

Corso di Public Management and Accounting

Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione

Il gruppo pubblico locale: governance e processi decisionali

A.A. 2017/2018



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Corte dei Conti –
Delibera 27/2017



La diffusione di società partecipate da enti pubblici

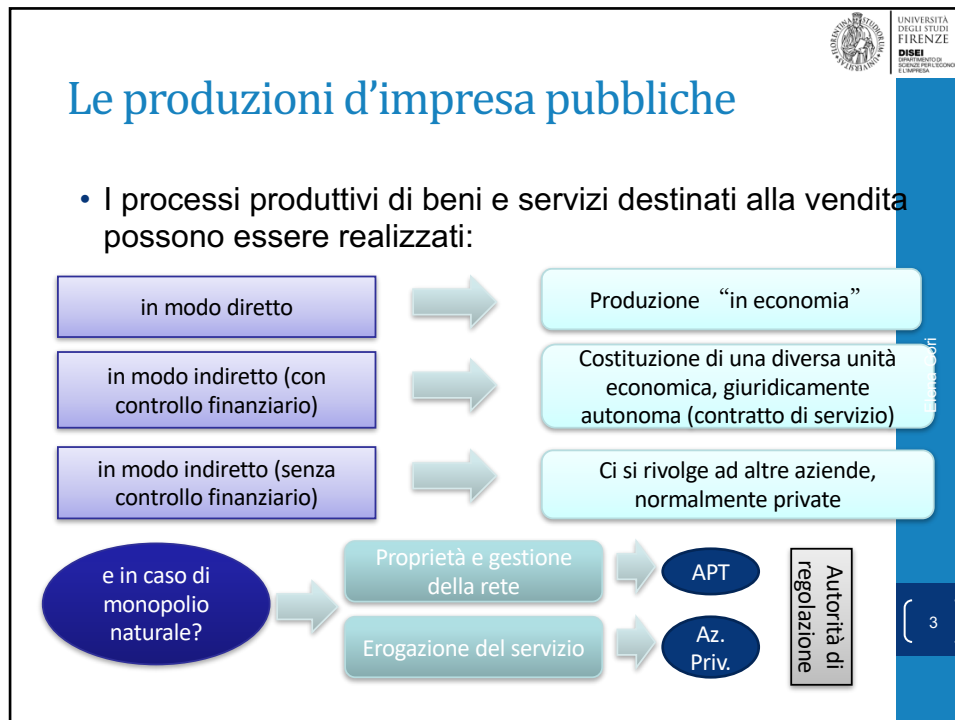
- Presenza diffusa nell'ambito dell'economia italiana
 - Quadro giuridico complesso → serie di disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina del codice civile
 - Tendenza diffusa verso una dismissione delle partecipazioni azionarie detenute da organismi pubblici (Stato, Regioni e Enti locali)
 - La preferenza è verso forme giuridiche disciplinate dal diritto privato, ed in particolare delle società per azioni, anche al fine dello svolgimento di attività di interesse pubblico e di sostegno al tessuto economico nazionale



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Cori

[2]



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Perché costituire una unità organizzativa distinta rispetto all'azienda pubblica?

(1/2)

- La forma giuridica dipende dagli obiettivi che si vogliono perseguire
 - Agenzie: istituzioni o unità tecnico operative senza personalità giuridica ma con autonomia organizzativa e gestionale. Hanno compiti di regolazione, programmazione, indirizzo controllo e ispezione, di solito non erogano servizi(es. Agenzia delle entrate, Agenzia nazionale sanità)
 - Ente pubblico autonomo: segue le regole del settore pubblico e del diritto amministrativo, ha autonomia gestionale nei limiti del mandato dell'amministrazione pubblica principale. Hanno compiti significativi collegati all'ente territoriale controllante (es. INPS, INAIL controllati dallo Stato)

Elena Gori

[4]

Perché costituire una unità organizzativa distinta rispetto all'azienda pubblica? (2/2)

- Aziende di diritto pubblico: dotate di personalità giuridica, disciplinate dal diritto amministrativo. Erogano servizi pubblici finanziati da un ente sovraordinato. L'azienda produce in base agli standard qualitativi stabiliti dall'ente sovraordinato (es. aziende speciali dei comuni, aziende sanitarie delle regioni);
- Società di diritto privato: hanno finalità economiche spesso temperate da un forte orientamento agli interessi pubblici (es ENI, Trenitalia, ecc.). Operano in regime di mercato ma spesso derivano da ex monopoli;
- Fondazioni di partecipazione: istituto non profit dotato di patrimonio significativo e destinato a finalità di interesse generale. La pubblica amministrazione può avere il ruolo di fondatore o promotore



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[5]

Nota bene

- La forma giuridica e le attività svolte cambiano in base alle esigenze economiche e sociali contingenti



