



*Il Commissario Straordinario  
per la revisione della spesa*

*Roma, 7 agosto 2014*

# PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPATE LOCALI<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Questo programma è stato preparato da un gruppo di lavoro, guidato da Carlo Cottarelli, comprendente Gianni Cesaroni, Maria Cozzolino, Daniela Marchesi, Gavino Mura, Flavia Terribile e Gabriele Velpi. Si ringraziano Giacomo Aiello, Massimiliano Bianco, Andrea Boitani, Adelisa Corsetti, Regina Genga, Chiara Goretti, Bruno Mangiatordi, Fabrizio Pagani, Alberto Pera, Alessandro Petretto, Carlo Scarpa, Bruno Spadoni per gli utilissimi suggerimenti ricevuti. Un ringraziamento particolare a Stefano Pozzoli per aver seguito da vicino tutto il lavoro. Durante la preparazione del rapporto si sono anche tenuti incontri con ANCI e rappresentanti di varie associazioni delle partecipate locali, cui vanno i nostri ringraziamenti. Francesca Fiore ha contribuito ad alcune parti del programma. Il programma si basa anche sul lavoro condotto da uno dei gruppi di lavoro della Revisione della Spesa guidato da Chiara Goretti da novembre 2013 a febbraio 2014. Un ringraziamento anche all'INPS e al CERVED per i contributi nell'elaborazione dei dati. Infine, si ringrazia Simona Piccinini per la preziosa assistenza nella preparazione del documento.

## IL MANDATO

- Articolo 23 del Decreto Legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014:

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il Commissario straordinario di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, entro il 31 luglio 2014 predispone, anche ai fini di una loro valorizzazione industriale, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali incluse nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, individuando in particolare specifiche misure:

- a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività;
- b) per l'efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale;
- c) per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi.

1-bis. Il programma di cui al comma 1 è reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di una sua traduzione nel patto di stabilità e crescita interno, nel disegno di legge di stabilità per il 2015.

- #municipalizzate: 'sfoltere e semplificare da 8.000 a 1.000' (Presidente del Consiglio Matteo Renzi; 18 aprile 2014)

## Le principali proposte del programma di razionalizzazione delle partecipate locali

Nonostante sia diffusa l'opinione che il settore delle partecipate locali—troppo numerose, troppo piccole, troppo inefficienti—debba essere radicalmente riformato, gli interventi sono stati finora occasionali. Questo rapporto, richiesto al Commissario per la Revisione della Spesa, dall'articolo 23 del Decreto Legge 66/2012, propone una strategia di riordino con l'obiettivo di ridurre il numero delle partecipate “da 8.000 a 1.000” nel giro di un triennio, di favorirne l'aggregazione e lo sfruttamento di economie di scala e, anche per questa via, di migliorarne l'efficienza, con benefici per la finanza pubblica (i possibili risparmi a regime sono stimati in almeno 2-3 miliardi) e per la qualità dei servizi offerti.

La strategia proposta è basata su quattro cardini:

- Circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008;
- Introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni;
- Fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo;
- Promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, incluso attraverso l'uso diffuso dei costi standard, e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.

**Circoscrivere il perimetro.** Il primo punto è dare piena attuazione alla norma (introdotta con la legge finanziaria del 2008) per cui le partecipate devono agire strettamente entro i compiti istituzionali dell'ente pubblico partecipante, evitando di produrre beni e servizi che il settore privato può offrire. Seguendo questi criteri viene proposta una lista di attività rispetto alle quali la presenza di una partecipata verrebbe consentita sulla sola base di una delibera dell'ente partecipante. Per operare in ulteriori settori, invece, la decisione dell'ente partecipante dovrebbe essere vagliata da un ente esterno (si propone l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). Questo approccio di *check e balances* - sottoporre alla validazione di un soggetto esterno alcune decisioni critiche prese dall'ente partecipante - verrebbe applicato a diverse decisioni che comportano il mantenimento di partecipate, comprese: (i) la scelta di svolgere una certa attività (per la quale l'azione del settore pubblico è ritenuta appropriata) attraverso una partecipata piuttosto che in economia; e (ii) le decisioni relative ai proposti vincoli diretti.

**Vincoli diretti.** Al fine di ridurre ulteriormente il rischio di detenzione di partecipate non essenziali, si propone di limitare le: partecipazioni indirette (partecipate di partecipate), “micropartecipazioni” (partecipazioni troppo piccole per essere considerate strategiche), le “scatole vuote” (partecipate con un numero bassissimo di dipendenti e fatturato, ma che comunque richiedono un apparato di amministrazione), partecipate in perdita prolungata, partecipate da piccoli comuni. Si propone anche l'eliminazione o il forte ridimensionamento degli affidamenti diretti, l'accelerazione del processo di chiusura delle partecipate già in liquidazione e norme più restrittive sulle fondazioni pubbliche.

**Trasparenza e opinione pubblica** Maggiore trasparenza delle informazioni sulle partecipate vuol dire maggiore pressione da parte dell'opinione pubblica e quindi maggiore efficienza. Oltre che miglioramenti nella gestione delle informazioni (con la definizione di un testo unico sulle

partecipate locali e la creazione di una banca dati unica sulle partecipate), si propone la messa a disposizione al pubblico di indicatori di efficienza e strumenti di *business intelligence*, seguendo il modello in via di completamento seguito per i fabbisogni e costi standard dei comuni.

**Promuovere l'efficienza.** Si propone una strategica basata su quattro componenti. Primo, l'uso diffuso dei costi standard come strumento di gestione, incluso per la determinazione dei trasferimenti necessari alle partecipate. Secondo, l'aggregazione di partecipate che offrono servizi simili. Questo aspetto è particolarmente rilevante per il settore dei servizi pubblici locali a rete (acqua, gas, rifiuti e elettricità). La soluzione è quella di utilizzare la disciplina sugli ambiti territoriali ottimali per promuovere gare e affidamenti su territori sufficientemente ampi. Terzo, una strategia ad hoc per il difficile caso del trasporto pubblico locale, che manifesta perdite particolarmente elevate ed indici di efficienza molto deboli anche sulla base di confronti internazionali. Quarto, la definizione, per le venti partecipate con perdite più elevate, di piani di rientro che dovrebbero essere approvati centralmente, con possibilità di commissariamento in assenza di progressi.

Il programma include anche misure dirette a contenere i costi di amministrazione, con una ulteriore riduzione del numero e della remunerazione degli amministratori (naturalmente i principali risparmi per questa voce si otterrebbero dalla dismissione delle partecipate).

Infine, il programma comprende tre azioni che sono strumentali alla sua concreta realizzazione:

- Incentivi alla razionalizzazione del settore anche attraverso un allentamento del patto di stabilità e incentivi finanziari alle ristrutturazioni.
- Un percorso non traumatico per risolvere il problema degli esuberi di personale.

L'applicazione di sanzioni, con responsabilità personali per gli amministratori dell'ente controllante e di quelli della partecipata, in caso di inadempienza rispetto agli obblighi fissati dalla normativa.

## I. Obiettivi da raggiungere

Il mondo delle partecipate delle amministrazioni locali (da qui in avanti “partecipate” ove non altrimenti indicato) è molto complesso per numero di operatori, interconnessioni esistenti tra questi e varietà delle attività svolte. Le partecipate hanno un ruolo essenziale per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, ma questo ruolo potrebbe essere perseguito in modo più efficiente e trasparente. Il programma di razionalizzazione qui proposto mira a efficientare il sistema, semplificarlo attraverso una riduzione del numero delle partecipate, aumentarne la trasparenza e ridurre i costi di amministrazione. Naturalmente, questi obiettivi, e gli strumenti per raggiungerli, non sono tra loro indipendenti. Strumenti di efficientamento, per esempio, possono portare allo sfoltimento del numero delle partecipate. Uno sfoltimento delle partecipate attraverso aggregazioni può consentire lo sfruttamento di economie di scala, con un aumento dell’efficienza. Migliorare la trasparenza del sistema facilita l’efficientamento delle partecipate perché più trasparenza significa più pressione da parte della opinione pubblica. Inoltre, ridurre i costi di amministrazione rende il sistema più efficiente.

Il rapporto è organizzato come segue:

- La sezione II descrive le caratteristiche principali del mondo delle partecipate.
- La sezione III considera la questione del “perimetro” della attività delle partecipate (cosa dovrebbero e non dovrebbero fare) e discute vari strumenti per ridurre il numero.
- La sezione IV discute strumenti generali di efficientamento, strategie per alcuni rami particolarmente importanti del comparto e interventi specifici sulle partecipate con perdite più elevate.
- La sezione V propone passi per ridurre i costi di amministrazione delle partecipate.
- La sezione VI discute come aumentare la trasparenza delle partecipate.
- La sezione VII discute alcune misure strumentali alla riforma del settore quali gli incentivi alla ristrutturazione del settore, il problema del personale e le sanzioni da applicare in caso di mancata applicazione della normativa.
- La sezione VIII riassume le principali proposte di riforma e stima i possibili risparmi e gli effetti sul numero delle partecipate.

## II. Le partecipate locali: le caratteristiche essenziali<sup>2</sup>

*Quante sono le partecipate locali e quanti dipendenti occupano?*

Il termine di “partecipate locali” viene qui usato in linea con il mandato di razionalizzazione del settore fissato dall’art. 23 del DL 66/2014. Esso include: le “aziende speciali...istituzioni e ... società direttamente e indirettamente controllate dalle amministrazioni locali”. Il rapporto, per completezza, discute però anche le partecipate in cui le amministrazioni locali abbiano una partecipazione non di controllo.

---

<sup>2</sup> Per ulteriori informazioni si veda: MEF - Dipartimento del Tesoro: Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012 (Luglio 2014); Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie: Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali (6 giugno 2014); CERVED GROUP : Le partecipate dei comuni italiani (giugno 2014); MEF - Dipartimento del Tesoro: Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011 (Dicembre 2013); Fondazione Utilitatis: La partecipazione degli enti locali nelle utility dei servizi energetici, igiene urbana e idrico; Ciro D’Aries, Enrico Bracci: Relazione di sintesi su banca dati CONSOC Amministrazioni comunali; Dipartimento della Funzione Pubblica: Studio Sulle Partecipate Dei Comuni Italiani 2011.

Non si conosce il numero esatto delle partecipate perché non tutte le amministrazioni locali forniscono le informazioni richieste e perché le banche dati esistenti si fermano ad un certo livello di partecipazione (diretta, indiretta di primo livello, eccetera). La banca dati del Dipartimento del Tesoro del MEF (da qui in avanti banca dati MEF), che sarà il riferimento principale in questo rapporto, censiva 7.726 partecipate locali al 31 dicembre 2012, distribuite nelle categorie giuridiche della Tavola II.1. Di queste 1.377 erano indirette.

Tuttavia, la banca dati del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, che include un numero più elevato di partecipate indirette, comprende circa 10.000 partecipate.<sup>3</sup> Si tratta di numeri molto elevati: in Francia le partecipate locali sono circa un migliaio.

Occorre però tener presente che la quota detenuta dagli enti locali di queste partecipate varia notevolmente. Solo il 20 per cento è di proprietà interamente pubblica mentre il 28 per cento è a maggioranza pubblica. Il resto, quindi più della metà, è a maggioranza privata e in molti casi la presenza pubblica è largamente minoritaria (vedi discussione delle “micropartecipazioni” nella Sezione II).

Questa considerazione deve essere tenuta presente anche nel valutare il numero dei dipendenti delle partecipate (Tavola II.2). Il totale per quelle della banca dati MEF è molto elevato (circa 501.000, di cui circa 378.000 sono iscritti nella gestione privata dell’INPS e il resto nella gestione ex-INPDAP).

#### **Tavola II.1: Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per categorie giuridiche e tipologia di controllo**

<b>Forma giuridica/tipo di controllo</b>	<b>Dirette*</b>	<b>Indirette</b>	<b>Totale</b>	<b>% sul totale</b>
Società a responsabilità limitata	1.835	712	2.547	33%
Società per azioni	1.625	368	1.993	26%
Consorzio	874	71	945	12%
Società consortile	789	135	924	12%
Associazioni e Fondazioni	542	8	550	7%
Società cooperativa	183	50	233	3%
Altro	197	32	229	3%
Azienda speciale e di Ente Locale	155	0	155	2%
Azienda servizi alla persona-asp	47	0	47	1%
Ente pubblico economico	40	0	40	1%
Istituzioni	36	0	36	0%
Ente di diritto pubblico	24	0	24	0%
Società in accomandita per azioni	2	1	3	0%
<b>Totale</b>	<b>6.349</b>	<b>1.377</b>	<b>7.726</b>	<b>100%</b>

\*Includono le imprese a partecipazione mista, cioè partecipate sia direttamente che indirettamente  
Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

<sup>3</sup> Esistono altre tre banche dati rilevanti. La banca dati CONSOC del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (circa 7.500 partecipate), la banca dati CERVED alimentata dai dati delle Camere di Commercio (circa 8.800 partecipate) e la banca dati della Corte dei Conti con circa 7.500 partecipate.

**Tavola II.2. Numero dipendenti Società partecipate locali - 2013**

	<b>Totale</b>	<b>Età media</b>	<b>Retribuzione media **</b>
<i>Gestione privata</i>			
dirigenti	5.917	51	141.517
quadri	52.961	48	58.370
impiegati	170.992	43	34.549
operai	140.529	45	29.096
apprendisti	2.466	27	23.782
altri *	5.020	44	33.773
<b>Totale</b>	<b>377.885</b>	<b>44</b>	<b>37.454</b>
<i>Gestione pubblica</i>			
dirigenti	634	54	110.184
quadri	1.051	54	60.326
impiegati	33.153	50	31.336
operai	9.099	50	34.241
altri *	5.641	49	37.606
non disponibile	73.957	51	32.906
<b>Totale</b>	<b>123.535</b>	<b>51</b>	<b>33.546</b>

Fonte: Inps, dichiarazioni Uniemens lavoratori dipendenti attivi al 31/12/2013

\* La categoria "altri" include tutti i dipendenti non riconducibili a dirigenti, quadri, impiegati e operai, apprendisti; la categoria "non disponibile", presente per gli ex Inpdap, include i casi per i quali la qualifica non è disponibile o non è risultata valida. La consistenza di questo gruppo, quasi il 60 per cento dei lavoratori iscritti alla gestione pubblica, inficia la significatività del dato della retribuzione media per qualifica per gli assicurati alla gestione pubblica.

\*\* La retribuzione media è calcolata con riferimento all'imponibile previdenziale dell'anno 2013.

*In quali settori operano le partecipate?*

Si possono definire quattro grandi aree in cui operano le partecipate (Tavola II.3):

- I servizi strumentali: le partecipate in questo settore forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, forniscono cioè input per la produzione dei servizi di cui l'ente partecipante è responsabile. Ne esistono circa un migliaio nella banca dati MEF (quasi il 13 per cento del totale) e agiscono principalmente in quattro aree: gestione immobili, patrimoniali (essenzialmente holding), informatica e servizi amministrativi vari.
- I servizi pubblici privi di rilevanza economica: le partecipate in questo settore forniscono servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale (condividendo questa caratteristica con le strumentali) a fronte di un interesse generale alla fornitura di certi servizi. Si tratta di una vasta area che comprende il 42 per cento delle partecipate.
- I cinque tradizionali servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale - TPL). Si tratta del 23 per cento delle partecipate, ma rappresentante una quota intorno al 60 per cento del valore della produzione.
- Un settore residuale che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali (il 22 per cento). Questa categoria è estremamente variegata (vedi Tavola II.4)

## *Quanto costano al contribuente le inefficienze delle partecipate?*

L'inefficienza delle partecipate può manifestarsi in tre forme:

- Perdite di esercizio palesi: nel 2012 le perdite lorde delle partecipate censite nella banca dati MEF (cioè la somma delle perdite delle società in perdita) sono state di circa 1.200 mln (vedi Tavola II.5).<sup>4</sup> Si rilevano perdite in quasi tutti i settori anche se risultano particolarmente elevate, in valore assoluto, per il TPL (con perdite eccedenti i 300 mln, di cui la metà sono relative all'ATAC di Roma). Altri settori con perdite elevate (superiori al 20 per cento) rispetto al capitale investito sono l'informatica, i servizi amministrativi, le società di trasformazione urbana (STU), le multiutility e il turismo (Tavola II.6). Queste perdite sono ripianate esplicitamente solo in parte dagli enti controllanti. Le prime 20 società in perdita rappresentavano il 48 per cento delle perdite totali (Figura II.1).<sup>5</sup>
- Perdite non palesi finanziate da contratti di servizio e trasferimenti in conto corrente e conto capitale. I contratti di servizio e gli altri trasferimenti - che, sulla base di dati SIOPE, ammontavano nel 2012 a circa 16.500 mln per l'intero settore - compensano le partecipate per un servizio reso e quindi sarebbe errato, come alcuni fanno, assumere che un risparmio corrispondente potrebbe emergere dalla soppressione delle partecipate. Tuttavia, una parte di queste risorse, di incerto ammontare, va a compensare inefficienze di gestione.<sup>6</sup>
- Costi pagati direttamente dai cittadini: in alcuni settori, per esempio rifiuti, il costo delle inefficienze è pagato direttamente attraverso tariffe che coprono interamente i costi.

