso in cui non si fosse sostenuto alcun esborso, neppure minimo, nell'esercizio 2013, il parametro di riferimento era individuabile nell'ultimo esercizio nel quale emergeva la spesa per i compensi. Una seconda esegesi strettamente letterale ha escluso invece la possibilità di sostenere alcuna spesa a questo titolo negli esercizi successivi.

Ora, la Sezione Veneta rigetta l'interpretazione lessicale giacché conduce a effetti (divieto di spesa) ultronei rispetto a quelli previsti dalla ratio di diminuzione della spesa pubblica. Aderendo a un'interpretazione logico-sistematica, essa giustifica l'individuazione di un parametro normativo di riferimento «alternativo» a quello in ipotesi non concretamente applicabile, a patto che non si giunga all'opposto risultato di considerare del tutto libera la discrezionalità amministrativa nel fissare i compensi degli amministratori.

A questi fini, invoca i principi di diritto enunciati dalla magistratura contabile e tiene conto dei dati normativi a disposizione.

La spesa strettamente necessaria

Sotto il primo profilo, rievoca l'orientamento della Sezione delle Autonomie, circa una fattispecie di contenimento della spesa pubblica differente per materia ma simile per struttura del vincolo in analogia assenza di parametro di calcolo, secondo cui può individuarsi un nuovo parametro di riferimento nella «spesa strettamente necessaria» per far fronte a un servizio essenziale per l'ente.

Sotto il profilo normativo, la Sezione Veneta raccomanda di considerare prioritariamente il tetto quantitativo cumulativo in base all'articolo 4, comma 4, del Dl 95/2012, ossia l'80% del costo sostenuto per il 2013, con il correttivo per cui, in assenza di emolumenti erogati in questo anno, si ripesci l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo. A

ciò deve aggiungersi, però, l'indefettibile vincolo della "stretta necessarietà" enucleato dal precedente giurisprudenziale.

Il tetto di spesa

Inoltre, il computo deve essere temperato con il limite massimo normativamente consentito della spesa, come imposto dal testo unico (di euro 240.000 annui), che dovrà limitare l'esercizio del potere regolamentare ministeriale.

La necessità di applicare anche questo limite massimo (espresso in termini assoluti), unitamente al recupero del parametro storico cui ancorare la riduzione dell'80% (assunta in termini relativi), acquista un valore antielusivo, atteso che potrà evitarsi così di considerare una spesa sostenuta in epoca anteriore alle precedenti riforme di riduzione della spesa che conduca, in ipotesi, a una quantificazione esorbitante dal tetto dei 240.000 euro.

Da ultimo, la deliberazione n. 31/2018 ammonisce sul rispetto, in ogni caso, del canone guida di «utilità e ragionevolezza» che deve ispirare ogni spesa di enti statali e locali e dal quale non può esimersi la determinazione dei compensi degli amministratori pagati con risorse pubbliche.

P.L. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Bilancio consolidato per micro-partecipazioni

Se una regione o un comune detengono una partecipazione, anche infinitesimale, in una società in house o che sia comunque destinataria di un affidamento diretto, tali soggetti devono rientrare nel bilancio consolidato dell'ente territoriale. Ciò anche nel caso in cui l'affidamento non sia stato effettuato direttamente da quest'ultimo, ma da un ente strumentale dallo stesso partecipato. Il chiarimento arriva dalla sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti, che nella delibera 19/2018 analizza la portata delle modifiche introdotte dal dm 11 agosto 2017 (recante il settimo correttivo al dlgs 118/2011) al principio contabile applicato sul bilancio consolidato (allegato 4/4). La nuova disciplina prevede termini di decorrenza scaglionati nel tempo e, per alcuni aspetti, deve già essere applicata al bilancio consolidato relativo al 2017, per il quale (lo ricordiamo) la scadenza è il 30 settembre 2018 e riguarda tutti gli enti, indipendentemente dalla dimensione demografica. La principale novità riguarda l'obbligo di consolidare tutti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione. Al di là dell'inclusione dei soggetti posseduti al 100%, ciò comporta che nel gruppo e (soprattutto) nel perimetro devono essere inserite anche tutte le società che rientrano nel regime dell'«in house». Inoltre, occorrerà verificare se i soggetti inclusi nel gruppo hanno disposto affidamenti diretti ad altri soggetti partecipati, perché in tal caso anche questi ultimi andranno necessariamente consolidati. In entrambi i casi (in house dirette e indirette) non ci saranno scappatoie neppure per partecipazioni detenute irrисorie. Ad esempio, per stare al caso concreto esaminato dai giudici contabili piemontesi, se un comune ha una partecipazione minima in una società che gestisce il servizio idrico integrato in regime di in house (nella fattispecie, si tratta della Smat, un colosso che serve tutti i comuni della Città metropolitana di Torino) dovrà



obbligatoriamente consolidarla. In tal caso, infatti, non varrà più la facoltà di escludere le partecipazioni sotto l' 1%. Per la stessa ragione, nei medesimi casi, non servirà più calcolare le soglie di rilevanza (10% dell' attivo, dei ricavi e del patrimonio netto), perché comunque vi è l' obbligo di consolidamento. A nulla rileva il fatto che l' affidamento sia disposto non dal comune, ma da un ente strumentale (come, sempre per tornare al caso in esame, un' autorità di ambito territoriale ottimale). Diverso potrebbe essere, invece, il caso in cui l' affidamento diretto sia disposto da un altro ente locale (regione o provincia). Un brutto colpo per gli enti, che invece speravano in un alleggerimento o almeno in un nuovo rinvio dell' adempimento, che quest' anno ha messo a dura prova anche le amministrazioni più strutturate. Al contrario, dovranno rimboccarsi le maniche e mettersi al lavoro fin da subito per evitare di ritrovarsi fra qualche mese con le assunzioni bloccate. Da notare che, malgrado la pronuncia, Smat non sarà consolidata, almeno per il 2017, poiché avendo emesso titoli obbligazionari, potrà essere esclusa in base ad un' altra deroga a favore delle quotate (si veda ItaliaOggi del 5 gennaio). Ma dal 2018, non ci saranno scappatoie.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

16 Feb 2018

Vietato finanziare società partecipate in liquidazione

di Gianluca Della Bella (*) - Rubrica a cura di Anutel

Dato che una società partecipata posta in liquidazione non ha prospettive di continuità aziendale, è vietato finanziarla con risorse comunali. È quanto ha affermato, con proprio parere n. 3 del 18 gennaio 2018, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, confermando l'ormai consolidato orientamento che è vietato erogare denaro ad una società partecipata in liquidazione, anche utilizzando la quota dell'avanzo di amministrazione vincolato per perdite reiterate negli organismi partecipati, obbligo introdotto dalla legge di stabilità 2014.

Un Comune piemontese ha, infatti, posto un quesito alla Corte dei conti, chiedendo se fosse possibile utilizzare l'avanzo vincolato accantonato a compensazione delle perdite di una propria società controllata, a favore di una partecipata in liquidazione.

Gli obblighi

La Corte, nel rispondere al quesito, rammenta che l'obbligo di accantonare risorse, a seguito di perdite reiterate da parte di organismi partecipati, è stato introdotto dall'articolo 1, commi 550-552, della legge 27 dicembre 2013 n. 147, norma successivamente trasposta nell'articolo 21 del Dlgs 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Se un organismo partecipato dovesse presentare un risultato di esercizio negativo che non venga immediatamente ripianato, la Pa proprietaria è tenuta ad accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, l'importo corrispondente in apposito fondo vincolato del bilancio di previsione dell'anno successivo. Con questo meccanismo viene dunque creata una relazione diretta tra le perdite registrate dai soggetti controllati e la conseguente riduzione di spesa effettivamente disponibile. L'obiettivo della norma è quello di responsabilizzare l'ente locale nella gestione degli organismi partecipati e si pone nell'ottica di salvaguardare gli equilibri di bilancio degli enti stessi. Le somme accantonate nel fondo vincolato torneranno poi nella disponibilità del Comune in caso di ripiano o di riassorbimento della perdita, in caso di dismissione della partecipazione o se il soggetto controllato viene posto in liquidazione.