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[6]

Alcuni esempi di privatizzazioni di società statali

- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, trasformato S.p.A. - 2002;
- Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – 1999;
- ANAS S.p.A. – 2002;
- CONSIP S.p.A. – 1997;
- Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e SACE S.p.A. – 2003;
- CONI Servizi S.p.A. – 2002;
- Equitalia S.p.A. 2002.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[7]

Le società controllate dallo Stato (1/3)

- **1. Partecipazioni di maggioranza/controllo**
- **1.1 Società quotate**
 - ENAV Spa (53,3%)
 - ENEL Spa (23,58%)
 - ENI Spa (4,34%) [*Cassa Depositi e Prestiti Spa detiene una partecipazione del 25,76%*] Finmeccanica Spa (30,20%)
 - Leonardo Spa (30,20%)
 - Poste Italiane Spa (29,26%) [*Cassa Depositi e Prestiti Spa detiene una partecipazione del 35%*]
- **1.2 Società non quotate**
 - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'impresa Spa (Invitalia) (100%)
 - Alitalia in a.s. (91,33%)
 - ANAS Spa (100%)
 - Arexpo Spa (39,28%)
 - Cassa Depositi e Prestiti Spa (82,77%)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[8]

Le società controllate dallo Stato (2/3)

- Coni Servizi Spa (100%)
- EUR Spa (90%)
- Expo 2015 Spa (40%)
- Ferrovie dello Stato Italiane Spa (100%)
- Gestore dei Servizi Energetici Spa (100%)
- Investimenti immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio Spa (100%)
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa (100%)
- Cinecittà Luce – Cinecittà Srl (100%)
- Società per lo Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione Spa (58,21%)
- Radio Televisione Italiana Spa (99,56%)
- Rete Autostrade Mediterranee Spa (100%)
- Società per la Gestione di Attività Spa (100%)
- Sogesid Spa (100%)
- Società Gestione Impianti Nucleari Spa (100%)
- Soluzioni per il sistema Economico Spa (88%)
- STMicroelectronics Holding N.V. (50%)
- Studiare Sviluppo Srl (100%)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[9]

Le società controllate dallo Stato (3/3)

- **2. Altre partecipazioni**
 - Monte dei Paschi di Siena Spa (4,02%)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[10]



La Corte dei Conti vigila sulle società partecipate

- **Esiti del controllo:**
 - Non pubblicizzati i risultati del controllo sui Ministeri → società quotate;
 - Gli organismi partecipati dagli enti territoriali – Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni
 - Deliberazione N. 27/SEZAUT/2017FRG del 14 novembre 2017

Elena Gori

[12]

Centralità del fenomeno

- La gestione delle società partecipate dagli enti territoriali costituisce un nodo cruciale nel coordinamento della finanza pubblica, al centro dei controlli della Corte dei conti a livello centrale e territoriale, e sempre più oggetto di attenzione da parte del legislatore sotto molteplici profili, dalla tutela della concorrenza ai riflessi delle esternalizzazioni sul bilancio degli enti soci.
- Nell'intento di contenere i fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica, sono stati posti limiti alla costituzione degli organismi partecipati, sino a disporre l'alienazione, lo scioglimento o la razionalizzazione e/o ristrutturazione, con particolare riferimento all'ampia platea delle società strumentali e di interesse generale, diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali.



Elena Gori

[13]

Alcune considerazioni significative (1/4)

- Si evidenzia che il 14,26% dei comuni (1.147 su 8.046) non risulta in possesso di partecipazioni in società/organismi. Tuttavia, la popolazione residente nei suddetti comuni rappresenta solo il 7,11% del totale nazionale
- Tra le partecipate quelle operanti nei servizi pubblici locali sono numericamente limitate (il 34,62% del totale), pur rappresentando una parte importante del valore della produzione (il 71,30% del totale). La maggioranza (65,38%) si colloca, invece, nelle diversificate attività definite come "strumentali", dove sono più frequenti gli organismi in perdita
- Con riguardo al totale degli organismi osservati, emerge la netta prevalenza di affidamenti in house, mentre le gare con impresa terza risultano essere soltanto 800 (su un totale di 14.941 affidamenti) e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 139. Tale trend è comunque migliorato rispetto all'esercizio precedente



Elena Gori

[14]

Alcune considerazioni significative (2/4)

- A livello aggregato, si registra una netta prevalenza degli organismi in utile anche per quanto riguarda quelli interamente pubblici. Tuttavia, in alcune regioni le perdite d'esercizio risultano in larga misura superiori agli utili, al netto delle imposte. Si tratta di Lombardia, Lazio, Molise, Campania, Calabria e Sicilia
- Per le regioni di Molise, Campania, Calabria e Sicilia la presenza di perdite è strutturale
- Circa un quarto del totale degli organismi in perdita da un triennio (275) è a totale partecipazione pubblica. Rispetto all'indagine precedente si rileva un netto miglioramento dove gli organismi in perdita erano circa 400



