

OTTOBRE-NOVEMBRE 2018



Associazione Regionale
Confservizi
Emilia-Romagna

PARTECIPATE

Partecipate, cessioni obbligate con un calendario flessibile

SERVIZI PUBBLICI

Nella circolare Anci-Utilitalia soluzione-ponte per evitare lo stallo sulle alienazioni

Chi adotta in ritardo l'atto propedeutico può di nuovo esercitare i diritti del socio

Gianni Trovati

Per procedere con le alienazioni delle società partecipate previste dai piani di razionalizzazione serve un percorso flessibile. Gli enti che adottano gli atti propedeutici anche in ritardo rispetto alla scadenza del 30 settembre, di conseguenza, riassumono la possibilità di esercitare i diritti del socio, anche per completare i processi di cessione. Un meccanismo analogo, del resto, era previsto dalla stessa riforma Madia (articolo 24, comma 5 del decreto legislativo 175/2016) per chi fosse arrivato in ritardo con la definizione del piano di razionalizzazione.

A tracciare la rotta del nuovo, intricato passaggio attuativo della riforma delle partecipate è una circolare congiunta di Anci e Utilitalia, che prova ad aprire una strada operativa nel percorso accidentato delle regole. Il problema, ancora una volta, sono le scadenze, e il tentativo fatto dalla legge di dare al calendario un valore rigido corroborato da sanzioni automatiche. Il 30 settembre scorso sono scaduti i termini entro i quali gli enti avrebbero dovuto dismettere le partecipazioni indicate dai piani di razionalizzazione presentati 12 mesi prima; partecipazioni da abbandonare perché relative a società scollegate dalle finalità istituzionali dell'ente, perché fuori dai parametri fissati dalla riforma su organici e fatturato oppure perché giudicate dall'amministrazione non più funzionali ai propri obiettivi. Ma l'esperienza, dalla spending re-

view 2012 di Monti in poi, insegna che i termini obbligati per le vendite di società e quote non funzionano. E le incognite che in questi giorni percorrono gli enti lo confermano. La struttura di monitoraggio del Mef e la Corte dei conti stanno preparando i meccanismi per il controllo (come anticipato sul Sole 24 Ore di lunedì scorso). Ma in molti enti è stallo.

In base al meccanismo disegnato dalla riforma, le amministrazioni che non hanno chiuso le cessioni entro il 30 settembre perdono la possibilità di esercitare i diritti del socio in assemblea, con una tagliola che bloccherebbe tutti i procedimenti. Non solo quelli di cessione, ma anche quelli che portano a eventuali revisioni rispetto ai piani di un anno fa dovuti all'emergere di nuovi elementi. «Così - ragiona Enrico Stefano, presidente della commissione Anci sui servizi pubblici locali - si sarebbe creato l'effetto paradossale di bloccare la stessa attuazione della norma in contrasto con la finalità della riforma delle partecipate, producendo sicuramente contenziosi lunghi e costosi».

Da qui nasce la circolare congiunta Anci-Utilitalia, che punta a disegnare una soluzione in grado di evitare il blocco. Per farlo, prende a riferimento la sanzione identica che era prevista un anno fa per chi non avesse adottato entro il 30 settembre 2017 il piano di razionalizzazione. Il blocco dei diritti del socio, in quel caso, si interrompeva una volta superato l'inadempimento. Di qui l'idea di una soluzione-ponte analoga anche per il nuovo passaggio, che permetta agli enti di esercitare i diritti del socio in assemblea una volta adottati, anche se in ritardo, gli atti propedeutici alle alienazioni. Questo meccanismo, sostiene la circolare, ha «un fondamento logico giuridico nel fatto che comunque il socio pubblico dovrà, entro il 31 dicembre 2018, procedere all'adozione del piano di razionalizzazione annuale, che potrebbe contenere ipotesi di revisione delle dismissioni già deliberate».

gianni.trovati@ilssole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Nodo gare sui servizi delle società dismesse

Stefano Pozzoli

affidamenti La soluzione può arrivare ripescando una norma della manovra 2014. In periodo di dismissioni diventa rilevante il tema della continuità o meno degli affidamenti delle società che vengono cedute, perché il loro valore è ovviamente dipendente da questa variabile. Il decreto legislativo 175/2016, all' articolo 16, comma 1, si preoccupa in realtà dei nuovi affidamenti, che in via diretta possono riguardare solo le società in house, e non del mantenimento di quelli in corso. Dunque? In realtà il Testo unico formula una scelta, anche se la realizza limitandosi a ricordare norme già esistenti: in sintesi, il mantenimento, o il nuovo affidamento, è possibile solo in caso di cessione delle quote con procedura competitiva. Il Testo unico interviene anzitutto all' articolo 27,

comma 2-bis, dove si precisa che «resta fermo» il comma (articolo 3-bis, comma 2-bis del DI 138/2011) che consente all' acquirente succeduto «al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, fermo restando il rispetto dei criteri qualitativi stabiliti inizialmente, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste». Di più, «In tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l' aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica ai sensi dell' articolo 143, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, effettuata dall' Autorità di regolazione competente, ove istituita, da effettuare anche con riferimento al programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale sulla base della normativa e della regolazione di settore». Una norma quindi estremamente propensa a favorire questo genere di operazioni. Il titolo del comma, però, relativo agli Ato pare riservare questo trattamento benevolo ai soli servizi a rete, che sono organizzati in ambiti territoriali



o, in una lettura estensiva, alle società di servizi pubblici locali. Questa norma, comunque la si voglia interpretare, niente stabilisce per i servizi strumentali, per i quali però l' affidamento è indispensabile, essendo aziende a cui, prima del Dlgs 175/2016, erano imposti vincoli di esclusività molto stringenti. Questo giustifica la scelta del Testo Unico, all' articolo 20, comma 6, di rendere permanente, collocandolo nell' ambito della revisione periodica, la norma (comma 568-bis della legge 147/2013) in cui si prevede che in caso di «alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014». La norma richiede però per la sua applicazione uno sforzo interpretativo, che la affranchi dai termini proposti, ormai inapplicabili. È chiaro, infatti, che questi termini oggi non hanno più senso e che la disposizione debba intendersi nel senso che, se la cessione è prevista nel piano di razionalizzazione, all' acquirente potrà essere affidato, contestualmente alla cessione, un affidamento del servizio, a condizioni date, per cinque anni. © RIPRODUZIONE RISERVATA.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

22 Ott 2018

Circolare Anci-Utilitalia: date flessibili per la cessione obbligata delle partecipate

di Gianni Trovati

Per procedere con le alienazioni delle società partecipate previste dai piani di razionalizzazione serve un percorso flessibile. Gli enti che adottano gli atti propedeutici anche in ritardo rispetto alla scadenza del 30 settembre, di conseguenza, riassumono la possibilità di esercitare i diritti del socio, anche per completare i processi di cessione. Un meccanismo analogo, del resto, era previsto dalla stessa riforma Madia (articolo 24, comma 5 del decreto legislativo 175/2016) per chi fosse arrivato in ritardo con la definizione del piano di razionalizzazione.

Le scadenze

A tracciare la rotta del nuovo, intricato passaggio attuativo della riforma delle partecipate è una circolare congiunta di Anci e Utilitalia, che prova ad aprire una strada operativa nel percorso accidentato delle regole. Il problema, ancora una volta, sono le scadenze, e il tentativo fatto dalla legge di dare al calendario un valore rigido corroborato da sanzioni automatiche. Il 30 settembre scorso sono scaduti i termini entro i quali gli enti avrebbero dovuto dismettere le partecipazioni indicate dai piani di razionalizzazione presentati 12 mesi prima; partecipazioni da abbandonare perché relative a società scollegate dalle finalità istituzionali dell'ente, perché fuori dai parametri fissati dalla riforma su organici e fatturato oppure perché giudicate dall'amministrazione non più funzionali ai propri obiettivi.

Ma l'esperienza, dalla spending review 2012 di Monti in poi, insegna che i termini obbligati per le vendite di società e quote non funzionano. E le incognite che in questi giorni percorrono gli enti lo confermano. La struttura di monitoraggio del Mef e la Corte dei conti stanno preparando i meccanismi per il controllo (come anticipato sul Quotidiano degli enti locali e della Pa di lunedì scorso). Ma in molti enti è stallo.

Il rischio di blocco

In base al meccanismo disegnato dalla riforma, le amministrazioni che non hanno chiuso le cessioni entro il 30 settembre perdono la possibilità di esercitare i diritti del socio in assemblea, con una tagliola che bloccherebbe tutti i procedimenti. Non solo quelli di cessione, ma anche quelli che portano a eventuali revisioni rispetto ai piani di un anno fa dovuti all'emergere di nuovi elementi. «Così - ragiona Enrico Stefano, presidente della commissione Anci sui servizi pubblici locali - si sarebbe creato l'effetto paradossale di bloccare la stessa attuazione della norma in contrasto con la finalità della riforma delle partecipate, producendo sicuramente contenziosi lunghi e costosi».

Da qui nasce la circolare congiunta Anci-Utilitalia, che punta a disegnare una soluzione in grado di evitare il blocco. Per farlo, prende a riferimento la sanzione identica che era prevista un anno fa per chi non avesse adottato entro il 30 settembre 2017 il piano di razionalizzazione. Il blocco dei diritti del socio, in quel caso, si interrompeva una volta superato l'inadempimento. Di qui l'idea di una soluzione-ponte analogo anche per il nuovo passaggio, che permetta agli enti di esercitare i diritti del socio in assemblea una volta adottati, anche se in ritardo, gli atti propedeutici alle

alienazioni. Questo meccanismo, sostiene la circolare, ha «un fondamento logico giuridico nel fatto che comunque il socio pubblico dovrà, entro il 31 dicembre 2018, procedere all'adozione del piano di razionalizzazione annuale, che potrebbe contenere ipotesi di revisione delle dismissioni già deliberate».

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

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

23 Ott 2018

Partecipate, la Corte dei conti fa il punto sugli obblighi di accantonamento

di Marco Rossi

Secondo l'articolo 21 del Dlgs 175/2016 nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali (comprese nell'elenco disciplinato dall'articolo 1, comma 3, della legge 196/2006) presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti devono accantonare (nell'anno successivo), in un fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Si tratta di una disposizione che mira a responsabilizzare le amministrazioni locali rispetto alla gestione delle società partecipate, in un quadro di riferimento che tende a contenere il fenomeno, come ben dimostrato dai percorsi di razionalizzazione che sono stati intrapresi da oltre un decennio.

Peraltro, la disposizione – sul piano applicativo – presenta alcune criticità, con l'effetto di rendere particolarmente interessante la delibera n. 127/2018 della Sezione Regionale di Controllo della Liguria della Corte dei conti che trae spunto da un'articolata richiesta avanzata da un Comune e che risponde a una pluralità di questioni tutte di rilevante importanza.