Non vi è dubbio quindi che esistano elevati costi per la finanza pubblica e per la collettività in generale derivanti dalle inefficienze delle partecipate.

---

<sup>4</sup> La somma degli utili delle società in utile ammontava a circa 1.700 mln la metà dei quali era concentrato in 26 società.

<sup>5</sup> I dati SIOPE indicano ripiani di soli 35 mln nel 2012. In parte le perdite sono anche ripianate attraverso conferimenti di capitale che ammontavano, insieme alle partecipazioni azionarie, a circa 400 mln.

<sup>6</sup> I trasferimenti per il 2013 sono molto più elevati (23.400 mln) probabilmente per effetto del processo di pagamento dei debiti della pubblica amministrazione.

**Tavola II. 3. Articolazione delle partecipate dalle Amministrazioni Locali per tipologia di attività\***

<b>Totale delle Società</b>	<b>Attività strumentali</b>	<b>Servizio Pubblico privo di rilevanza economica</b>	<b>"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)</b>	<b>Altro</b>	<b>Totale</b>
Attività professionali, scientifiche e tecniche				550	550
Banche e Attività finanziarie				153	153
Commercio al dettaglio				56	56
Commercio all'ingrosso				56	56
Consorzio bacino Imbrifero		23			23
Costruzione e gestione di strade e autostrade		57			57
Edilizia Pubblica		121			121
Energia			269		269
Farmacia comunale				182	182
GAS			108		108
Gestione terme e fonti				46	46
Gestioni Immobili	229				229
Illuminazione		5			5
Informatica	194				194
Infrastrutture		193			193
Ingegneria civile		32			32
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti				112	112
Multiservizi		145			145
Multiutility			315		315
Parcheggi				41	41
Patrimoniali	77				77
Patrimonio naturale		81			81
Ricerca scientifica e sviluppo		396			396
Rifiuti			444		444
Servizi a domanda individuale – persone (1)		1.434			1.434
Servizi Amministrativi	444				444
Servizio a domanda individuale – imprese (2)		791			791
Servizio Idrico Integrato			387		387
Settore Industriale				251	251
Sicurezza	14				14
Società Finanziarie Regionali	16				16
Società di Trasformazione Urbana	13				13
TPL			281		281
Turismo				143	143
Verde Pubblico		6			6
Non classificabili				61	61
<b>Totale complessivo</b>	<b>987</b>	<b>3.284</b>	<b>1.804</b>	<b>1.651</b>	<b>7.726</b>
<b>Composizione percentuale sul totale</b>	<b>12,8%</b>	<b>42,5%</b>	<b>23,3%</b>	<b>21,4%</b>	<b>100,0%</b>

\* Elaborazione su Banca dati MEF- Anno 2012

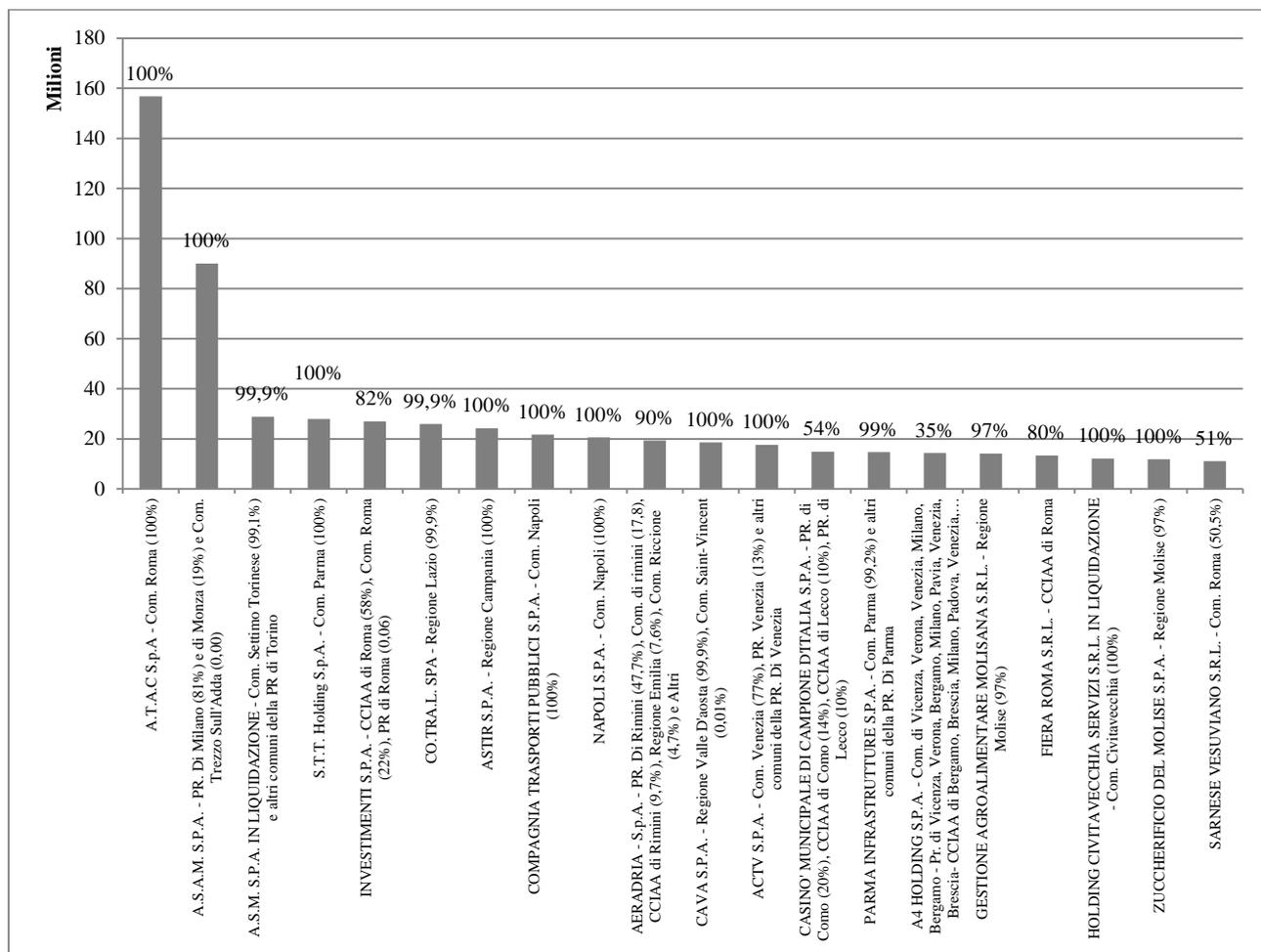
(1) Incluso: assistenza sanitaria/sociale, attività artistiche/sportive/intrattenimento, attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività di organizzazioni associative, formazione/istruzione/biblioteche, mercato ittico, mattatoi, agroalimentari, rete museale, servizi cimiteriali, servizi sociali /sanitari o alla persona, asilo nido, altri servizi a domanda individuale - persone

(2) Incluso: fiere, gruppi di azione locale, organizzazione convegni, eventi culturali, polo/parco tecnologico, servizi di supporto alle imprese, servizi portuali, società gestione patto territoriale, sviluppo locale, altri servizi a domanda individuale - imprese

<b>Tavola II.4. Dettaglio delle partecipate dalle amministrazioni locali incluse nel settore "Altro" della Tav. II.3*</b>	<b>Totale</b>	<b>di cui Dirette (comprese le miste)</b>	<b>Perdita Lorda 2012 - pro quota (mln di euro)</b>
Attività professionali, scientifiche e tecniche	550	381	-18,2
<i>Altre attività professionali, scientifiche e tecniche</i>	85	70	-1,6
<i>Attività degli studi di architettura, ingegneria ...</i>	180	116	-1,7
<i>Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale</i>	253	179	-14,2
<i>Attività legali e contabilità</i>	15	6	-0,2
<i>Pubblicità e ricerche di mercato</i>	17	10	-0,5
Banche e Attività finanziarie	153	83	-11,6
<i>Banche/casse di risparmio ...</i>	63	36	-0,1
<i>Finanziarie ecc.</i>	90	47	-11,5
Commercio al dettaglio	56	44	-0,5
<i>Altro commercio al dettaglio</i>	10	5	0,0
<i>Carburante per autotrazione in esercizi specializzati</i>	5	1	0,0
<i>Commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati</i>	30	28	-0,4
<i>Enoteca</i>	2	2	0,0
<i>Prodotti alimentari e bevande</i>	9	8	0,0
Commercio all'ingrosso	56	24	-24,3
<i>Altro Commercio all'ingrosso</i>	44	21	-24,3
<i>Commercio all'ingrosso di prodotti farmaceutici</i>	12	3	0,0
Farmacia comunale	182	178	-6,0
Gestione terme e fonti	46	44	-13,4
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	112	49	-18,9
Parcheggi	41	33	-2,0
Settore Industriale	251	173	-25,5
<i>Altre Industrie alimentari</i>	13	8	-12,1
<i>Altro</i>	22	12	-0,1
<i>Attività manifatturiere</i>	94	50	-3,6
<i>Coltivazioni agricole e produzione prodotto animali</i>	57	45	-2,3
<i>Estrazione di Minerali</i>	7	7	0,0
<i>Fabbricazione prodotti chimici</i>	9	6	-0,1
<i>Industria del legno</i>	2	2	
<i>Industria lattiero-casearia</i>	18	14	0,0
<i>Industria meccanica</i>	2	2	
<i>Industria tessile / abbigliamento</i>	3	3	0,0
<i>Progettazione fotovoltaico et al.</i>	17	17	-6,2
<i>Prosciuttificio</i>	1	1	
<i>Telecomunicazioni</i>	6	6	-1,1
Turismo	143	131	-40,1
Non classificabili	61	39	-6
<b>Totale</b>	<b>1.651</b>	<b>1.179</b>	<b>-166,6</b>

\* Elaborazione su banca dati MEF – Anno 2012

**Figura II.1. Le 20 società con maggiori perdite (pro – quota per le amministrazioni locali per quote di partecipazione). Anno 2012**



La perdita pro-quota è calcolata sulla base della percentuale di proprietà riportata dalla banca dati MEF. Dato che il censimento MEF è incompleto (ad esempio molti comuni piccoli non hanno risposto) la quota pubblica potrebbe essere sottostimata. Nel grafico viene indicata la percentuale di partecipazione pubblica.

**Tavola II.5. Articolazione delle Perdite lorde pro quota delle partecipate dalle amministrazioni locali per tipologia di attività\* (dati in milioni di euro)**

	Attività strumentali	Servizio Pubblico privo di rilevanza economica	"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)	Altro	Totale
Attività professionali, scientifiche e tecniche				-18,2	-18,2
Banche e Attività finanziarie				-11,6	-11,6
Commercio al dettaglio				-0,5	-0,5
Commercio all'ingrosso				-24,3	-24,3
Consorzio bacino Imbrifero		-			-
Costruzione e gestione di strade e autostrade		-7,6			-7,6
Edilizia Pubblica		-36,9			-36,9
Energia			-16,4		-16,4
Farmacia comunale				-6,0	-6,0
GAS			-6,8		-6,8
Gestione terme e fonti				-13,4	-13,4
Gestioni Immobili	-47,5				-47,5
Illuminazione		0,0			0,0
Informatica	-5,1				-5,1
Infrastrutture		-63,6			-63,6
Ingegneria civile		-1,1			-1,1
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti				-18,9	-18,9
Multiservizi		-33,3			-33,3
Multiutility			-115,9		-115,9
Parcheggi				-2,0	-2,0
Patrimoniali	-38,0				-38,0
Patrimonio naturale		-1,3			-1,3
Ricerca scientifica e sviluppo		-9,9			-9,9
Rifiuti			-60,9		-60,9
Servizi a domanda individuale – persone (1)		-53,7			-53,7
Servizi Amministrativi	-16,3				-16,3
Servizio a domanda individuale - imprese (2)		-138,7			-138,7
Servizio Idrico Integrato			-55,3		-55,3
Settore Industriale				-25,5	-25,5
Sicurezza	0,0				0,0
Società Finanziarie Regionali	-7,5				-7,5
Società di Trasformazione Urbana	-28,4				-28,4
TPL			-317,1		-317,1
Turismo				-40,1	-40,1
Verde Pubblico		-0,8			-0,8
Non classificabili				-6,2	-6,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>-142,8</b>	<b>-346,8</b>	<b>-572,4</b>	<b>-166,6</b>	<b>-1.228,7</b>
<b>Composizione percentuale sul totale</b>	<b>11,6%</b>	<b>28,2%</b>	<b>46,6%</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0%</b>

\* Elaborazione su Banca dati MEF- Anno 2012

(1) Incluso: assistenza sanitaria/sociale, attività artistiche/sportive/intrattenimento, attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività di organizzazioni associative, formazione/istruzione/biblioteche, mercato ittico, mattatoi, agroalimentari, rete museale, servizi cimiteriali, servizi sociali /sanitari o alla persona, asilo nido, altri servizi a domanda individuale - persone

(2) Incluso: fiere, gruppi di azione locale, organizzazione convegni, eventi culturali, polo/parco tecnologico, servizi di supporto alle imprese, servizi portuali, società gestione patto territoriale, sviluppo locale, altri servizi a domanda individuale - imprese

N.B.: la perdita pro-quota del 2012 è calcolata sulla quota dichiarata dalle amministrazioni pubbliche al MEF. Dato che il censimento è incompleto (ad esempio molti comuni piccoli non hanno risposto) la quota pubblica potrebbe essere sottostimata. Il dato sulla perdita riguarda circa 2.380 società che nel 2012 risultavano in perdita sulle 6.645 che hanno dichiarato il dato relativo al risultato di esercizio rispetto alle 7.726 società. Il segno meno indica una perdita.

**Tavola II.6. Articolazione del rapporto tra Perdite lorde pro quota e Patrimonio netto pro quota delle società partecipate dalle amministrazioni locali per tipologia di attività\* (dati in percentuale)**

<b>Totale delle Società</b>	<b>Attività strumentali</b>	<b>Servizio Pubblico privo di rilevanza economica</b>	<b>"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)</b>	<b>Altro</b>	<b>Totale</b>
Attività professionali, scientifiche e tecniche				-3,24	-3,24
Banche e Attività finanziarie				-4,59	-4,59
Commercio al dettaglio				-5,12	-5,12
Commercio all'ingrosso				-5,01	-5,01
Consorzio bacino Imbrifero					
Costruzione e gestione di strade e autostrade		-2,71			-2,71
Edilizia Pubblica		-5,74			-5,74
Energia			-3,42		-3,42
Farmacia comunale				-5,19	-5,19
GAS			-5,29		-5,29
Gestione terme e fonti				-9,64	-9,64
Gestioni Immobili	-9,49				-9,49
Illuminazione		-2,17			-2,17
Informatica	-92,08				-92,08
Infrastrutture		-12,14			-12,14
Ingegneria civile		-15,47			-15,47
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti				-17,35	-17,35
Multiservizi		-7,71			-7,71
Multiutility			-22,03		-22,03
Parcheggi				-4,48	-4,48
Patrimoniali	-7,62				-7,62
Patrimonio naturale		-5,56			-5,56
Ricerca scientifica e sviluppo		-13,66			-13,66
Rifiuti			-16,33		-16,33
Servizi a domanda individuale – persone (1)		-9,16			-9,16
Servizi Amministrativi	-29,51				-29,51
Servizio a domanda individuale – imprese (2)		-8,35			-8,35
Servizio Idrico Integrato			-5,87		-5,87
Settore Industriale				-11,25	-11,25
Sicurezza	-10,97				-10,97
Società Finanziarie Regionali	-4,73				-4,73
Società di Trasformazione Urbana	-162,14				-162,14
TPL			-27,81		-27,81
Turismo				-31,36	-31,36
Verde Pubblico					
Non classificabili				-2,20	-2,20
<b>Totale complessivo</b>	<b>-11,75</b>	<b>-8,27</b>	<b>-16,40</b>	<b>-8,20</b>	<b>-11,76</b>

\* Elaborazione su Banca dati MEF- Anno 2012

(1) Incluso: assistenza sanitaria/sociale, attività artistiche/sportive/intrattenimento, attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività di organizzazioni associative, formazione/istruzione/biblioteche, mercato ittico, mattatoi, agroalimentari, rete museale, servizi cimiteriali, servizi sociali /sanitari o alla persona, asilo nido, altri servizi a domanda individuale - persone

(2) Incluso: fiere, gruppi di azione locale, organizzazione convegni, eventi culturali, polo/parco tecnologico, servizi di supporto alle imprese, servizi portuali, società gestione patto territoriale, sviluppo locale, altri servizi a domanda individuale - imprese

N.B.: La perdita pro-quota è calcolata sulla base della percentuale di proprietà riportata dalla banca dati MEF. Dato che il censimento MEF è incompleto (ad esempio molti comuni piccoli non hanno risposto) la quota pubblica potrebbe essere sottostimata. I dati della tavola si riferiscono a 1.943 partecipate che nel 2012 risultavano in perdita e con patrimonio netto positivo. Non sono state considerate 440 società che oltre ad essere in perdita avevano un patrimonio netto negativo. Il segno meno indica una perdita.

