

LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE DAGLI ENTI LOCALI ALLA LUCE DEL NUOVO TESTO UNICO



Marco Mordenti – Paolo Neri

Bologna, 8 novembre 2016



25 maggio 2016:
il Sindaco di Firenze
addebita alla società
partecipata mista
pubblico-privata la
responsabilità della
voragine sul
Lungarno (tubi
vecchi, tariffe alte)



Quali sono le reali dimensioni del problema
nel nostro Paese?

- **7.767** sono le imprese attive a partecipazione pubblica in Italia, con un totale di 26.500 amministratori e 927.559 dipendenti
- **6.120** sono le imprese partecipate dagli enti territoriali (regionali e locali)
- **circa un quarto sono in perdita**

(report ISTAT 2013)

ovviamente non dobbiamo generalizzare:
molte società partecipate sono virtuose,
altre invece sono responsabili di
sprechi e disservizi

il problema di cui ci occupiamo
non è nuovo

«La nozione di servizio pubblico è tra quelle più tormentate nel diritto amministrativo» scriveva Massimo Severo Giannini nel lontano **1986** di fronte ad un sistema cronicamente malato e inefficiente.



La materia è da sempre oggetto di un caotico susseguirsi di norme e interpretazioni:

- i vincoli assai rigidi contenuti nel d.l. 78/2010;
- il referendum del 12 giugno 2011;
- l'art. 4 d.l. 138/2011 che ha riproposto la disciplina cancellata dal referendum (con riferimento non solo all'acqua!);
- la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 che ha soppresso, di conseguenza, la norma del 2011;
- l'art. 34, comma 20, d.l. 179/2012 con cui sono stati recepiti i principi comunitari.

Fino a quando è arrivato questo tweet...



#municipalizzate: sfoltire e
semplificare da 8.000 a 1.000
(tweet del Presidente del Consiglio
Matteo Renzi, 18 aprile 2014)

**Partecipate.
Da ottomila
a mille,**

tetto ai dirigenti,
riduzione poltrone,
trasparenza dei dati.

#italiacolsegnopiù

LEGGE DI STABILITÀ **2016**

“Resteranno soltanto le partecipate pubbliche che servono, mentre saranno eliminate quelle che sono state utilizzate finora come un ammortizzatore sociale”
(MARIANNA MADIA).

Sono dichiarazioni d'intenti certamente condivisibili in linea di massima, fermo restando che la situazione non è omogenea sul territorio nazionale e richiede probabilmente **misure differenziate** (in alcune aree geografiche non si riesce neppure a fare un censimento completo delle partecipazioni degli enti locali...)

La Commissione europea, nel Country report 2016 reso a Bruxelles lo scorso 26 febbraio, ha rimarcato l'importanza, per la ripresa economica del nostro Paese, della riforma della pubblica amministrazione "per rimediare alle cause all'origine dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali".

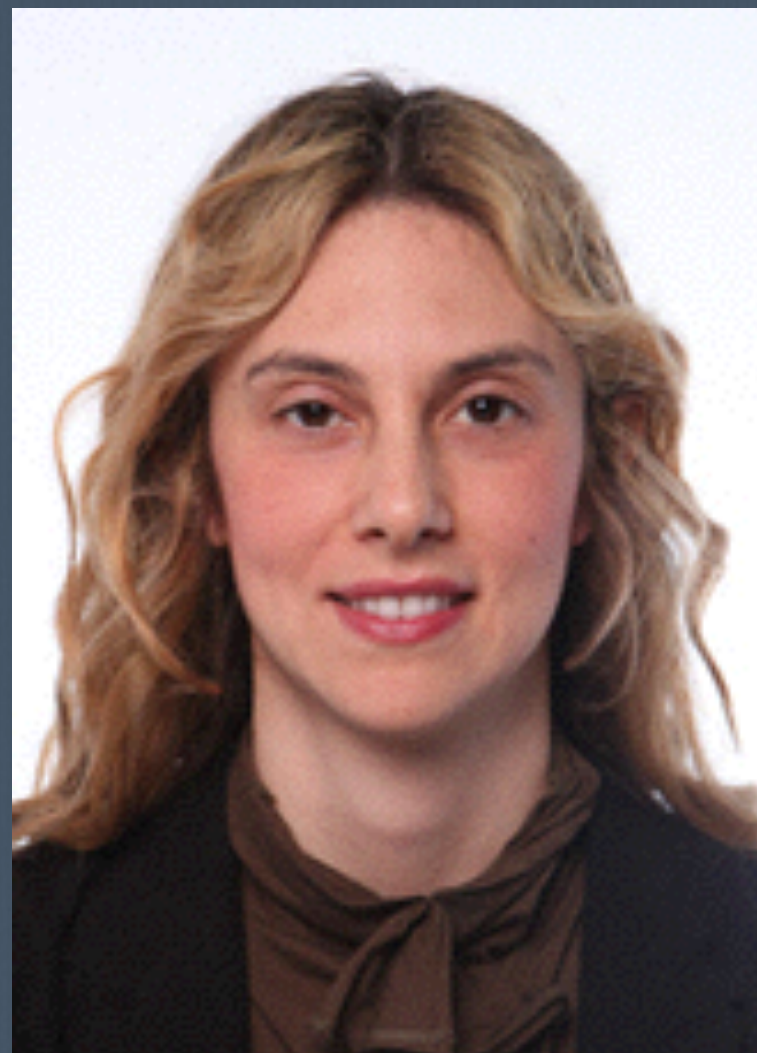
in questo contesto particolarmente critico
vede la luce il nuovo Testo unico delle
partecipazioni pubbliche