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[15]

Alcune considerazioni significative (3/4)

- Emergono valori medi più elevati di incidenza del costo del personale sul costo della produzione negli organismi a totale partecipazione pubblica (31,48%), laddove il dato complessivo medio evidenzia una percentuale ridotta al 23,06%. Tali evidenze contabili confermano che il costo del lavoro assume un peso determinante sull'intero costo della produzione ed è in grado di condizionare il rendimento degli altri fattori della produzione. Come nella relazione dello scorso anno, si può ipotizzare che i valori più elevati riscontrati nelle partecipate pubbliche al 100% possano essere indicativi della scarsa efficacia delle politiche di contenimento del costo del lavoro nei confronti di tali società



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[16]

Alcune considerazioni significative (4/4)

- L'analisi della gestione finanziaria dimostra una prevalenza dei debiti sui crediti, in tutti gli organismi oggetto dell'indagine. Dal rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto) si evince che il quoziente di indebitamento presenta un andamento non uniforme da Regione a Regione
- Nelle partecipazioni pubbliche al 100%, il rapporto crediti/debiti verso controllanti è sbilanciato in favore dei primi, mentre con riferimento al totale degli organismi osservati l'importo dei debiti è molto superiore a quello dei crediti → si evidenzia una forte dipendenza delle partecipazioni totalitarie dagli enti controllanti, nonostante la presenza di un rilevante indebitamento verso terzi



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[17]

Il cruscotto della Corte dei conti

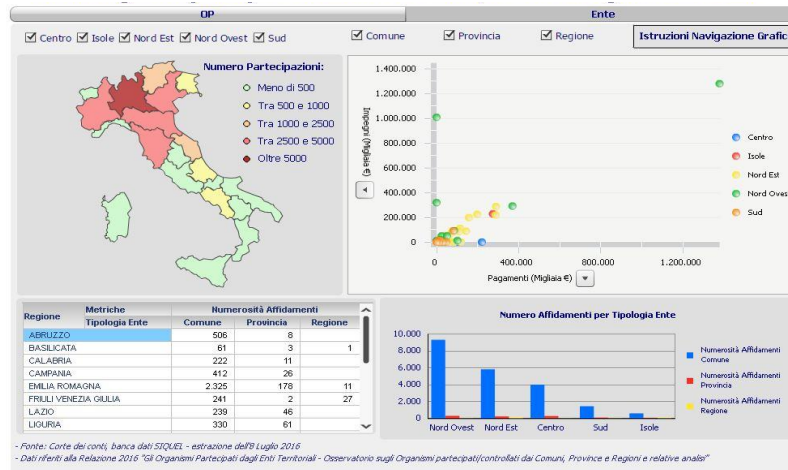


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[18]

Il cruscotto della Corte dei conti



Elena Gori

[19]

Gli organismi partecipati per stato e forma giuridica (luglio 2016)

Forma giuridica	Attivi	In liquidazione	Cessati	Totale	
				n.	%
Società per azioni	1.628	217	18	1.863	25,94
Società a responsabilità limitata	1.833	273	48	2.154	30,00
Società consortile	609	87	10	706	9,83
Società cooperativa	187	4	1	192	2,67
Consorzio	775	84	10	869	12,10
Fondazione	559	10	3	572	7,97
Istituzione	134	5	4	143	1,99
Azienda speciale	214	11	1	226	3,15
Altre forme*	425	26	5	456	6,35
TOTALE	6.364	717	100	7.181	100,00

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni, associazioni in partecipazione, altro.

Elena Gori

[20]

Gli organismi partecipati per tipologia di partecipazione

Tipologia di partecipazione	Società	Altro*	Totale
Totalmente pubblica con unico partecipante/socio	1.069	361	1.430
Totalmente pubblica con più partecipanti/soci	682	140	822
Mista a prevalenza pubblica	1.346	545	1.891
Mista a prevalenza privata	2.228	944	3.172
TOTALE	5.325	1.990	7.315

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – rilevazione dell'11 settembre 2017

Legenda:

Totalmente pubblica con unico partecipante/socio: quota di partecipazione >95%

Totalmente pubblica con più partecipanti/soci: somma delle quote di partecipazione possedute dalle PA >95%

Mista a prevalenza pubblica: somma delle quote di partecipazione possedute dalle PA ≥50%

Mista a prevalenza privata: somma delle quote di partecipazione possedute dalle PA <50%

* Consorzi, associazioni e fondazioni, istituzioni, aziende speciali, altre forme

(21)