Un aspetto ulteriore che la Corte sottolinea è che l'obbligo di accantonare risorse di bilancio, in correlazione a perdite degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'ente socio del dovere di ripianare dette perdite né di assumere direttamente i debiti del soggetto partecipato. Ciò in quanto l'introduzione della disciplina in esame non ha significato il venir meno del sistema di limiti, individuato dalla stessa giurisprudenza contabile nel principio generale di divieto di «soccorso finanziario».

I divieti

Il «soccorso finanziario» nei confronti degli organismi partecipati rimane sempre precluso in caso di reiterate perdite di esercizio, come espressamente previsto dapprima dall'articolo 6, comma 19, del Dl 78/2010, disposizione poi trasposta nell'articolo 14, comma 5, del Tusp 175/2016. Il divieto si applica non solo alle società partecipate poste in liquidazione (sezione di controllo della Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR), ma anche ai consorzi tra enti locali

(sezione di controllo della Campania 75/2017/PAR). Quest'ultimo parere infatti afferma che: «Secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza contabile, detta norma impone l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di irrimediabile dissesto. Non sono ammissibili "interventi tampone" con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (così Sezione controllo Piemonte, Delibera n. 61 del 22 ottobre 2010; Sezione Controllo Lombardia, Pareri n. 1081 del 30 dicembre 2010 e n. 207 del 27 aprile 2011; Sezione controllo Liguria, Parere n. 24/2017)».

Le deroghe

Le norme stesse, prosegue nel parere la Corte dei conti Piemonte, prevedono deroghe al divieto generale di «soccorso finanziario», limitate però al caso in cui i trasferimenti alle società abbiano natura di corrispettivi relative a prestazioni di pubblico interesse resi dalla stessa oppure se i pagamenti siano correlati alla realizzazione di un programma di investimenti.

Conclusioni

In definitiva non sussiste a carico di un ente locale socio nessun obbligo di soccorso finanziario a favore di una propria partecipata, anche nel caso in cui la stessa sia stata posta in liquidazione. Al contrario, ogni intervento finanziario a carico della finanza pubblica, deve essere sempre supportato da un interesse pubblico concreto, individuato in maniera puntuale e che evidenzi in maniera incontrovertibile le ragioni economico-giuridiche a favore dell'operazione.

() Docente e Presidente regionale Anutel Marche*

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Corte conti, fari sulle partecipate

FRANCESCO CERISANO

I piani straordinari di razionalizzazione delle partecipate saranno al centro dei controlli della Corte dei conti nel 2018. La magistratura contabile accenderà i fari sull' uso indebito del modello societario e degli affidamenti in house che in questi anni hanno creato disfunzioni e duplicazioni. Ma non solo. Al centro dei controlli anche l' acquisizione di beni e servizi da parte delle p.a. che spesso avvengono mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. Un andazzo che interessa diversi settori, tra cui in particolare la sanità, le forniture informatiche, i servizi di manutenzione e gli acquisti di materiale di consumo. I giudici erariali, infine, non trascureranno di indagare sui debiti fuori bilancio degli enti locali e sulle frodi comunitarie. È quanto emerge dalla relazione messa a punto dal procuratore regionale Salvatore Pilato in occasione della cerimonia per l' inaugurazione dell' anno giudiziario della Corte conti Lombardia. I giudici lombardi continueranno a tenere accesi i riflettori su Expo, indagando non solo sull' affidamento diretto della fornitura del «verde» dell' Esposizione universale, ma anche sui 18 appalti sospetti, finanziati con fondi governativi per il miglioramento e l' informatizzazione del palazzo di giustizia di Milano. Nel mirino della magistratura contabile lombarda sono finiti anche i finanziamenti Expo destinati ai trasporti metropolitani milanesi. Partecipate pubbliche. Il procuratore lombardo promette di intensificare gli accertamenti sulle spa partecipate dagli enti locali, soprattutto su quelle che hanno beneficiato di operazioni di ricapitalizzazione. L' obiettivo è verificare «l' effettiva utilità dei costi di gestione» e lo strumento attraverso cui realizzare il controllo sarà la verifica dei piani straordinari di razionalizzazione che gli enti locali hanno approvato entro lo scorso 30 settembre. Tale monitoraggio, promette la Corte, sarà «uno dei punti cardine della programmazione dei controlli della magistratura contabile per l' anno 2018». La Corte conti Lombardia, infatti, ritiene quantomai necessario «procedere a una revisione strutturale dell' organizzazione complessiva



delle partecipazioni azionarie in mano pubblica», vista la serie di «molteplici fenomeni di criticità rilevati». Giudizio di conto. Secondo la Corte conti Lombardia dovrà essere esteso il giudizio di conto, estendendolo a tutte le amministrazioni «finora rimaste ai margini del riscontro giurisdizionale ed anche i soggetti privati che abbiano di fatto maneggio di danaro pubblico». Debiti fuori bilancio. La procura contabile lombarda ha promesso maggiori controlli sulla riscossione delle entrate degli enti locali (compresi i contributi di costruzione e quelli per le Dia), sul ricorso a consulenti e collaboratori esterni, nonostante la presenza di professionalità interne disponibili, nonché sugli incarichi dirigenziali esterni «ad alta professionalità» conferiti in assenza di titoli. Whistleblowing. Un aiuto nell'attività di accertamento potrà arrivare alla Corte conti dalla nuova legge che tutela le segnalazioni degli illeciti da parte dei dipendenti (c.d. whistleblowing). La legge (n. 179/2017), in vigore dal 29 dicembre scorso, secondo il presidente della Corte conti Lombardia, Silvano Di Salvo, costituisce un importante passo avanti nella lotta alla corruzione. «Sta emergendo una cultura alla denuncia di casi di corruzione all'interno delle amministrazioni, quindi non con atteggiamenti repressivi dall'esterno ma con moti interni alle amministrazioni», ha osservato Di Salvo nella sua relazione. «Questo è un meccanismo di svolta», ha proseguito il numero uno dei giudici contabili lombardi, «perché il cittadino non tollera più che meccanismi di impunità e omertà restino tali naturali durante».

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

19 Feb 2018

Sulle perdite delle partecipate accantonamenti da uniformare

di Stefano Pozzoli

Uno dei tratti più interessanti del Testo unico sulle società partecipate è la definizione di una disciplina sostanzialmente uniforme per tutte le Pa. Il Testo unico (Dlgs 175/2016) segue la traccia, ancora parziale, della legge di stabilità 2014, che estese le proprie disposizioni sulle società (e lì anche aziende speciali e istituzioni) a tutte le «amministrazioni locali» dell'elenco Istat. La scelta è importante, ma rende evidente la necessità di adeguamenti e crea alcuni problemi interpretativi.

Un correttivo necessario dovrebbe consentire a tutte le amministrazioni locali di rivolgersi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per chiedere loro «pareri in materia di contabilità pubblica», facoltà ad oggi riservata (articolo 7, comma 8 della legge 131/2003) a regioni ed enti locali. Visto che anche le università e le camere di commercio, ad esempio, devono redigere i piani di razionalizzazione e inviarli alla sezione di controllo: perché non possono chiedere pareri sui dubbi che si trovano ad avere?