Il decreto legislativo n. 175/2016
recante "Testo Unico in materia di
società partecipate dalla pubblica
amministrazione" attuativo della legge
delega n. 124/2015, c.d. legge Madia, è
entrato in vigore il 23 settembre 2016.

L'obiettivo del nostro intervento è capire se il nuovo Testo unico può dare al sistema un contributo in termini di qualità ed efficienza.

IL NUOVO TESTO UNICO (La c.d. riforma Madia)



IL NUOVO TESTO UNICO

LA NOSTRA ANALISI PARTE DA UNA
DEFINIZIONE CONTENUTA ALL'ART. 2

“servizi di interesse generale”: le attività
di produzione e fornitura di beni o servizi
che non sarebbero svolte dal mercato
senza un intervento pubblico o che
sarebbero svolte a condizioni differenti

Per gli enti locali, la categoria dei servizi «di interesse generale» coincide sostanzialmente con quella dei servizi pubblici locali (Corte di Giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96; Consiglio di Stato, sez. V, n. 3767/2009).

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI



Si pone anzitutto il problema di delimitare la sfera dei "servizi pubblici locali" anche ai fini di quanto previsto dall'art. 4...

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

I Comuni sono "enti a fini generali", in
coerenza con il quadro costituzionale orientato
al principio di sussidiarietà, e si possono
occupare quindi di «tutte le funzioni
amministrative che riguardano la popolazione ed
il territorio comunale» (art 13 TUEL): da tale
principio discende un'ampia nozione dei servizi
pubblici locali, nel rispetto del (duplice) requisito
dell'interesse pubblico locale.

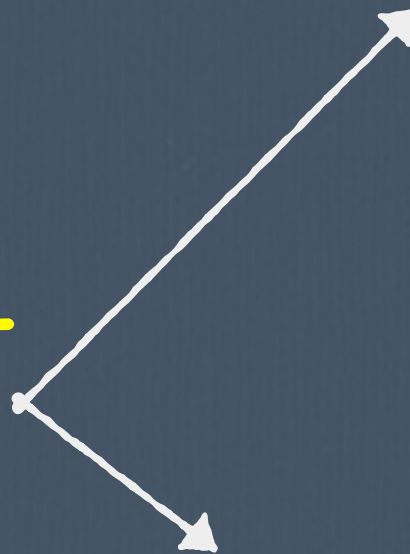
I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

- INTERESSE PUBBLICO: il servizio deve essere funzionale alla collettività e non a interessi di tipo privato, quindi (precisa l'art. 2) non è disponibile sul libero mercato se non "a condizioni differenti"
- INTERESSE LOCALE: il servizio deve riguardare la specifica comunità locale

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

INTERESSE PUBBLICO

REQUISITI SPL



INTERESSE LOCALE

ad esempio, il trasporto pubblico locale

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Il Legislatore in questo modo traduce in norma gli orientamenti giurisprudenziali che legano l'intervento della P.A agli interessi della comunità di riferimento ed al presupposto che i soggetti privati non svolgano il servizio a **condizioni accettabili per la collettività.**

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

L'ente locale deve motivare la sussistenza dell'interesse pubblico, anche se non gli si può chiedere di provare l'impossibilità assoluta di reperire sul mercato il servizio a condizioni simili (PROVA DIABOLICA?).

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

In tale contesto deve essere considerato il caso delle farmacie comunali – previste peraltro dalla legge – che consentono di calmierare il mercato e di fornire servizi di natura sociale non sempre disponibili (come l'apertura notturna, spesso diseconomica per il privato...).

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Ben più difficilmente potrà dimostrarsi il requisito dell'interesse pubblico con riferimento ad esempio ad una società che produce piadine...