Copertura di debiti e perdite

La pronuncia evidenzia che l'obbligo di accantonamento non comporta – a carico dell'ente – né un obbligo di copertura della perdita né un obbligo di farsi carico delle posizioni debitorie della società partecipata. Di conseguenza, la norma non comporta il venir meno della regola, riferita alle società partecipate, dell'autonomia patrimoniale perfetta, non essendo neppure ipotizzabile una responsabilità verso terzi per attività di direzione e coordinamento, tenuto pure conto di quanto stabilito dalla legge 102/2009. Ecco perché la logica prudenziale intrinseca nell'articolo 21 comporta che essa trovi applicazione generalizzata alle società partecipate dagli enti locali, non essendo possibile limitare il perimetro di applicazione alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni che sono iscritte nell'elenco Istat (interpretazione sostenuta dal Comune istante).

Inoltre, la Corte dei conti precisa che l'accantonamento da eseguire deve essere effettuato per un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato e, conseguentemente, all'intera perdita d'esercizio, non risultando corretto (e possibile) procedere a una limitazione entro l'importo del patrimonio netto della società partecipata.

Servizi pubblici a rete

Per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, poi, il risultato negativo da assumere al fine della determinazione dell'accantonamento corrisponde alla differenza tra "valore" e "costi" della produzione, secondo l'articolo 2425 del codice civile, nella sua attuale formulazione, anche dopo la modifica del Dlgs 139/2015 agli schemi di bilancio. Questo decreto, infatti, in ordine al conto economico, ha previsto che – tra l'altro – non sia più esposta distintamente la gestione straordinaria, con l'effetto di ricomprendere le poste nell'ambito delle grandezze del valore della produzione e dei costi della produzione, i quali – a questo punto –

contemplano voci diverse rispetto a quelle presenti al momento della formulazione del testo normativo.

Il piano di risanamento

L'accantonamento, ancora, sempre secondo le indicazioni della Corte dei conti, non può neppure essere omesso nell'ipotesi in cui sia approvato un piano di risanamento a norma dell'articolo 14 del Dlgs 175/2016 nel quale, tra le misure di ripristino dell'equilibrio economico-finanziario della società, non sia previsto l'esborso finanziario da parte dei soci a copertura delle perdite. Fino a quando non siano noti gli effetti del piano di risanamento, infatti, non è possibile escludere che l'ente debba intervenire, in caso di dimostrata utilità, a ripianare le perdite.

È anche chiarito che il risultato – negativo – di esercizio a cui fare riferimento per la quantificazione dell'accantonamento è quello che si consacra nel rendiconto (bilancio d'esercizio) approvato formalmente dalla società partecipata. Di conseguenza, l'accantonamento dovrà essere effettuato nel primo bilancio successivo alla “certificazione” del risultato negativo. Ciò ovviamente non impedisce all'ente partecipante, nell'ambito della verifica sull'andamento della gestione societaria, di valutare prudenzialmente di procedere ad accantonamenti anche prima dell'approvazione del bilancio d'esercizio.

La regola, infine, è destinata a valere anche “in positivo”, in relazione alla maturazione dei risultati economici favorevoli che determinano il superamento dell'obbligo di accantonamento ovvero la possibilità di rendere disponibili le risorse accantonate. Anche al fine di valutare il riassorbimento delle perdite, infatti, l'ente dovrà attendere la certificazione dei risultati della società partecipata mediante l'approvazione del bilancio d'esercizio.

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

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

29 Ott 2018

Partecipate, sulla riforma Madia l'ostacolo del recesso

di Stefano Pozzoli

La recente nota interpretativa congiunta Anci e Utilitalia (si veda Il Quotidiano degli enti locali e della Pa di lunedì scorso) esprime una interpretazione autorevole in merito alla perentorietà del recesso imposto dall'articolo 24, comma 5 del decreto legislativo 175/2016. Il documento esclude ogni sorta di automatismo, facendo leva su alcune contraddizioni intrinseche che indubbiamente sono presenti nella disposizione di legge. Particolarmente stringente è l'osservazione che non sarebbe possibile adempiere alla previsione del successivo comma 6, in base al quale «in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione».

Come si può attuare, in altri termini, se il socio unico non avesse facoltà di deliberare? La strada in realtà esiste, ma è assai più complessa e accidentata di una semplice delibera di assemblea straordinaria: infatti, l'assenza del socio comporta per l'organo di amministrazione il dovere di accertare «senza indugio» il verificarsi del mancato funzionamento dell'assemblea e ha quindi l'obbligo di depositare presso il Registro delle Imprese la dichiarazione di accertamento dell'esistenza di una causa di scioglimento.

In ogni caso, restano irrisolti tutti gli altri i dubbi che nascono dalla scelta del Testo Unico di voler derogare, parzialmente e in modo confuso, a un istituto del codice civile di per sé molto chiaro e vincolante. Sarebbe quindi opportuno un intervento normativo che restituisca certezza agli operatori ed eviti il generarsi di dannose incertezze e di possibili contenziosi.

Il dubbio sulla partecipazioni indirette

La prima questione, contingente, che sollevano in molti è se il recesso secondo l'articolo 24 riguardi solo le partecipazioni dirette oppure anche quelle indirette. In effetti la revisione straordinaria si riferisce a tutte le «partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente» (articolo 24, comma 1) e questo può fare sorgere qualche dubbio. È altresì evidente, però, che «il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società» (articolo 24, comma 5) solo quando questi diritti in precedenza gli erano propri, e ciò accade esclusivamente in una partecipazione diretta, caso in cui il Comune o altra pubblica amministrazione hanno diritto di voto in assemblea. Per quelle indirette, dove il socio non è l'ente ma la società partecipata di primo livello, il Comune potrà, eventualmente, contestare alla società il mancato rispetto del suo atto di indirizzo ma certo non può perdere dei diritti sociali che non ha, né quindi pretendere dove non è socio una causa di recesso che non rientri in quelle tassativamente previste all'articolo 2347 del codice civile.

La razionalizzazione periodica

Altro punto di difficile interpretazione è relativo alla ormai prossima razionalizzazione periodica. All'articolo 20, comma 7, infatti, si statuiscono le sanzioni per la mancata adozione degli atti dovuti «da parte degli enti locali» e si dispone anche la costanza di vigore, pare di capire solo nel caso di inadempienza, di quanto disposto dall'articolo 24, comma 5. È così o si è solo scelta una collocazione inopportuna per sancire la volontà di mantenere in vita delle disposizioni altrimenti

transitorie?

Anche nella lettura più restrittiva, però, resta incomprensibile la ragione per cui le sanzioni siano previste solo per gli enti locali e non per tutte le pubbliche amministrazioni tenute alla razionalizzazione. Ancora più irrazionale, inoltre, è la scelta di punire, per una eventuale inadempienza del comune, la incolpevole società partecipata, che viene costretta, potenzialmente ogni anno, a dover sopportare i costi di un recesso e la instabilità nella governance che ciò comporta. Su questo è quanto mai opportuno che intervenga il legislatore visto che l'effetto non potrebbe essere che una permanente instabilità negli assetti proprietari delle aziende con più soci pubblici.

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

Argomento: Servizi pubblici

Partecipate, dismissioni frenate

FRANCESCO CERISANO

MANOVRA 2019/ Modificato il T.U. Madia. Le province diventano stazioni appaltanti

Niente alienazione se c'è stato un risultato medio in utile Un tratto di penna sulla dismissione delle partecipate pubbliche. Basterà aver riportato un risultato medio in utile nel triennio precedente al 30 settembre 2017 (termine ultimo per effettuare la ricognizione straordinaria delle partecipazioni) per salvarsi dall'alienazione. Con la conseguenza che le pubbliche amministrazioni, detentrici di quote, non solo non saranno obbligate a cederle, ma potranno continuare a esercitare i diritti sociali nei confronti della società senza essere costrette a liquidare la partecipazione in denaro. Il ridimensionamento della procedura prevista dall' art.24 del dlgs n.175/2016 è contenuto nell' ultima bozza della legge di bilancio 2019 che contiene una disposizione ad hoc modificativa del Testo unico Madia. La ratio, come la norma indica chiaramente, è la «tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche», evidentemente messi a repentaglio dalle procedure di dismissione previste dal Testo unico. Procedure che avrebbero dovuto portare gli enti soci ad alienare le proprie partecipazioni entro un anno dalla ricognizione straordinaria, ossia entro il 30 settembre 2018. Tale obbligo di alienazione (comma 4 dell' art.24), invece, non si applicherà «nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. Con la conseguenza che, prosegue la norma, «l' amministrazione pubblica, che detiene le partecipazioni, è autorizzata a non procedere all' alienazione». A essere disapplicato sarà anche il comma 5 dell' art.24 che, in caso di mancata adozione dell' atto ricognitivo, ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, prevede che il socio pubblico non possa «esercitare i diritti sociali nei confronti della società». Con conseguente alienazione o liquidazione della partecipazione in denaro. Province stazioni uniche appaltanti. Province e città metropolitane diventano stazioni uniche appaltanti negli appalti di lavori pubblici. L' anticipazione di



ItaliaOggi (si veda il numero del 10/10/2018) trova conferma nell' ultima bozza della Manovra che contiene una norma ad hoc modificativa del Codice appalti (articolo 37 comma 5 del dlgs n.50/2016) secondo cui «in attesa della qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell' articolo 38, l' ambito territoriale di riferimento delle centrali di committenza coincide con il territorio provinciale o metropolitano e i comuni non capoluogo di provincia ricorrono alla stazione unica appaltante costituita presso le province e le città metropolitane per gli appalti di lavori pubblici». La novità punta a facilitare le procedure di gara soprattutto dei piccoli comuni, velocizzando gli interventi di manutenzione sulle infrastrutture a rischio immediato (1.918 secondo il recente monitoraggio dell' Upi). Ad oggi infatti già 50 province sul territorio nazionale attraverso convenzioni con i comuni medio-piccoli del territorio gestiscono stazioni uniche appaltanti. La norma della Manovra renderebbe obbligatoria una scelta finora affidata all' adesione volontaria dei comuni del territorio. Tagli ai vitalizi degli amministratori regionali. Nell' ultima bozza della Manovra ha trovato posto la norma, inizialmente prevista nel dl semplificazione (di cui dopo l' approvazione in cdm si sono perse le tracce), che taglia i fondi alle regioni restie a ridurre i vitalizi. Una quota pari al 30% dei trasferimenti erariali (diversi da quelli indirizzati al Servizio sanitario nazionale, al Trasporto pubblico locale e al finanziamento delle politiche sociali per le non autosufficienze) saranno infatti erogati a condizione che gli enti territoriali provvedano ad adeguare, entro sei mesi dall' entrata in vigore della legge di bilancio, la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi alla deliberazione dell' Ufficio di presidenza della camera sul ricalcolo contributivo degli assegni. © Riproduzione riservata.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

30 Ott 2018

Nessun obbligo di pubblicazione per la partecipazione indiretta se la società non è a controllo pubblico

di Michele Nico

Tra gli obblighi di pubblicazione e trasparenza non sempre è facile individuare la linea d'azione più coerente con quanto previsto dalle norme, specie in ordine agli adempimenti connessi ai rapporti con gli organismi partecipati a diverso livello dalla pubblica amministrazione. Al riguardo va analizzato l'articolo 22 del Dlgs 33/2013, riformato dal Dlgs 97/2016, che prevede l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato.