L'utilizzo degli accantonamenti

Dall'allargamento dell'universo di riferimento nascono anche alcuni tra i problemi interpretativi. L'articolo 21 regola gli accantonamenti per perdite societarie nei bilanci degli enti soci, rivedendo la manovra 2014. L'articolo innova su due aspetti. Anzitutto sull'utilizzabilità dell'accantonamento che non solo, come prima, «è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione». Ora si precisa (comma 3-bis) che le Pa locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato». E aggiunge che «le Pa locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore».

Le indicazioni dello Sviluppo economico

Tutto questo pare superare la nota del ministero dello Sviluppo economico (n. 0023778 del 20 febbraio 2015) in cui si differenziava il trattamento tra società controllate, collegate e altre imprese, riservando l'utilizzo dell'accantonamento alle sole altre imprese. Anche allora, però, la Nota sottovalutava i due volti del fondo: da una parte di «sanzione» per le perdite della società, dall'altra di riserva per la ricapitalizzazione futura, aspetto oggi valorizzato dall'articolo 21. Visto che il fondo è utilizzabile per ricapitalizzare le società, non sarebbe razionale ritenere che la norma lo escluda per chi adotta la contabilità civilistica, per il solo fatto che si debba utilizzare il metodo del patrimonio netto nella valutazione della partecipazione. Pertanto, gli enti a contabilità

civilistica devono annotare in nota integrativa le svalutazioni, ovvero gli accantonamenti, effettuati società per società, in modo da rendere trasparente quanto destinabile a ripiano perdite.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

20 Feb 2018

Partecipate, controllo congiunto anche senza vincolo formale - Arrivano le prime istruzioni della struttura Mef

di Stefano Pozzoli

È stato pubblicato il primo orientamento della struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, come noto costituita presso il ministero dell'Economia e delle Finanze in base a quanto previsto dall'articolo 15 del testo unico sulle partecipate.

Il tema affrontato è quanto mai delicato, ovvero «La nozione di “società a controllo pubblico” di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175». Infatti, a seguito delle molte disposizioni che colpiscono le controllate è stata subito chiara la tentazione da parte di molte aziende di dichiararsi mere partecipate, anche con motivazioni a volte deboli e discutibili.

Da qui la preoccupazione di alcune sezioni di controllo della Corte dei Conti (sezione Liguria, delibera 3/2018, su cui si veda Il Quotidiano degli enti locali e della Pa del 1° febbraio) che hanno teso a ridefinire il concetto di controllo in misura forse eccessiva rispetto alla lettera del testo unico.

La definizione di controllo

Il Mef, entrando nel merito, ricorda che l'articolo 2 del testo unico, dedicato alle definizioni, affronta la questione a due diverse lettere del comma 1. Alla lettera b) definisce il «controllo» come la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile, precisando però che riconosce anche il «controllo congiunto», molto diffuso nel mondo della Pa, che sussiste quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo, e che «rientra in tale fattispecie anche il caso dell'influenza interdittiva attribuita alla Pubblica Amministrazione, come nell'ipotesi del patto parasociale che attribuisce al socio pubblico un potere di veto».

Ancora, l'articolo 2, comma 1, riaffronta il concetto anche alla lettera m) dove, in una apparente tautologia, afferma che sono «società a controllo pubblico» le «società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)».

Secondo la struttura del ministero, in sostanza, la lettura combinata delle lettere induce a ritenere che il testo unico abbia voluto ampliare le fattispecie di controllo, e che il controllo congiunto possa essere esercitato da più amministrazioni anche a prescindere dall'esistenza di un vincolo formale, ovvero che vi sia controllo congiunto anche quando più pubbliche amministrazioni «esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato».

I patti parasociali

La struttura del Mef, pertanto, conferma l'inefficacia della più semplice (e infondata) delle elusioni, ovvero quella di astenersi dal redigere un patto parasociale.

La lettura del Mef ripropone la tesi a suo tempo esposta dal Consiglio di Stato nel parere n.

594/2014 e, a nostro giudizio, esprime una posizione del tutto coerente con la normativa civilistica in cui si detta una disciplina dei patti parasociali anche per le società non quotate, prevedendo però un obbligo di pubblicità, all'articolo 2341-ter, solo per le sole società aperte, ovvero quelle che si rivolgono comunque al mercato del capitale di rischio, mentre per le altre, le cosiddette società chiuse, non vi è dovere di pubblicità e neppure di forma scritta.

Questo primo orientamento è utile per ricordare una delle innovazioni potenzialmente più rilevanti del Tusp, ovvero l'istituzione di una struttura «competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio» e che «fornisce orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del presente decreto (...) e promuove le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adotta nei confronti delle stesse società le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza».

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

26 Feb 2018

Partecipate, il Mef allarga i confini (e i doveri) del «controllo pubblico»

di Michele Nico

Nel contesto dei rapporti tra enti locali e partecipate da qualche tempo è operativa la struttura di controllo del Mef prevista dall'articolo 15 del Dlgs 175/2016, costituita con Dm 16 maggio 2017 e individuata nella Direzione VIII del dipartimento del Tesoro, con funzioni di indirizzo e di coordinamento volte ad agevolare l'applicazione del testo unico sulle società a partecipazione pubblica.

È inevitabile osservare che in questi anni la platea degli organi preposti al controllo delle società pubbliche è cresciuta a dismisura, comprendendo la Corte dei conti nella sua complessa articolazione organizzativa a livello centrale e regionale, gli organismi di vigilanza, le Autorità di regolazione e di settore, nonché da ultimo l'Autorità anticorruzione la quale, in ragione del ruolo affidatole dall'articolo 192 del codice dei contratti, dal 15 gennaio 2018 è divenuta titolare dei controlli e dei poteri ispettivi connessi alla gestione dell'albo delle stazioni appaltanti in house, secondo la regolamentazione prevista dalla delibera Anac n. 235/2017.

I compiti

Ciò spiega perché alla nuova struttura di controllo il Dm 16 maggio 2017 affida compiti di verifica dell'adempimento degli obblighi previsti dal Dlgs 175/2016, con l'esplicita precisazione che sono «fatte salve le competenze di controllo e vigilanza proprie di altri soggetti giuridici» (articolo 2 del decreto).

Ora vedremo come la struttura ministeriale interpreterà il suo ruolo calandosi nella complessa dinamica dei rapporti tra il socio pubblico e la società partecipata, in un contesto normativo nettamente propenso a rimarcare le responsabilità di indirizzo e di controllo della Pa nell'impiego dello strumento societario mutuato dalla disciplina civilistica.

Vedremo, in altre parole, se l'Osservatorio del Mef saprà ritagliarsi un ambito proprio d'intervento offrendo un reale contributo al processo delle esternalizzazioni per via societaria, senza duplicazioni o interferenze con compiti già svolti da altri soggetti operanti sul territorio.

Il primo orientamento

A giudicare dal primo orientamento pubblicato dalla struttura (si veda Il Quotidiano degli enti locali e della Pa del 20 febbraio) la priorità individuata sembra volta a ricomprendere nell'alveo delle società a controllo pubblico tutte le società con la partecipazione maggioritaria di più enti pubblici, a prescindere da un'intesa formalizzata che consenta loro l'esercizio di un governo reale ed effettivo dell'organismo societario.

Come si legge nel documento, sia l'interpretazione letterale, sia la ratio sottesa alla riforma nonché una interpretazione logico-sistematica delle disposizioni citate [articolo 2, lettera b) e m) del Dlgs 175/2016], inducono a ritenere che la «pubblica amministrazione, quale ente che esercita il controllo, sia stata intesa dal legislatore del Tusp come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo previsto dall'articolo 2359, comma 1, numeri 1), 2) e 3), faccia capo a una singola amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente».