### III. Il perimetro delle partecipate locali

Un programma di razionalizzazione, efficientamento e semplificazione delle partecipate non può prescindere dalla risoluzione di una questione fondamentale: quale sia il perimetro appropriato della loro attività. La domanda ha due risvolti, entrambi importanti: (i) potrebbe l'attività essere svolta dal privato?<sup>7</sup> e (ii) potrebbe l'attività essere svolta direttamente dall'ente partecipante senza ricorrere a una partecipata?

La risposta a queste domande richiede spesso un margine di flessibilità interpretativa. Questo rende difficile introdurre divieti di tipo assoluto. Dall'altro canto, in assenza di vincoli inderogabili, c'è il rischio di decisioni influenzate da interessi particolari. In questa situazione, risulta essenziale avere un sistema di *governance* e di trasparenza tale da garantire che le decisioni, pur non interamente vincolate, riflettano al meglio gli interessi della collettività. Una caratteristica fondamentale delle proposte illustrate nel seguito è quindi quella di introdurre un sistema di *checks and balances*. Questo sistema viene graduato a seconda dei rischi affrontati: esso cioè comporta un livello di intervento esterno, rispetto alla piena discrezionalità dell'ente partecipante, più incisivo per casi in cui la presupposizione è che la presenza di una partecipata sia meno giustificata.

Un'altra caratteristica da tener presente nel rivedere la normativa sull'esistenza delle partecipate è di distinguere, nella misura possibile, tra apertura di nuove partecipate e dismissione di partecipate già esistenti. E' oggettivamente più difficile dismettere partecipate già esistenti, per esempio per le conseguenze occupazionali. Trascurare questo aspetto ha contribuito all'insuccesso di passati interventi: norme che avrebbero potuto essere utili almeno per evitare l'apertura di nuove partecipate sono di fatto rimaste disattese e sono state alla fine abrogate. Ne segue che i vincoli posti alla creazione di nuove partecipate dovrebbero essere più stringenti rispetto a quelli sulle partecipate già esistenti, almeno in termini di tempistica di implementazione. Di questo si è cercato di tener conto nella elaborazione di questo programma. Ma, in generale, se le proposte avanzate fossero considerate troppo stringenti per le partecipate già esistenti, dovrebbero essere almeno considerate per le nuove partecipate.

#### *Principi generali per il mantenimento in mano pubblica*

La prima questione che deve essere considerata è se sia appropriato che il settore pubblico operi in una certa area di attività nella fornitura di beni o servizi. Si tratta di una questione trattata da generazioni di studiosi di scienza delle finanze e la cui risposta riflette spesso diverse visioni sul ruolo dello stato nell'economia.

Che il campo di azione della mano pubblica debba essere limitato in una economia di mercato è un principio accettato anche se trova diverse formulazioni. Due in particolare sono gli approcci che possono essere seguiti:

- Da un lato c'è chi sostiene che il vincolo principale all'azione di imprese pubbliche debba essere costituito dalla necessità di operare allo stesso livello delle imprese private, agendo quindi in modo efficiente e senza ricevere un supporto da parte del settore pubblico.
- Un altro approccio, più restrittivo, è quello di chi, comunque, ritiene che il campo dell'azione delle partecipate debba essere strettamente limitato ai compiti istituzionali

---

<sup>7</sup> Per privato si intende qui la proprietà da parte di soggetti privati e non la proprietà in forma privatistica da parte di un soggetto pubblico.

dell'ente di controllo, che, presumibilmente, non includono la produzione di beni e servizi che possono essere forniti, in quantità ritenute adeguate, dal settore privato.

Il secondo approccio focalizzato sui “compiti istituzionali” è, seppure in termini generali, coerente con il principio, sviluppato dagli studiosi di scienza delle finanze, per cui l'intervento pubblico - incluso l'intervento attraverso un'azione diretta piuttosto che attraverso la regolazione - è appropriato solo in caso di fallimento di mercato, cioè di una situazione in cui il mercato privato non generi una massimizzazione del benessere economico (per effetto tipicamente di asimmetrie informative, esternalità o potere di mercato), ovviamente assumendo che i compiti istituzionali dell'ente pubblico siano definiti in modo sufficientemente restrittivo e coerente con la presenza del pubblico solo in caso di fallimento di mercato.<sup>8</sup>

Il primo approccio sembra decisamente troppo elastico: seguendolo diventerebbe difficile giustificare perché non possano essere costituite partecipate per la produzione di ogni tipo di bene e servizio. La mera profittabilità di una azienda pubblica non ne giustifica l'esistenza. Questa posizione può essere motivata dicendo che, prima o poi, la presenza di una impresa pubblica corre il rischio di: (i) turbare il corretto funzionamento del mercato; e (ii) provocare passività per la collettività, per di più con modalità non trasparenti. Inoltre, la crescita dell'occupazione pubblica nelle partecipate pone problemi di rigidità superiori a quelle esistenti nel settore privato, un ulteriore fatto che dovrebbe scoraggiare la creazione di aziende pubbliche. Infine, si può notare che il monitoraggio di imprese pubbliche assorbe preziose energie umane che potrebbero essere utilizzate nell'adempimento dei compiti istituzionali dell'ente.

Il secondo approccio è dunque preferibile ed è stato seguito dal legislatore italiano nella L.244/2007, art 3, comma 27:

*Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le [amministrazioni pubbliche] non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici ... e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte [di amministrazioni pubbliche], nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.*

Si noti che anche la produzione di servizi di interesse generale è comunque condizionato ai “livelli di competenza” dell'amministrazione: non basta un generico interesse generale. Questa norma è ancora in vigore e, tenendo conto di successivi emendamenti, richiede l'alienazione o la chiusura di partecipate non ammesse entro il 31 dicembre 2014. Essa assume quindi una particolare rilevanza (anche se riferita, stranamente, solo alle partecipazioni dirette, a seguito di un emendamento alla versione originale).

---

<sup>8</sup> E' interessante notare che il piano di rientro del Comune di Roma (pag. 67) fa esplicito riferimento al principio del fallimento di mercato per delimitare il campo d'azione delle proprie partecipate.

Tuttavia è chiaro che, al momento, il citato comma non appare adeguatamente efficace, visto il numero di partecipate esistenti e l'assenza di evidenza che tale provvedimento, quasi sette anni dopo la sua introduzione, abbia portato ad un mutamento significativo dei comportamenti.<sup>9</sup>

Un problema è che, pur in presenza di incentivi (per esempio l'aggiramento del patto di stabilità o la nomina di nuovi amministratori) che spingono verso la creazione di partecipate, la valutazione delle condizioni di cui al comma 27 è lasciata interamente alla amministrazione partecipante (è sufficiente una "delibera motivata" dell' "organo competente").

Occorre quindi agire in due direzioni:

- a) da un lato sottoporre a un vaglio le decisioni delle amministrazioni. Questo vaglio non deve avere la stessa intensità per tutti i settori: c'è differenza tra, per esempio, produrre servizi di assistenza per disabili e produrre gelati;
- b) dall'altro rimuovere gli incentivi alla proliferazione delle partecipate.

Riguardo al punto a), dovrebbero essere adottate le seguenti misure:

- Definizione dei settori di attività in cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata (diretta o indiretta); una proposta in merito è inclusa nella tavola III.1. Si noti che anche in questo caso non ci sarebbe nessun automatismo: l'amministrazione dovrebbe comunque deliberare. Inoltre, si dovrebbe prevedere la possibilità da parte dei cittadini di richiedere un vaglio ulteriore (con le stesse modalità richieste per i settori esclusi dalla tavola)<sup>10</sup>. La lista dei settori dovrebbe essere rivista periodicamente sulla base della evoluzione della capacità da parte del settore privato di offrire certi beni e servizi<sup>11</sup>.
- Per i settori esclusi dall'elenco l'autorizzazione alla apertura o mantenimento di una partecipata dovrebbe essere confermata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), al fine di assicurare che effettivamente la partecipata in questione svolga un ruolo che non possa essere svolto da aziende private. Questa procedura di verifica dovrebbe avvenire: (i) al momento della costituzione per le nuove partecipate; (ii) alla scadenza del contratto che regola la fornitura del servizio tra ente e partecipata per quelle per cui esiste un contratto di questo tipo; (iii) entro 6-12 mesi dalla approvazione della normativa per le altre. In ogni caso la certificazione dovrebbe avvenire entro la fine del 2017 per tutte le partecipate per cui questa è richiesta.<sup>12</sup>
- In assenza di una certificazione da parte della amministrazione competente (ente partecipante più, nei casi indicati, AGCM) la partecipata dovrebbe essere dismessa (cioè venduta o liquidata) entro un termine tassativo.<sup>13</sup> Di norma questo potrebbe essere di 12

---

<sup>9</sup> Da gennaio 2008 sono state costituite almeno 1264 nuove partecipate (il 16 per cento di quelle tuttora esistenti).

<sup>10</sup> Questa delibera dovrebbe, in termini di contenuto, indicare i motivi per la necessità di mantenere o costituire una partecipata. Nel caso dei servizi pubblici locali a rilevanza economica esiste già l'obbligo di una relazione dettagliata che dia conto delle motivazioni delle scelte circa la forma di gestione del servizio (sulla base dell'art. 34, DL 179/2012).

<sup>11</sup> Il settore delle farmacie fornisce un esempio di settore in cui la presenza del privato si è ormai affermata al punto da rendere difficilmente giustificabile un ruolo del pubblico in termini di vendita diretta (Appendice 1).

<sup>12</sup> Naturalmente la classificazione di una attività in un certo settore dovrebbe essere sottoposta ai controlli usuali della Corte dei Conti, con conseguenze per gli amministratori in caso di classificazione erranea.

<sup>13</sup> Nel caso in cui si ritenesse problematico dal punto di vista normativo rendere vincolante il parere dell'AGCM, questo parere dovrebbe comunque essere richiesto e reso pubblico con procedure adeguate (come minimo un comunicato stampa da parte dell'AGCM e la pubblicazione sui giornali locali).

mesi dalla data della certificazione, anche se il termine potrebbe essere meno stringente per le partecipate che hanno presentato negli ultimi tre anni risultati di esercizio positivi. Se ciò non avvenisse si dovrebbero prevedere delle sanzioni per l'ente partecipante e per i suoi amministratori (vedi sezione VII), sulla base di opportuni controlli da parte della Corte dei Conti.<sup>14</sup> Si dovrebbe anche dare attuazione al comma 569 della legge di stabilità del 2014 che stabilisce che *"la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437 – ter, secondo comma, del codice civile"*. Per evitare però una privatizzazione a prezzi troppo bassi - per effetto della scadenza perentoria o per qualunque altra circostanza oggettiva che impedisca la dismissione -, eccezioni potrebbero essere richieste, su basi individuali, all'AGCM.

- Queste norme si dovrebbero applicare alle partecipate multiservizio per la parte di attività rilevante (quindi con necessità di dismettere quella parte con le stesse modalità richieste per le monoservizio).
- Si dovrebbe eliminare la possibilità di affidamento *in house* o la sua ulteriore limitazione, anche al di là della disciplina comunitaria. Questo costituirebbe un passo importante per valutare in modo non soggettivo ma oggettivo la possibilità da parte del mercato di fornire i servizi richiesti. Inoltre, l'affidamento *in house* richiede l'esistenza di un "controllo analogo". Tale controllo dovrebbe, in linea di principio, vincolare a tal punto l'operatività di una partecipata da vanificare i vantaggi da una esternalizzazione dell'attività rispetto all'ente partecipante.<sup>15</sup>

**Tavola III.1. Settori di attività in cui la semplice delibera dell'amministrazione locale partecipante sarebbe sufficiente per rendere possibile il mantenimento di una partecipazione**

Consorzio bacino Imbrifero
Servizi pubblici di rilevanza economica a rete (servizio idrico integrato, gas, energia elettrica, rifiuti, trasporto pubblico locale) *
Gestioni Immobili limitatamente al patrimonio indisponibile (incluso patrimonio naturale e verde pubblico)
Illuminazione pubblica
Manutenzione delle strade
Ricerca scientifica (esclusivamente per Università e Regioni)
Servizi Amministrativi (esclusivamente per uso interno delle amministrazioni controllanti)
Società di Trasformazione Urbana
Musei, biblioteche, cineteche
Servizi cimiteriali
Servizi sociali e sanitari (inclusi Asilo nido)
Gruppi di Azione Locale

\* Potrebbe essere considerata l'esclusione da questo elenco di gas ed elettricità, per lo meno a partire da una certa data (2016 o 2017)

Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

<sup>14</sup> La sezione controllo Lombardia con delibera 34/2013 osservava che circa il 20 per cento delle partecipazioni in Lombardia non era stato sottoposto ad esplicito decreto di autorizzazione sulla base della L. 244/07.

<sup>15</sup> Questa limitazione degli affidamenti *in house* dovrebbe riguardare tutte le partecipate, comprese quelle strumentali.

Riguardo al punto b): occorre rimuovere le condizioni che incentivano la creazione di una partecipata:

- Molte partecipate sono state create per aggirare il patto di stabilità interno (o i vincoli sul debito e le assunzioni di personale). Una possibilità sarebbe quindi quella di applicare le stesse regole del patto alle partecipate. Questo però è reso difficoltoso dalle diverse norme contabili e basi informative (una delle ragioni che, per esempio, hanno reso difficile l'applicazione delle norme sull'estensione alle partecipate dei vincoli occupazionali è stata difficoltosa e infine è stata abrogata). Inoltre, nella misura in cui le partecipate trovano il loro motivo di esistenza proprio in una maggiore elasticità di gestione rispetto agli enti di appartenenza, quanto più si estendono alle prime le regole che valgono per i secondi, tanto più si rimuovono quei vantaggi gestionali che le renderebbero utili. Tutto sommato, sembra che l'approccio seguito nella legge di stabilità per il 2014 - quello di "internalizzare" i risultati economici delle partecipate attraverso l'obbligo di accantonamento per l'ente proprietario - sia un valido compromesso. Occorrerebbe però: (i) accelerare il periodo di transizione (il sistema entra a regime solo nel 2017); e (ii) sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti, il che renderebbe più penalizzante l'emergere di perdite nelle partecipate.
- Non si può dimenticare che molte partecipate sono create per rendere più flessibile l'azione pubblica in presenza di processi burocratici troppo farraginosi. Una semplificazione del modus operandi del settore pubblico avrebbe anche il beneficio di rimuovere un importante incentivo alla creazione di partecipate. Un caso specifico riguarda le procedure di appalto troppo complesse e la cui gestione risulta troppo decentrata. La loro centralizzazione produrrebbe non solo un risparmio di spesa, ma un efficientamento del sistema in genere, facilitando, fra l'altro, la dismissione delle società strumentali create per la loro gestione.

### *Principi generali per la gestione attraverso una partecipata piuttosto che in economia*

Una volta accertato che una certa attività è strettamente giustificata in base ai compiti istituzionali della amministrazione pubblica in questione, occorre valutare se effettivamente la gestione di questa attività richiede: (i) la costituzione di un'entità separata dall'amministrazione controllante; e, in particolare, (ii) la costituzione di un'entità di diritto privato (come una società per azioni). Queste scelte sono particolarmente importanti per le partecipate strumentali e per quelle per servizi privi di rilevanza economica per i quali la gestione diretta da parte dell'ente partecipante è diffusa (per quelle che agiscono sul mercato la presunzione potrebbe essere che l'azione attraverso una partecipata di diritto privato sia appropriata).

Queste scelte dovrebbero riflettere unicamente (stante ovviamente l'assenza della possibilità di acquistare dal settore privato i servizi rilevanti, già valutata sulla base del processo decisionale sopra descritto) la maggiore economicità/efficienza gestionale che deriverebbe da una esternalizzazione dell'attività. Un parere vincolante (o consultivo ma pubblico) in proposito potrebbe essere richiesto al MEF o altra entità centrale.