Gli organismi partecipati per Regione

OO.PP. con sede legale nella Regione	Numero organismi	% sul totale
Valle d'Aosta	70	1,19
Piemonte	449	7,65
Lombardia	1.026	17,48
Liguria	199	3,39
Totale Nord Ovest	1.744	29,72
Trentino-Alto Adige	427	7,28
Veneto	543	9,25
Friuli-Venezia Giulia	182	3,10
Emilia-Romagna	565	9,63
Totale Nord Est	1.717	29,26
Toscana	577	9,83
Umbria	122	2,08
Marche	256	4,36
Lazio	254	4,33
Totale Centro	1.209	20,60
Abruzzo	187	3,19
Molise	46	0,78
Campania	270	4,60
Puglia	187	3,19
Basilicata	33	0,56
Calabria	114	1,94
Totale Sud	837	14,26
Sicilia	209	3,56
Sardegna	147	2,50
Totale Isole	356	6,07
Estero	6	0,10
Totale	5.869	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – rilevazione dell'11 settembre 2017

* OO.PP. con bilancio civilistico 2015

(22)

Elena Gori

Gli organismi partecipati per settore di attività e valore della produzione



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Attività prevalente	Numero organismi	% sul totale Numero organismi	Valore della produzione	% sul totale Valore della produzione
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	714	12,17	14.306.397.220	17,11
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	535	9,12	27.763.514.338	33,20
Trasporto e magazzinaggio	571	9,73	16.091.116.926	19,24
Sanità e assistenza sociale	212	3,61	1.466.982.974	1,75
TOTALE SPL	2.032	34,62	59.628.011.458	71,30
Agricoltura, silvicoltura e pesca	80	1,36	201.230.887	0,24
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	29	0,49	162.359.400	0,19
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	328	5,59	1.182.338.495	1,41
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	85	1,45	409.186.137	0,49
Attività finanziarie e assicurative	94	1,60	434.776.443	0,52
Attività immobiliari	213	3,63	754.193.750	0,90
Attività manifatturiere	127	2,16	940.588.897	1,12
Attività professionali, scientifiche e tecniche	849	14,47	2.709.963.531	3,24
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	428	7,29	5.823.285.515	6,96
Costruzioni	366	6,24	4.657.063.713	5,57
Estrazione di minerali da cave e miniere	5	0,09	50.085.094	0,06
Istruzione	180	3,07	335.970.762	0,40
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	471	8,03	4.224.713.167	5,05
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	3	0,05	1.500.017	0,00
Servizi di informazione e comunicazione	144	2,45	1.559.924.803	1,87
Altre attività di servizi	180	3,07	500.073.067	0,60
Non definito	255	4,34	56.508.901	0,07
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	3.837	65,38	24.003.762.579	28,70
TOTALE	5.869	100,00	83.631.774.037	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – rilevazione dell'11 settembre 2017; importi in euro

* OOPP con bilancio civilistico 2015.

(23)

Elena Gori

Le spese per copertura perdite riferite agli organismi partecipati osservati – consuntivo 2015



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

OO.PP. con Sede Legale nella Regione	Oneri per copertura perdite (Impegni)	Oneri per copertura perdite (Pagamenti)	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Valore della produzione	Costi della produzione	Numerosità organismi partecipati
Valle d'Aosta	93.362	113.493	1.254.363	502.156.302	407.107.070	37
Piemonte	1.259.225	1.598.009	629.885	2.991.103.139	2.813.670.319	222
Lombardia	926.577	889.480	1.270.792	14.151.950.219	13.173.895.499	542
Liguria	43.805	42.132	707.198	3.532.745.203	3.442.248.414	94
Trentino-Alto Adige	1.471.639	5.466.316	99.768	3.732.550.337	3.704.572.724	236
Veneto	2.506.415	2.506.415	2.122.144	4.753.575.521	4.559.326.190	227
Friuli-Venezia Giulia	125.000	125.000	182.813	1.332.483.278	1.034.932.258	84
Emilia-Romagna	2.221.060	1.573.472	1.903.441	5.458.333.758	5.270.831.219	298
Toscana	1.391.135	1.349.497	1.984.800	4.552.440.818	3.233.948.872	247
Umbria	88.937	88.937	2.295.176	939.028.508	921.414.502	53
Marche	25	25	4.222.441	1.271.834.241	1.204.065.621	111
Lazio	40.779.660	40.573.955	1.423.636	4.642.385.213	4.260.500.723	95
Abruzzo	1.451.896	1.452.246	810.957	544.795.518	524.125.633	76
Molise	0	0	175.671	27.247.610	27.522.691	15
Campania	13.566.283	17.309.051	2.041.776	1.364.944.280	1.484.759.198	125
Puglia	106.995	148.448	0	1.152.088.228	1.083.718.068	76
Basilicata	456	0	8.788	100.322.424	98.114.917	15
Calabria	50.709.448	50.480.184	294.613	335.006.608	346.310.521	42
Sicilia	38.100	50.502	4.842.431	976.438.469	982.932.426	106
Sardegna	1	849	425	867.853.217	843.128.564	70
Totale	116.780.019	123.768.011	26.271.118	53.229.282.891	49.417.125.429	2.771

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – rilevazione dell'11 settembre 2017; importi in euro

* OOPP con bilancio civilistico 2015 e spese degli Enti territoriali partecipanti (riferimento a n. 2.771 OO.PP.).