L'ampia accezione di «società a controllo pubblico», in linea con il recente parere espresso dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Liguria, con delibera n. 3/2018, risponde alla preoccupazione di non escludere dal sistema di regole del testo unico le partecipate a compagine plurima, soltanto perché la maggioranza dei soci pubblici presente non trova un'intesa (con patti parasociali o per via statutaria) per esercitare al meglio il controllo societario in forma congiunta. L'avvertenza non è affatto banale e richiama ancora una volta gli enti alle responsabilità e alle prerogative che la veste giuridica di socio pubblico comporta.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

28 Feb 2018

Anche le società miste devono pagare i contributi per Cig e mobilità

di Francesco Machina Grifeo

Iren Acqua e Gas, la multiutility del Nord-Ovest attiva nella fornitura di servizi idrici, energia elettrica e gas, dovrà pagare all'Inps i contributi per la cassa integrazione e la mobilità come le altre imprese industriali private. Lo ha stabilito la Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 4560/2018, rigettando il ricorso della partecipata contro la decisione della Corte di appello di Genova che l'aveva condannata a pagare 118mila euro all'istituto previdenziale per Cigo, Cigs e mobilità.

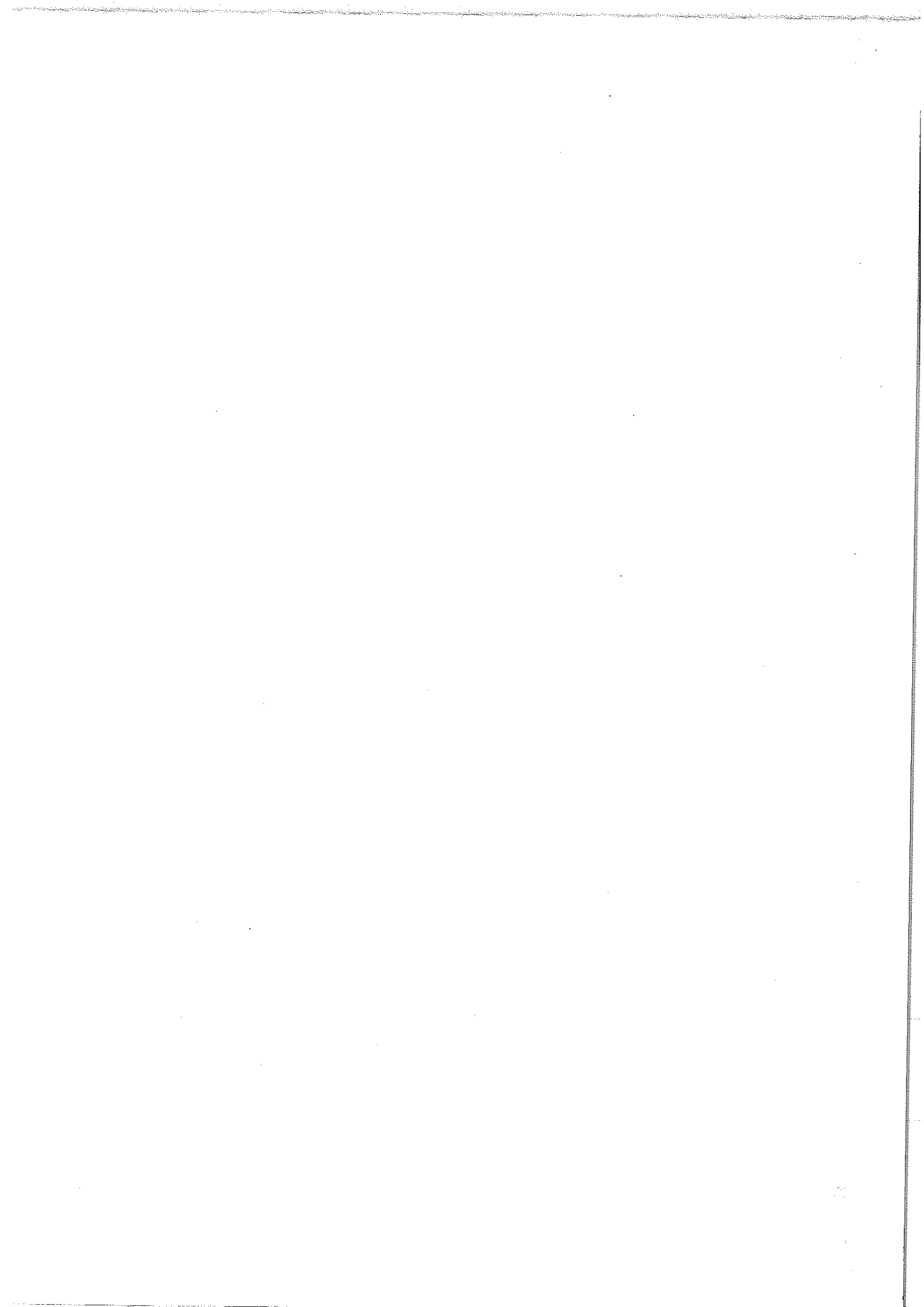
La vicenda

La società riteneva di dover essere annoverata nell'ambito delle «imprese industriali degli enti pubblici» e dunque esonerata (in base al Dpcs 869/1947) dall'applicazione delle norme sull'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria, nonché fuori del campo di applicazione della legge 223/1991 per la mobilità.

Per la Suprema corte però «le società a capitale misto, ed in particolare le società per azioni a prevalente capitale pubblico, aventi a oggetto l'esercizio di attività industriali, sono tenute al pagamento dei contributi previdenziali previsti per la cassa integrazione guadagni e la mobilità». Infatti, prosegue l'ordinanza, «l'applicabilità dell'esenzioni stabilite per le imprese industriali degli enti pubblici è stata esclusa sul rilievo della natura essenzialmente privata delle società partecipate, finalizzate all'erogazione di servizi al pubblico in regime di concorrenza, nelle quali l'amministrazione pubblica esercita il controllo esclusivamente attraverso gli strumenti di diritto privato, restando irrilevante, in mancanza di una disciplina derogatoria rispetto a quella propria dello schema societario, la partecipazione - pur maggioritaria ma non totalitaria - da parte dell'ente pubblico».

La decisione

Per l'ente locale, spiega la Cassazione, la forma societaria di diritto privato, è la «modalità di gestione degli impianti consentita dalla legge per la duttilità dello strumento giuridico», in cui il perseguimento dell'obiettivo pubblico è caratterizzato «dalla accettazione delle regole del diritto privato». Mentre la finalità del legislatore, nazionale e comunitario, è quella di «non ledere le dinamiche della concorrenza». In questo senso, con riguardo all'obbligo contributivo, prosegue la decisione, «assume rilevanza determinante il passaggio del personale alle dipendenze di soggetto di diritto privato». Né depongono in senso contrario le recenti novelle legislative. Così è per l'articolo 10 del Dlgs n. 148/2015 che ha espressamente previsto l'assoggettamento alla contribuzione obbligatoria delle imprese «aventi ad oggetto produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas», dal momento che né è stata esclusa la «natura innovativa». Ed anche per la legge di Stabilità 2016, nella parte in cui fa salva l'esenzione per le imprese industriali dello Stato, che semmai, conclude la Corte, suona come conferma.



Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

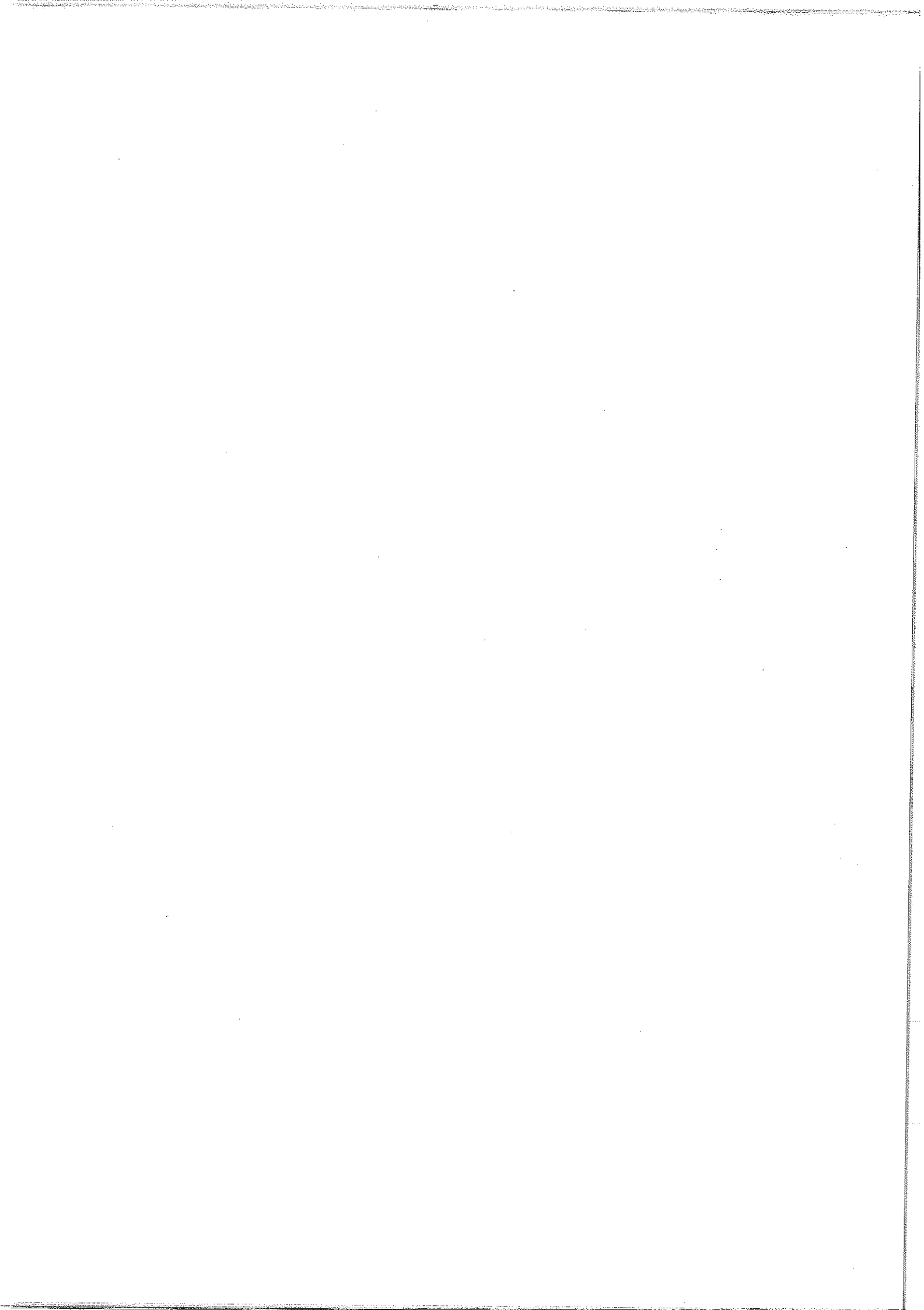
02 Mar 2018

Anac, incompatibilità nelle partecipate da correggere

Per l'Anac, Governo e Parlamento devono intervenire a chiarire le norme del Testo unico sulle partecipate (Dlgs 175/2016) in tema di incompatibilità: qui si stabilisce che l'amministratore di una società a controllo pubblico non può essere anche dipendente della Pa controllante o vigilante.

Lo afferma l'atto di segnalazione n.2/2018 dell'Anac. In particolare, la norma non chiarisce quale sia l'autorità competente a vigilare sull'applicazione della norma, con quale procedura vada accertata l'incompatibilità e, inoltre, non spiega quali sono le conseguenze dell'incompatibilità o cosa accade in caso di inosservanza dei divieti.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved



La Corte conti Liguria ha chiarito i casi in cui sussiste il controllo pubblico

Partecipate senza sotterfugi

Soggette al T.u. le società a capitale pubblico frazionato

DI MASSIMO VENTURATO

Una società partecipata da enti pubblici, quando deve essere considerata a controllo pubblico? La domanda se l'è posta la provincia di Savona che ha presentato un quesito in tal senso alla Corte dei conti - sezione di controllo della Liguria. Il caso riguardava una società consortile, senza scopo di lucro, avente per oggetto la promozione, il coordinamento e la realizzazione di attività didattica e di formazione a favore dell'insegnamento universitario sito nel comune di Savona, gestendo, in accordo con l'Università degli studi di Genova, le attività del campus universitario.

Il capitale sociale di questa società è posseduto dalla provincia di Savona, dalla camera di commercio e dal comune di Savona con un 25% ciascuno, dall'Università di Genova per un 20% e dall'Unione industriali per il restante 5%. La preoccupazione della provincia di Savona era quella di determinare, in assenza di patti parasociali che regolino le decisioni tra soggetti pubblici, se per questa società ci fosse il controllo pubblico, previsto dall'art. 2 del dlgs 175/2016, meglio conosciuto come Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica.

La Corte si è così espressa. Il dlgs. n. 175 del 2016, individua le società a controllo pubblico, aggregato soggettivo a cui si riferiscono varie disposizioni precettive del testo unico (prime fra tutte, quelle dettate dagli artt. 11 e 19 in punto di disciplina di amministratori e

dipendenti) in virtù del combinato disposto delle definizioni contenute alle lettere b) ed m) dell'art. 2. In particolare, la citata lettera m) precisa che, ai fini dell'applicazione delle norme del T.U. sono considerate società a controllo pubblico quelle in cui «una o più amministrazioni pubbliche» esercitano poteri di controllo ai sensi della precedente lettera b).

La citata lett. b), a sua volta, riconduce il controllo alla situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile, vale a dire quando: 1) si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) si dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) una società è sotto influenza dominante di un'altra (o, va aggiunto, di un ente pubblico o altro soggetto giuridico) in virtù di particolari vincoli contrattuali.

La medesima lett. b) del comma 1 dell'art. 2 in esame precisa, inoltre, che «il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo».

Mentre l'art. 2359 del codice civile, infatti, considera società controllate quelle in cui un'altra società dispone dei voti o dei poteri (anche aventi fonte contrattuale) indicati ai numeri 1), 2) e 3) della ridetta disposizione, in virtù del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del T.u. vengo-

no qualificate come «società a controllo pubblico» quelle in cui una o più amministrazioni dispongono dei voti o dei poteri indicati nel codice civile.

L'interpretazione sopra esposta, in conformità alla ratio normativa, evita che le società a capitale pubblico frazionato (ricorrenti nell'ambito dell'espletamento dei servizi pubblici locali) possano strumentalmente sottrarsi all'applicazione delle disposizioni dettate, per esempio, in materia di amministratori e dipendenti (artt. 11, 19 e 25 T.u.) nei confronti delle (sole) società a controllo pubblico (eccependo l'assenza di norme di legge, statutarie o di patti di sindacato fra i soci pubblici esplicitanti e delimitanti le modalità di esercizio del controllo).