L'obbligo di pubblicazione

Il primo comma della disposizione obbliga gli enti a pubblicare e aggiornare annualmente una serie di elenchi, con le relative rappresentazioni grafiche, al fine di rendere conoscibile il perimetro del sistema amministrativo nel suo complesso, formato dall'ente pubblico e dagli organismi strumentali che gravitano nell'orbita della pubblica amministrazione.

Il legislatore ha ritenuto questo obbligo molto rilevante, al punto che se manca la pubblicazione dei dati relativi agli organismi partecipati o la pubblicazione è incompleta è vietato erogare in loro favore "somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute a erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte" (articolo 22, comma 4).

L'individuazione degli organismi

È quindi importantissimo definire con precisione quali sono gli organismi soggetti alla sfera di applicazione del Dlgs 33/2013, per evitare il blocco illegittimo dei pagamenti o l'erogazione illegittima di risorse.

Mentre la norma non presenta particolari difficoltà in rapporto alle società di primo grado, per le quali l'obbligo di pubblicazione vale anche in presenza di «quote di partecipazione anche minoritaria» (articolo 22, comma 1, lettera b), le cose si complicano per le partecipazioni di tipo indiretto, da assoggettare all'obbligo solo nel caso in cui ricadano nella nozione del controllo pubblico. La lettera c) dell'articolo 22 precisa che sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato:

- sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche;
- oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Il dubbio da sciogliere

La questione da dirimere quindi è: può una società partecipata indirettamente (e, quindi, in assenza di una partecipazione azionaria dell'ente) non rientrare nel novero delle società a controllo pubblico (articolo 2, lettera b), del Dlgs 175/2016), ma nonostante ciò essere

egualmente soggetta agli obblighi di pubblicazione (articolo 22 del Dlgs 33/2013), in ragione dei «poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi» da parte della pubblica amministrazione, secondo quanto prescrive la lettera c) di quest'ultimo articolo?

Tra le Faq riportate nell'apposita sezione del sito Anac al punto 10.4 si precisa che «tenuto conto dell'eterogeneità degli enti di diritto privato sui quali le amministrazioni esercitano forme di controllo, rientra tra le competenze di ciascuna amministrazione individuare quali fattispecie non siano riconducibili alla categoria “enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione”, ci cui all'art. 22, comma 1, lett. c) del Dlgs 33/2013, dandone adeguata motivazione».

In conclusione

Ferma restando una certa (se pur limitata) discrezionalità della pubblica amministrazione in materia, va chiarito che coerentemente alla norma, se la partecipazione indiretta della pubblica amministrazione si riferisce a una società non soggetta a controllo pubblico, nessun obbligo in tema di trasparenza potrà sorgere per il solo fatto che la pubblica amministrazione nomini componenti nel relativo consiglio di amministrazione.

Ne deriva che la soggezione agli obblighi di trasparenza per effetto dei poteri di nomina dei vertici nel board aziendale «anche in assenza di una partecipazione azionaria» non può che riferirsi alla fattispecie degli organismi partecipati privi di natura societaria, ove il controllo della pubblica amministrazione si esercita non secondo i criteri civilistici del diritto societario, ma soltanto a livello di governance, con la nomina della maggioranza dei membri nell'organo amministrativo dell'organismo strumentale.

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

Il caso *Saltano i tagli della riforma Madia*

Un "condono" per le società degli enti locali

MARCO RUFFOLO, ROMA

Avevano detto che il piano dei tagli alle società partecipate di Comuni e Regioni, predisposto dai governi precedenti, era finto. Avevano detto che sarebbero dovute restare in vita solo quelle di interesse generale e "fuori dalle logiche del profitto". Adesso invece, con l'articolo 51 del disegno di legge di bilancio, i Cinque Stelle danno il loro via libera a una norma che salva moltissime di quelle società, anche se non perseguono alcun interesse generale, anche se non sono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali, anche se hanno più amministratori che dipendenti. Basterà che siano in utile da 3 anni. Gli altri vincoli, oggi in vigore, non conteranno più. In altre parole, il ddl di bilancio smantella la riforma Madia che puntava a sfoltire l'arcipelago delle "partecipate", di cui solo il 35%, secondo la Corte dei Conti, offre servizi pubblici ai cittadini, mentre il restante 65

svolge attività "strumentali". Un'espressione dietro la quale si nasconde di tutto: dalle holding alle finanziarie, dalla gestione del patrimonio alle più curiose attività come il restauro delle pellicole cinematografiche o la costruzione di aeroporti stranieri. Ma dietro la rigogliosa fioritura delle imprese locali si nasconde anche una duplice funzione sotterranea: quella di poltronifici di massa per irrobustire il consenso politico, e quella di "amministrazioni - ombra" (come denuncia la stessa Corte dei Conti), che si sostituiscono all'ente proprietario per gestire fuori bilancio ingenti risorse. Il governo - spiega l'Osservatorio conti pubblici italiani di Carlo Cottarelli che ha scoperto il caso - dice ora che le amministrazioni sono «autorizzate a non procedere all'alienazione nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione». Quella ricognizione di un anno fa aveva stimato tagli per

circa un terzo delle società: 1.650 su 4701. Ora «l'insieme delle partecipazioni da alienare - dice l'Osservatorio - verrebbe ristretto ulteriormente». La norma farà sopravvivere tutte le società locali in grado di fare profitti (il 76,5% secondo l'Istat) senza altri vincoli e divieti. Molto spesso, spiega lo studio di Cottarelli, quei profitti sono del tutto artificiali perché molte aziende vengono aiutate con "varie forme di finanziamento e tramite contratti di servizio". Ma a prescindere dai conti economici, la norma ignora del tutto le finalità pubbliche. C'è una sola logica plausibile, conclude l'Osservatorio: continuare a dare alle società partecipate il ruolo che hanno purtroppo svolto fin qui in Italia: quello di poltronifici.



Peso: 21%

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

06 Nov 2018

Società partecipate, al recesso servono correttivi più che proroghe su misura

di Stefano Pozzoli

La manovra 2019 proroga fino al 2021 i termini previsti per liquidare le quote della società partecipata - tramite la procedura di recesso prevista dall'articolo 24, comma 5 del Testo unico - quando abbia chiuso con un utile medio i bilanci dell'ultimo triennio (si veda Il Quotidiano degli enti locali e della Pa del 30 ottobre).

L'articolo 51 della legge di bilancio, infatti, interviene introducendo un comma 5-bis all'articolo 24, offrendo così una parziale soluzione ad alcuni dei problemi sollevati dalla nota interpretativa congiunta Anci e Utilitalia sui tempi e sugli effetti del recesso previsto dal comma 5 dell'articolo 24. Norma in base alla quale, ricordiamo, se entro 12 mesi dall'approvazione del piano di revisione straordinaria non si sia proceduto alla alienazione delle partecipazioni «il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile».

L'eccezione

Il nuovo comma 5-bis stabilisce che le disposizioni dei commi 4 e 5 «non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione» e che quindi «l'amministrazione pubblica, che detiene le partecipazioni, è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione».

Curiosamente, in tal caso, l'obbligo di alienazione non si applica fino al 31 dicembre 2021, congelando perciò gli effetti della decisione assunta, ma quasi non rendendola reversibile. Si lascia perciò intuire che tale deroga sia immaginata proprio per le società «vietate» in base all'articolo 4, le sole per le quali sia di fatto impossibile da parte della pubblica amministrazione «cambiare idea» sulla dismissione o procedere in qualche modo a una razionalizzazione. Anche per questo, probabilmente e opportunamente, non si è voluto estendere il beneficio alla razionalizzazione ordinaria (articolo 20), ma è stata presa in considerazione solo una proroga degli effetti di quanto già deciso a suo tempo nella revisione straordinaria. Confermando quindi, nonostante la proroga, l'impianto generale della disciplina.

Considerazioni

Va notato che la norma, così formulata, se consente a chi per qualche ragione oggi non vuole più cedere la propria partecipazione, penalizza però gli enti che, più coerentemente con le proprie decisioni di piano, avrebbero invece voluto monetizzare la cessione delle loro quote tramite il meccanismo di recesso.

In sostanza, il rinvio al 31 dicembre 2021, punisce proprio quelli che vogliono vendere società sane, che sono state mediamente in utile nel triennio precedente alla ricognizione. Per altro l'esclusione delle società in perdita è paradossale, perché proprio in questi casi ci può essere bisogno di più tempo per concludere una profittevole liquidazione della quota.

Sarebbe opportuno, in sede di approvazione definitiva della norma, attribuire alle pubbliche amministrazioni la scelta di andare avanti o meno con la procedura di recesso, con propria delibera motivata, e di estenderla a tutte le società partecipate senza limitarne gli effetti alle aziende con risultato economico medio positivo.

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

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

07 Nov 2018

Pluripartecipate, obblighi stringenti di controllo anche se la quota è piccola

di Michele Nico

L'ipotesi del controllo societario previsto dall'articolo 2359 del codice civile, legato alla maggioranza dei voti esercitabili in sede di assemblea ordinaria, può ricorrere anche quando gli enti pubblici esercitino un controllo congiunto mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato. In questo caso è necessario che ogni ente si adoperi d'intesa con gli altri soci pubblici per rendere coerente la situazione giuridica formale con quella desumibile dai comportamenti posti in essere o, in mancanza di questi, allo scopo di valorizzare pienamente la partecipazione pubblica in essere.

Con la delibera n. 122/2018 la Corte dei conti dell'Emilia Romagna si allinea con le indicazioni della struttura di controllo del ministero dell'Economia e delle finanze, e consolida l'orientamento che considera società a controllo pubblico, e soggette quindi agli adempimenti e agli obblighi previsti dal testo unico, tutte le società a compagine plurima 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.

Le valutazioni della Corte

Questo metro di valutazione accentua sensibilmente le responsabilità di controllo della pubblica amministrazione, perché gli obblighi posti a carico dell'azionista di una società a controllo pubblico, già molteplici e onerosi per loro natura, sono aggravati dall'onere di ricercare un accordo sulle modalità di esercizio del controllo congiunto da parte di enti pubblici che, il più delle volte, sono titolari di partecipazioni esigue e (isolatamente considerate) ininfluenti.

La corte passa al vaglio il piano di revisione straordinaria adottato da un piccolo Comune con popolazione inferiore a 10 mila abitanti e, per questo, non obbligato ad attivare il sistema di controlli sulle partecipate non quotate prescritto dall'articolo 147-quater del Tuel che, al comma 5, vincola soltanto i Comuni al di sopra dei 15 mila abitanti.

Le criticità rilevate

Questa circostanza non sembra aver rilievo per i giudici contabili, che nel prendere in esame le partecipazioni societarie del Comune, per la maggior parte di esigua entità, riscontrano una serie di criticità connesse all'inosservanza degli obblighi imposti dal Dlgs 175/2016 e invitano l'ente locale ad assumere le iniziative necessarie a formalizzare l'esercizio del controllo pubblico congiunto, nonché a valorizzare la partecipazione raggiungendo i necessari accordi con gli altri soci pubblici. Il collegio raccomanda poi all'ente di tenere conto delle partecipazioni indirette detenute per il tramite di società o di organismi controllati congiuntamente nell'ambito dell'analisi delle partecipazioni pubbliche (articolo 20 del testo unico), adottando le conseguenti eventuali iniziative di razionalizzazione.