INTERESSE PUBBLICO E LIBERO MERCATO

Analogamente, secondo la Corte dei conti sez. Lombardia (cfr. deliberazione n.861/2010/PAR) la produzione industriale di energia fotovoltaica, in quanto attività caratterizzata da una finalità (e da rischi) tipicamente imprenditoriale e non pubblica, dovrebbe essere lasciata al libero mercato.

IL QUADRO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

A rilevanza economica

Non a rilevanza economica

Non
strettamente
necessario
(libero
mercato)

Strettamente
necessario
(interesse
pubblico)

**Energia (produzione
industriale)?**

Piadine?!?

Servizio idrico integrato
Raccolta dei rifiuti
Trasporto pubblico locale
Illuminazione pubblica
Gestione parcheggi
**Strutture socio-educative-
culturali-sportive** (in alcuni
casi, di particolare rilevanza)
Servizio mensa, se
organizzato in modo da
produrre utili
Farmacie

**Strutture socio-educative-
culturali-sportive** (nella
normalità dei casi)
Servizio mensa, qualora l'ente
locale si accoli una parte
rilevante dei costi
Gestione parchi comunali
Canile municipale

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA

A questo proposito occorre considerare anche quanto disposto dal nuovo Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico (in arrivo), in conformità ai principi di derivazione comunitaria (per i quali rimandiamo l'approfondimento ad altra sede...)



IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 4 – PRINCIPIO DI STRETTA NECESSITA'

Alla luce delle definizioni in materia di servizi, l'art. 4 vieta alle amministrazioni pubbliche di costituire società aventi per oggetto attività non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, o di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 4 – PRINCIPIO DI STRETTA NECESSITA'

Nel rispetto del principio di "stretta necessità" di cui al comma 1, l'oggetto sociale può riguardare:

- un servizio di interesse generale (VEDI SOPRA + ART. 16);
- un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche (VEDI ART. 16);
- opera o servizio in regime di partenariato con un imprenditore privato, selezionato con le modalità di cui all'articolo 7, comma 5 (VEDI ART. 17);
- beni o servizi strumentali all'ente (VEDI ART. 16);
- servizi di committenza a supporto di enti pubblici (VEDI ART. 16).

IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 4 – PRINCIPIO DI STRETTA NECESSITA'

Occorre considerare anche le ulteriori
casistiche consentite dalla legge, come
le società patrimoniali **previste dall'art.**
4, comma 3.

IL NUOVO TESTO UNICO

In questo modo viene sostanzialmente ribadito il principio stabilito dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

L'applicazione di tale principio deve tener conto della particolare estensione della categoria dei "servizi pubblici locali" che abbiamo illustrato, fondata sulla sussistenza di un *quid pluris* rispetto a quanto offerto dal mercato privato (V. TABELLA DI SINTESI SOPRA RIPORTATA).

IL NUOVO TESTO UNICO

Deve, pertanto, ritenersi che non sarà più consentita la partecipazione in società pubbliche che svolgono attività di impresa (Cons. Stato, Commissione speciale, parere n. 968 del 21 aprile 2016).

IL NUOVO TESTO UNICO

“È, quindi, una criticità la circostanza che i servizi strumentali, in concreto, abbiano ad oggetto attività economiche potenzialmente contendibili sul mercato e, quindi, regolate da norme di diritto privato, in contrasto con la finalità istituzionale della società strumentale, che resta quella dello svolgimento di attività amministrativa in forma privatistica” (cfr. **Relazione 2016 della Corte dei Conti, sezione Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2016/FRG**)

IL NUOVO TESTO UNICO

Come si vede, il principio di "stretta necessità" ha una connotazione essenzialmente giuridico-amministrativa e deve essere ancorato al duplice requisito, che abbiamo illustrato, di INTERESSE PUBBLICO LOCALE.

IL NUOVO TESTO UNICO

Più precisamente l'art. 4 introduce un doppio vincolo:

- **di scopo**, al comma 1 (principio di "stretta necessità");
- **di attività**, ai commi 2 e successivi che definiscono la gamma delle partecipazioni possibili.

IL NUOVO TESTO UNICO

Si ritiene pertanto che l'ente locale abbia un'ampia discrezionalità in materia di individuazione teorica delle attività da gestire in forma societaria, previa attenta verifica però dei requisiti desumibili dall'art. 4.

IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 5 – PRINCIPIO DI ADEGUATA MOTIVAZIONE

Ciascuna partecipazione deve essere motivata anche in base a criteri di **efficacia, efficienza ed economicità**.

La scelta adottata deve essere confrontata con le soluzioni alternative possibili (MAKE OR BUY), con particolare riferimento a due aspetti:

- alla “convenienza economica”;
- agli aspetti qualitativi.

IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 5 – PRINCIPIO DI ADEGUATA MOTIVAZIONE

A proposito di qualità occorre richiamare anche il nuovo Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico che dedica particolare attenzione alle disposizioni sul contratto di servizio e sulla carta dei servizi, in funzione del principio della “centralità del cittadino”.

IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 5 – PRINCIPIO DI ADEGUATA MOTIVAZIONE

La motivazione finora era quasi sempre mancante o nominalistica, spesso di tipo tautologico, tale comunque da non informare.

L'art. 5 del TU propone un'inversione di marcia nella consapevolezza che, a fronte di motivazioni assenti o gravemente carenti, l'impianto dei controlli, interni ed esterni, non avrebbe la possibilità di funzionare correttamente.

IL NUOVO TESTO UNICO

Art. 5 – PRINCIPIO DI ADEGUATA MOTIVAZIONE

Sulla adeguatezza della motivazione si richiamano anche i principi generali dettati dalla **legge 241/90**. Tuttavia nel caso specifico ci troviamo di fronte ad un **onere motivazionale aggravato**, che delimita fortemente la discrezionalità delle scelte politiche degli enti **sotto il profilo economico**.

IL NUOVO TESTO UNICO

In definitiva, il Testo unico è strutturato su una serie di **vincoli progressivi** posti a carico degli enti:

- l'art. 4 dispone la verifica obbligatoria della **(stretta) necessità delle attività conferite;**
- l'art. 5 dispone una verifica ulteriore con riferimento alla **convenienza del ricorso allo strumento societario.**

IL NUOVO TESTO UNICO

In altre parole, una data attività potrebbe essere svolta legittimamente in forma societaria, ai sensi dell'art. 4, **ma potrebbe non essere questa la scelta più conveniente:** è questo forse l'aspetto più importante da approfondire, ai sensi dell'art. 5, con riferimento sia alla quantificazione dei costi, sia alla qualità del servizio.

IL NUOVO TESTO UNICO

Ciò premesso, sono previste due tipologie di revisione delle partecipazioni detenute dagli enti locali:

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

Art. 24

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

L'art. 20 dispone l'adozione ogni anno di una serie articolata di interventi sulle partecipazioni in essere, al fine di superare le relative criticità.

Procedura da seguire

- A. Ufficio partecipate (art. 147-quater TUEL): predisposizione relazione tecnica
- B. Giunta: approvazione documento di analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni, dirette o indirette, in cui si individuano le situazioni riconducibili all'elenco di cui al comma 2, per le quali si propongono alcune misure di razionalizzazione, fusione o soppressione (si ritiene di competenza dell'organo consiliare)
- C. Consiglio (ENTRO IL 31 DICEMBRE DI OGNI ANNO, A PARTIRE DAL 2018) "ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2": approvazione del piano di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione della quota (v. art. 10, comma 2)

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

N.B. in assenza di situazioni riconducibili all'elenco di cui al comma 2, il piano non deve essere approvato: è sufficiente in tal caso il documento analitico deliberato dalla Giunta, in base alle risultanze della relazione tecnica.

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

- a) partecipazioni societarie che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (VEDI SOPRA).

SOLUZIONE OBBLIGATA: SOPPRESSIONE DELLA PARTECIPAZIONE QUALORA NON CONFORME AI PRINCIPI DI CUI ALL'ART. 4 (sopra illustrati)

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

b) società che risultino prive di dipendenti o che abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti

SOLUZIONI POSSIBILI: RAZIONALIZZAZIONE O FUSIONE O SOPPRESSIONE DELLA PARTECIPAZIONE (SCELTA DISCREZIONALE, DA MOTIVARE ADEGUATAMENTE)

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (SCENARIO NON DISSIMILE DA QUELLO SUB g)

SOLUZIONE OBBLIGATA: LA FUSIONE

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro

SOLUZIONI POSSIBILI: RAZIONALIZZAZIONE
O FUSIONE O SOPPRESSIONE DELLA
PARTECIPAZIONE (SCELTA DISCREZIONALE, DA
MOTIVARE ADEGUATAMENTE)

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale (ad esempio: le società strumentali) che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti

SOLUZIONI POSSIBILI: RAZIONALIZZAZIONE O FUSIONE O SOPPRESSIONE DELLA PARTECIPAZIONE (SCELTA DISCREZIONALE, DA MOTIVARE ADEGUATAMENTE)

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento (è la casistica meno tassativa di tutte e con rilevanti ambiti di discrezionalità...)