Le esposte conclusioni sembrano fatte proprie anche dalla deliberazione della sezione delle autonomie n. 27/2017/che, incidentalmente, dopo aver ricordato che le società a controllo pubblico sono quelle in relazione alle quali una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo, sottolinea come si tratti di definizione particolarmente rilevante, in quanto la maggior parte delle deroghe alla disciplina di diritto comune presenti nel dlgs n. 175 del 2016 riguardano tale tipologia di società.

Devono essere qualificate, pertanto, come società a controllo pubblico quelle in cui una o più amministrazioni dispongono dei voti o dei poteri indicati nell'art. 2359, numeri 1), 2) e 3) del codice civile. A queste, si aggiunge la fattispecie, ulteriore e autonoma, indicata al secondo periodo della lett. b) dell'art. 2 del Testo unico.



Pagina a cura di
MASSIMO VENTURATO
RESPONSABILE COMUNICAZIONE

ANCELA

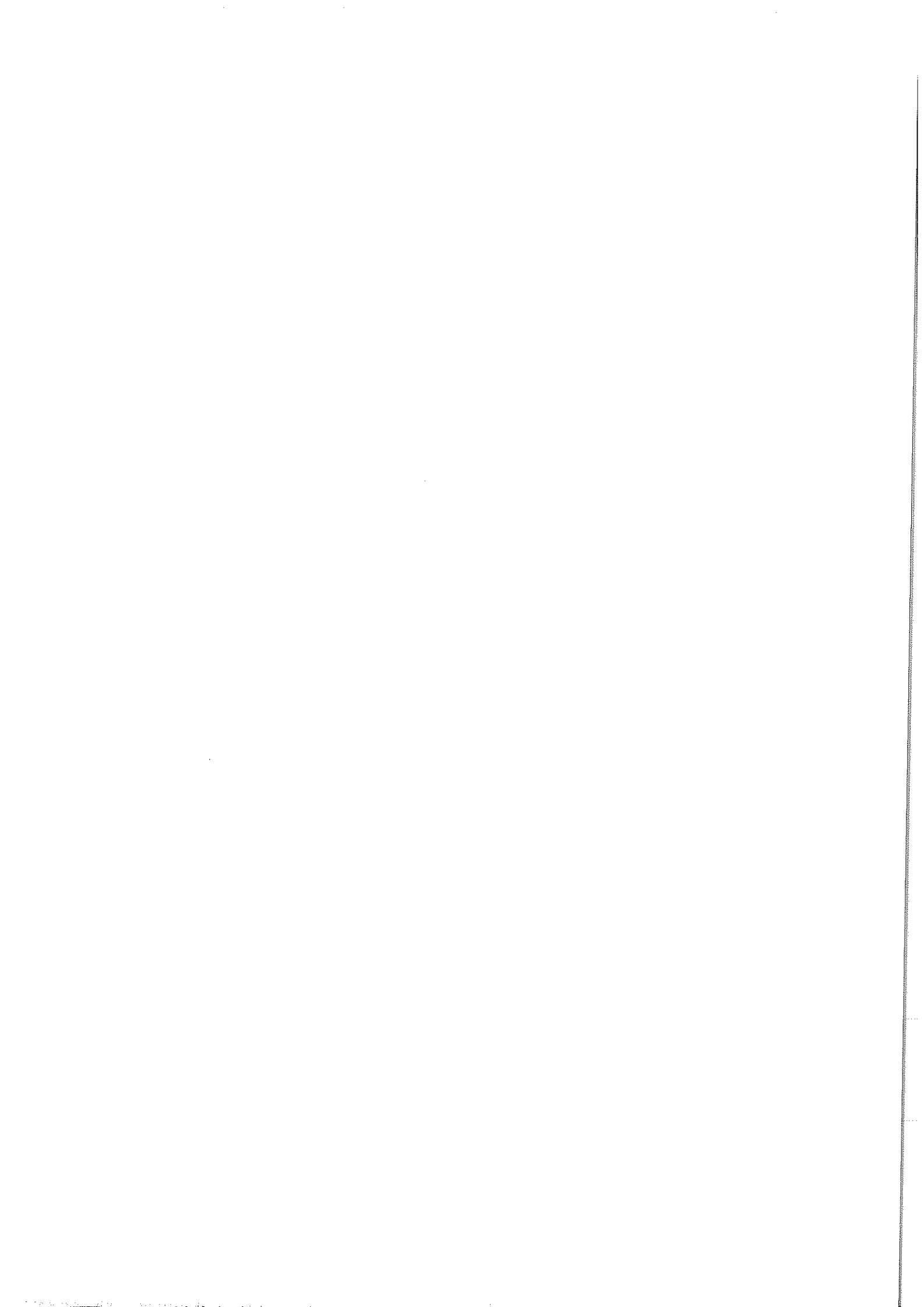
STUDIO INTERNET

WWW.ANCELAT.IT

MAIL: INFO@ANCELA.IT

TEL. 348-5101522, FAX 051-19991830

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

08 Mar 2018

Società pubbliche, controllo congiunto obbligatorio anche se non ci sono patti parasociali

di Michele Nico

Nuovo richiamo della Corte dei conti all'esigenza che nelle società pubbliche a compagine plurima gli enti soci si adoperino per esercitare il controllo in forma congiunta mediante «comportamenti concludenti», anche a prescindere dall'esistenza di patti parasociali o di un coordinamento in qualche modo formalizzato.

Con la delibera n. 36/2018 la sezione Emilia Romagna della Corte dei Conti torna sul tema del controllo congiunto sulle società a partecipazione pubblica, affermando che l'ente titolare di una quota minoritaria (e privo, in quanto tale, del potere di esercitare un'influenza dominante nell'assemblea dei soci) non può ritenersi esonerato dal dovere di assumere le iniziative del caso per raccordarsi gli altri soci pubblici allo scopo di rendere coerente la situazione giuridica formale con quella sostanziale, valorizzando così la prevalente partecipazione pubblica in essere.

L'orientamento della struttura di controllo del Mef

L'intervento della magistratura contabile si allinea alle indicazioni del primo orientamento della struttura di controllo del Mef emesso il 15 febbraio scorso, che ha evidenziato la necessità di considerare come società a controllo pubblico – e soggette quindi agli adempimenti e obblighi previsti dal testo unico – tutte le società con una partecipazione maggioritaria di enti pubblici, a prescindere da un'intesa formalizzata che consenta loro l'esercizio di un reale ed effettivo governo dell'organismo societario.

Da ciò consegue che tra gli obblighi del socio pubblico rientrano non solo le funzioni di indirizzo e controllo sulla gestione societaria, ma anche il compito di garantire un effettivo processo decisionale sulle strategie da delinearsi nell'assemblea dei soci, in vista di una reale efficienza gestionale e di una adeguata remunerazione del capitale investito.

Con la delibera 36/2018 la Sezione si pronuncia sul processo di razionalizzazione intrapreso da una Camera di commercio in rapporto a una pleora di partecipazioni societarie e censura senza riserve il giudizio dell'ente in ordine alla ravvisata insussistenza del controllo pubblico nei confronti di alcune società in cui la Camera è titolare di una quota di minoranza correlata all'inesistenza di vincoli contrattuali o statutari con altri soci pubblici, e dove questi, nel loro insieme, concorrono a detenere la maggioranza azionaria.

Più volte nel parere si osserva che «il controllo da parte di pubbliche amministrazioni, complessivamente maggioritarie nel capitale può sussistere per effetto di comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato».

In base a questo assunto i giudici ribadiscono la necessità che la camera di commerci si attivi presso gli altri soci pubblici per le indicate finalità di coordinamento, rilevando che eventuali divergenze tra soci non costituiscono un legittimo impedimento all'esigenza di una fattiva cooperazione istituzionale volta al governo societario.