In alternativa si potrebbe procedere con una consultazione diretta della cittadinanza on line. Una consultazione popolare per valutare la costituzione di partecipate trova un precedente storico nella legge Giolitti del 1903 che recitava a proposito della costituzione di una municipalizzata:

*“la deliberazione del consiglio comunale è sottoposta anche al voto degli elettori del comune, convocati con manifesto della giunta municipale da pubblicarsi almeno 15 giorni prima della convocazione. L'elettore vota per sì o per no sulla questione della assunzione diretta del servizio. Nel caso di risultato contrario alla deliberazione del consiglio comunale, la proposta di assunzione diretta del servizio non può essere ripresentata se non dopo tre anni, salvo che un quarto almeno degli elettori iscritti ne faccia richiesta nelle forme prescritte dal regolamento; ma anche in questo caso non dovrà esser trascorso meno di un anno dall'avvenuta votazione.”*

In sostanza, se si vuole avere una (nuova) municipalizzata (o mantenerne una esistente), questo deve passare attraverso una sorta di referendum “confermativo” che renda trasparente l’operazione del Comune e il consenso della popolazione interessata.

### *Interventi specifici*

In aggiunta ai passi sopra descritti volti a garantire un miglior vaglio del processo decisionale relativo all’esistenza di una partecipata, azioni più dirette sono utili per sfoltire il numero delle partecipate. Questa esigenza può essere giustificata dal fatto che un sistema troppo complesso risulta difficilmente monitorabile. Le attività di gestione e monitoraggio, che sono crescenti con il numero di partecipate, assorbono risorse che potrebbero essere utilmente impiegate per migliorare la qualità dei servizi che un ente pubblico deve necessariamente offrire. In effetti, la stessa applicazione del processo decisionale sopra descritto risulterebbe più difficilmente gestibile se applicata a tutte le partecipate attualmente esistenti. Occorre sfoltire per gestire al meglio le partecipate davvero necessarie.

Le proposte seguenti non devono necessariamente essere considerate complementari. Se ne potrebbero introdurre alcune ma non altre, anche per evitare un numero eccessivo di regole. In ogni caso, per evitare di colpire realtà sane si potrebbe, come prassi generale, consentire eccezioni per casi individuali sulla base di una decisione che comporti l’intervento di un ente terzo (come per esempio la Corte dei Conti o l’ACGM). Questo è stato esplicitamente indicato in alcuni casi ma si tratta di un principio generale in linea con l’approccio già applicato nelle proposte precedenti.

**Limiti alle partecipazione indirette.** Limitare la possibilità di partecipazione indiretta trova la sua ragione nel fatto che, in assenza di un potere di intervento diretto e, in generale, di minori poteri di governance, i rischi per la finanza pubblica sono più elevati. Inoltre, il ricorso a partecipate è fisiologico per aziende che agiscono sul mercato. Non sembra invece appropriato nei casi di partecipate che agiscono non sul mercato ma per soddisfare esigenze di flessibilità gestionale nella fornitura di servizi all’amministrazione controllante (strumentali) o per fornire servizi privi di rilevanza economica. In questi casi le partecipazioni dovrebbero essere vietate. Si tratterebbe quindi di rafforzare il vincolo posto dall’art. 13 del DL 223/2006 che vieta la detenzione di partecipate essenzialmente per le strumentali, estendendo il divieto almeno ai servizi pubblici privi di rilevanza economica. Si potrebbe ammettere una partecipazione indiretta solo nel caso in cui la controllata di secondo livello ha un forte legame gestionale con la partecipata diretta che dovrebbe essere motivata dall’ente partecipante, motivazione da sottoporre al vaglio di un ente esterno (di nuovo AGCM o Corte dei Conti).

**Limiti alla detenzione da parte di piccoli comuni:** sono stati in passato introdotti vincoli alla detenzione di partecipate da parte di piccoli comuni. Questi vincoli trovano la loro motivazione nel fatto che le partecipate devono avere una certa dimensione minima per giustificare i costi fissi a loro connessi. Un vincolo per dimensione potrebbe essere introdotto ma ammettendo: (i) la possibilità di partecipazioni in forma aggregata in casi in cui la popolazione totale dei comuni raggiunga una certa soglia; e (ii) eccezioni che potrebbero essere autorizzate da parte della Corte dei Conti, dal Ministero dell'Interno o dal MEF che tengano in considerazione possibili condizioni speciali. Disposizioni in quest'area avrebbero un effetto molto forte sul numero della partecipate dato che il 44 per cento delle partecipate dei comuni (nella banca dati CERVED) sono relative a comuni al di sotto dei 30.000 abitanti. Il processo di riduzione nel numero delle partecipate dei piccoli comuni potrebbe essere favorito nell'ambito delle attività delle città metropolitane.

**Uscita dalle “micropartecipate”:** Esiste un numero molto elevato di micropartecipazioni (qui definite come partecipazioni da parte di singoli enti per quote inferiori a una certa soglia). Questo è peraltro fisiologico in tutti i casi in cui diversi enti, per esempio i comuni, si uniscono per svolgere un'attività in comune. E' però anche elevato il numero di casi in cui la partecipazione del settore pubblico nel suo complesso non raggiunge percentuali rilevanti. Per esempio, ci sono circa 1.400 partecipate in cui la quota del pubblico non raggiunge il 5 per cento, 1.900 partecipate in cui non raggiunge il 10 per cento e 2.500 partecipate in cui non raggiunge il 20 per cento.<sup>16</sup> La partecipazione largamente minoritaria in società essenzialmente private risulta difficile da giustificare in termini di rilevanza nel perseguimento di interessi generali e può invece riflettere o inerzia di gestione o interessi particolari. Possono esistere casi in cui anche una piccola partecipazione svolge un ruolo rilevante, ma sembrerebbe che siano casi abbastanza limitati. Si propone perciò l'introduzione di un divieto di partecipare in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 per cento. Per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata, anche vietando o scoraggiando le partecipazioni che non siano di controllo. Si potrebbe ammettere il mantenimento di partecipazioni sotto soglia solo in casi particolari e limitati (casi equivalenti a quelli di “golden share” per esempio, di nuovo attraverso un processo decisionale coinvolgente agenti terzi).

**Chiusura delle “scatole vuote”:** Un numero molto elevato di partecipate non ha dipendenti o ne ha molto pochi (almeno 3.000 con meno di 6 dipendenti, probabilmente di più tenendo conto che per molte non si hanno informazioni in proposito; Tavola III.2). In circa metà delle partecipate dei comuni censite dal Cerved il numero dei dipendenti è inferiore al numero delle persone che siedono nei consigli di amministrazione.<sup>17</sup> Almeno 1.300 (anche qui probabilmente una sottostima) hanno un fatturato inferiore a 100.000 euro (e il numero raddoppia se si arriva al milione di euro; Tavola III.3). Si tratta quindi di piccole società<sup>18</sup> con il sospetto che molte siano state create principalmente per dare posizioni di favore a qualche amministratore o dipendente. Le partecipate che, a una certa data passata (per esempio il 31 dicembre 2013) avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato

---

<sup>16</sup> Questa stima tiene conto della possibilità di partecipazione indiretta da parte di un ente pubblico attraverso una società da questo partecipata. Le stime si riferiscono al campione della banca dati MEF sulla base di informazioni ricavate dalla banca dati CERVED.

<sup>17</sup> “Le partecipate dei comuni italiani”, Cerved, Giugno 2014.

<sup>18</sup> Quasi due terzi di quelle senza dipendenti hanno un fatturato inferiore a 100.000 euro.

e/o dipendenti dovrebbero essere dismesse e l'attività, se necessaria, dovrebbe essere reincorporata nell'ente partecipante. <sup>19</sup>

**Tavola III.2. Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per classi di addetti**

Classi addetti	Attività strumentali	Servizio Pubblico privo di rilevanza economica	"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)	Altro	Totale
Addetti non dichiarati	318	1.146	266	363	2.093
zero	218	465	313	307	1.303
minore uguale a 5	211	781	272	468	1.732
+5-10	49	234	115	143	541
+10-20	60	213	153	123	549
+20-100	89	313	349	175	926
+100	42	132	336	72	582
<b>Tot.</b>	<b>987</b>	<b>3.284</b>	<b>1.804</b>	<b>1.651</b>	<b>7.726</b>

Fonte: Elaborazione su Banca dati MEF su dati INFOCAMERE - Anno 2012

**Tavola III.3. Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per classi di valori della produzione**

Classi valore della produzione	Attività strumentali	Servizio Pubblico privo di rilevanza economica	"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)	Altro	Totale
non disponibile	381	1.342	423	484	2.630
Negativo	4	10	2	1	17
0	58	163	82	119	422
0-10	12	28	11	11	62
+10-100	1	11	3	6	21
+100-1.000	6	15	10	10	41
+1.000-10.000	19	69	23	48	159
+10.000-100.000	92	251	82	149	574
+100.000-1.000.000	191	656	199	370	1.416
+1.000.000-5.000.000	135	484	321	279	1.219
+5.000.000-10.000.000	28	126	179	65	398
+10.000.000	60	129	469	109	767
<b>Tot.</b>	<b>987</b>	<b>3.284</b>	<b>1.804</b>	<b>1.651</b>	<b>7.726</b>

Fonte: Elaborazione su Banca dati MEF su dati INFOCAMERE e, ove non disponibili, dati INPS - Anno 2012

**Accelerazione del processo di chiusura:** Circa il 16 per cento delle partecipate censite dalla Banca MEF (1.213 partecipate) hanno già cessato l'attività, sono in liquidazione volontaria o soggette a procedure concorsuali. Si tratta quindi di partecipate rispetto alle quali l'opportunità di chiusura è già stata deliberata. Il processo di liquidazione è però lento: per circa il 40 per cento delle partecipate in liquidazione volontaria o soggette a procedure concorsuali, il processo di chiusura è iniziato prima del 2012. Tenuto conto che nell'ambito delle procedure concorsuali spetta all'autorità giudiziaria vigilare sulla durata e sul corretto svolgimento delle stesse e che eventuali eccessive

<sup>19</sup> In alcuni casi queste "scatole vuote" sembra gestiscano affidamenti in house attraverso sub-appalti. Esigenze di trasparenza richiedono di evitare questi casi, vietando l'affidamento *in house* in assenza di una gestione diretta di una quota elevata del servizio in affidamento.

lentezze connesse alla complessità del sistema legislativo italiano in materia di insolvenza sono all'esame del Governo in altre sedi, nell'ambito del presente programma si concentra l'attenzione sulle società soggette a liquidazione volontaria (144 partecipate). Occorre effettuare in tempi brevi per queste società un'analisi delle cause dell'allungamento dei tempi di chiusura. E' anche necessario ottenere aggiornate informazioni per individuare i costi che le partecipate continuano a sostenere durante la procedura di liquidazione (ad esempio, ammontare dei compensi dei liquidatori, dei componenti degli eventuali collegi sindacali, costi di eventuali consulenti, dipendenti, locazione/manutenzione della sede, ecc.). In generale per tutte queste partecipate si potrebbe prevedere l'invio al MEF entro un breve termine di una relazione redatta secondo un *format* prestabilito con le informazioni necessarie per valutare la situazione della partecipata e richiedere all'ente controllante un piano per la effettiva liquidazione nel giro di 12 mesi.

**Vincoli di rendimento.** Tra le partecipate censite dal MEF, 438 società ancora operative hanno generato perdite in ciascun anno del triennio 2010-2012 (598 incluso anche quelle in liquidazione). Due disposizioni esistono già per evitare un accumulo indefinito di perdite. Il D.L. 78/2010, art. 6 statuisce che, in caso di perdite per tre anni consecutivi o di utilizzo di tutte le riserve per il ripianamento delle perdite, l'amministrazione partecipante debba effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilasciare garanzie (sono, comunque, previste deroghe, per esempio, in caso di necessità di garantire la continuità delle prestazioni nel caso dei servizi necessari), mentre il comma 555 della legge di stabilità del 2014 prevede che, a decorrere dal 2017, le imprese in cui più dell'80 per cento del valore della produzione derivi da affidamenti diretti e che presentino un risultato economico negativo - con eccezione di quelle che svolgono SPL debbano - in quattro dei cinque esercizi precedenti - essere messe in liquidazione entro 6 mesi dall'approvazione del bilancio o del rendiconto dell'ultimo esercizio. Perché queste norme diventino effettivamente utili nell'individuare partecipate che dovrebbero essere chiuse occorre naturalmente che il prezzo a cui l'ente di controllo acquista servizi sia un prezzo equo.<sup>20</sup> Se questo fosse il caso - in particolare se i contratti di servizio fossero agganciati ai costi standard, in modo tale da isolare le perdite attribuibili a inefficienza gestionale (e non piuttosto a una mancata compensazione per i servizi forniti) - il principio di una sanzione in presenza di perdite ripetute potrebbe in realtà essere applicato a tutte le partecipate e non solo a quelle strumentali. A seconda della gravità dei casi, si potrebbe prevedere come sanzione l'introduzione di disincentivi economici ai componenti del consiglio di amministrazione, la revoca dell'amministratore, o la messa in liquidazione (o la dismissione della quota nel caso di partecipazione non totalitaria).

**Norme per le fondazioni pubbliche:** la normativa sulle fondazioni partecipate da soggetti pubblici non sembra essere finora stata efficace nell'evitare che queste partecipate, che dovrebbero sostenersi attraverso il proprio capitale, siano gestite in perdita anche per periodi prolungati. Un problema è che, per queste fondazioni, il soggetto costituente e il soggetto preposto al controllo coincidono nell'ente pubblico di riferimento. Per ovviare a questo problema, si potrebbero assegnare i compiti di controllo a un soggetto pubblico di livello più elevato.

#### IV. Politiche di efficientamento

Le misure descritte nella sezione III dovrebbero comportare uno sfoltimento delle partecipate e il

---

<sup>20</sup> Naturalmente le risorse dovute devono essere effettivamente trasferite alle partecipate. In alcuni casi i comuni trattengono risorse, per esempio per la nettezza urbana, che dovrebbero essere erogate.

mantenimento solo di quelle che effettivamente svolgono un ruolo strategico per il perseguimento delle finalità della amministrazioni pubbliche. Queste partecipate devono naturalmente operare nel modo più efficiente possibile. Alcune delle misure sopra indicate - si pensi a quelle sull'accantonamento - spingono all'efficientamento. Tuttavia, strumenti più specifici dovrebbero essere realizzati. In questa sezione si discutono: (i) incentivi all'efficientamento di carattere generale; (ii) interventi sui servizi pubblici a rete (escluso il TPL); (iii) il difficile caso del TPL; e (iv) interventi sulle partecipate con maggiori perdite.

### *Incentivi di carattere generale*

In questa direzione si è mossa la Legge di Stabilità del 2014 con l'introduzione, al comma 553, di un approccio basato su costi e rendimenti standard:

*A decorrere dall'esercizio 2014 [le partecipate locali] concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati della Amministrazioni pubbliche ... utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.*

Questa norma però è generica e non definisce un percorso per la introduzione di criteri di benchmarking. Se non rafforzata resterà probabilmente lettera morta. Occorre quindi identificare un preciso cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, che porti alla definizione di costi e rendimenti standard, per esempio seguendo il percorso utilizzato per i fabbisogni standard dei comuni (ma con modalità più semplici e tempi più stretti). Sarebbe opportuno iniziare dai settori e dalle società che mostrano criticità maggiori in termini gestionali (perdite, debiti, etc.) e coordinare il benchmarking con le azioni di settore in corso. Per esempio, nel caso del TPL, occorre sviluppare il lavoro in coerenza con quello sui fabbisogni standard dei comuni della Copaff e con l'attività dell'Osservatorio sul trasporto pubblico locale del MIT.