(24)

Elena Gori

La gestione caratteristica e i risultati di esercizio degli organismi partecipati osservati



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

OO.PP. con sede legale nella Regione	Numero addetti	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Numero organismi partecipati
Valle d'Aosta	2.727	63.445	236.214	276.086	26,86	70
Piemonte	14.641	51.149	323.492	373.084	15,81	449
Lombardia	65.785	51.551	335.548	364.066	15,36	1.026
Liguria	10.806	49.455	365.129	380.487	13,54	199
Trentino-Alto Adige	13.869	48.401	384.326	398.479	12,59	427
Veneto	28.319	46.341	226.810	241.406	20,43	543
Friuli-Venezia Giulia	8.389	50.571	374.459	415.003	13,51	182
Emilia-Romagna	38.223	29.981	213.053	221.922	14,07	565
Toscana	24.967	38.483	174.771	230.940	22,02	577
Umbria	4.038	43.528	301.313	311.138	14,45	122
Marche	6.760	41.776	215.141	227.464	19,42	256
Lazio	46.536	45.773	179.998	190.595	25,43	254
Abruzzo	5.163	48.357	132.655	136.621	36,45	187
Molise	815	31.930	153.754	141.353	20,77	46
Campania	20.282	44.862	98.159	90.919	45,70	270
Puglia	10.166	43.403	130.153	137.480	33,35	187
Basilicata	681	52.124	155.405	159.013	33,54	33
Calabria	5.001	35.264	91.087	87.955	38,71	114
Sicilia	21.213	40.551	82.199	85.075	49,33	209
Sardegna	9.488	40.106	116.067	118.474	34,55	147
Esteri	281	32.584	140.024	211.786	23,27	6
Media		44.268	210.941	228.540	20,99	5.869

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – rilevazione dell'11 settembre 2017; importi in euro

* OOPP con bilancio civilistico 2015 (riferimento a n. 5.869 OO.PP.).

Elena Gori
 25

La gestione caratteristica e i risultati di esercizio degli organismi partecipati osservati a totale partecipazione pubblica



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

OO.PP. con sede legale nella Regione	Numero addetti	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Numero organismi partecipati
Valle d'Aosta	1.697	73.253	225.378	256.392	32,50	20
Piemonte	5.621	45.444	188.533	208.787	24,10	127
Lombardia	24.732	49.547	270.476	273.716	18,32	428
Liguria	5.865	48.853	102.580	102.871	47,62	71
Trentino-Alto Adige	4.904	55.527	319.461	338.798	17,38	89
Veneto	16.750	47.371	198.558	209.851	23,86	181
Friuli-Venezia Giulia	2.660	49.580	171.784	183.975	28,86	48
Emilia-Romagna	10.989	41.895	166.416	171.847	25,18	180
Toscana	7.460	34.084	130.711	134.263	26,08	176
Umbria	1.446	48.726	142.869	149.255	34,11	26
Marche	3.299	40.863	154.037	167.074	26,53	96
Lazio	30.923	45.766	94.490	93.025	48,44	97
Abruzzo	3.181	47.824	104.890	107.180	45,59	58
Molise	576	31.332	151.445	146.521	20,69	15
Campania	15.831	43.193	84.331	76.748	51,22	107
Puglia	8.859	42.936	124.739	132.382	34,42	63
Basilicata	621	54.760	158.870	162.715	34,47	13
Calabria	2.851	34.639	63.157	58.590	54,85	32
Sicilia	12.015	44.051	75.229	81.498	58,56	57
Sardegna	7.464	37.950	97.440	99.073	38,95	64
Media		45.880	151.270	157.728	30,33	1.948

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – rilevazione dell'11 settembre 2017; importi in euro

* OOPP con bilancio civilistico 2015 (riferimento a n. 1.948 OO.PP.).