SOLUZIONE CONSIGLIATA:

RAZIONALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I PRESUPPOSTI DI CUI AL COMMA 2

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4
(SCENARIO NON DISSIMILE DA QUELLO SUB c)

SOLUZIONE OBBLIGATA: LA FUSIONE

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del **decreto-legge n. 90 del 2014**:

- alla struttura di cui all'articolo 15 che sarà creata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

In caso di adozione del piano di razionalizzazione,

ENTRO IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO

SUCCESSIVO gli enti approvano una **relazione** sull'attuazione del piano e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione reg. di controllo della Corte dei conti.

La relazione può essere approvata dalla Giunta contestualmente all'analisi di cui al comma 1; in questo modo il piano successivo tiene conto dei risultati raggiunti e delle residue criticità.

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, fatto salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

ART. 20

(Razionalizzazione annuale delle partecipazioni pubbliche)

Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9 (modalità di liquidazione della quota).

Infine, il rimando all'articolo 1, commi da 611 a 616, della **legge 23 dicembre 2014, n. 190**, deve essere inteso con riferimento esclusivo al 2015.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

In proposito si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza n. 144/20016, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che anticipa sostanzialmente le disposizioni in esame.

Il carattere dettagliato e puntuale delle disposizioni non confligge con il principio del **coordinamento della finanza pubblica** né lede l'ambito delle competenze residuali delle Regioni in quanto non limita le facoltà di scelta e organizzazione spettanti a quest'ultime.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

In questo contesto, è stato affermato in dottrina che i vincoli in esame non devono pregiudicare l'autonomia dell'ente locale - protetta costituzionalmente (art. 5 Cost.).

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

VINCOLO DI RISULTATO: la razionalizzazione dei costi degli enti locali
DISCREZIONALITA' NEI MEZZI: le disposizioni in materia non sembrano immediatamente prescrittive, ma contengono criteri da applicare caso per caso con ampia discrezionalità **previa adeguata motivazione**

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Tale impostazione è stata recepita dalla **magistratura contabile**: la ricorrenza di uno dei parametri previsti dalla norma non obbliga, necessariamente, l'Amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ben potendosi in tal caso adottare azioni di razionalizzazione.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Si richiama in particolare la **deliberazione**
Corte dei Conti 16 novembre 2015, n.
424/2015/VSG – Sezione regionale di controllo
per la Lombardia: se la società ha solo
amministratori senza compenso e non ha
dipendenti non deve essere per forza dismessa
(avendo zero costi).

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

La dismissione non è scontata neppure per le partecipazioni in perdita in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale. In alternativa alla dismissione occorre definire **misure di razionalizzazione concrete e non generiche** in grado di ripristinare un quadro economico favorevole della partecipata, allegando una previsione aggiornata dei costi e dei ricavi.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Tuttavia, la verifica in esame deve essere particolarmente approfondita, si ritiene, con riferimento soprattutto alle eventuali criticità di natura economica, dovendosi operare **scelte drastiche** qualora il quadro deficitario di bilancio sia grave e/o reiterato.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Ad analoghe conclusioni possiamo giungere con riferimento al nuovo Testo unico, che non a caso prevede 3 possibili rimedi rispetto alle situazioni patologiche elencate all'art. 20, comma 2 – e non un semplice obbligo di
dismissione (cfr. Donato Centrone – Magistrato della Corte dei conti: “I piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e la revisione straordinaria”, su AZIENDITALIA n. 10/2016, pag. 956).

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

3 POSSIBILI RIMEDI ALLE PATOLOGIE EX
ART. 20, COMMA 2:

- soppressione
- fusione
- razionalizzazione

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Si può dunque concludere che il testo unico non stabilisce un esito vincolante, ma una **metodologia** che gli enti devono applicare in modo rigoroso e puntuale con riferimento a ciascuna partecipazione, adottando la misura più opportuna.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

La difficoltà sta nell'individuare caso per caso **soluzioni adeguate** nell'ambito dei tre rimedi previsti dalla norma: la razionalizzazione è rimedio legittimo nella misura in cui consente effettivamente – e non in modo elusivo – di superare la patologia evidenziata (come ad esempio la perdita).

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Anche perché l'attuazione del piano è soggetta a verifica annuale tramite apposito report: non avrebbe molto senso, quindi, definire soluzioni fantasiose e non realizzabili in concreto.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

In sede di revisione ordinaria occorre sottoporre dunque tutte le partecipazioni alle **verifiche previste dall'art. 20 c. 2**, compreso il richiamo alle categorie di cui **all'art. 4**, che come abbiamo visto non consente partecipazioni relative ad attività disponibili sul **libero mercato**.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

La revisione ordinaria può avvenire anche tramite appositi rimandi ai contenuti del “Piano di revisione straordinaria” già approvato nel frattempo, fatti salvi gli aggiornamenti eventualmente necessari anno per anno.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

La revisione ordinaria non riguarda
invece la verifica di convenienza dello
strumento societario prevista dall'art. 5:
sotto tale profilo s'intende evidentemente
confermata la documentazione relativa
alla fase di costituzione della società e/o
alla revisione straordinaria.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

Del resto non sembra logico sottoporre ogni anno le partecipazioni ad un **ripensamento continuo**, che potrebbe rendere le scelte in materia estremamente provvisorie e di dubbia efficacia.