Tra le criticità rilevate la sezione considera, in primo luogo, la mancata applicazione delle regole di governance previste dall'articolo 11 del Dlgs 175/2016, che indica che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico sia costituito, di norma, da un amministratore unico (comma 2).

In deroga a questo principio, il comma successivo prevede che l'assemblea della società a controllo pubblico possa istituire un Cda composto da 3 a 5 membri, ma questa opzione va introdotta mediante «delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi». La norma prescrive che la delibera debba essere trasmessa alla competente sezione di controllo della Corte dei conti. Richiamando quest'ultimo punto il collegio rileva, a seconda dei casi presi in esame, il mancato aggiornamento degli statuti societari e/o il numero elevato di componenti del Cda, o l'omessa trasmissione alla Sezione della delibera motivata, con cui l'assemblea può istituire un organo amministrativo collegiale ai sensi dell'articolo sopra richiamato.

L'obbligo di monitoraggio

La qualificazione della società come soggetto a controllo pubblico fa scattare un obbligo di monitoraggio più stringente sull'andamento gestionale e sugli obiettivi da perseguire, che il socio pubblico dovrebbe individuare e assegnare alle partecipate di controllo. Questo dovere è imposto per legge a carico dei Comuni con una popolazione superiore a 15 mila abitanti (articolo 147- quater del Tuel), ma, secondo quanto più volte affermato dalla magistratura contabile, questa norma prescrive in realtà un cruscotto di indicatori che, secondo i principi di buona amministrazione, è valevole per tutti i soci pubblici in quanto tali. In ogni caso l'articolo 19 del Dlgs 175/2016 vincola tutti gli enti soci, a prescindere dalle dimensioni, disponendo che «le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale» (comma 5).

In fine la sezione evidenzia la carenza di una ricognizione delle partecipazioni societarie indirette, che non possono essere ignorate là dove queste facciano capo a società soggette a controllo pubblico. Dal parere dei giudici contabili si evince, in definitiva, un cambio di passo nella valutazione dei doveri del socio pubblico nell'ambito delle società a partecipazione pubblica maggioritaria con capitale frazionato, che fa apparire sempre più ridotto il margine di discrezionalità degli enti locali nel disimpegno del processo di razionalizzazione delle partecipate.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

08 Nov 2018

Sulla riforma Madia una deroga ex post senza senso

di Michele Nico

L'emendamento in tema di dismissioni societarie varato dal Governo con l'ultima bozza del disegno di legge di bilancio, che a breve verrà discusso in Parlamento, non prende certo le mosse da una riforma organica al testo unico sulle società partecipate - come nel caso del Dlgs 100/2017 - ma riflette invece la volontà di correre ai ripari per attenuare gli effetti dirompenti del processo di razionalizzazione introdotto dal decreto attuativo della legge Madia.

L'introduzione della proroga delle dismissioni

Il nuovo comma 5-bis inserito dal Ddl bilancione nell'articolo 24 del Dlgs 175/2016 stabilisce che «fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica, che detiene le partecipazioni, è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione». I commi da disapplicare riguardano l'obbligo dell'ente socio di alienare la quota non riconducibile alle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, specificate in dettaglio dall'articolo 4, comma 2, del testo unico (produzione di servizi di interesse generale, autoproduzione di beni e servizi strumentali, servizi di committenza, eccetera.).

Sotto il profilo organizzativo, la partecipazione non può essere mantenuta dalla pubblica amministrazione neppure nei casi indicati dall'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo, ossia allorquando la società risulti priva di dipendenti o abbia un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, oppure se la società non ha conseguito una soglia minima di fatturato nel precedente triennio, o se la società svolga attività analoghe o simili a quelle svolte da altri organismi strumentali. Al ricorrere di questi presupposti, il testo unico impone all'ente socio un riassetto organizzativo finalizzato alla razionalizzazione «mediante fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione».

Ove l'ente abbia deciso la dismissione, in caso di mancata alienazione della quota entro 12 mesi, è disposto che il socio pubblico non possa esercitare i diritti sociali nei confronti della società, salvo il potere di alienare la partecipazione (articolo 24, comma 5).

Quando si può derogare all'obbligo di alienazione

L'emendamento della manovra introduce una deroga al divieto di mantenere le partecipazioni pubbliche non consentite, laddove il socio pubblico, in esito all'analisi svolta con il piano di revisione straordinaria da adottare entro il 30 settembre 2017, abbia ritenuto che la quota societaria non soddisfi i requisiti prescritti dal testo unico. Stando a quanto si legge nel testo del nuovo comma 5-bis, la deroga viene posta «a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche», ma c'è più di qualche ragione per dubitare di questa finalità dichiarata.

Si deve considerare, innanzitutto, che il venir meno dell'obbligo di dismissione ha per oggetto una quota societaria ritenuta non coerente con la ratio legis del Dlgs 175/2016, la cui norma di

principio stabilisce che «le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

È singolare che il legislatore, dopo aver sancito un'articolata casistica per dare attuazione a questo principio, stabilisca ora che le partecipazioni non consentite possano essere mantenute per il solo fatto che abbiano prodotto un utile nel triennio precedente alla ricognizione del 2017, come se ciò che conta fosse soltanto la redditività e la remunerazione del capitale investito.

I rischi della proroga

Una moratoria dell'obbligo di dismissione fino al 31 dicembre 2021 ha poi davvero poco senso. Quali prospettive si aprono allo scadere di questo termine, se non la riproposizione dell'attuale dilemma di dover dismettere partecipazioni che producono reddito a favore dei soci? È inoltre controproducente che la misura correttiva intervenga dopo la scadenza del termine del 30 settembre 2018, dopo che i soci pubblici che non hanno attuato la dismissione delle partecipazioni vietate hanno perso la possibilità di esercitare i diritti sociali nei confronti della società.

Il fatto di cambiare le regole del gioco e di legittimare soltanto ora il mantenimento di queste partecipazioni produce un inevitabile effetto «premiante» per gli enti ritardatari, che non si sono attivati tempestivamente nei termini di legge, nonché un perverso effetto «punitivo» per gli enti soci diligenti, che dopo aver impiegato energie e risorse per dare corso alle cessioni societarie, scoprono oggi che si poteva fare a meno di ottemperare all'obbligo in questione.

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

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

09 Nov 2018

Razionalizzazione delle partecipate, enti soci alla prova del prossimo piano ordinario

di **Ciro D'Aries**

Entro il prossimo 31 dicembre entra a regime l'obbligo annuale per gli enti pubblici di sottoporre a un processo ordinario di razionalizzazione le proprie partecipate secondo quanto stabilito dall'articolo 20 del testo unico, adottando, se del caso, un piano specifico corredato da un'apposita relazione tecnica, da trasmettere alla struttura del Mef e alla Corte dei conti. Secondo il comma 11 dell'articolo 26 del testo unico, il processo deve riguardare le partecipazioni, dirette e indirette, possedute al 31 dicembre 2017.

I principi applicabili

Ai fini del piano ordinario valgono i principi di efficacia, efficienza ed economicità che gli enti soci devono perseguire nella gestione delle proprie partecipate nonché le prescrizioni del comma 2 dell'articolo 20 del testo unico, portando, gli enti stessi, a valutare quali modalità intraprendere, tra cui:

- un processo di razionalizzazione "economica", nel caso di mantenimento consentito in relazione a quanto stabilito dall'articolo 4 del testo unico, valutando su quali leve esercitare la razionalizzazione stessa, come ad esempio: contenimento dei costi, nuove modalità di acquisto di beni e servizi, riorganizzazione della società interessata, eccetera. Il processo potrebbe essere messo in collegamento con l'articolo 19, commi 5 e 6 che impone agli enti soci di fissare specifici obiettivi, annuali e pluriennali, sul complesso di funzionamento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale;
- fusione;
- liquidazione;
- cessione della partecipazione.

È evidente come una partecipazione debba essere continuamente monitorata, non solo da un punto di vista gestionale e di controllo, ma anche in termini di «convenienza complessiva», appunto, di mantenimento della stessa; mantenimento che non può darsi per acquisito e permanente, ma, viceversa, da sottoporre a una "rivisitazione" oramai obbligatoria - almeno annuale - per la valutazione degli elementi.

Anche se la scadenza di fine anno sembra lontana, occorre considerare la complessità del nuovo adempimento e dell'iter che occorre seguire per arrivare alla comunicazione ufficiale al Mef e alla Corte dei conti.

Le modalità di compilazione del piano

Nel piano ordinario e nella relazione occorre che siano dimostrati le modalità e gli strumenti per raggiungere i livelli desiderati, secondo tempistiche ben definite, in modo che da tale modus operandi nascano veri obiettivi di razionalizzazione da monitorare periodicamente in occasione dei successivi piani ordinari annuali. E così, in effetti, ogni anno, successivamente, gli enti dovranno relazionare sull'attuazione del piano adottato.

Appare, comunque, logico che in ogni piano ordinario annuale vengano riportati i risultati

progressivi dei piani precedenti nonché le misure adottate – comunque - nell'anno di riferimento nonché quelle che si intendono adottare ma che ancora non sono ultimate, in modo che si crei un collegamento tra i piani stessi, senza un riferimento temporale “rigido” riferito alla fine dell'anno precedente.

Il format applicabile

Non si sa ancora se la Corte, così come per il piano straordinario, intende proporre un format specifico per quello ordinario. Nel silenzio, prevarrebbe comunque l'utilità dell'utilizzo del “vecchio” format, facendo presente che quello proposto dalla Corte potrebbe essere ben più arricchito e articolato. Meglio sarebbe, infatti, personalizzare il proprio processo «di razionalizzazione» articolando in maniera flessibile il prossimo piano annuale, ad esempio, ripercorrendo brevemente i vari piani degli anni precedenti, descrivendo ciò che è stato realizzato in termini di obiettivi ufficiali da raggiungere, fare la fotografia attuale delle partecipazioni (e non solo di quelle al 31.12.2017) e descrivere le misure «effettive-operative» di razionalizzazione da intraprendere con l'esplicitazione dei concreti risultati da raggiungere e i tempi necessari.

L'assenza di partecipazioni comporta, comunque, una espressa comunicazione alla struttura di cui sopra e alla Corte dei conti competente per territorio.

Le sanzioni applicabili

La non osservanza delle misure di comunicazione dei piani ovvero la loro mancata adozione comporta l'applicazione delle specifiche sanzioni (sanzione amministrativa da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 500.000, salvo l'ulteriore danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile). Per gli enti soci è sicuramente importante partire da subito nel pianificare il prossimo piano, coinvolgendo in pieno i vari attori tramite il proprio ufficio partecipate che, oramai, non ha più scusanti per «non partire».

Le novità previste dalla legge di bilancio 2019

L'articolo 51 del disegno di legge di bilancio per il prossimo esercizio prevede, all'articolo 51, il rinvio – dal 30 settembre 2018 al 31 dicembre 2021 - del termine per l'alienazione delle quote/azioni di cui al precedente piano straordinario, a condizione che nel triennio precedente alla ricognizione la partecipata interessata abbia prodotto un risultato positivo. A seguito del richiamo, nell'articolo 20 del testo unico, di quanto previsto all'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9, la disposizione dovrebbe applicarsi anche alle nuove procedure di alienazione, superando, così, il termine iniziale – stretto – di un anno dalla ricognizione.