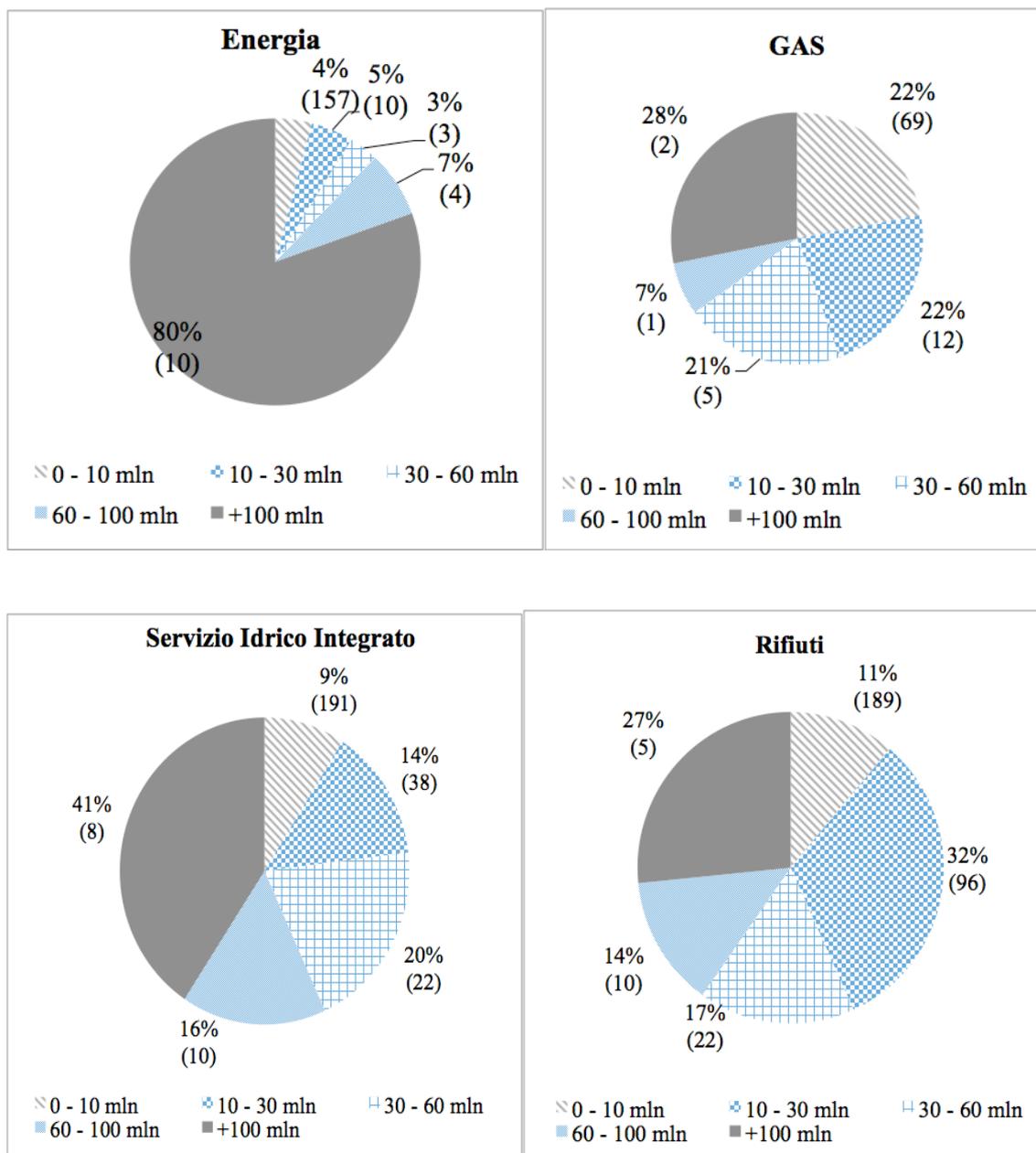
Sviluppare questi criteri di benchmarking richiederà tempo. Nell'interim si potrebbero utilizzare alcuni semplici indicatori per individuare le partecipate anomale (per esempio il rapporto fatturato/dipendenti), sia per puri scopi di trasparenza (vedi sezione VI) sia per condizionare decisioni operative relative alla necessità di piani di ristrutturazione.

### *Favorire lo sfruttamento di economie di scala: il caso dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica*

Le dimensioni troppo ridotte per poter sfruttare adeguatamente i rendimenti di scala sono una fonte di inefficienza per le partecipate che appartengono a quasi tutti i settori e aree geografiche. Tuttavia l'elemento dimensionale è un punto di particolare rilevanza per l'efficientamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (SPL), fatta eccezione per il Trasporto Pubblico Locale (TPL), le cui caratteristiche industriali comportano che i vantaggi di crescita dimensionale delle aziende si esauriscano già ad un livello dimensionale relativamente contenuto. Per queste ragioni la strategia di efficientamento proposta per questo settore utilizza come leva fondamentale la spinta all'aggregazione di aziende e alla crescita dimensionale, mentre si prevede una serie di misure ad hoc per il caso del Trasporto Pubblico Locale.

Secondo la banca dati del MEF, le partecipate dei comparti elettrico, gas, idrico e dei rifiuti erano circa 1.500 a fine 2012. Di queste ben il 62 percento è rappresentato da piccole imprese (valore della produzione inferiore a 10 mln), che nell'insieme coprono soltanto il 7 percento della produzione e che si presentano concentrate prevalentemente al Sud. Al polo opposto si trova un numero esiguo di imprese di medie e grandi dimensioni che rappresenta numericamente solo il 4 percento dell'insieme delle partecipate, ma copre più della metà del valore della produzione del comparto (Fig. IV.1). E' infine da segnalare che in molti casi, concentrati in particolare nelle regioni meridionali, il servizio è ancora gestito dai singoli comuni in economia.

**Figura IV.1. Distribuzione del valore della produzione per classi e numero delle partecipate nella classe - - Settore idrico, rifiuti, energia elettrica e gas; anno 2012**



\*Il valore percentuale indica la quota della produzione della classe di appartenenza; quello in parentesi il numero di imprese appartenenti alla classe.

Fonte: elaborazioni su Banca dati Partecipate del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il quadro che si presenta, dunque, offre buoni spazi di recupero in termini di riduzione del numero delle partecipate. Secondo una stima recentemente effettuata e pubblicata da Utilitatis (fondazione che cura studi per conto delle società del settore), l’attivazione del processo di aggregazione tra imprese potrebbe nel tempo portare a una riduzione del numero di operatori di circa l’80-90 per cento (tavola IV.1).

**Tavola IV.1. Gli effetti di processi di aggregazione efficiente sul numero di operatori**

	Numero operatori
Servizi energetici	400 → 20-50
Servizio Idrico integrato	300 → 20-70
Servizi ambientali	400 → 20-50

Fonte: Riordino delle società controllate dalla PA nei SIEG (energia, acqua, ambiente), Utilitatis, giugno 2014.

La rilevanza dei rendimenti di scala e la dimensione media delle imprese risulta però sensibilmente diversa tra settori e tale differenziazione rende appropriate strategie diverse tra i diversi comparti. Nell’energia elettrica, infatti, il mercato è già piuttosto concentrato (Figura IV.1). Inoltre, in questo settore l’attuale forma di regolamentazione garantisce già attualmente un buon funzionamento del mercato con l’affidamento dei servizi a mezzo di gare e concessioni rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico. Le linee di intervento proposte si concentreranno in particolare sul settore idrico, sui rifiuti e sul gas.

Una leva strategica efficace per favorire l’aggregazione in questi tre settori sta nell’organizzare l’affidamento del servizio su aree territoriali di estensione abbastanza ampie da renderne non accessibile l’offerta a microaziende. Questa strategia trova già una base normativa di partenza nella Legge 138 del 2011, che ha previsto che i servizi pubblici a rete a rilevanza economica siano gestiti per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), “tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio”, di dimensione almeno provinciale, istituiti dalle Regioni (art. 3-bis).<sup>21</sup> Successivamente è stato definito il ruolo degli enti di governo degli ATO, ai quali sono affidate “*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo ....*” (art. 34, comma 23 legge 221/2012), stabilendo al contempo la decadenza di tutti gli affidamenti non conformi alla normativa europea<sup>22</sup>. La fase di transizione verso questo assetto dovrebbe durare fino al 31 dicembre del 2014 – data entro la quale dovranno essere completati i nuovi affidamenti dei servizi. Per regolarizzare le situazioni non conformi nei tempi previsti è attribuito un ruolo di intervento ai Prefetti.

L’adeguamento al nuovo regime non è stato però realizzato tempestivamente in tutte le Regioni, con ritardi particolarmente elevati nel Mezzogiorno. Le informazioni raccolte dall’Osservatorio per

<sup>21</sup> Gli ATO erano già stati istituiti con legge 36/94 per il servizio idrico e con D.Lgs 22/97 per la gestione dei rifiuti. La normativa del 2011 rivede il sistema di *governance* degli ATO che era considerata inadeguata.

<sup>22</sup> Al fine di garantire la continuità del servizio qualora l’ente di governo dell’ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento rimangono attivi i gestori già operanti ma non oltre il 31 dicembre 2014.

i servizi pubblici locali mostrano una geografia degli ATO <sup>23</sup>difforme tra le varie aree del Paese e segnalano una significativa presenza di ambiti di dimensione ridotta: in molti casi accanto all'ATO di dimensione regionale, valido soprattutto ai fini della programmazione, sono stati istituiti diversi sub ATO, di dimensioni molto più contenute, per l'effettiva organizzazione e la gestione dei servizi<sup>24</sup>. Dunque esiste una normativa che inquadra lo strumento dell'ATO e lo rende potenzialmente efficace per indurre l'aggregazione degli operatori, ma nell'implementazione e negli adempimenti degli enti locali questo obiettivo è stato almeno in parte mancato.

In particolare, per il settore idrico si propone di intervenire sulla normativa ATO allo scopo di estendere i bacini territoriali di riferimento per gli affidamenti avendo come area obiettivo un livello sopra provinciale<sup>25</sup>. In questa direzione potrebbe operare:

- l'esplicita previsione di intervento, in caso di inazione da parte degli enti locali riguardo l'avvio della procedura di affidamento, di un commissario ad acta che (seguendo il modello della sanità) sia selezionato in base alle caratteristiche professionali richieste (un vantaggio rispetto al modello di intervento prefettizio seguito al momento).
- il rafforzamento dell'obbligo per gli enti locali di partecipare all'ente di governo dell'ATO; contestualmente si rende opportuno che gli amministratori dell'ATO non coincidano con quelli degli enti locali partecipanti per prevenire l'insorgere di conflitti di interesse.
- l'obbligo per gli enti affidanti di imporre un affidamento unico nel caso in cui sia un consorzio di imprese a risultare vincitore della gara, al fine di evitare che attraverso una successiva spartizione delle aree di competenza le aziende aggirino la spinta all'aggregazione che con la definizione dell'ATO si è voluto promuovere.
- una normativa transitoria che disciplini il passaggio da una gestione frammentata ad una più concentrata, ad esempio prevedendo effetti per tutti gli affidamenti dell'ATO alla scadenza di una parte significativa di essi

Le linee di intervento prospettate per i servizi idrici con riferimento al quadro normativo degli ATO possono essere utilmente estese al caso dei rifiuti. Per questo settore si deve, tuttavia, tenere conto che i vari segmenti della filiera (raccolta e pulizia stradale, smaltimento) presentano caratteristiche produttive diverse. Maggiore variabilità richiede maggiore flessibilità. Per questo si ritiene utile dare la possibilità di gestire su scala diversa i tre comparti garantendo però il coordinamento dei diversi affidamenti attraverso l'ente di governo dell'ATO.

Il settore dei rifiuti, inoltre, a differenza di quanto avviene per elettricità, gas e i servizi idrici, non ha un quadro della regolazione altrettanto maturo, il servizio non viene finanziato attraverso un sistema di tariffe /prezzi e non è ancora prevista un'attività di vigilanza da parte di un soggetto terzo e indipendente. Si tratta di aspetti determinanti perché si sviluppi un sistema di gestione del servizio efficiente. Infatti le società pubbliche di elettricità, gas e acqua – che non soffrono di queste carenze del quadro regolatorio - rispetto alle società che operano nel settore dei rifiuti

---

<sup>23</sup> Invitalia, “Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli enti pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza per l'implementazione della riforma del mercato dei SPL a rilevanza economica”, giugno 2014.

<sup>24</sup> Ad esempio Valle d'Aosta e Lazio per il settore idrico, il Veneto per i servizi ambientali.

<sup>25</sup> Rimarrebbe comunque la possibilità di gestire i servizi su una scala diversa qualora la dimensione ottimale ai fini dell'efficienza gestionale sia inferiore a quella dell'ATO. In questi casi l'ente di governo deve garantire il coordinamento dei diversi affidamenti dati all'interno dello stesso ATO.

esibiscono *performance* migliori e significativamente più vicine a quelle delle società in cui è presente il capitale privato<sup>26</sup>.

Si propone quindi di affidare alla AEEG – l'autorità che ha il compito di vigilare su grado di concorrenza, efficienza e sistema di tariffe per l'elettricità, il gas e l'acqua, la competenza anche per i rifiuti. Occorre far questo in tempi brevi perché il settore si trova in una fase critica essendo impegnato nel passaggio da un sistema tradizionale (raccolta, spazzamento e smaltimento in discarica) a uno più complesso che prevede la minimizzazione dello smaltimento in discarica attraverso la raccolta differenziata, il riciclo e l'impiego dei rifiuti a fini energetici. In particolare all'Autorità andrebbe affidato il compito di vigilare sull'omogeneità dei criteri di fissazione delle tariffe e sulla loro congruità con i costi nonché sul rispetto di standard di qualità del servizio. In prospettiva sarebbe auspicabile un sistema di tariffazione collegato al consumo effettivo e alle esternalità in modo da favorire comportamenti virtuosi.

Infine per i rifiuti appare opportuna, analogamente a quanto avviene nella quasi totalità dei paesi UE, definire una strategia nazionale che abbia un orizzonte almeno decennale, con revisioni periodiche.

A differenza di quanto accaduto per i servizi idrici e i rifiuti, per la distribuzione del gas gli ATO sono già stati fissati per legge (il D.M. 19.1.2011 fissa in 177 ATO), con dimensioni che si ritengono avvicinarsi a quelle adeguate per lo sfruttamento di economie di scala. La normativa prevede, inoltre, che le concessioni, di competenza dei Comuni, siano assegnate esclusivamente con gara unica per un periodo massimo di dodici anni. Questo percorso di riforma dovrebbe favorire la realizzazione delle gare e la riduzione del numero degli operatori. Per questo settore, quindi, si tratta essenzialmente di attendere che le aziende si aggregino per effetto dei cambiamenti già introdotti.

Affinché la fase di implementazione delle gare produca i migliori effetti, si ritiene, comunque, opportuno prevedere:

- una clausola chiara che faccia decadere tutte le concessioni in essere all'interno dell'Ambito di riferimento al momento della conclusione della gara;
- una maggiore chiarezza sul periodo di operatività della concessione e un eventuale allungamento della durata delle nuove concessioni.

Per favorire e accelerare il raggiungimento di dimensioni ottimali delle imprese che operano nei servizi pubblici locali a rete, gli interventi sopra illustrati andrebbero accompagnati da un sistema di incentivi economici per le amministrazioni, il cui accesso sia condizionato alla realizzazione di dismissioni o fusioni delle società partecipate (vedi Sezione VII).

### *Linee di riforma del TPL*

Il TPL presenta diverse criticità, come emerge anche dai raffronti internazionali: lo caratterizzano l'elevato livello dei costi operativi unitari, la bassa qualità di alcuni servizi, la bassa incidenza dei

---

<sup>26</sup> Bernardo Bortoletti, Laura Pellizola, Carlo Scarpa, (2011), *Comuni al bivio: assetti proprietari, performance e riforme nei servizi pubblici locali*, gennaio.

ricavi da traffico rispetto ai costi operativi, l'esistenza di un significativo eccesso di offerta rispetto alla domanda (capacità produttiva inutilizzata), (vedi tavola IV.2 dove il *load factor* indica il rapporto passeggeri-km/posti-km):

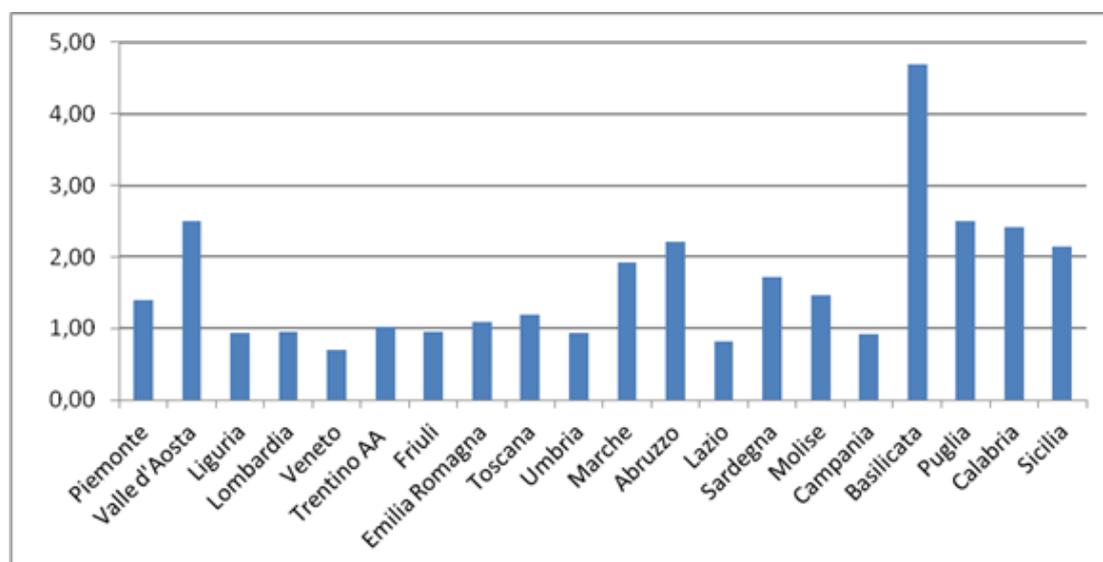
La prevalenza di condizioni di eccesso di offerta in molte delle regioni italiane viene suggerita anche dalla Figura IV.2 che mostra, per ogni regione, un indice relativo al rapporto tra offerta e domanda di TPL (normalizzato rispetto al valor medio nazionale). Valori prossimi ad uno indicano valori vicini alla media nazionale.