REVISIONE ORDINARIA (ANNUALE)

La revisione ordinaria è finalizzata ad un **miglioramento continuo** degli assetti gestionali relativi ai servizi pubblici locali.

Art. 24

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

L'art. 24 dispone alcune misure di natura straordinaria, a cui gli enti devono dare attuazione una tantum.

Art. 24

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

**ENTRO 6 MESI DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE
DEL PRESENTE DECRETO (= ENTRO IL 23.3.2017)**

ciascuna amministrazione pubblica procede alla ricognizione di tutte le partecipazioni detenute alla data del 23.9.2016 e dispone le opportune misure di razionalizzazione, fusione o soppressione con riferimento alle partecipazioni:

- “non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all’art. 4” (V. SOPRA)
- “che non soddisfano i requisiti di cui all’art. 5” (V. SOPRA)
- “che ricadono in una delle ipotesi di cui all’articolo 20, comma 2” (VEDI SOPRA)

Art. 24

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

LA DIFFERENZA SOSTANZIALE RISPETTO ALLA REVISIONE ORDINARIA STA NEL RICHIAMO ALLA VERIFICA EX ART. 5 SULLA CONVENIENZA DELLA PARTECIPAZIONE, CHE E' DOVEROSO EFFETTUARE SOLO IN FASE DI REVISIONE STRAORDINARIA (oltre che in fase di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione).

Art. 24 (Revisione straordinaria delle partecipazioni)

Procedura da seguire:

- A. Ufficio partecipate (art. 147-quater TUEL): predisposizione relazione tecnica
- B. Giunta: indirizzi in materia (fase eventuale)
- C. Consiglio: approvazione della revisione straordinaria

Art. 24 (Revisione straordinaria delle partecipazioni)

La documentazione deve essere trasmessa:

- alla sezione reg. della Corte dei conti;
- alla struttura di cui all'articolo 15 che sarà creata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Art. 24

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

Le alienazioni deliberate dall'Ente, da effettuare ai sensi dell'articolo 10 comma 2 (VEDI), devono avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1
(= ENTRO IL 23.3.2018).

Art. 24

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e la partecipazione è liquidata in denaro **in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, 2° comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile.**

REVISIONE STRAORDINARIA

Ma la "sanzione" più rilevante è quella che può scaturire dal controllo della Corte dei conti, a cui gli atti di revisione straordinaria devono essere inviati ai sensi dell'art. 24, comma 3.

Così come in base all'art. 5, comma 3, l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

REVISIONE STRAORDINARIA

Naturalmente, la verifica da parte della competente Sezione di controllo della non puntuale esecuzione degli obblighi posti in tema di revisione straordinaria può condurre, secondo le regole generali, alla prospettazione di un'ipotesi di **responsabilità amministrativa**, con conseguente comunicazione alla competente Procura regionale.

REVISIONE STRAORDINARIA

Ciò premesso, gli atti in esame devono essere predisposti sulla base delle indicazioni contenute nella **Relazione 2016 della Corte dei Conti, sezione Autonomie (deliberazione n. 27/SEZAUT/2016/FRG)** ed in particolare nel **Referto della Corte dei conti sez. Emilia Romagna sui piani di razionalizzazione del 2015 (delibera n. 32/2016)**, tenuto conto delle nuove prescrizioni contenute nel Testo unico.

REVISIONE STRAORDINARIA

Nel REFERTO si segnala anzitutto la difficoltà degli enti sotto il profilo metodologico "a concepire i piani di razionalizzazione (...) come veri e propri piani operativi, implicanti una completa ricognizione delle partecipazioni, la disamina dei costi di funzionamento delle società partecipate, l'accurata motivazione delle scelte enunciate, la puntuale definizione dei tempi di attuazione, l'individuazione dei risparmi attesi"

REVISIONE STRAORDINARIA

La revisione straordinaria ha per oggetto anzitutto la verifica dei presupposti di diritto previsti dall'art. 4: alla società partecipata può essere affidata un'attività considerata "strettamente necessaria", ossia non disponibile sul libero mercato, in conformità alle definizioni contenute all'art. 2 su cui ci siamo già soffermati.