Elena Gori
 26

Le critiche più ricorrenti della Corte dei Conti su partecipate di Regioni ed enti locali

- a) l'espansione delle spese per il personale impiegato presso i principali organismi partecipati, per effetto dell'aumento del numero dei dipendenti e dei relativi costi
- b) l'aumento delle spese per studi ed incarichi di consulenza;
- c) l'incremento dei compensi percepiti dagli amministratori;
- d) la diffusa presenza di società i cui bilanci chiudono in perdita;
- e) l'elevato livello di indebitamento;
- f) la carenza di interventi di carattere strutturale, con riferimento al versamento a copertura delle perdite;
- g) l'omessa esplicitazione, nei singoli statuti, dei poteri di indirizzo, verifica e coordinamento spettanti agli enti proprietari;
- h) la perdurante inerzia delle amministrazioni a dar corso alle verifiche in ordine al mantenimento delle partecipazioni non "strettamente necessarie";
- i) la forte dipendenza finanziaria delle partecipate rispetto agli enti proprietari.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[27]

Una riforma importante

- Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs. 175/2016 del 19 agosto 2016), conosciuto anche come Decreto Madia
- Abbiamo già accennato alle partecipazioni delle pubbliche amministrazioni
- Riprendiamo in considerazione alcuni numeri.....



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[28]

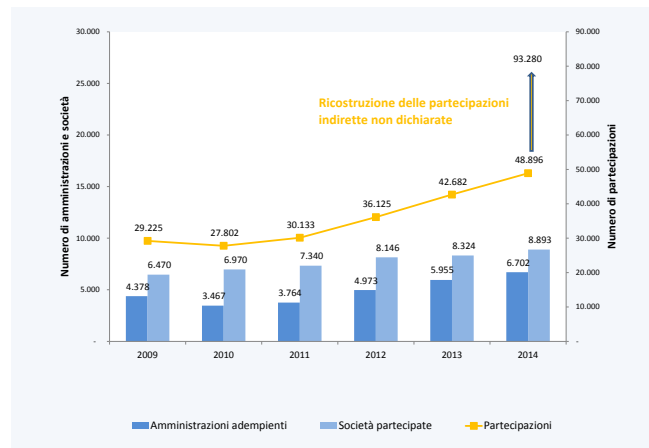
L'andamento delle partecipazioni dal 2009 al 2016 dati MEF al novembre 2016



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Elena Gori

[29]



Andamento delle società partecipate per anno di costituzione

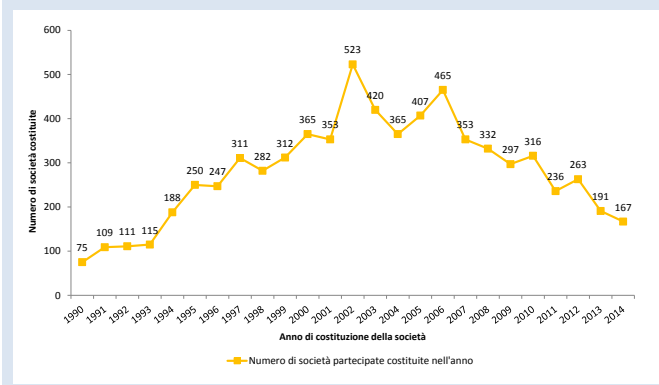


UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE
E STATISTICHE

Elena Gori

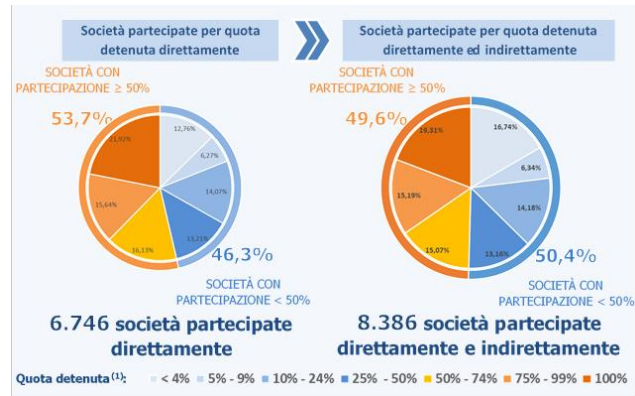
[30]

Figura 2: Andamento delle società partecipate dalle Amministrazioni Pubbliche per anno di costituzione dal 1990 al 2014



Non solo controllo.....

Figura 5: Distribuzione delle società partecipate dalle Amministrazioni Locali per quota di partecipazione



Note: (1) Nel grafico di sinistra si fa riferimento solamente alla quota detenuta complessivamente dalle Amministrazioni Locali in via diretta. Nel grafico di destra si fa riferimento alla quota complessivamente detenuta dalle Amministrazioni Locali direttamente e/o indirettamente. La quota indiretta è calcolata come prodotto tra la quota detenuta direttamente dall'Amministrazione nella società che detiene la partecipazione e la quota direttamente detenuta da tale società nella partecipata.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E LEGALI

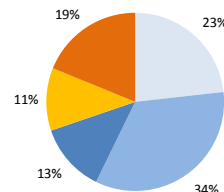
Elena Gori

[31]

Le tipologie di partecipazione

Tabella 17: Distribuzione delle società partecipate delle Amministrazioni Locali per forma giuridica