Valenza solo accademica?

È il caso di rilevare che il fatto di qualificare una società «a controllo pubblico» non ha una valenza meramente accademica, ma implica conseguenze pratiche di notevole rilievo, ossia assoggettare la società in parola agli obblighi e adempimenti del Dlgs 175/2016, tra cui, per fare qualche esempio, l'obbligo di adeguamento statutario, il contenimento delle spese, tra cui quelle relative al personale, nonché l'onere a carico della società di predisporre programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale.

A corollario di questa accezione si registrano ulteriori conseguenze sul piano delle partecipazioni indirette, che, secondo la definizione recata dal testo unico, sono quelle detenute «da un'amministrazione pubblica per il tramite di una società o di altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica» (articolo 2, comma 1, lettera g) del Dlgs 175/2016).

Il parere, infatti, richiama l'esigenza di includere nella razionalizzazione anche le partecipazioni indirette possedute tramite società o enti controllati congiuntamente, con tutte le implicazioni che ciò comporta ai fini dell'istruttoria, degli adempimenti e delle responsabilità che gravano a carico del socio pubblico.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

08 Mar 2018

Tre griglie per gli obblighi di trasparenza: certificati Oiv entro il 31 marzo e pubblicazione entro il 30 aprile

di Alberto Barbiero

Gli organismi indipendenti di valutazione delle amministrazioni pubbliche, delle società e degli altri enti partecipati, e gli organismi analoghi nelle amministrazioni e negli enti privi di Oiv, devono attestare entro il 31 marzo il rispetto degli obblighi di trasparenza, mentre l'attestazione deve essere pubblicata sulla sezione amministrazione trasparente dei siti delle stesse amministrazioni e società entro il 30 aprile.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha disciplinato con la delibera n. 141 pubblicata ieri, i criteri e le modalità di rilevazione e di attestazione, rendendo disponibili i relativi modelli, per consentire agli Oiv e ai soggetti con analoghe funzioni di adempiere all'obbligo previsto dall'articolo 14 del Dlgs 150/2009 (sul quale l'Anac svolge specifica attività di verifica).

Le tre nuove griglie

La principale novità rispetto agli anni scorsi si rinviene nella definizione da parte dell'Autorità di tre griglie per la rilevazione degli obblighi e di tre documenti di attestazione, dedicati rispettivamente alle amministrazioni pubbliche (compresi gli ordini professionali), alle società e agli altri enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle società e agli altri enti di diritto privato partecipati, ma non in situazione di controllo.

Tutti gli organismi partecipati sono quindi chiamati a soddisfare i due particolari adempimenti, a fronte dell'attuazione degli obblighi di trasparenza secondo le modalità specificate dall'Anac nella determinazione n. 1134/2017, con la quale ha approvato specifiche linee-guida in materia relative a tali soggetti.

La rilevazione coinvolge anche i responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, poiché essi sono chiamati a collaborare con gli organismi indipendenti di valutazione, fornendo le informazioni necessarie.

Il compito dei responsabili di prevenzione corruzione e trasparenza

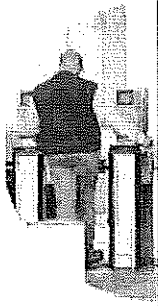
L'Anac precisa nella delibera n. 141 che nel caso in cui l'ente sia privo di Oiv, o di organismo con funzione analoghe, l'attestazione e la compilazione della griglia di rilevazione è effettuata dal responsabile della prevenzione, corruzione e trasparenza, specificando che nell'ente è assente l'organismo di valutazione o organismo con funzioni analoghe e motivandone le ragioni.

L'attestazione deve essere effettuata tenendo conto dello stato di pubblicazione dei dati e dei documenti al 31 marzo 2018: rispetto a tale processo deve essere posta particolare attenzione nella rilevazione, dovendo fare riferimento alle indicazioni dell'Anac, che ha individuato in particolare alcune categorie di dati.

L'Autorità ha, infatti, precisato (come negli anni precedenti) le categorie di informazioni sulle quali deve focalizzarsi l'attestazione, confermando l'attenzione per le consulenze, il reclutamento di personale, l'erogazione di contributi. In relazione alle società e agli altri organismi in situazione

di controllo la delibera evidenzia la necessità che nell'attestazione sia focalizzato il rispetto degli obblighi di trasparenza in materia di bilanci e di servizi erogati.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved



La riforma della Pa

Partecipate, a rischio i tetti agli stipendi dei dirigenti

► Ancora fermi i provvedimenti attuativi ► Le 3 fasce retributive dovrebbero salire a 5 che riducono i redditi dei vertici delle società Limite a 100 mila euro per quella più bassa

IL CASO

ROMA Sono stati previsti fin dalla legge di Stabilità del 2016 e rilanciati dal decreto di riforma delle società partecipate della ministra Marianna Madia approvata definitivamente dell'anno scorso, ma il nuovo sistema di tetti agli stipendi dei manager delle aziende partecipate dallo Stato e dai Comuni (quote escluse) non ha ancora visto la luce. Le nuove soglie avrebbero dovuto portare un abbassamento del trattamento economico dei vertici delle oltre 8 mila aziende pubbliche, facendo scendere l'ultima fascia di reddito al di sotto dei 100 mila euro lordi all'anno. La scadenza per mettere a punto il provvedimento era fissata per il 23 ottobre del 2016, poi rinviata di qualche mese con il ritocco della riforma delle Partecipate deciso a seguito della sentenza della Corte Costituzionale che ha giudicato illegittimo il meccanismo stabilito per l'attuazione della legge. I tempi di scrittura delle nuove regole, insomma, si sono dilungati a dismisura e quasi a un anno della scadenza dei provvedimenti ancora non c'è traccia.

I TEMPI

In realtà, i testi, che devono passare al vaglio della Conferenza Unificata, dove siedono i rappresentanti di regioni ed enti locali, sono due: un decreto del ministero dell'Economia e uno

del presidente del Consiglio.

Nel primo - che dovrà essere esaminato anche dalle commissioni Parlamentari - saranno inserite le cinque nuove fasce con altrettanti limiti ai compensi, sostituendo le tre già in vigore, da fissare anche in base a criteri come il valore della produzione dell'azienda, gli investimenti e il numero di dipendenti. Mentre il secondo dovrà elencare i requisiti da rispettare per la scelta dei vertici, ossia «onorabilità, professionalità e autonomia». Di entrambi se ne sta occupando il Tesoro, in particolare la direzione Finanza e privatizzazioni con a capo Antonio Turricchi. Sull'adozione di entrambi, è facile scommettere, che i tempi saranno ancora lunghi. E, arrivati a questo punto, con trattativa per la formazione del nuovo governo in corso, è verosimile ipotizzare che sarà il nuovo Parlamento ad esaminare il decreto ministeriale con le nuove fasce. Con tutte le incognite legate alla formazione di governo che guiderà il Paese.

Il passaggio è importante sul piano politico nell'ottica della riduzione dei costi delle ex municipalizzate che ha animato fin dall'inizio gli obiettivi dichiarati della riforma Madia. Con il primo piano di dismissioni, una società su tre di quelle censite dal Mef alla fine del 2017 dovrebbe essere chiusa già alla fine di quest'anno. Di conseguenza si ridurrà anche il numero dei manager, che attualmente sono circa 20 mila.