REVISIONE STRAORDINARIA

Come abbiamo visto l'ente locale dispone di
margini rilevanti di discrezionalità in materia,
fermo restando l'obbligo di dar conto del
percorso logico seguito con riferimento alla
individuazione dell'interesse pubblico locale
(VEDI SOPRA: TABELLA DI SINTESI DEI
SERVIZI "NECESSARI" E NON).

REVISIONE STRAORDINARIA

Ci permettiamo di osservare che non deve sorprendere l'eventuale difformità del giudizio adottato dai diversi enti sulla medesima partecipazione, qualora giustificata dal mutevole contesto territoriale: l'aspetto determinante è la **ragionevolezza** della motivazione adottata da ciascun ente e in particolare da chi decide di mantenere la partecipazione dubbia.

REVISIONE STRAORDINARIA

La revisione straordinaria ha per oggetto, inoltre, la verifica sulla convenienza dello strumento societario **prevista dall'art. 5**, che come abbiamo visto deve riguardare sia la convenienza economica sia la qualità del servizio gestito in forma societaria.

REVISIONE STRAORDINARIA

A questo proposito si può affermare che solo in fase di revisione straordinaria è indispensabile rinnovare la complessa verifica di cui all'art. 5, già effettuata peraltro in sede di costituzione della società; verifica che come abbiamo detto non avrebbe senso effettuare ogni anno...

REVISIONE STRAORDINARIA

Non a caso il Legislatore prevede agli artt. 20 e 24 un ambito nettamente distinto per la revisione ordinaria e straordinaria.

REVISIONE STRAORDINARIA

Infine, occorre sottoporre tutte le partecipazioni alla **verifica dei "presupposti" previsti dall'art. 20, c. 2,** in presenza dei quali scatta l'obbligo di approvazione delle misure di razionalizzazione, fusione o soppressione (v. sopra: ANALISI ART. 20 E RELATIVE INTERPRETAZIONI a cui si rimanda).

REVISIONE STRAORDINARIA

In ultima analisi, la revisione di cui all'art. 24 è una sorta di RESET da realizzare una tantum con riferimento a tutte le partecipazioni in essere alla data del nuovo decreto, al fine di verificarne il rispetto.

REVISIONE STRAORDINARIA

Dobbiamo considerare anche **l'art. 24, comma 2**, in base al quale "per le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 611, della legge n. 190/2014, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo".

REVISIONE STRAORDINARIA

Gli enti locali, pertanto, possono INTEGRARE il piano già approvato nel 2015, con particolare riferimento ai temi che sono stati evidenziati nel Referto dell'organo di controllo, ferma restando PERO' la necessità di implementare il piano con tutte le verifiche richieste dal nuovo Testo unico.

REVISIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA

REVISIONE STRAORDINARIA (art. 24):

- verifica principio di stretta necessità ex art. 4
- verifica di convenienza (economica e qualitativa) ex art. 5
- verifica casistiche di cui all'articolo 20, comma 2

REVISIONE ORDINARIA (art. 20):

- verifica casistiche di cui all'articolo 20, comma 2 (che alla lettera a) richiama l'art. 4, applicabile dunque anche in fase di revisione ordinaria)

REVISIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA

E' indispensabile, in conclusione, assumere criteri interpretativi equilibrati ed uniformi al fine di prevenire il duplice rischio di una condotta censurabile sul piano contabile oppure rinunciataria sotto il profilo di un'autonoma organizzazione dei servizi.

REVISIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA

La razionalizzazione delle partecipate non deve essere vissuta come un mero adempimento, ma come un momento di crescita: un'occasione per superare gli eventuali squilibri e ripartire in modo efficace ed efficiente.

LE SCADENZE PER GLI ENTI LOCALI



SCADENZE: REVISIONE STRAORDINARIA

- entro il 23 marzo 2017 (sei mesi dall'entrata in vigore) deve essere approvata la delibera consiliare di revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dagli enti locali (articolo 24 del dlgs);

SCHEDA TIPO REVISIONE STRAORDINARIA

SOCIETA': ... - Servizi di ...

- partecipazione da mantenere in quanto non sussiste alcuno dei presupposti di cui agli artt. 4, 5 e 20 del decreto (da dettagliare per ciascun presupposto)

(OPPURE)

- partecipazione da razionalizzare, fondere o sopprimere (indicare criticità, soluzione, modi, tempi, risparmi attesi)

SCADENZE: REVISIONE STRAORDINARIA

- entro il 23 marzo 2018 (un anno dall'approvazione della delibera di revisione straordinaria) deve essere ultimata l'alienazione delle partecipazioni non in regola;

SCADENZE: REVISIONE ORDINARIA

- **entro il 31 dicembre 2018** (si ritiene) gli enti devono compiere la prima revisione ordinaria, da replicare successivamente con cadenza annuale (**art. 20 e art. 26, comma 11, dlgs**);

SCHEDA TIPO REVISIONE ORDINARIA

SOCIETA': ... - Servizi di ...