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

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

09 Nov 2018

Partecipate: il dribbling fra revisione ordinaria, straordinaria e correttivi in manovra

di Enrico Meucci (*) - Rubrica a cura di Ancrel

Dopo la riforma del 2016, la disciplina delle società a partecipazione pubblica è stata integrata da norme regolamentari nel 2017 e nel 2018, nonché coordinata con altre iniziative legislative di riforma.

La revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche

I Dlgs 175/2016 e 100/2017 imponevano agli enti pubblici proprietari una revisione straordinaria di razionalizzazione delle loro partecipate, ai fini di dismissione o risanamento, inviando una serie di informazioni al ministero dell'Economia e alle sue strutture tecniche.

La maggioranza degli enti ha portato a termine la revisione, mentre una parte è rimasta inadempiente per la volontà di non procedere a razionalizzazioni né dismissioni. Conseguentemente il Mef, con la struttura di monitoraggio delle partecipazioni pubbliche, istituita presso il dipartimento del Tesoro, a maggio 2018 ha inviato richieste di chiarimenti inizialmente a circa 200 amministrazioni pubbliche selezionate per rilevanza, per le società da questi possedute e che risulterebbero non avere i requisiti per proseguire la loro attività in ambito pubblico (comunicato stampa Economia n. 86/2018).

Nel comunicato si conferma la stima di circa un terzo delle società pubbliche che saranno interessate da interventi di dismissione, relativi alla situazione normativa, finanziaria ed economica non più in linea né con le norme di legge, né con le regole di sana amministrazione. A breve ci saranno ulteriori richieste di chiarimenti, anche per le altre amministrazioni pubbliche ancora non interessate.

Il ministero, dopo aver recepito il quadro completo della situazione delle partecipazioni pubbliche, sicuramente adotterà provvedimenti di razionalizzazione del settore, probabilmente con legge.

Il personale delle società

Riguardo al personale delle società a partecipazione pubblica esisteva il divieto di assunzione fino al 30 giugno 2018, salvo le assunzioni di chi era segnalato negli specifici elenchi previsti dalla legge e stilati da Regioni e Province autonome come «eccedentario», elenchi peraltro previsti dalla norma.

Anpal (Agenzia nazionale politiche attive del lavoro) aveva fornito nel corso dei primi mesi del 2018 specifiche indicazioni in merito all'elenco del personale eccedente, istituito in applicazione del Dlgs 175/2016 (articolo 25).

Il 30 giugno 2018, però, il termine che imponeva alle società a partecipazione pubblica di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato attingendo dagli appositi elenchi e secondo la procedura prevista dal Dlgs 175/2016 (articolo 25 e seguenti), è scaduto, come anche previsto dal decreto ministeriale 9 novembre 2017, che regola e attua la materia del personale delle società a partecipazione pubblica, chiudendo una fase transitoria peraltro piuttosto confusa sia

nei termini che nelle modalità di attuazione.

Dal 1° luglio 2018, quindi, le società a controllo pubblico, fermo restando le norme e i vincoli del Dlgs 175/2016 (articolo 19) e norme correlate in materia di assunzioni di personale, non sono più obbligate ad assumere dipendenti a tempo indeterminato attingendo dagli elenchi. Il problema si riproporrà fortemente al momento in cui il ministero dell'Economia avrà definito il quadro generale delle società a partecipazione pubblica per la definitiva razionalizzazione ed eventuale successiva dismissione.

La correlazione della riforma fallimentare con il Dlgs 175/2016

Con la riforma Madia delle società partecipate da pubbliche amministrazioni, sia con il Dlgs 175 del 2016, sia con la parziale integrazione del Dlgs 100/2017, si rendevano queste società soggette alle ordinarie norme fallimentari in caso di crisi di impresa (articolo 14 e 6 del Dlgs 175/2016).

Infatti, vanno seguiti alcuni obblighi normativi nel tentativo di prevenire le crisi d'impresa, riassumibili brevemente così:

A) L'azienda/società partecipata pubblica deve dotarsi di idonee strumentazioni di valutazione e misurazione del rischio di crisi aziendale, con parametri oggettivi contenuti in regolamenti interni e codici di condotta, verificati da uffici di controllo interno per prevenire quanto prima possibile crisi aziendali irreversibili;

B) Qualora dall'esame dei parametri di rischio emergano criticità, l'organo di gestione deve adottare immediatamente provvedimenti correttivi necessari a evitare l'aggravamento della crisi, incombente, e correggere l'andamento attraverso l'adozione di un piano di risanamento, che contempra l'esistenza di comprovate e concrete prospettive di recupero e risanamento economico;

C) La mancata adozione del piano e dei correlati provvedimenti concretizza la fattispecie delle gravi irregolarità con denuncia al Tribunale competente, come previsto dall'articolo 2409 del codice civile, a carico degli organi della partecipata.

Ora, con gli schemi dei decreti attuativi della riforma della legge fallimentare (detta «Rordorf») in corso di pubblicazione, si verifica il fatto che una riforma di carattere civilistico prenda spunti dalla riforma di carattere pubblico e/o pubblicistico.

Infatti il testo dello schema del codice della crisi di impresa e della insolvenza, all'articolo 3 prevede che l'imprenditore deve adottare misure idonee a rilevare tempestivamente lo stato di crisi e assumere senza indugio le iniziative necessarie a farvi fronte. L'imprenditore collettivo deve adottare un assetto organizzativo adeguato in base all'articolo 2086 del codice civile, ai fini della tempestiva rilevazione dello stato di crisi e dell'assunzione di idonee iniziative. Quanto sopra altro non è che l'attuazione delle norme riassunte al punto A).

I parametri di rischio

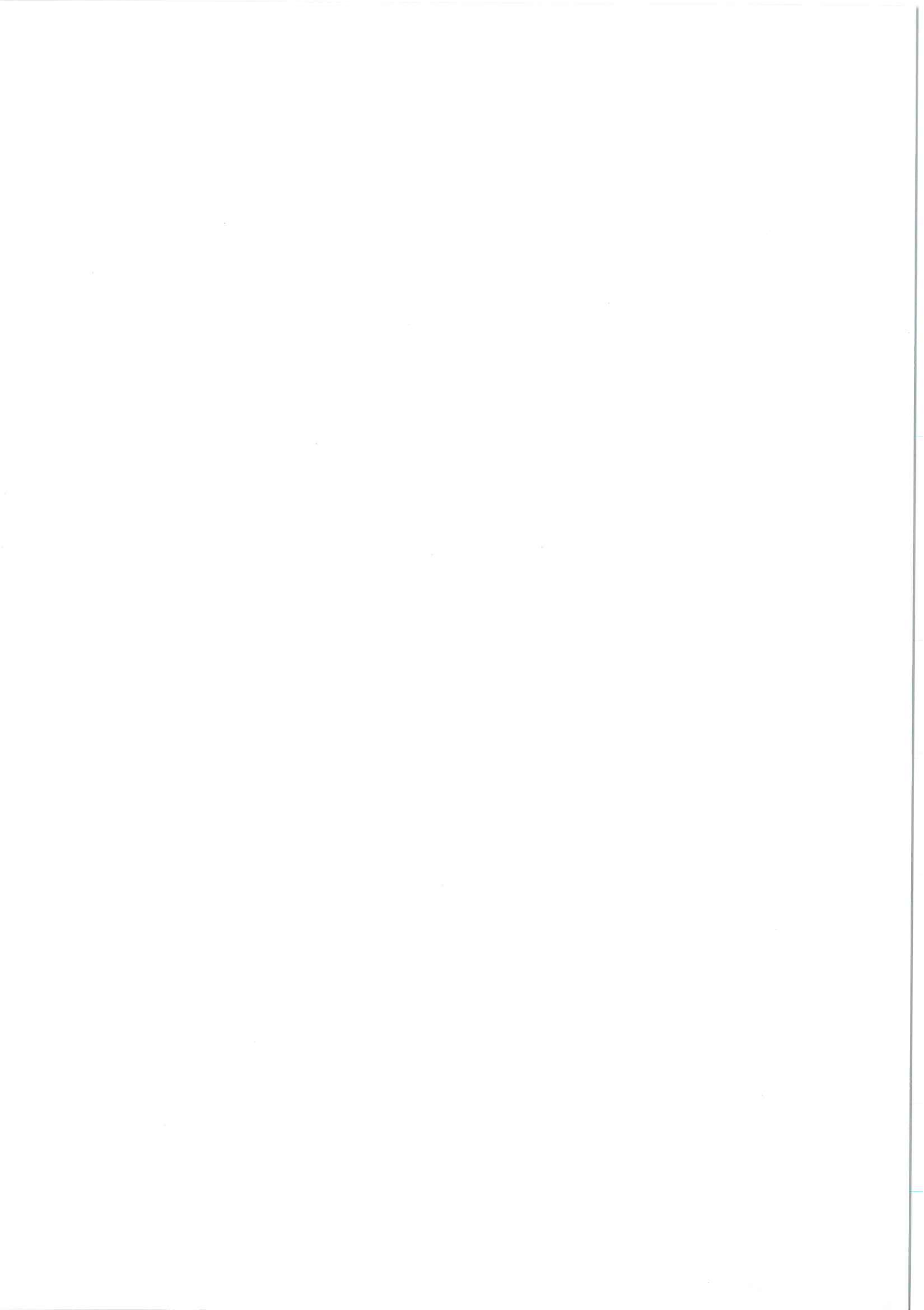
Riguardo al punto B), gli idonei parametri di rischio per le partecipate pubbliche, individuati dall'organo di gestione della società, nello schema della riforma fallimentare vengono citati all'articolo 13 quali indicatori della crisi, questa volta demandati per la determinazione all'organo tecnico, cioè il consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Qualora i parametri, delle società pubbliche, siano indice di criticità gestionale l'organo di gestione deve adottare subito i correttivi necessari per evitare l'aggravamento della crisi e correggere l'andamento aziendale. Nella riforma fallimentare se i parametri determinati dal Cndcec non fossero aderenti alla situazione dell'impresa questa deve attivare immediatamente, attraverso i propri organi gestionali e di controllo, la procedura di allerta attraverso l'organo di composizione delle crisi, primo passaggio per evitare crisi ben più profonde e aggravamento anche a carico di terzi creditori.

Per quanto detto al punto C), questo è già previsto anche per le società di carattere privato, sia pur con caratteristiche diverse. Per questi motivi e altre specifiche anche contabili-finanziarie, come per esempio l'inclusione in un bilancio consolidato in capo all'ente proprietario delle partecipazioni, consolidato formato con il metodo contabile economico/patrimoniale la gestione

delle società pubbliche con i suoi effetti giuridici si sta avvicinando sempre di più in forma sostanziale e regolamentare a quella delle società di carattere privato.