FORMA GIURIDICA	Società partecipate	
	(Numero)	(%)
Società per azioni	1.948	23%
Società a responsabilità limitata	2.853	34%
Società consortili	1.050	13%
Consorzi	955	11%
Altre forme giuridiche ⁽¹⁾	1.580	19%
TOTALE	8.386	100,0%



Note: In "Altre forme giuridiche" sono comprese: Società cooperative; Aziende speciali e di Ente Locale; Aziende di servizi alla persona-ASP (ex Istituzioni "Pubbliche di Assistenza e Beneficenza"); Enti pubblici economici; Istituzioni; Associazioni e Fondazioni; Enti di diritto pubblico e ulteriori forme giuridiche.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E LEGALI

Elena Gori

[32]

Le attive e le inattive

Tabella 20: Distribuzione delle società partecipate dalle Amministrazioni Locali per stato dell'impresa

STATO DELL'IMPRESA	Società Partecipate	
	(Numero)	(%)
La società è attiva	7.230	81,30%
Sono in corso procedure concorsuali, di liquidazione o scioglimento	1.079	12,13%
La società non è attiva*	584	6,57%
TOTALE	8.893	100%

Note: *Comprende prevalentemente società classificate come "cessate", "sospese" e, in prevalenza, "inattive". Per le inattive, la condizione di inattività può derivare dal fatto che l'impresa non ha ancora iniziato l'attività produttiva perché, ad esempio, è in attesa del rilascio delle necessarie autorizzazioni, non ha presentato la dichiarazione di inizio attività oppure si è verificata un'interruzione dell'attività per tutto l'esercizio (ad es. nel caso di ristrutturazioni dei locali, provvedimenti sanzionatori, ecc.).



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[33]

Gli addetti

Tabella 32: Distribuzione delle società partecipate per classe di addetti

CLASSE DI ADDETTI	Società partecipate		Addetti	
	(Numero)	(%)	(Numero)	(%)
0 nessun addetto	1.461	23,80%	0	0,00%
1-9 addetti	2.293	37,36%	7.889	1,92%
10-49 addetti	1.368	22,29%	31.708	7,71%
50-249 addetti	730	11,89%	82.710	20,11%
250 addetti e oltre	278	4,53%	288.943	70,26%
Non definito	8	0,13%	0	0,00%
TOTALE SOCIETÀ PARTECIPATE	6.138	100,00%	411.250	100,00%



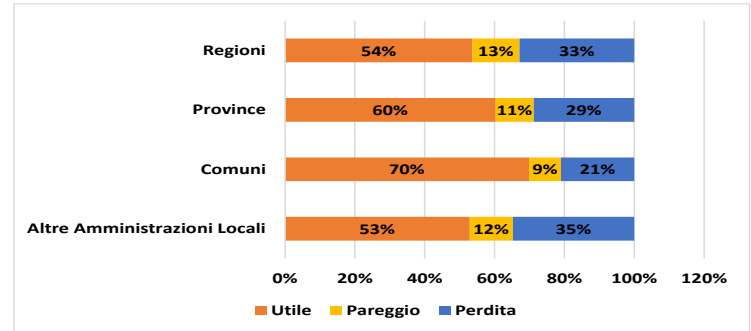
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[34]

I risultati

Figura 12: Distribuzione delle società controllate per risultato di esercizio^{1,2}



Note: 1. Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con una perdita o un utile inferiore o uguale allo 0,1% del Patrimonio Netto. 2. Con società controllate si fa riferimento alle società con quota di partecipazione delle amministrazioni locali uguale o superiore al 50%.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[35]