- partecipazione da mantenere in quanto non sussiste alcuno dei presupposti di cui all'art. 20, comma 2, del decreto (da dettagliare per ciascun presupposto)

(OPPURE)

- partecipazione da razionalizzare, fondere o sopprimere (indicare criticità, soluzione, modi, tempi, risparmi attesi)

SCADENZE: REVISIONE ORDINARIA

- entro il 31 dicembre 2019 (un anno dopo il piano) gli enti devono predisporre il primo report relativo allo stato di attuazione delle misure adottate in sede di revisione ordinaria.

SCADENZE

Sono scadenze **perentorie**, alla luce delle sanzioni previste dall'art. 20 comma 7 (sanzione amministrativa) e dall'art. 24 comma 5 (impossibilità ad esercitare i diritti sociali).

SCADENZE

Gli adempimenti in questione sono in ogni caso valutati dalla Corte dei conti nell'ambito delle verifiche sull'operato delle amministrazioni locali.

SCADENZE

Si segnala infine che l'ANCI in vista dell'entrata in vigore del Testo unico ha predisposto un manuale operativo, integralmente scaricabile dal sito internet www.anci.it, al fine di offrire ai Comuni un primo quadro di analisi e di orientamento.

[illegible]

TRASPARENZA E CONTROLLI

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione dei piani di cui agli artt. 20 e 24 nel sito istituzionale delle pubbliche amministrazioni – nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente" di cui al **d. lgs. 33/2013** – così da metterli a disposizione dei cittadini ai fini del controllo sociale.

TRASPARENZA E CONTROLLI

Non solo. Le società partecipate rappresentano solitamente un'area sensibile nell'ambito del Piano anticorruzione redatto ai sensi della **legge 190/2012**, all'interno del quale vengono inserite le misure organizzative idonee a prevenire rischi di illegalità e/o di cattiva gestione.

TRASPARENZA E CONTROLLI

L'art. 147-quater Tuel assegna agli organi di controllo interno degli enti con più di 15.000 abitanti il compito di monitorare le proprie partecipate (d.l. 174/2012).

TRASPARENZA E CONTROLLI

I controlli interni riguardano sia gli adempimenti per la trasparenza delle società partecipate, sia gli obiettivi di efficacia/efficienza prefissati dagli amministratori locali.

TRASPARENZA E CONTROLLI

Il sistema complessivo dei controlli – interni ed esterni – costituisce dunque la condizione essenziale per un **miglioramento effettivo** degli assetti gestionali nell'ambito dei servizi locali.

CONCLUSIONI



CONCLUSIONI

Il nuovo Testo unico risulta quindi abbastanza chiaro e organico, malgrado alcune zone d'ombra (come le relazioni tra i diversi testi unici) che sarebbe utile superare.

L'auspicio è che si possa giungere finalmente ad una fase prolungata di stabilità normativa, in grado di favorire scelte intelligenti e lungimiranti da parte delle autonomie.

CONCLUSIONI

“Si raccomanda, per il futuro, che l'unità del Testo unico sia mantenuta evitando nuove dispersioni con strumenti normativi episodici e disordinati” (parere Consiglio di Stato n. 968 del 21/4/2016).

CONCLUSIONI

Il senso della riforma è quello di obbligare gli enti locali a **ripensare** le proprie scelte. Ciò non significa necessariamente dismettere tutte le partecipazioni di dubbia compatibilità: a ben vedere le 1.000 società partecipate annunciate dalla famosa slide possono essere poche o anche troppe, e non ha senso irrigidirsi sul numero a priori.

CONCLUSIONI

E' necessario semmai individuare caso per caso la scelta gestionale più efficace ed efficiente, con un onere motivazionale particolarmente pregnante.

Ci pare questa la strada indicata dal Legislatore, ispirata ad un approccio "sostanzialistico" e sufficientemente rispettoso delle autonomie locali.

CONCLUSIONI

Anche perché un eccesso di tipo formalistico renderebbe il sistema sempre più complesso e cavilloso ma al tempo stesso inidoneo a prevenire le manipolazioni illecite.

Meglio dunque cambiare strada e adottare strategie utili per una gestione efficiente e di qualità.

I controlli
formalistici e minuti
sono delle ragnatele
che servono per
irretire i moscerini,
non gli avvoltoi.

Carlo Petrocchi,
1944