() Revisore enti locali*

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



Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

15 Nov 2018

Amministratori e dipendenti sfuggono alla Corte dei conti se la società non è in house

di Domenico Irollo

L'azione diretta al risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto delle condotte illecite dei propri amministratori e dipendenti deve essere promossa dinanzi alla giurisdizione ordinaria e non a quella contabile, a meno che non si tratti di società in house. È quanto rimarcato nella sentenza n. 230/2018, per effetto della quale la Corte dei conti della Toscana ha declinato la propria competenza in favore del giudice ordinario.

Il caso

Una dipendente di una farmacia comunale che apparteneva a una società per azioni partecipata in via quasi totalitaria da alcuni Comuni del pistoiense è stata condannata in sede penale per peculato e truffa per essersi impossessata di parte degli incassi e di prodotti farmaceutici che venivano poi venduti nella parafarmacia del marito, nonché per aver falsamente attestato uno stato di malattia per giustificare un periodo di assenza dal servizio. Sulla stessa vicenda, la dipendente è stata quindi chiamata dalla Procura contabile fiorentina a rispondere di danno erariale, in relazione ai pregiudizi patrimoniali e non patrimoniali (danno all'immagine) provocati alle municipalità in quanto socie della Spa danneggiata.

La decisione

Il collegio giudicante, rifacendosi ai principi delineati nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di cassazione a sezioni unite, recepiti dal legislatore nell'articolo 12 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Dlgs 175/2016), ha tuttavia negato la propria competenza a decidere sulla vertenza. Nello specifico, è stato rimarcato come la Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione diretta a far valere la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti per i danni da essi cagionati al patrimonio sociale solo quando si tratti di società in house, precisando che per questa tipologia di società si deve intendere quella:

- costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente questi enti possono essere soci;
- che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti;
- la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici, così da implicare una subordinazione dei suoi esponenti alla volontà del controllante al punto da renderla assimilabile ad una sua articolazione interna.

In caso contrario, non si configura un rapporto di servizio tra l'ente pubblico partecipante e l'amministrazione della società partecipata, il cui patrimonio sia stato compromesso dall'atto di mala gestio. Né sussiste un danno qualificabile come «danno erariale», ma solo un danno sofferto da un soggetto privato (appunto la società), riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non certo ai singoli soci, pubblici o privati, i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi e assorbiti nell'unico patrimonio sociale. Ciò posto, la Corte ha rilevato come la Spa in questione difettesse quanto meno del requisito della partecipazione totalitaria pubblica, dal momento che il suo

statuto prevede che oltre agli enti locali possono essere soci anche i dipendenti, tant'è che in effetti una quota del capitale, ancorché infinitesimale (inferiore all'1%), era nella titolarità di soggetti privati.

A margine, giova sottolineare che in ogni caso spetta invece al giudice contabile il sindacato sulla responsabilità del rappresentante dell'ente pubblico partecipante al sodalizio che, con dolo o colpa grave, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio non promuovendo, a esempio, l'azione sociale di responsabilità (articoli 2395, per le società azionarie e 2476 per le Srl, del codice civile) ipotesi per cui è sempre configurabile un danno diretto dell'ente pubblico per effetto del pregiudizio arrecato al valore della partecipazione societaria.

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

La controriforma Madia nessuna partecipata si porta via

LA LEGGE DI BILANCIO CAMBIA LA NORMA SULL' ALIENAZIONE DELLE SOCIETÀ PARASTATALI PER SALVARE CARROZZONI E POLTRONIFICI. Nel caotico insieme di disposizioni inserite nel disegno di legge di Bilancio presentato al Parlamento, un articolo ha dato il colpo di grazia a una delle (poche) iniziative di revisione della spesa degli ultimi anni: la riforma Madia delle società partecipate. Con questo articolo viene stabilito che le amministrazioni pubbliche potranno mantenere le partecipazioni in tutte le società che nella media degli ultimi tre anni hanno avuto un utile (fino al 2021, ma si sa che in Italia dopo un rinvio ne arriva sempre un altro). Con questa disposizione si stravolge completamente la riforma Madia, ma per capire i dettagli della faccenda occorre partire dall' inizio della storia. In termini generali, la riforma Madia obbligava le amministrazioni pubbliche a liberarsi delle partecipazioni in società che non svolgevano attività di interesse pubblico, che non servissero per la realizzazione di opere pubbliche o che non producessero beni e servizi strumentali alla pubblica amministrazione. In realtà, anche altri criteri imponevano l' alienazione delle partecipazioni: si chiudevano, per esempio, le famose "scatole vuote", cioè partecipate con bassissimo fatturato, più membri del consiglio di amministrazione che dipendenti, eccetera. Insomma, si chiudevano finalmente i veri poltronifici. Certo, la riforma non era comunque perfetta: il criterio dell'"interesse pubblico" restava in particolare troppo vago e le amministrazioni pubbliche erano state capaci di far rientrare tra le attività di interesse pubblico parecchie società nelle quali volevano ad ogni costo detenere le partecipazioni. A titolo di esempio, è emblematico il caso del comune di Bologna che ha potuto mantenere la partecipazione indiretta in due società operanti a Hong Kong e a Parigi, entrambe attive nel restauro e digitalizzazione di materiale audiovisivo e cinematografico. Ora, è chiaro che, in nome della cultura, le due società svolgono un' attività di interesse pubblico. Non invece è chiaro perché la pubblica amministrazione debba partecipare alla proprietà di società che svolgono questo tipo di attività. Detto ciò, non tutto era



perduto. Infatti, non per tutte le partecipate le amministrazioni avevano fatto valere la ragione dell' interesse pubblico, e per alcune partecipazioni era effettivamente stata deliberata l' alienazione. Così, con un comunicato stampa francamente un po' troppo trionfale del novembre 2017, il governo aveva sottolineato che delle 4701 società a partecipazione diretta delle amministrazioni pubbliche, circa un terzo sarebbe stata interessata da interventi di dismissione. Seppur con diverse criticità, si trattava davvero di un primo risultato. A disfare questo processo ci ha pensato il disegno di legge di Bilancio presentato al Parlamento. Se il testo dovesse essere confermato, verrebbe consentito alle amministrazioni di mantenere tutte le partecipazioni in società che hanno registrato un utile nella media degli ultimi tre anni. Non sarebbe più un problema, quindi, il fatto che la società partecipata produca servizi inutili per il perseguimento dell' interesse pubblico oppure che abbia più amministratori che dipendenti o un bassissimo fatturato: se il testo diventerà legge, le amministrazioni potranno tenere qualunque partecipazione, a patto che la partecipata non sia in perdita. Ora, qualcuno dirà che se la partecipata non è in perdita non c' è un vero motivo per cui l' amministrazione debba liberarsene. E invece esistono almeno tre motivi per cui il criterio del non fare perdite è del tutto inadeguato. Primo, il fatto che una partecipata registri utili non significa che il saldo per la pubblica amministrazione sia positivo. Infatti, le partecipate possono essere finanziate dalle amministrazioni pubbliche grazie a varie forme di finanziamento o a contratti di servizio, i cui oneri a carico dell' amministrazione spesso eccedono gli utili che vengono redistribuiti alla stessa. Secondo, il fatto che una società abbia avuto risultati positivi in passato non assicura certamente che gli stessi risultati si manifestino in futuro. Se gli utili non dovessero verificarsi negli anni successivi, e se per qualunque motivo la società dovesse cominciare a registrare perdite, il danno per le casse dell' amministrazione potrebbe diventare importante e, in alcuni casi, difficili le da sopportare. A questo proposito sia chiara una cosa: se dopo un periodo in utile la società dovesse iniziare a registrare perdite, la partecipazione dovrebbe essere alienata anche secondo le nuove modifiche alla riforma Madia. Ma dal primo anno di registrazione delle perdite al momento dell' alienazione, i costi per l' amministrazione potrebbero essere ingenti! Terzo, finché si concederà alle amministrazioni pubbliche di avere partecipazioni non strettamente indispensabili, rimarrà vago il confine tra ciò che è pubblico e ciò che è privato, esponendo i denari dei contribuenti a iniziative degli amministratori locali dominate da logiche (almeno in alcuni casi) poco chiare. Sarebbe quindi auspicabile che questa nuova disposizione inserita nel disegno di legge di Bilancio non venisse approvata dalle camere e che venissero invece posti limiti precisi e stringenti alle partecipazioni pubbliche, in modo da cancellare finalmente le molte poltrone a disposizione della politica e degli interessi interni alle amministrazioni locali. Questo sì che sarebbe un duro colpo per le realtà fortemente dominate da logiche clientelari. Per ora, ciò che rimane dalla legge di Bilancio appena presentata è quindi solo l' occasione perduta di rompere con le vecchie abitudini del passato: si sta cercando di cambiare la riforma Madia, proprio affinché nulla cambi. Carlo Valdes.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

20 Nov 2018

Partecipate, sulla revisione straordinaria dati al Mef entro il 7 dicembre con l'incognita della deroga

di Stefano Pozzoli

Partono le rilevazioni del ministero dell'Economia sulla revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche. La Struttura di monitoraggio del dipartimento del Tesoro chiede alle pubbliche amministrazioni che nel piano di razionalizzazione hanno previsto di cedere delle partecipazioni di comunicare entro il 7 dicembre che cosa in concreto hanno realizzato. La comunicazione andrà fatta tramite la nuova funzionalità «Attuazione alienazioni e recessi» dell'applicativo «Partecipazioni».

I dati da trasmettere

Gli enti interessati dovranno comunicare, per ciascuna partecipazione di cui si è deliberato di procedere alla dismissione, le informazioni relative al tipo di procedura avviata, allo stato della procedura, alla data di avvio della procedura e all'ammontare del corrispettivo percepito o, comunque, del valore di liquidazione. Sulle cessioni effettivamente realizzate non dovrebbero esserci problemi a dare le informazioni previste, così come nel caso di liquidazione della società di dare notizia dello stato di avanzamento dei lavori e del saldo atteso alla conclusione dei lavori. È chiaro, però, che per quanto riguarda le ipotesi di recesso, per le partecipazioni mediamente in utile nel triennio, si deve prendere atto che al momento vi è un problema di coordinamento normativo con la legge di bilancio, che se non verrà modificata pare non ammettere il recesso ex articolo 24, comma 5. Per le società mediamente in perdita, invece, visto che la procedura di recesso per norma prende avvio a un anno dalla approvazione del piano, è chiaro che a dicembre le pubbliche amministrazioni potranno soltanto comunicare se hanno sollecitato o meno le società al rispetto della disciplina prevista e, solo se l'organo di amministrazione è stato particolarmente tempestivo, quale sarà il valore di liquidazione.