Tabella 42: Le società con perdite pro quota maggiori di 10.000.000 €

Denominazione società	Quota di partecipazione dichiarata	Risultato di esercizio	Risultato di esercizio pro quota ⁽¹⁾	Quote detenute dalle Amministrazioni locali al 31/12/2014 verificate nel registro delle imprese
	(%)	(€ migliaia)	(€ migliaia)	
AZIENDA PER LA MOBILITA' DI ROMA CAPITALE SOCIETA' PER AZIONI	100%	-141.375,26	-141.375,26	- Comune di Roma (100%)
FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA - SOCIETA' PER AZIONI - FRIULIA - S.P.A.	77,8%	-35.321,72	-27.466,17	Regione Friuli Venezia Giulia 77,76% Soci privati 22,24%
EXPO 2015 S.P.A. ⁽²⁾	60%	-45.261,58	-27.156,95	Comune di Milano 20% Regione Lombardia 20% CCIAA di Milano 10% Provincia di Milano 10%
EDIPOWER S.P.A.	43,4%	-55.769,18	-24.213,69	Vari comuni della Regione Lombardia
CASINO DE LA VALLEE S.P.A. SIGLABILE IN CAVA S.P.A.	99%	-19.139,19	-18.955,45	Regione Valle d'Aosta 99,91% Comune di Saint Vincent 0,09%
RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	100%	-14.596,91	-14.589,61	Regione Siciliana 99,95% Equitalia spa 0,05%
COMPAGNIA TRASPORTI PUBBLICI S.P.A.	100%	-14.444,85	-14.444,85	Provincia di Napoli 100%
VIAREGGIO PATRIMONIO S.R.L.	100%	-14.377,29	-14.377,29	Comune di Viareggio 100%
FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI S.P.A.	85%	-16.710,95	-14.183,97	Regione Piemonte (82,83%) Comuni, Province, CCIAA 1,6%
"AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE S.P.A." E PUO' ESSERE INDICATA CON LA SIGLA "A.E.M. CREMONA S.P.A."	100%	-13.921,00	-13.921,00	Comune di Cremona 100%
AUTOUNITE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI - S.P.A. IN BREVE A.R.P.A. - S.P.A.	100%	-12.464,60	-12.464,60	Regione Abruzzo 100%
A.A.M.P.S. - AZIENDA AMBIENTALE DI PUBBLICO SERVIZIO SPA	100%	-11.701,02	-11.701,02	Comune di Livorno 100%



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DISEI
DIPARTIMENTO
SCIENZE ECONOMICHE
E SOCIALI

Elena Gori

[36]

Le eccellenze al negativo

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Decreto Madia)

- Approvato il 19 agosto 2016 (D.lgs.175/2016)
- Un giro di vite alla possibilità di mantenere o costituire società partecipate
- Le **Pubbliche Amministrazioni** possono detenere partecipazioni in società aventi ad oggetto solamente **attività strettamente necessarie** per lo svolgimento di:
 - Servizi di interesse generale
 - Progettazione e realizzazione opere pubbliche
 - Realizzazione e gestione di un'opera o di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato
 - Servizi strumentali
 - Servizi di committenza
 - Società di valorizzazione immobiliare



Elena Gori

[37]

Alcune deroghe

- Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane e la produzione di energia da fonti rinnovabili
- È fatta salva la possibilità di costituire, ..., le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari ..., nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca
- Infine le Università possono costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche



Elena Gori

[38]

Il 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
 - Lo stesso ragionamento vale anche per la costituzione o l’acquisto di nuove partecipazioni → dimostrare la convenienza economica nonché la sostenibilità finanziaria
 - La delibera deve essere inviata alla corte dei conti ed all’Autorità Garante della Concorrenza



Elena Gori

[39]

Gli organi amministrativi

- La regola è l’amministratore unico
- Gli amministratori non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti
- Se sono dipendenti della società controllante il compenso va riversato alla amministrazione di cui sono dipendenti
- A tale indicazione occorre adeguarsi entro 6 mm dalla entrata in vigore del TU.
- Un solo AD salvo deleghe al Presidente, autorizzate dalla Assemblea
- Non è ammesso il vice-presidente
- Divieto di indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto ai contratti collettivi e legge (e patti di non concorrenza)



Elena Gori

[40]

Crisi di impresa

- Alle società pubbliche si applicano le norme sul fallimento e sugli altri istituti collegati
- Nei 5 anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società titolare di affidamenti diretti le PA controllanti non possono costituire né partecipare a nuove società che gestiscano i medesimi servizi
- In presenza di indicatori di crisi, l'organo amministrativo deve attivarsi senza indugio, pena sua responsabilità ai sensi dell'art. 2409
- Non basta un aumento di capitale o il ripiano delle perdite. È necessario un piano di ristrutturazione aziendale



Elena Gori

[41]

Il Fondo vincolato per le perdite delle partecipate

- l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, **una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016.**
- Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato in misura proporzionale alla quota di partecipazione, accantonando una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.



Elena Gori

[42]

Le verifiche sulle partecipazioni

- Il decreto prevede due attività da effettuarsi per la verifica delle partecipazioni:
 - Revisione **straordinaria** delle partecipate
 - Entro 6 mesi (ma già prorogata con il milleproroghe al 30 giugno 2017) deve essere effettuata una prima revisione delle partecipazioni dirette e indirette, al fine di individuare quelle che possono essere mantenute e quelle che devono essere razionalizzate
 - Revisione **periodica** delle partecipate
 - Oltre alla revisione straordinaria le pubbliche amministrazioni effettuano annualmente (a partire del 2018) un'analisi dell'assetto complessivo delle società, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione



Elena Gori

[43]

I piani di razionalizzazione

- Devono essere adottate dalle amministrazioni che rilevino:
 - partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di attività individuate dal decreto come strettamente necessarie;
 - società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
 - partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
 - partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
 - partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
 - necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
 - necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività strettamente necessarie (no doppioni)



Elena Gori

[44]