LE RETRIBUZIONI

Oggi la gerarchia retributiva

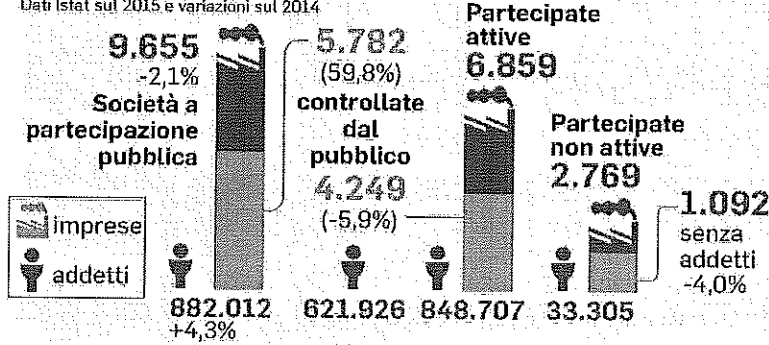
dei manager delle società partecipate è declinata su tre scalini: il tetto massimo annuale per legge è di 240 mila euro lordi e riguarda le società più grandi, e a 120 mila quello delle aziende più piccole. La fascia di mezzo, per le aziende medio-piccole, oscilla tra i 200 mila e i 150 mila euro in base ai tre parametri già citati: produzione, risorse investite e numero dei dipendenti che lavorano negli uffici. A queste se ne dovranno aggiungere altre due. Nel mirino della riforma Madia ci sono soprattutto le società più piccole, che non raggiungono un fatturato medio in tre anni di un milione di euro o che hanno più manager che dipendenti e che sono destinate ad essere dismesse. In ogni caso, per le società più modeste che rimarranno in vita sarà prevista una riduzione degli stipendi. Al vaglio ci sono ancora diverse ipotesi messe alla prova sui database ministeriali per valutare gli effetti. Tra le opzioni, di cui si parla da tempo, ci sarebbe quella di fissare poco sotto i 100 mila euro il limite nelle aziende minori, arrivando addirittura a toccare 96 mila euro. Per i manager devono inoltre essere definite le nuove regole relative alla parte variabile dello stipendio (i bonus, ad esempio), che dovrà comunque rientrare nei nuovi limiti. Oltre agli stipendi degli amministratori e dirigenti, il decreto dovrebbe ritoccare anche le buste paga dei dipendenti, ma la materia è ovviamente contrattuale e difficilmente troverà spazio nel testo.

Sonia Ricci

9/PRODUZIONERISERVATA

Le partecipate pubbliche

Dati Istat sul 2015 e variazioni sul 2014



20 mila
il numero dei dirigenti

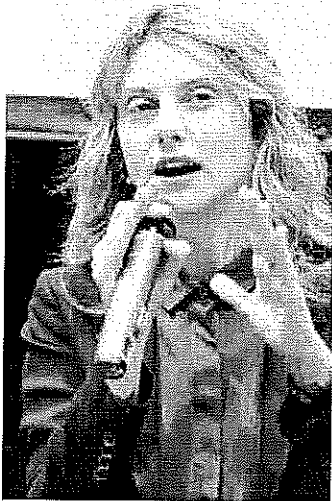
Tetti alle fasce retributive

In migliaia di euro
Società più grandi
240

Medio- piccole
150-200

Più piccole
120

centimetri



Marianna Madia

**A DECIDERE SARÀ
IL PROSSIMO GOVERNO
INTANTO UN'AZIENDA
SU TRE DOVRÀ
CHIUDERE
ENTRO L'ANNO**



Codice abbonamento: 142929

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

DIRITTO E IMPRESA**Osservatorio Fondazione Bruno Visentini - Ceradi**
A cura di Valeria Panzironi

I principi Ocse base della riforma delle partecipate

di **Vincenzo De Sensi**

Il settore delle società a partecipazione pubblica rappresenta un delicato e complesso tassello che incide sulla spesa pubblica e sui bisogni quotidiani di molti cittadini. Il Testo unico Madia (Dlgs 175/16) provvede alla loro disciplina con un avvicinamento, salve alcune deroghe, a quella del diritto societario comune. Questa impostazione risponde all'idea che la disciplina societaria comune possa garantire efficienza e trasparenza delle società a partecipazione pubblica. È interessante notare la derivazione internazionale di questa idea che ha attinto dai principi Ocse del 2015 su «Corporate governance of State-owned enterprises». Questi principi costituiscono delle raccomandazioni rivolte ai Governi al fine di assicurare che la gestione delle società partecipate risponda a criteri di efficienza, di trasparenza e di responsabilità del management. Da essi è quindi possibile trarre criteri interpretativi del Testo unico in quanto consentono di cogliere la ratio di molte disposizioni ivi contenute.

Così ad esempio, l'articolo 1, comma 3, del Testo unico - se-

condo il quale alle società partecipate si applicano la disciplina ordinaria delle società e le norme generali di diritto privato, ove non espressamente derogate - si spiega per il fatto che i principi Ocse sulle partecipate sono un complemento dei principi di corporate governance elaborati sempre dall'Ocse, per la governance delle società private.

L'applicazione delle procedure concorsuali, secondo l'articolo 14, non solo pone fine ad un annoso dibattito sulla fallibilità delle partecipate pubbliche ed in particolare delle in house, ma tiene conto della considerazione del rischio di fallimento come «disciplining factor» del management, con il possibile carico di responsabilità che ne consegue e con la spinta all'efficienza ed alla trasparenza che questo - tendenzialmente - comporta.

Ed ancora, la previsione della responsabilità erariale per i casi in cui, nell'esercizio dei diritti di socio, gli enti pubblici partecipanti o comunque i titolari del potere di decidere per essi, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione, risponde alla sollecitazione Ocse a far sì

che la gestione della partecipazione pubblica sia professionale. I principi Ocse evidenziano dunque l'esigenza di evitare non solo un'eccessiva presenza pubblica nell'economia, contro la concorrenza e il mercato, ma anche e soprattutto un ruolo passivo dell'ente pubblico nella società che non sia di stimolo costante per una efficiente gestione.

Il documento Ocse tratta i temi centrali della trasparenza e della responsabilità gestoria in paragrafi contigui (VI e VII) quasi a volerne sottolineare l'interdipendenza. I doveri di trasparenza, da calibrare in ragione della dimensione dell'impresa, vengono enucleati in riferimento a quattro aspetti fondamentali: una chiara indicazione delle finalità dell'impresa e della loro attuazione; la sua struttura finanziaria ed i fondi impegnati nell'attuazione della public policy; la struttura di governance e di codici di disciplina interna e la loro implementazione; ogni prevedibile fattore di rischio e le misure adottate per gestirlo.

In relazione alla responsabilità questa è intesa nel suo significato etimologico di dare risposta a chi

chiede legittimamente conto dell'operato degli amministratori, più e ancor prima - che sanzione nel momento delle violazioni di legge o di statuto. Sotto questo profilo allora si coglie l'importanza della trasparenza, dei presidi interni volti a garantirla e delle procedure e dei metodi di decisione e di gestione che vengono adottati dal management. Anche qui possiamo sintetizzare la portata delle linee guida evidenziando che gli amministratori: devono dare conto del loro agire in primo luogo ai soci, devono operare nell'interesse dell'impresa e assicurare la parità di trattamento tra i soci; sono titolari della funzione di alta amministrazione e della finale responsabilità delle performance dell'impresa; devono predisporre meccanismi volti ad evitare conflitti di interesse ed interferenze politiche; annualmente devono svolgere una approfondita valutazione sull'efficienza della struttura gestionale, sulle performance finanziarie e sui fattori di rischio. I principi Ocse, qui in breve esposti, offrono dunque un interessante cornice di riferimento per meglio comprendere la portata del Testo unico Madia in vista di un processo di ammodernamento della presenza pubblica nella nostra economia.