La revisione ordinaria

È comunque chiaro che fare il punto della situazione è in ogni caso un elemento conoscitivo importante, e sembrerebbe così risolto il dubbio relativo alla rendicontazione del piano "straordinario". La Struttura del Mef dà poi una buona notizia alle pubbliche amministrazioni coinvolte nei processi di razionalizzazione: la comunicazione dell'esito della razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2017 si integrerà con la consueta rilevazione annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti, condotta dal Tesoro in base all'articolo 17 del Dl 90/ 2014 e condivisa con la Corte dei conti. Per rendere possibile l'integrazione tra i due adempimenti, il ministero dell'Economia precisa che è in corso di sviluppo un ulteriore aggiornamento dell'applicativo «Partecipazioni» e che la data di apertura della rilevazione sarà comunicata appena possibile. È apprezzabile questo ulteriore sforzo di semplificazione, una filosofia che pare caratterizzare l'operato del Mef e della Corte dei Conti in questi ultimi anni.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

26 Nov 2018

Tagliole incrociate sulle società in perdita

di Stefano Pozzoli

Tra le norme figlie di una visione punitiva degli amministratori di società pubbliche primeggiano certo le previsioni che riguardano chi dirige aziende in perdita. Disposizioni, peraltro, che sono andate stratificandosi nel corso degli anni, con distorsioni evidenti. L'ultima arrivata è quella contenuta nell'articolo 21, comma 3 del Dlgs 175/2016, dove si ripropone una disposizione già prevista nella legge di stabilità 2014 (comma 554 della legge 147/2013).

La sanzione immaginata per il reprobato, questa volta, è di natura pecuniaria, e prevede il taglio del 30% ai compensi degli amministratori di società controllate, titolari di affidamenti diretti oltre all'80% del valore della produzione, che chiudano tre esercizi in perdita.

Viene statuito, ancora, che «il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori», con una deroga quando il risultato negativo è comunque coerente con un piano di risanamento già approvato. In sostanza questa norma parrebbe avere effetti limitati quasi esclusivamente alle società in house, e limitatamente a quando l'andamento sia peggiore del piano approvato, tenendo conto del fatto che non meriti una penalizzazione l'organo di amministrazione che si trovi ad attuare un piano di risanamento e che ne rispetti gli impegni. Purtroppo, però, resta tuttora in vigore l'articolo 1, comma 734 della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006), che testualmente recita: «Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi».

La norma, aveva nel tempo subito due depotenziamenti. La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 159/2008, aveva statuito l'illegittimità della parte in cui si riferiva alle Regioni e alle Province autonome. Una norma del 2009, ancora, (la lettera f) dell'articolo 71, comma 1 della legge 69/2009, che, in un gioco di rimandi, aveva novellato il comma 32-bis dell'articolo 3 della legge 244/2007) statuiva che il comma 734 andava interpretato «nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali».

Il Dlgs 175/2016, però, non è chiaro se per svista o per malizia, è intervenuto solo parzialmente su queste disposizioni, abrogando, con l'articolo 28, comma 1, lettera f), proprio ed esclusivamente la norma di interpretazione autentica, che era appunto intesa a temperarne gli effetti, mentre ha lasciato in vita il comma 734 della legge finanziaria 2007, che quindi è tuttora in vigore e di fatto ripotenziato. Curiosamente, perciò, accanto alla norma del Testo Unico, permane in essere l'ulteriore sanzione di una inconfiribilità generale anche se temporanea (da uno a tre anni seconda di quando la società abbia maturato il triennio di perdita) per chi abbia, a prescindere dalla causa, guidato per tre anni consecutivi una società in perdita a partecipazione pubblica, anche se non controllata.

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

26 Nov 2018

Da Mef e Corte dei conti controlli a tutto campo sul taglia-partecipate - Via alle Linee guida

di Stefano Pozzoli

Via libera alle Linee guida di Mef e Corte dei conti sul monitoraggio della razionalizzazione delle partecipate. Alle Linee guida è allegato uno schema tipo, in formato editabile, per la redazione del provvedimento di razionalizzazione delle partecipazioni - detenute al 31 dicembre 2017 - che le Pa devono adottare entro fine anno (articolo 20 del Testo unico). Viene inoltre confermato che, per quanto riguarda le partecipazioni detenute al 31 dicembre 2017, l'adempimento previsto dal Testo unico si integra con la rilevazione annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti, condotta dal Tesoro come previsto dall'articolo 17 del Dl 90/2014. Attraverso l'applicativo «Partecipazioni» del Portale Tesoro andranno trasmessi l'esito della razionalizzazione periodica e i dati richiesti per il censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti. Mef e Corte dei Conti con le linee guida danno una serie di chiarimenti.

Consorzi e partecipazioni indirette

Dipartimento e Corte dei Conti tramite le linee guida danno una serie di chiarimenti su temi che hanno suscitato dubbi interpretativi. Per prima cosa si precisa che i consorzi tra Comuni devono adottare i piani di razionalizzazione periodica. Non sono oggetto di razionalizzazione le partecipazioni degli enti comunali in quei consorzi. Ovviamente gli enti che devono redigere il proprio piano, né le loro partecipazioni, non saranno destinatari dei piani di altre Pa.

Le linee guida ribadiscono che nei piani dovranno risultare anche le «partecipazioni indirette», ovvero sia le partecipazioni detenute da una Pa «tramite una società o un organismo controllati dalla medesima» sia le partecipazioni detenute in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più pubbliche Amministrazioni.

Controllo congiunto

Nel caso di controllo congiunto, le amministrazioni «sono invitate a utilizzare opportune modalità di coordinamento (tra queste, ad esempio, la conferenza di servizi) per determinare una linea di indirizzo univoca sulle misure di razionalizzazione da adottare, da rendere nota agli organi societari». Viene ancora precisato quali siano le voci rilevanti per la definizione di fatturato che tanto aveva fatto discutere per le holding e le esercenti attività di natura finanziaria. Le linee guida, ragionevolmente, adottano una interpretazione estensiva, facendovi rientrare tutte le voci di ricavo proprie di tali attività.

Società quotate

Le linee guida si soffermano, infine, sulle emittenti obbligazioni sui mercati regolamentati. Si precisa che se una società ha avviato la procedura di quotazione di strumenti finanziari dopo il 23 settembre 2016, non è una società quotata ai sensi del Tusp. Ancora, «non può essere considerata quotata la società che, pur avendo adottato entro la data del 30 giugno 2016 atti volti all'emissione di strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, non ha concluso il

procedimento di quotazione entro il 23 settembre 2017». Anche per chi è rientrato in questi termini, però, i benefici sono temporanei: «se una società ha emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, la società cesserà di essere considerata 'quotata' dal momento della scadenza dei predetti strumenti finanziari».

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

COMUNI

Partecipate, chiuse 1.654 mini imprese locali

La giungla delle partecipate comunali si sfolta: cessioni, liquidazioni, chiusure e fusioni hanno interessato 1.654 società (quasi tutte di piccole dimensioni), il 30,7% delle 5.374 imprese attive prima della riforma Madia. Lo rivela un'indagine Anci-Ifel.

Gianni Trovati — a pag. 2

Gianni Trovati

ROMA

La giungla delle partecipate comunali si sfolta. Perde rami e rametti e soprattutto riduce davvero le proprie dimensioni. Il censimento ufficiale è appena partito, il ministero dell'Economia ha chiesto a tutte le Pa di mandare i dati entro il 7 dicembre. Ma i numeri dei Comuni, che sono i grandi protagonisti nel mondo delle partecipazioni pubbliche, cominciano a emergere. E dicono che i «piani di razionalizzazione» hanno lavorato davvero di forbice: cessioni, liquidazioni, chiusure e fusioni hanno interessato 1.654 società, il 30,7% delle 5.374 attive prima della riforma. E siccome tra le «razionalizzazioni» possibili c'era anche la fusione, che fa nascere un'azienda nuova da due vecchie, il saldo finale fra le 1.654 aziende estinte e le 595 nuove nate è un taglio complessivo del 20%. Il quadro ha colori ancora più netti quando ci si concentra sui soli capoluoghi di Provincia: lì i tagli hanno riguardato 568 società, il 37% delle aziende partecipate dai sindaci.

A mettere in fila i dati è un monitoraggio dell'Ifel, la fondazione dell'Anci per la finanza locale (oggi terrà la sua assemblea nazionale), che sarà pubblicato nei prossimi giorni. I numeri arrivano dall'interrogazione delle banche dati del Cerved Pa, che censiscono le aziende attive nel cui capitale è presente una pubblica amministrazione. E spiegano che i «piani di razionalizzazione» chiesti dalla ri-

Tagliate 1.654 mini partecipate locali

L'anticipazione. Dall'indagine Anci-Ifel i primi risultati della razionalizzazione: cedute o fuse il 31% delle aziende

Uiter. Entro il 30 settembre i sindaci hanno dovuto attuare la riforma Madia - Tagli a mini-aziende e realtà commerciali

forma Madia non si sono limitati a un maquillage di facciata, com'era invece capitato ai tentativi precedenti di battere la stessa strada. Con un limite: la tagliola si è abbattuta sulle partecipate più piccole, ha cancellato un po' di seggiole in cda e collegi sindacali, ma è rimasta lontana dalle aziende che aprono i buchi più grandi nei bilanci. Per quel problema, la cura è un'altra. A cadere sotto i colpi della razionalizzazione sono state nel 43,8% dei casi aziende attive in servizi di «interesse generale», un'etichetta ampia che abbraccia tutti i servizi pubblici, il 27,9% delle operazioni ha riguardato le «strumentali», che lavorano per le Pa proprietarie, mentre per l'altro 28,3% i database non specificano il settore di attività, segno che si tratta in genere delle tante micro-aziende negli ambiti più disparati. Spesso, le aziende sono state privatizzate con l'abbandono da parte dei Comuni delle loro quote di minoranza. «Noi abbiamo venduto la società di commercializzazione del gas e le farmacie - riflette per esempio il presidente dell'Ifel Guido Castelli, sindaco di Ascoli Piceno - perché vendere gas o farmaci non è certo mestiere del Comune. Nel complesso queste razionalizzazioni sono state utili e bisogna procedere. Ma occorre anche smettere di pensare alle partecipate solo come fonti di spreco, perché i numeri dei bilanci dicono altro».

Per capire a che punto siamo davvero nel dibattito infinito sulle partecipazioni locali serve un breve riassunto delle puntate precedenti. Tutto nasce dal Testo unico delle società pubbliche del 2016, che ha imposto alle Pa con qualche partecipazione in portafoglio di scrivere un «piano straordinario di razionalizzazione» per tagliare o uscire da due tipi di società: quelle estranee alle «finalità istituzionali» dell'ente proprietario, per evitare che sindaci o presidenti di Provincia e Regione continuino a vendere prosciutti o vino facendo concorrenza sleale ai privati, e quelle troppo piccole (con meno di 500mila euro di fatturato, o con meno dipendenti che amministratori). Nel mirino, fuori dai servizi pubblici come trasporti, rifiuti o acqua, anche le aziende in perdita strutturale. I piani andavano presentati entro il 30 settembre 2017, e attuati nei dodici mesi successivi. E la noti-

zia, stando ai primi numeri, è che le società sono state tagliate davvero.