**Tavola IV.2. Confronto con il TPL dei principali paesi europei (valori in euro)**

	Costi operativi per Km	Ricavi da traffico per km	Load factor
Italia	3,3	1,4	22%
Francia	3,3	1,6	42%
Spagna	3,2	2,2	45%
Germania	2,8	2,4	20%
Inghilterra	1,8	1,5	29%

Fonte: Bain & Company (2012), Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa

**Figura IV.2. Rapporto normalizzato tra offerta e domanda di TPL non ferroviario. Anno 2012**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat ed Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL.

Il risultato di queste criticità è un settore in costante perdita, richiedente un elevato livello di compensazioni pubbliche sia in termini di costi unitari (60 percento circa), che in termini assoluti (7,2 mld annui). Nella situazione attuale, la debolezza del settore non sembra essere dovuta a problemi di economie di scala. Al contrario degli altri servizi pubblici a rete, l'evidenza empirica sembra infatti suggerire che le economie di scala (e di varietà) siano moderate e si verifichino in corrispondenza di bassi livelli di dimensione e diversificazione delle imprese.

Per migliorare l'efficienza del settore e ridurre il peso per i conti pubblici occorre intervenire quindi su diversi piani, relativi sia ai ricavi che ai costi di gestione.

**Interventi sui ricavi.** Un aumento dei ricavi può essere essenziale nel breve periodo per ridurre il peso del settore per la finanza pubblica<sup>27</sup>. Interventi mirati includono:

- Rimodulazione tariffaria con incrementi riguardanti gli abbonamenti mensili ed annuali del trasporto urbano, forme per le quali il divario rispetto alle analoghe tariffe europee è più pronunciato (tavola IV.3);

**Tavola IV.3. Confronto tra tariffe urbane italiane ed europee, 2013 (valori in euro)**

	Biglietto ordinario	Abbonamento mensile ordinario	Abbonamento annuale ordinario
Londra	2,5	137,0	1428,0
Parigi	1,7	65,1	679,8
Berlino	2,4	77,0	710,0
Madrid	1,5	54,6	546,0
Roma	1,5	35,0	250,0
Milano	1,5	35,0	330,0
Torino	1,5	38,0	310,0

Fonte: Asstra

- Misure per la riduzione dell'evasione tariffaria, concentrata soprattutto nel trasporto su gomma e nelle regioni del Sud, quali ad esempio: attribuzione agli agenti accertatori della qualifica di pubblico ufficiale e possibilità di accesso per le imprese all'anagrafe nazionale<sup>28</sup>, obbligo di validazione del biglietto ad ogni singolo accesso, introduzione di sistemi elettronici di conteggio dei passeggeri;
- Maggiore sviluppo dell'integrazione tariffaria di modalità di trasporto e/o di zone di servizio differenti, per aumentare la domanda a parità di tariffe.

**Interventi sui costi.** Un intervento sui costi è però essenziale, a causa della scarsa efficienza produttiva del settore, emblematicamente rappresentata dalla significativa differenza che si riscontra, rispetto ai principali paesi europei, sia nei valori del *load factor* che della produttività misurata dalle vetture-km per addetto (20.000 vetture-km per addetto, contro le circa 27.500 che si riscontrano per la media di Francia, Spagna, Germania ed Inghilterra)<sup>29</sup>. Riguardo il trasporto su gomma - la modalità prevalente nel TPL italiano - si può osservare che sulla sua bassa produttività

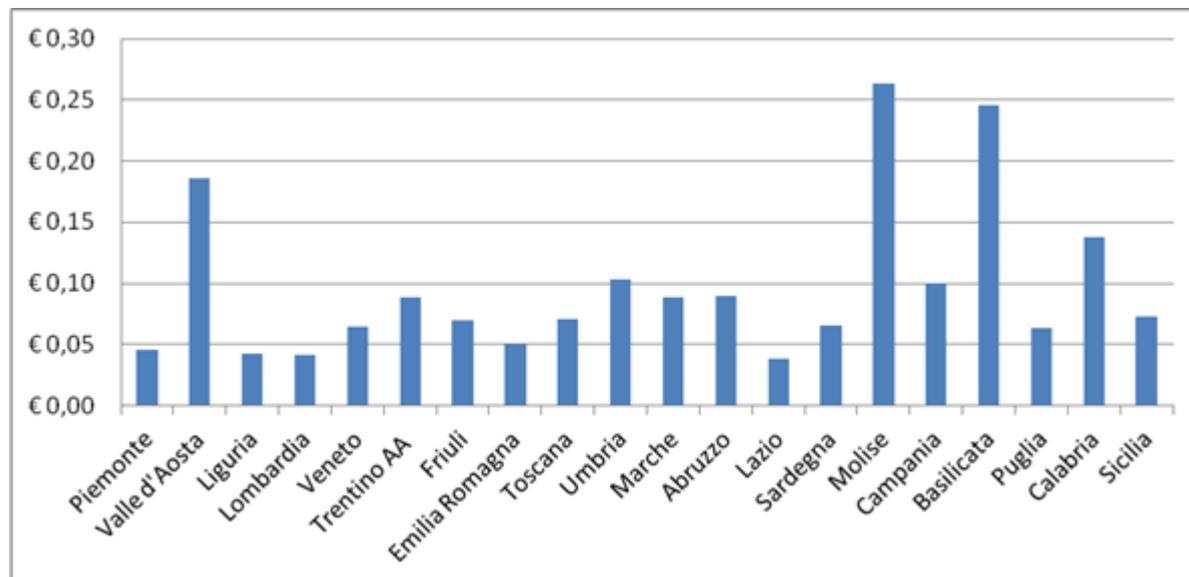
<sup>27</sup> Occorre però tener presente che un aumento delle tariffe può causare un calo della domanda e quindi essere controproducente. Una ulteriore diminuzione della domanda di trasporto pubblico - quantomeno in ambito urbano - vanificherebbe in parte gli effetti sui ricavi da traffico, mentre potrebbe aumentare i costi unitari a causa della diminuzione della velocità commerciale degli autobus, risultante dalla maggiore congestione provocata dal traffico privato. Tra il 2009 ed il 2012 i passeggeri trasportati sono diminuiti nel complesso del 2,5 per cento, con una diminuzione più accentuata per la componente urbana, pari a circa il 4 per cento, rispetto alla extra-urbana. Nello stesso periodo, la tariffa media urbana è aumentata di circa l'11 per cento (dati di fonte Asstra ed Isfort). Tuttavia il calo dei passeggeri può riflettere, almeno in parte, il più generale indebolimento dei consumi osservato in Italia nello stesso periodo.

<sup>28</sup> La misura renderebbe possibile - contestualmente al riscontro dell'infrazione - la pronta verifica dell'identità dichiarata dal trasgressore.

<sup>29</sup> Dati tratti Bain & Company (2012), op. cit.

influiscono negativamente sia le condizioni di congestione delle città italiane, che determinano una bassa velocità commerciale dei bus, sia le generose condizioni normative - piuttosto che salariali - stabilite dalle contrattazioni integrative aziendali a favore dei dipendenti. Esistono però forti differenze tra regioni negli indici di efficienza (Figura IV.3)

**Figura IV.3. Corrispettivo<sup>30</sup> per posto-km offerto dal TPL non ferroviario. Anno 2012**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat ed Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL.

La strategia di riforma del settore dovrebbe includere:

- 1) Introduzione del *costo standard* come strumento di verifica della congruità delle compensazioni stabilite per gli esistenti contratti di servizio pubblico affidati senza gara (come peraltro coerente con il regolamento europeo del settore), con eventuale obbligo di rinegoziazione del contratto non congruo. A tale riguardo, si potrebbe far ricorso al potere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) di "proporre all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca dei contratti di servizio pubblico, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento". Una stima prudenziale dei risparmi derivanti dalla sola introduzione dei *costi standard*, basata sui dati regionali dei corrispettivi dei contratti di servizio pubblico dei gestori non-ferroviari e sui posti-km offerti, indica una cifra complessiva di circa 350 milioni, pari a circa l'8 per cento del valore aggregato dei contratti considerati.
- 2) Rendere l'affidamento per gara la modalità tipica di affidamento del servizio, restringendo o disincentivando il ricorso agli affidamenti *in house* e diretti. Quanto ai modi, si potrebbe introdurre un obbligo di legge, oppure erogare parte del premio del 10 per cento (una quota che potrebbe essere aumentata), previsto nella ripartizione del Fondo nazionale per il TPL, alle Regioni che superino certe soglie di diffusione dell'affidamento con gara.

<sup>30</sup> E' la somma pagata dalle amministrazioni pubbliche all'azienda titolare del contratto di servizio; la grandezza non necessariamente coincide con i costi effettivamente sostenuti per l'espletamento del servizio (in genere desunti dal bilancio aziendale).

- 3) Affinché ciò comporti un effettivo aumento del grado di concorrenzialità è necessario, come misura complementare, un attento disegno dei mercati di servizi offerti. A questo scopo, l'ART provvede a definire i bandi di gara e coadiuvare le amministrazioni pubbliche nella definizione degli ambiti di servizio da mettere a gara.
- 4) Impiego del *costo standard* come base di gara e del *subsidy cap* come sistema per la determinazione dell'evoluzione nel tempo del corrispettivo per il servizio pubblico<sup>31</sup>.
- 5) Le nuove gare dovrebbero dare la possibilità di rinegoziare il vigente contratto integrativo aziendale negoziato dall'*incumbent*.
- 6) Riduzione degli eccessi di offerta di servizio rispetto alla domanda (già prevista dall'art. 1 comma 301, legge 228/2012, ma mai implementato), condizionando la ripartizione del Fondo nazionale anche a questa circostanza<sup>32</sup>. A tale scopo, si potrebbero eliminare le linee regionali a scarso traffico, sia ferroviarie che su gomma, dalla ripartizione del Fondo.

Una parte delle risorse via via disponibili dall'attuazione delle misure sopra indicate potrebbe alimentare: il rinnovo del parco autobus circolante, attualmente di età media molto elevata; la creazione di forme di ammortizzatori sociali per i lavoratori del settore (vedi recente costituzione del Fondo bilaterale di solidarietà); l'investimento in dotazioni tecnologiche funzionali sia allo sviluppo dei controlli sulle autovetture (per esempio *check in/check out* passeggeri) che alla regolazione della mobilità urbana, circostanza molto importante per l'aumento della velocità commerciale degli autobus.

#### *Interventi su singole partecipate con perdite particolarmente elevate*

Come notato nella sezione II, nel 2012 circa la metà delle perdite delle partecipate erano concentrate in venti società, con le perdite più elevate nell'ATAC di Roma. Come parte del Piano di Rientro di Roma Capitale, il Comune di Roma ha definito un piano di efficientamento per azzerare le perdite entro il 2016. Si dovrebbe richiedere agli enti controllanti le partecipate con perdite più elevate di definire piani di efficientamento che siano resi pubblici e siano sottoposti al vaglio di una commissione di esperti presso la Presidenza del Consiglio o il MEF per valutarne la fattibilità. Il parere (vincolante) della commissione dovrebbe essere reso pubblico. Si dovrebbero anche considerare modalità di commissariamento delle partecipate stesse in caso di mancanza di progressi adeguati.

#### V. Come ridurre i costi di amministrazione delle partecipate locali

Almeno due temi sono rilevanti in quest'area: (i) il numero e la remunerazione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli altri organi di controllo delle partecipate; e (ii) lo stipendio dei dirigenti apicali. Ciò detto, lo strumento principale per ridurre il costo dell'amministrazione è costituito dalla riduzione del numero delle partecipate attraverso le misure discusse in precedenza.

---

<sup>31</sup> Secondo lo schema del *subsidy cap*, il valore iniziale del corrispettivo del contratto di servizio viene, nel periodo successivo, aumentato in misura pari alla differenza tra tasso d'inflazione del settore e un valore predeterminato come obiettivo di recupero di produttività.

<sup>32</sup> Il Dpcm di attuazione della norma dell'11 marzo 2013 di fatto non prevede un ruolo specifico sufficientemente definito per tale fattore (cfr., *ivi*, art. 3 punto a)).

## *Numero e remunerazione degli organi di controllo*

Ci sono circa 37.000 cariche nei consigli di amministrazione delle partecipate. Il costo pro quota per il settore pubblico è stimabile in circa 450 mln. Il numero di amministratori - circa 26.500 - è inferiore alle cariche, perché non sono rari i casi di persone che ne ricoprono più di una.

La normativa vigente già prevede limiti al numero e all'ammontare dei compensi dei componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici che variano in funzione dell'entità della partecipazione pubblica - totale, maggioritaria o minoritaria - della complessità della società e del tipo di ente partecipante. I membri del Cda non possono, infatti, essere più di tre - ovvero più di cinque se il capitale sociale è superiore a 2 milioni o nei casi di partecipazione mista pubblica-privata<sup>33</sup>; i loro compensi sono fissati in proporzione alle indennità che spettano agli organi di vertice degli enti territoriali partecipanti con la possibilità, comunque, di avere una quota di remunerazione parametrata ai risultati raggiunti<sup>34</sup>. Nella legge di stabilità 2014, inoltre, sono state introdotte limitazioni ai compensi per gli amministratori di imprese che sono in perdita sistematica e derivano gran parte del valore della loro produzione da affidamenti diretti.

Come parte delle iniziative volte a una maggiore sobrietà nella gestione del settore pubblico viene qui proposto di uniformare, per quanto possibile, la normativa relativa agli organi societari delle società partecipate a controllo pubblico. Si propone in particolare (vedi appendice 2):

- l'ulteriore riduzione del numero dei consiglieri di amministrazione, salvo alcune specifiche deroghe;
- l'ulteriore limitazione dei compensi degli organi di gestione sulla base della complessità della realtà societarie e della presenza di deleghe;
- la valorizzazione degli elementi di competenza e indipendenza nella scelta degli amministratori.

I possibili risparmi stimati sono, adottando ipotesi prudenziali, nell'ordine di almeno 30 mln. Limitando il numero degli incarichi e collegando la remunerazione alle deleghe esercitate, le misure hanno come finalità anche quella di introdurre ulteriori elementi di disincentivo alla proliferazione delle partecipate.

## *Remunerazione dei dirigenti apicali*

Si potrebbe introdurre un tetto specifico alla remunerazione dei dirigenti apicali delle partecipate nella forma seguente:

---

<sup>33</sup> Il limite massimo di 3 è imposto anche se una società ha conseguito nel 2011 un fatturato da prestazioni di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90% dell'intero fatturato (art. 4 DI 95/2012 come modificato da art.16. DI 90/2014).

<sup>34</sup> Se la società è partecipata interamente da un solo ente locale - escluse le Regioni - al presidente e al consiglio di amministrazione non può essere riconosciuto un compenso superiore all'80 per cento - al 70 per cento per i componenti del Cda - delle indennità che spettano al sindaco o al presidente della provincia a seconda che l'ente partecipante sia il Comune o la Provincia. Se la società è mista queste percentuali sono incrementate in ragione di un punto o due punti percentuali ogni 5 punti percentuali di partecipazione dei soggetti diversi dagli enti locali a seconda che la quota pubblica sia maggioritaria o minoritaria. Nel caso di produzione di utili è prevista l'erogazione di una quota variabile anch'essa soggetta a un tetto (pari al doppio del trattamento economico onnicomprensivo).

*"Il trattamento economico dei dirigenti e dei direttori generali o comunque degli amministratori con funzioni apicali e gestionali delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 è parametrato e non può comunque superare il trattamento economico del Segretario Generale dell'amministrazione locale di maggioranza ovvero del Direttore Generale qualora istituito".*

## VI. Come aumentare la trasparenza delle partecipate?

Esistono tre obiettivi in quest'area.

- Semplificare la normativa sulle partecipate
- Migliorare la qualità/quantità delle informazioni disponibili e ridurre il costo di alimentazione e gestione delle banche dati
- Fornire informazioni facilmente interpretabili in modo che la pubblica opinione possa esercitare pressioni per l'efficientamento del settore.

Riguardo il primo obiettivo, occorre un testo unico sulle partecipate locali che raccolga e renda più facilmente interpretabile la complessa normativa che si è accavallata negli anni. In questo contesto sarebbe anche opportuno chiarire il significato di termini quali "servizio pubblico locale" o "partecipata strumentale" che sono usati nella normativa senza però essere stati definiti chiaramente. Queste definizioni dovrebbero essere riviste periodicamente per adeguarle a modifiche nell'economia per effetto dell'evoluzione tecnico scientifica e di quella dei bisogni della collettività.

Riguardo il secondo obiettivo, le informazioni attualmente disponibili restano incomplete, in parte per la parziale inadempienza delle pubbliche amministrazioni nella fornitura dei dati anche a fronte di obblighi normativi. Le banche dati esistenti (vedi sezione II) sono alimentate da informazioni fornite separatamente dagli enti controllanti con un costo che potrebbe essere ridotto attraverso un appropriato coordinamento delle richieste. Un primo passo avanti è stato fatto con il DL 90 del 2014 (art 17) che ha consolidato la banca dati MEF con quella del dipartimento della Funzione Pubblica e con quella, in realtà mai sorta ma che avrebbe potuto essere creata, della Ragioneria Generale dello Stato.