Come mai? La differenza fondamentale rispetto ai tentativi precedenti risiede nel fatto che la riforma del 2016 ha fissato dei parametri oggettivi per individuare le partecipate da abbandonare. Parametri a volte poco coraggiosi, concentrati come sono sulle realtà più piccole, ma inderogabili. Il tentativo di rinviare il tutto di un anno, spuntato nel Milleproroghe, è stato abbandonato rapidamente, e la moratoria di tre anni per le mini-società con i conti in ordine, infilata nella manovra, entrerà in vigore solo a gennaio, cioè tre mesi dopo i termini entro cui le società fuori regola andavano chiuse o vendute. Nei fatti, si tratta di un intervento su misura per salvare le partecipazioni in Ascoholding, la società che controlla Ascopia-ve (l'azienda nordestina di distribuzione dell'energia), finita al centro di una battaglia fra amministrazioni.

gianni.trovati@ilssole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

PAROLA CHIAVE

Piani di razionalizzazione

I «piani di razionalizzazione straordinaria» sono stati imposti dalla riforma Madia per tagliare le partecipazioni della Pa in società fuori regola perché estranee alle finalità istituzionali dell'ente o troppo piccole per rispettare i nuovi parametri. Il piano, presentato entro il 30 settembre 2017, aveva 12 mesi di tempo per essere l'attuato



Non solo sprechi
Per il presidente dell'Ifel Guido Castelli, sindaco di Ascoli queste razionalizzazioni sono «utili» e si deve procedere. Ma smettendo di pensare «alle partecipate solo come fonti di spreco»

La galassia delle società e delle partecipazioni comunali

4.313

LE PARTECIPATE NEL 2018

Il comparto delle società partecipate dei Comuni è diminuito di circa il 20%: nel 2015 erano 5.374

91.966

LE PARTECIPAZIONI NEL 2018

Quelle comunali erano 127.262 nel 2015. Si riducono le indirette (da 102.348 a 55.149) crescono le dirette (da 24.914 a 36.817)

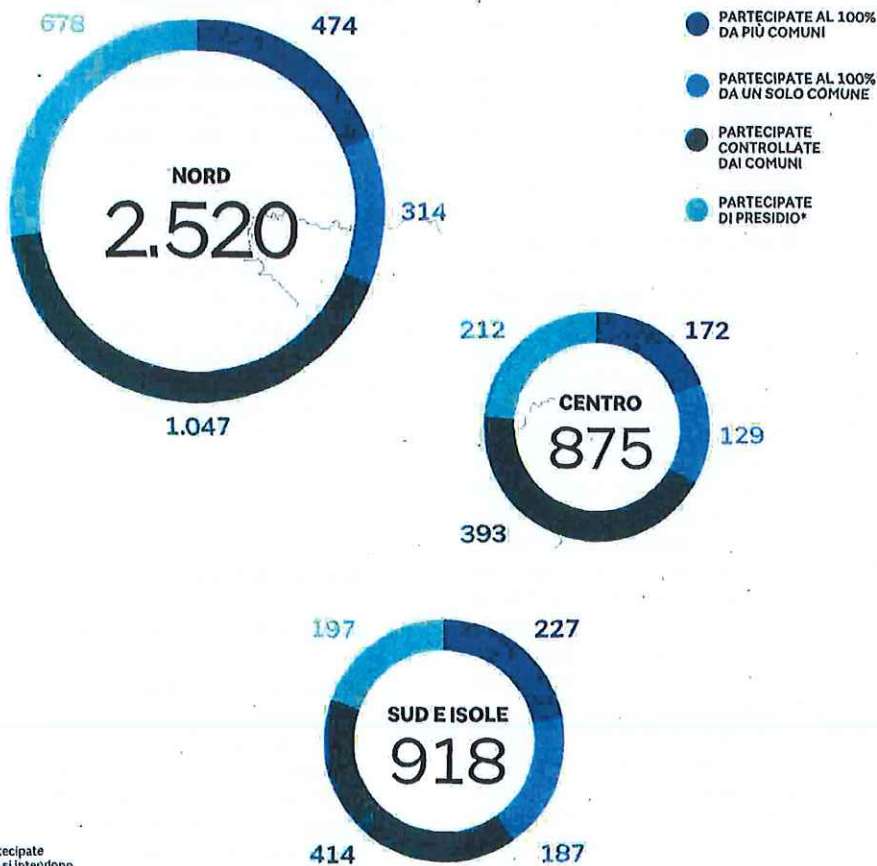
7.640

COMUNI CON PARTECIPAZIONI

Non cambia di molto la platea dei Comuni con almeno una partecipazione: nel 2015 erano 7.780

LA MAPPA DELLE PARTECIPATE

Società partecipate comunali per quota di partecipazione e macro area



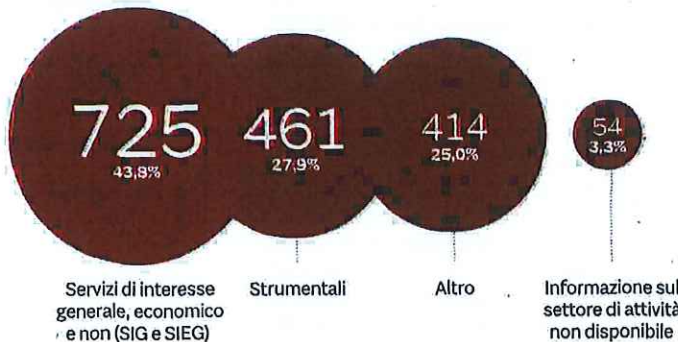
(*) Per partecipate di presidio si intendono quote comunali cumulate inferiori al 3,5%. Le partecipate di presidio corrispondono al 25-simo % della distribuzione.

Il 43,8% delle operazioni ha riguardato aziende di servizi, il 28,3% enti strumentali delle amministrazioni

1.654

LE PARTECIPATE TAGLIATE

Le società che non sono presenti nel 2018 mentre sono presenti nel 2016. Ecco come sono distribuite



Fonte: elaborazione Ifel su dati CERVED PA 2018

I BILANCI DELLE SOCIETÀ

Nei conti un utile da 1,4 miliardi, una su quattro in rosso

Energia e idrico i settori più in salute - Trasporti in crisi solo nelle grandi città

A Roma solo la lunga battaglia con tanto di pareri legali e carte bollate ingaggiata con Ama, la società dei rifiuti che gestisce anche i cimiteri della città, porta a chiudere il bilancio consolidato indispensabile per far ripartire le assunzioni del Comune, mentre Atac attende il verdetto dei creditori sulla proposta di concordato. A Torino l'azienda di trasporti Gtt ha evitato per il rotto della cuffia di imboccare la stessa strada, che invece vede impegnata l'Azienda napoletana di mobilità (Anm). Ma lontano da questi travagli il quadro dei conti mostrato dalle partecipate comunali è decisamente più sereno. Con il 75% delle aziende dei sindaci che chiude i bilanci in utile.

Non sono i piani di razionalizzazione imposti dalla riforma del 2016 lo strumento giusto per prendere di petto il problema delle società in perdita. E infatti le amministrazioni li hanno usati per mettere ordine nel groviglio delle loro quote societarie, ma non per abbandonare i carrozoni che colorano di rosso i conti locali.

Su questo fronte, le promesse più importanti arrivano dalla riforma del diritto fallimentare, e dall'obbligo di mettere in campo indicatori preventivi del rischio che andranno costruiti e applicati anche nelle aziende pubbliche. Ma ci vuole tempo. E bisogna costruire strumenti e conoscenze che fino a oggi amministratori e colleghi sindacali hanno mostrato in genere di non avere.

Anche perché ogni società ha una storia a sé. Nel complesso, i conti delle società comunali messi sotto esame dall'Ifel spulciando i bilanci delle banche dati Cerved offrono numeri confortanti. In un panorama di 2.732 aziende (delle altre, in maggioranza realtà piccole o piccolissime, i conti non sono disponibili), il 75% ha chiuso i conti in attivo. Mattone su mattone, gli utili portano un risultato "consolidato" positivo per 2,5 miliardi. Sull'altro piatto della bilancia ci sono le 679 società in perdita, che cumulano un rosso da 1,1 miliardi. La somma algebrica, insomma, porta all'ultima riga del conto un rotondo +1,4 miliardi.

Ma è l'analisi per settori a offrire le indicazioni più importanti sul piano operativo. Complice la complicata riforma delle tariffe che sta entrando faticosamente a regime dopo l'affidamento del dossier all'Authority

per l'energia, sono le società di distribuzione dell'acqua a raggiungere nel loro complesso l'utile più sorprendente: 546 milioni, appena sotto ai 562 milioni totalizzati dalle aziende di distribuzione di luce e gas che confermano il loro primato. È un dato che fa il paio con l'accelerata degli investimenti (dai 20 euro ad abitante del 2012 ai 54 di quest'anno; si veda il Sole 24 Ore del 15 novembre) appena calcolato da Ref.ricerche, e che rappresenta il presupposto per recuperare almeno un po' dei ritardi accumulati dal settore e dei buchi in cui si disperde più di un terzo dell'acqua immessa in rete.

La parte bassa della graduatoria dei conti è invece occupata dal trasporto pubblico locale, schiacciato dallo squilibrio strutturale fra i costi e i ricavi da biglietti e abbonamenti compensato solo in parte dai fondi statali. Ma anche qui le novità non mancano. Lontano dalle metropoli, dove solo Milano (39 milioni di utile nel 2017) continua a macinare risultati positivi, le aziende delle città cominciano a reggere, accumulando un mini-utile nell'87% dei casi e perdite altrettanto leggere nell'altro 13 per cento.

—G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Su
ilsole24ore
.com

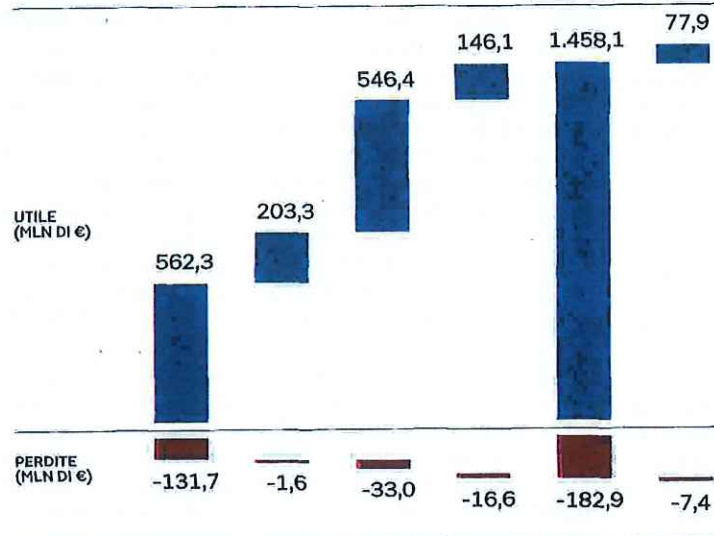
IL VIDEO

La carica delle nuove assunzioni nella Pa: in palio 28mila posti pubblici

I conti delle partecipate nei servizi

Società partecipate comunali nei servizi di rete

	Energia	Gas	Idrico	Rifiuti	Totale servizi	TPL*
NUMERO PARTECIPATE IN UTILE	173	95	185	261	714	89
NUMERO PARTECIPATE IN PERDITA	51	10	27	40	128	13



Dalla riforma del diritto fallimentare la spinta ad applicare criteri preventivi di misurazione del rischio

(*) Al netto delle quattro principali aree metropolitane (Napoli, Roma, Torino e Milano).
Fonte: elaborazione Ifel su dati CERVED PA 2018