Si potrebbe prevedere una ulteriore fusione con le restanti banche dati, creando una Banca Dati Unica delle Partecipate (BDUP). In ogni caso si dovrebbe assolutamente evitare la creazione di nuove banche dati: se nuove informazioni diventano necessarie si dovrebbe arricchire la BDUP (e, ad interim, la banca dati MEF) con ulteriori informazioni.

E' essenziale dare seguito alla pubblicazione, prevista dal DL 90/2014, delle Amministrazioni inadempienti all'invio dei dati.

Con la finalità di perseguire il terzo obiettivo, queste banche dati devono essere aperte al pubblico in modalità open data facilitandone l'utilizzo a fini di valutazione comparata dell'efficienza delle partecipate. La banca dati del MEF è stata aperta al pubblico e sono stati appena pubblicati i dati del 2012. Il ritardo con cui i dati sono stati finora pubblicati, dovuto anche a fattori tecnico-operativi che hanno caratterizzato la fase di avvio del progetto, dovrebbe ridursi una volta che la rilevazione sarà a regime. E' inoltre essenziale pubblicare regolarmente indici di efficienza e rendere possibile

l'utilizzo delle informazioni attraverso strumenti di business intelligence, una responsabilità che dovrebbe essere chiaramente assegnata (per esempio al MEF).

## VII. Misure strumentali alla riforma delle partecipate

Questa sezione discute alcune criticità che, se non affrontate, potrebbero frenare la riforma delle partecipate. Si propongono misure di supporto ma essenziali per raggiungere risultati significativi.

### *Facilitare le riorganizzazioni*

Per facilitare le dismissioni delle partecipazioni e favorire processi di ristrutturazione e aggregazione occorre mettere a punto un efficace sistema di incentivi economici e fiscali:

**Incentivi attraverso modifiche del Patto di Stabilità Interno.** Per le province e i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, il patto di stabilità interno prevede il raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali ed espresso in termini di competenza mista. Con l'attuale criterio contabile, le entrate da dismissioni mobiliari - incluse nelle entrate in conto capitale e rilevando quindi in termini di cassa - determinano una corrispondente maggiore potenzialità di spesa nell'anno dell'incasso. Per facilitare le dismissioni delle partecipazioni, una proposta del MEF prevede di escludere dai vincoli del patto di stabilità interno le entrate provenienti dalle dismissioni e le spese in conto capitale sostenute a valere su queste risorse. Tale incentivo, da applicare a partire dal 2014, consentirebbe quindi agli enti locali di poter spendere le risorse non più solo nello stesso anno di incasso, ma anche negli anni successivi. Resterebbero invece assoggettate ai vincoli del patto le spese sostenute per l'acquisizione di partecipazioni.

**Incentivi regolamentari e finanziari (in particolare per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica).** Per accelerare le aggregazioni le seguenti misure, in linea con quelle di una recente proposta elaborata dal MISE, si potrebbe prevedere che:

- Nei casi di affidamento con gara o di affidamento con gara a doppio oggetto, per l'operatore economico che succede al concessionario iniziale a seguito di ristrutturazioni societarie, comprese fusioni o acquisizioni, soddisfacendo i criteri di selezione qualitativa stabiliti inizialmente, sarebbe possibile il mantenimento della concessione in essere fino alla scadenza prevista. Lo stesso approccio potrebbe essere seguito per concessioni date originariamente per affidamento diretto se una tale misura fosse considerata compatibile con la normativa comunitaria.
- L'accesso ad una quota del Fondo infrastrutture - nei limiti delle disponibilità da determinare per gli anni 2015 e 2016 - verrebbe riservata agli enti territoriali che procedono a dismissioni totali o parziali di partecipazioni finalizzate ad aggregazioni tra società che gestiscono i servizi pubblici locali di rilevanza economica, qualora la società risultante dall'aggregazione fornisca il servizio all'intero ATO, o ad almeno una determinata soglia minima di abitanti (da definire nel medesimo ATO o in ATO limitrofi oppure nella medesima Regione), e che la popolazione servita sia almeno il doppio (o un'altra percentuale congrua da determinare) di quella servita nell'ultimo anno di esercizio. L'accesso al Fondo infrastrutture sarebbe consentito agli enti territoriali che conferiscano mandato irrevocabile alla Cassa Depositi e Prestiti SpA ad effettuare le predette aggregazioni, tramite dismissione totale o parziale delle partecipazioni.

- La Cassa Depositi e Prestiti potrebbe costituire un fondo che investe in società partecipate dalle amministrazioni locali. L'offerta delle quote del fondo a investitori privati potrebbe essere incentivata mediante un'esenzione dalla tassazione gravante sui proventi generati dal fondo. L'esenzione per gli investitori si applicherà a condizione che le quote siano detenute ininterrottamente per almeno un anno. Nel rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, le misure agevolative si potrebbero applicare però solo nei limiti del "de minimis".
- Per favorire le cessioni di aziende o rami di azienda, si potrebbero applicare misure agevolative in materia di imposta di registro, ipotecaria e catastale.
- L'incorporazione di partecipate negli enti partecipanti potrebbe comportare la necessità di un pagamento IVA pari al 22 per cento del valore degli immobili ceduti o trasferiti. Per ovviare a questo problema si dovrebbe creare un fondo che rimborsi gli enti partecipanti per il versamento dell'IVA (gli effetti sulla finanza pubblica sarebbero nulli).

### *La gestione del personale*

Le misure proposte in questo programma sono suscettibili di evidenziare eccessi di personale che dovrebbero essere gestiti attentamente. Si noti, tuttavia, che un numero elevato di partecipate non ha dipendenti e che in molte il numero dei dipendenti è molto contenuto (vedi sezione III sulle "scatole vuote"). Inoltre il problema non si porrebbe, o presenterebbe aspetti diversi di criticità nei casi in cui la dismissione da parte dell'ente pubblico avvenisse attraverso la cessione dell'attività al settore privato<sup>35</sup>. Occorre comunque definire un percorso che eviti soluzioni traumatiche per il personale delle partecipate dismesse che non ricade in queste categorie, nonché per quello che risulterebbe ridondante in conseguenza di azioni di efficientamento delle società che rimangono operative.

La legge di stabilità per il 2014 (commi 563-568) prevede la possibilità di attivare un percorso di mobilità tra partecipate dello stesso ente che può essere utilizzato - a certe condizioni - per ricollocare il personale<sup>36</sup>. La mobilità dovrebbe avvenire preferibilmente per settori omogenei di attività e si dovrebbe in ogni caso evitare il trasferimento di personale a partecipate che non ne hanno necessità (si indebolirebbero partecipate sane o si renderebbero più acuti i problemi di quelle non sane).

Nei casi di reinternalizzazione dell'attività nell'ente partecipante la soluzione logica sarebbe il trasferimento del personale all'ente partecipante, naturalmente nella misura in cui tale personale sia effettivamente necessario per esigenze operative. Questa soluzione potrebbe essere seguita, in generale, in tutti i casi in cui l'ente partecipante abbia necessità di assumere e le caratteristiche del

---

<sup>35</sup> Per i lavoratori coinvolti occorrerebbe, ad esempio, disciplinare opportunamente le questioni relative ai cambiamenti nel regime assicurativo/previdenziale che possono conseguire al passaggio alla nuova azienda. Parte dei dipendenti delle società partecipate, infatti, sono iscritti alla gestione ex-Inpdap (vedi Sezione II) e per loro il trasferimento potrebbe comportare, se si configurasse come una nuova assunzione, l'iscrizione alla gestione generale dei lavoratori dipendenti. Prevedendo espressamente la possibilità per questi lavoratori di mantenere la stessa gestione si eviterebbe la necessità di ricongiunzione ai fini previdenziali tra i due regimi che è onerosa per il lavoratore. Rimarrebbero le differenze di oneri contributivi a carico dei datori per l'assegno al nucleo familiare, più elevato di quasi 4 punti percentuali per gli iscritti alla gestione ex Inpdap.

<sup>36</sup> Si prevede la possibilità di trasferire il personale con la cessione del contratto di lavoro, senza il consenso del lavoratore ma con l'espressa previsione che la società cessionaria continui ad applicare i trattamenti collettivi previsti dai contratti collettivi e da quelli aziendali della società cedente fino alla loro scadenza e che il lavoratore mantenga anzianità di servizio, qualifica etc.

personale delle partecipate sia coerente con i fabbisogni dell'ente partecipante. Occorrerebbe comunque procedere, visto il divieto posto dalla legge di stabilità del 2014, utilizzando per l'assorbimento procedure di evidenza pubblica.

In generale, il passaggio del personale dalla partecipata all'ente partecipante non dovrebbe comportare - se lo scopo è quello di massimizzare i risparmi per la finanza pubblica - un aumento delle capacità di assunzione da parte dell'ente stesso e dovrebbe, quindi, avvenire nell'ambito dei vincoli sul turnover attualmente esistenti. Se, invece, si volesse dare la priorità alla minimizzazione dell'impatto occupazionale e al tempo stesso fornire un incentivo alle dimissioni, si potrebbe prevedere che, in caso di liquidazione entro le scadenze fissate (o entro scadenze più stringenti), una parte del personale possa essere assunto, previo concorso, dagli enti partecipanti, anche oltre il limite delle assunzioni previste dalla normativa sul turnover. La deroga andrebbe però concessa a condizione che l'ente partecipante mantenga un rapporto spese del personale su spese correnti inferiore al 50 per cento.

Al di là dell'assunzione da parte del settore pubblico, la soluzione è quella di favorire il riassorbimento da parte del settore privato del personale in esubero (naturalmente questo avverrebbe automaticamente nel caso di cessione dell'attività al privato), prevedendo un sistema di tutela per il personale in attesa di nuovo impiego attraverso l'attivazione di uno o più schemi di ammortizzatori sociali. In proposito:

- Una soluzione potrebbe essere rappresentata dall'estensione, per casi/settori di un certo rilievo, dell'uso della cassa integrazione in deroga<sup>37</sup>.
- In alternativa si potrebbe accelerare/incentivare la formazione dei “fondi di solidarietà bilaterali nei settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale”, previsti dalla legge 92/2012 (Riforma Fornero) sull'esempio dell'esperienza già avviata nel TPL. Naturalmente, la base contributiva dovrebbe essere sufficientemente ampia per assicurare adeguata capacità finanziaria.
- Si potrebbe inoltre applicare il contratto di ricollocazione, attualmente in fase di sperimentazione. Un fondo per la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione è stato istituito con la legge di stabilità 2014. In particolare, si tratta di un contratto stipulato tra la regione e le agenzie private di collocamento che riguarda l'attività di ricollocazione di un singolo lavoratore. Questi è tenuto a seguire le azioni di ricerca e riqualificazione suggerite dal tutor privato, mentre l'agenzia deve assicurare al lavoratore, nell'anno successivo alla sottoscrizione del contratto, un periodo di occupazione, anche non continuativo, di almeno sei mesi. Se l'agenzia non rispetta questa condizione perde il diritto al *voucher* associato al contratto.

### *Un sistema di controlli e sanzioni*

E' fondamentale per incentivare l'adozione di comportamenti virtuosi da parte degli enti locali provvedere affinché sia posto in essere un sistema di controlli e sanzioni da applicare nei casi di

---

<sup>37</sup> In molti casi le società partecipate, in ragione della natura pubblica dei soggetti che ne possiedono parzialmente o totalmente il capitale sociale, non hanno in passato versato i contributi per la cassa integrazione guadagni. Secondo l'interpretazione dell'Inps in materia solo le società interamente pubbliche non sono soggette a contribuzione CIG e oggi rimane oggetto di contenzioso solo la disciplina per la regolarizzazione dei periodi antecedenti il 2007 da parte delle società a capitale misto.

inadempienza delle norme sulle partecipate. La presenza di meccanismi credibili di controllo, in particolare da parte della Corte dei Conti, sono una condizione necessaria per garantire l'efficacia dei principi e delle regole proposte da questo piano nelle sue varie articolazioni.

Sui controlli, per evitare procedure eccessivamente lunghe che ne ridurrebbero l'efficacia e genererebbero costi eccessivi, si dovrebbe operare secondo un modello snello di verifiche a campione mirate. La rapidità dei controlli è essenziale e dovrebbe far premio sulla estensione dei controlli: il rischio di essere penalizzati in tempi brevi dovrebbe costituire un adeguato incentivo a evitare comportamenti inappropriati. I controlli si dovrebbero concentrare su alcune delle fasi che si ritengono più cruciali per il percorso di efficientamento delle partecipate. In particolare, andrebbero sicuramente sottoposte a verifica il rispetto delle norme sulla trasparenza, le procedure di apertura di nuove partecipate e la dismissione delle partecipate non ammesse.

Le sanzioni dovrebbero gravare sia sull'ente partecipante sia sugli amministratori delle partecipate. Per i primi il mancato rispetto delle normativa in materia dovrebbe essere sanzionato con riduzioni dei trasferimenti dello Stato all'amministrazione locale e con responsabilità personali; per i secondi si propone i) l'applicazione di una sanzione amministrativa pari ad almeno il 20 per cento della loro remunerazione annua in caso di inosservanza degli obblighi informativi, e ii) il condizionamento del pagamento di una quota parte dei loro emolumenti all'avvenuto deposito dei bilanci e di tutte le informazioni previste per il monitoraggio.

## VIII. Principali proposte ed effetto sul numero delle partecipate e sulla finanza pubblica

La Tavola VIII.1 riassume, per facilità di lettura, le principali proposte di questo programma. La Tavola VIII.2 riporta l'effetto stimato di alcune di queste misure per illustrare come, attraverso queste, si possa ridurre il numero delle partecipate "da 8.000 a 1.000" nel giro di un triennio. La prima colonna di questa tavola riporta l'effetto di ogni misura presa individualmente. Tuttavia, visto che molte partecipate sono interessate da più di una misura, gli effetti non si possono cumulare. La seconda colonna della tavola riporta quindi l'effetto incrementale degli interventi nell'ordine in cui queste sono riportate. Si vede come il complesso delle azioni proposte, se efficacemente implementate, dovrebbe portare a una riduzione del numero della partecipate a circa 1.000 nell'arco di un triennio.

Per quanto riguarda l'effetto sul peso delle partecipate per la finanza pubblica, il calcolo dei possibili risparmi risulta più complesso per la scarsità di informazioni sulla dimensione delle attuali inefficienze. Ciò detto:

- La dismissione delle partecipate ("da 8.000 a 1.000") comporterebbe, in primo luogo, una riduzione dei costi di amministrazione che, per la quota di parte pubblica e anche utilizzando criteri prudenziali, potrebbe collocarsi intorno ai 300 mln annui (ammontare che potrebbe essere leggermente più elevato nell'ipotesi che si arrivi ad applicare a tutte le restanti partecipate le misure sui costi di amministrazione discusse nella sezione V).
- La dismissione delle partecipate porterebbe anche all'eliminazione delle perdite di quelle che presentano risultati di esercizio negativi (queste ammontano a circa 600 mln, sebbene questa sia una sovrastima dei possibili risparmi poiché non tutte queste società risultano in

perdita cronica e una parte delle perdite è, comunque, a fronte di costi di amministrazione che sono già conteggiati nella voce precedente).<sup>38</sup>

- Altri risparmi conseguirebbero dai programmi di risanamento per le partecipate con perdite più elevate presentati nella sezione IV (circa 200-300 mln escludendo quelle che verrebbero chiuse o efficientate per altre misure di razionalizzazione).
- Ma risparmi ben più consistenti deriverebbero dalla riduzione dei pagamenti che, sotto forma di contratti di servizio e trasferimenti vari (se veda la sezione II), oggi compensano le inefficienze esistenti nel settore. E' difficile valutare questa componente ma, a scopo indicativo, si può ricordare che si è stimato che l'applicazione dei costi standard al solo TPL potrebbe generare risparmi di circa 350 mln (sezione IV).

Complessivamente si considera non irrealistica una stima di risparmi che possano a regime ammontare ad almeno 2-3 mld l'anno. Agli effetti finanziari si aggiungerebbero i vantaggi per l'economia prodotti dal miglioramento dei servizi forniti a famiglie e imprese che si avrebbe per effetto di una gestione più efficiente. Sono anche da valutare le entrate una tantum derivanti dalla dismissione delle partecipate che hanno un valore di mercato positivo. Queste dovrebbero essere oggetto di stima sulla base di una *due diligence* a livello di singola partecipata. Una parte di queste entrate potrebbe essere utilizzata per gestire al meglio il processo di dismissione che potrebbe comportare in alcuni casi costi di transizione anche significativi.

---

<sup>38</sup> Naturalmente la dismissione di partecipate in profitto ridurrebbe i trasferimenti agli enti partecipanti ma questo verrebbe compensato dal maggior prezzo di vendita delle partecipate stesse. In ogni caso, i profitti lordi delle 7.000 partecipate che potrebbero essere dismesse sono di circa 500 mln contro profitti lordi di circa 1.700 mln per tutte le partecipate, indice del fatto che le partecipate dismesse contribuiscono solo a una parte minoritaria dei profitti del settore.

## Tavola VIII.1. Sommario delle principali misure di razionalizzazione delle partecipate locali

<b>Misure per ridurre il perimetro delle partecipate (Sezione III)</b>
1. Limitare i settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata.
2. Limitare ulteriormente, anche al di là della disciplina comunitaria, la possibilità di affidamento <i>in house</i> .
3. Accelerare il periodo di transizione verso il sistema degli accantonamenti a fronte di perdite delle partecipate previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014 e sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti stessi.
4. Semplificare le procedure di appalto per ridurre gli incentivi alla creazione di partecipate.
5. Introdurre un parere da parte del MEF o altra autorità centrale sulla scelta di creare o mantenere una partecipata piuttosto che svolgere il servizio all'interno dell'ente controllante. Una consultazione diretta della cittadinanza potrebbe anche essere prevista.
6. Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica.
7. Vincolare la detenzione di partecipate da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti tranne che in forma aggregata
8. Vietare la partecipazione in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 per cento. Per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata.
9. Chiudere le partecipate che, a una certa data passata, avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti.
10. Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative.
11. Rafforzare le norme sulla chiusura delle partecipate in perdita prolungata.
12. Introdurre maggiori controlli sulle fondazioni pubbliche.
<b>Misure di efficientamento (Sezione IV)</b>
13. Definire cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, per la definizione di costi e rendimenti standard per le attività svolte dalle partecipate.
14. Introdurre varie misure sui servizi a rete (intervento sostitutivo per ATO, obbligo per gli enti locali di partecipare all'ente di governo dell'ATO, ecc.)
15. Affidare alla AEEG la competenza anche per i servizi ambientali.
16. Introdurre varie misure per aumentare le entrate nel TPL.
17. Introdurre varie misure per la riduzione dei costi nel TPL ( <i>costi standard</i> , affidamento per gara, rinegoziazione contratti integrativi, ecc).
18. Richiedere agli enti controllanti piani di efficientamento per le 20 partecipate con perdite più elevate.
<b>Misure per ridurre i costi di amministrazione (Sezione V)</b>
19. Introdurre varie misure per ridurre il costo degli organi di amministrazione.
20. Stringere i limiti al trattamento economico dei dirigenti apicali.
<b>Misure di trasparenza (Sezione VI)</b>
21. Approvare un testo unico sulle partecipate locali.
22. Fondere tutte le banche dati sulle partecipate locali e pubblicazione degli enti inadempienti.
23. Aprire tutte le banche dati al pubblico in modalità open data.
24. Regolare e pubblicare indici di efficienza e rendere disponibili strumenti di business intelligence.
<b>Misure strumentali alla riforma delle partecipate (Sezione VII)</b>
25. Escludere dal patto di stabilità interno le spese in conto capitale finanziate da dismissioni di partecipate.
26. Mantenere la concessione in caso di ristrutturazione delle partecipate.
27. Facilitare l'accesso a fondi di finanziamento in caso di dismissioni.
28. Approvare incentivi fiscali per facilitare il processo di ristrutturazione delle imprese che gestiscono i servizi pubblici locali a rete.
29. Perfezionare la normativa sulla mobilità del personale tra partecipate (per settori omogenei e in funzione dei fabbisogni effettivi delle imprese).
30. Prevedere, nei casi di reinternalizzazione dell'attività, il trasferimento del personale all'ente partecipante con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto dei vincoli sulle spese del personale.
31. Favorire il riassorbimento sul mercato lavorativo del personale in esubero con l'attivazione di schemi di ammortizzatori sociali e meccanismi di politica attiva del lavoro.
32. Prevedere un sistema credibile di controlli selettivi sull'applicazione della normativa sulle partecipate con verifiche a campione.
33. Introdurre un sistema credibile di sanzioni sia sull'ente partecipante che sugli amministratori delle partecipate.

**Tavola VIII.2. Da 8.000 a 1.000: Effetto di alcune misure sul numero delle partecipate.**

	Misure	Effetto di ogni misura*	Effetto incrementale**
<b>A</b>	<b>TOTALE PARTECIPATE LOCALI</b>	<b>8.000</b>	<b>8.000</b>
B	Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative	1.250	1.250
<b>C</b>	<b>TOTALE NETTO B</b>		<b>6.750</b>
D	Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica	1.000	800
<b>E</b>	<b>TOTALE NETTO (C-D)</b>		<b>5.950</b>
F	Chiusura delle partecipate che, a una certa data passata avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti	1.500	900
<b>G</b>	<b>TOTALE NETTO (E-F)</b>		<b>5.050</b>
H	Divieto di partecipare in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 per cento	1.900	1.000
<b>I</b>	<b>TOTALE NETTO (G-H)</b>		<b>4.050</b>
J	Vincolo di detenzione da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti	1.850	650
<b>L</b>	<b>TOTALE NETTO (I-J)</b>		<b>3.400</b>
M	Varie misure sui servizi a rete	1.250	400
<b>N</b>	<b>TOTALE NETTO (L-M)</b>		<b>3.000</b>
O	Limitazione dei settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata	3.650	1.350
<b>P</b>	<b>TOTALE NETTO (N-O)</b>		<b>1.650</b>
Q	Altre misure della tabella sommario		650
<b>R</b>	<b>SOCIETA' CHE RESIDUANO</b>		<b>1.000</b>

L'effetto sul numero delle partecipate è riproporzionato partendo dai dati delle sezioni precedenti per un numero totale delle partecipate pari a 8.000, leggermente superiore a quello della banca dati del MEF.

\* La prima colonna indica l'effetto di ogni misura considerata singolarmente.

\*\* Questa colonna indica la riduzione delle partecipate dovuta alle singole misure se queste fossero prese in modo sequenziale. Questo è utile per illustrare il passaggio da 8.000 a 1.000 partecipate vista la sovrapposizione degli effetti delle diverse misure. Naturalmente, l'effetto incrementale sarebbe differente se le misure fossero presentate in ordine diverso.

## Appendice 1: Le farmacia comunali

Il settore delle farmacie illustra il ruolo crescente nel tempo svolto dal settore privato. I confronti internazionali, inoltre, dimostrano che in molti paesi la normativa esclude la presenza pubblica.

### *Confronti internazionali*

Dal confronto internazionale emerge che le farmacie di proprietà pubblica non sono viste con favore in tutti i paesi europei. Infatti se sono presenti in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi Portogallo, Polonia, Regno Unito e anche in Svizzera (per un totale di 2325 farmacie), sono invece assenti, perché normativamente escluse, in Austria, Germania, Danimarca, Spagna, Lussemburgo e Grecia.

### *Evoluzione in Italia della proprietà delle farmacie: tendenze di lungo periodo*

Dalle leggi che istituivano le prime farmacie pubbliche nei primi anni del '900<sup>39</sup> traspariva chiaramente l'intenzione di garantire al cittadino il servizio essenziale della dispensazione dei farmaci, consentendo ai comuni di aprire farmacie anche in deroga alla pianta organica allora vigente. La principale motivazione consisteva nella volontà di garantire, tramite i comuni che lo volessero, l'assistenza farmaceutica agli indigenti. Sempre in questo spirito, alla fine degli anni '60, si stabilì che l'apertura delle farmacie comunali avvenisse invece a seguito della revisione biennale della pianta organica basata sul numero degli abitanti, garantendo ai comuni il 50 per cento delle farmacie di nuova istituzione o vacanti sulle quali potevano esercitare il diritto di prelazione. Negli anni seguenti, si aprirono numerose farmacie comunali che vennero gestite o in economia, e cioè direttamente dal comune con proprio personale e con bilancio gravante su quello comunale, ovvero mediante aziende speciali interamente possedute dai comuni.

Negli anni '90, sulla spinta della legislazione comunitaria, il generale processo di privatizzazione si è esteso anche alle farmacie comunali facendo venire meno l'esclusività della gestione del ruolo sociale svolto in passato dalle farmacie pubbliche. Tra il 1989 ed il 1990 si giunse a prevedere la facoltà, per i comuni, di alienare la titolarità delle farmacie possedute. Il susseguirsi di norme in materia di servizi pubblici, sempre più finalizzate all'ingresso dei privati, portò i comuni ad avvalersi della legislazione che, continuamente modificata, apriva ulteriori possibilità di gestione delle farmacie comunali mediante società miste comune/privati. In alcuni casi i comuni mantennero la maggioranza nelle società di gestione, in altri solo una quota minima del 20%.

Al contempo servizi di interesse pubblico sono stati sempre più delegati anche alle farmacie di proprietà privata.

Al momento la presenza di farmacie private è ampiamente dominante. Le farmacie comunali sono, secondo i dati Assofarm, poco più di 1.600; rappresentano circa il 9% del totale delle farmacie presenti sul territorio, anche se questa incidenza varia molto tra le diverse aree del Paese (dallo 0% della Calabria al 20% della Toscana) secondo una distribuzione che non appare ricalcare le differenze morfologiche e di insediamenti urbani delle diverse zone geografiche (cfr. tabella sottostante).

---

<sup>39</sup> Dopo l'Unità d'Italia nel 1861, nel processo di creazione del corpo normativo del Regno d'Italia a partire dalla legge 22.12.1888, n. 5849 (cosiddetta legge Crispi-Pagliani) si possono trovare infatti gli elementi che permisero l'apertura della prima farmacia comunale a Reggio Emilia nel 1.900, per giungere poi ad una specifica previsione nella legge 22.5.1913, n. 468 (legge Giolitti). Tale previsione trovava successivamente conferma nel Regio decreto del 1925 sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province.

Etichette di riga	Farmacie COMPLESSIVE	Farmacie PRIVATE*	Farmacie PUBBLICHE**	Spese correnti FUNZIONE "Farmacie Comunali"***	spese su n° farmacie pubbliche e gestite	ABITANTI	Abitanti PER FARMACIA	% Farmacie PUBBLICHE SUL TOT.	Spese correnti FUNZIONE "Farmacie Comunali"*** PER ABITANTE
Abruzzo	503	465	38	8.335.097	219.345	1.306.416	2.597	8%	6,4
Basilicata	206	202	4	764.150	191.038	577.562	2.804	2%	1,3
Calabria	760	759	1	3.310	3.310	1.958.418	2.577	0%	0,0
Campania	1.615	1.558	57	3.032.868	53.208	5.764.424	3.569	4%	0,5
Emilia Romagna	1.249	1.038	211	28.531.068	135.218	4.341.240	3.476	17%	6,6
Friuli Venezia Giulia	385	360	25	13.040.943	521.638	1.217.780	3.163	6%	10,7
Lazio	1.491	1.333	158	38.609.209	244.362	5.500.022	3.689	11%	7,0
Liguria	597	573	24	7.192.566	299.690	1.567.339	2.625	4%	4,6
Lombardia	2.832	2.384	448	33.316.772	74.368	9.700.881	3.425	16%	3,4
Marche	501	424	77	17.596.064	228.520	1.540.688	3.075	15%	11,4
Molise	168	164	4	3.910.712	977.678	313.145	1.864	2%	12,5
Piemonte	1.552	1.450	102	7.477.601	73.310	4.357.663	2.808	7%	1,7
Puglia	1.107	1.083	24	3.730.632	155.443	4.050.072	3.659	2%	0,9
Sardegna	573	567	6	1.136.724	189.454	1.637.846	2.858	1%	0,7
Sicilia	1.442	1.430	12	3.575.301	297.942	4.999.854	3.467	1%	0,7
Toscana	1.117	890	227	21.182.309	93.314	3.667.780	3.284	20%	5,8
Trentino Alto Adige	2.559	2.320	239	7.113.193	29.762	8.667.634	3.387	9%	0,8
Umbria	272	219	53	13.897.572	262.218	883.215	3.247	19%	15,7
Veneto	1.331	1.224	107	4.670.981	43.654	4.853.657	3.647	8%	1,0
VALLE D'AOSTA	49	43	6	n.d.	n.d.	126.620	2.584	12%	n.d.
<b>Totale complessivo</b>	<b>18.039</b>	<b>16.425</b>	<b>1.614</b>	<b>217.117.072</b>	<b>134.521</b>	<b>59.394.207</b>	<b>3.293</b>	<b>9%</b>	<b>3,7</b>

\*dati Federfarma comprensivi dei 540 dispensari

\*\*dati Assofarm

popolazione residente al 1/1/2012 - fonte ISTAT

Il numero degli abitanti per farmacia è particolarmente basso nelle Regioni con una particolare conformazione geomorfologica e con una presenza diffusa di piccole comunità montane e rurali che hanno fatto ricorso in misura rilevante alla possibilità di apertura di farmacie in piccoli Comuni, in deroga al criterio demografico, nel caso particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità lo richiedano.

Aldilà delle medie occorre tenere presente che in molti centri, piccoli, piccolissimi comuni o frazioni sono aperti armadi farmaceutici gestiti, di norma, dalla farmacia più vicina. In tal modo viene assicurato il servizio farmaceutico anche in centri in cui una farmacia non potrebbe sopravvivere.

\*\* Il dato è relativo agli impegni correnti relativi al servizio "farmacie comunali" desunta dai certificati di conto consuntivo dei comuni anno 2012. Fonte ISTAT <http://www.istat.it/it/archivio/121654>

Si noti che il servizio nei comuni piccoli o disagiati viene assicurato anche a mezzo di farmacie private che, per il fatto di trovarsi in aree a bassa utenza, percepiscono sovvenzioni dal settore pubblico direttamente, attraverso sussidi erogati dalla Regione, e indirettamente attraverso particolari condizioni di favore da parte del SSN.<sup>40</sup>

Le oltre 1600 farmacie comunali non si traducono in altrettante società partecipate. Infatti per i comuni sono ammesse, rispetto alle farmacie, le seguenti forme di gestione: a) in economia;

b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari; d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità.

<sup>40</sup> In particolare, le farmacie cd. "rurali" e situate in località con meno di 3.000 abitanti hanno diritto a un'indennità di residenza, stabilita da leggi regionali, a parziale compensazione della situazione di disagio in cui si trovano a operare. Le farmacie rurali oggi sono oltre 6.000.

## Appendice 2 Proposte in materia di organi sociali delle partecipate a controllo pubblico<sup>41</sup>

### 1. ORGANO AMMINISTRATIVO

#### 1.1. Composizione numerica e qualitativa dell'organo amministrativo

Le proposte di questa sezione si applicano alle società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta (da parte di amministrazioni centrali o locali, comprese le aziende speciali, consorzi e altre forme giuridiche).<sup>42</sup> Sono escluse le società emittenti strumenti finanziari quotati sui mercati regolamentati e le loro controllate, nonché le società di gestione del risparmio a totale partecipazione pubblica (esclusioni già previste dalla vigente disciplina). In particolare le direttrici da seguire sono:

**Regola generale:** il numero dei componenti del CdA è pari a 3 con riferimento al sistema di amministrazione e controllo tradizionale; per le società a sistema dualistico il numero di membri del consiglio di gestione e del consiglio di sorveglianza è pari a 6.

**Deroghe** alla regola generale: facoltà di nominare fino a 5 componenti del CdA se: i) la società è a sistema monistico, per consentire la costituzione del comitato di controllo; ii) la società è di particolare rilevanza/complessità. La nozione di rilevanza/complessità deve essere normativamente individuata prevedendo indicatori quantitativi dimensionali, che misurino sia la dimensione economica sia la complessità organizzativa e gestionale. Un esempio utile a questo fine è offerto dalla classificazione per fasce di complessità utilizzata per l'individuazione dei compensi per le società non quotate controllate dal MEF (art. 23-bis d.l n. 201/2011). In questo caso si fa riferimento al valore della produzione, agli investimenti e al numero dei dipendenti; iii) la società gestisce un ambito territoriali ottimale ("ATO"), per favorire le aggregazioni di più soggetti partecipanti.

#### **Mantenere:**

- ✓ l'obbligo inderogabile di 3 amministratori per le società strumentali, perfezionando la disciplina vigente con la definizione del criterio della prevalenza fra strumentalità ed interesse economico generale nelle società multiservizi;
- ✓ la facoltà di prevedere un amministratore unico.

#### **Prevedere:**

- ✓ la non applicazione delle deroghe sopra indicate per le partecipazioni indirette;
- ✓ l'affidamento al Presidente delle sole deleghe nelle aree delle relazioni esterne e istituzionali e di supervisione del controllo interno (sia nei CdA a 3 che a 5 componenti) nel caso in cui le cariche di Presidente e Amministratore Delegato siano disgiunte;
- ✓ l'automatica cessazione/decadenza dei consigli di amministrazione di numero superiore a quello previsto dalla legge.

---

<sup>41</sup> Questa sezione è basata sulle proposte iniziali del gruppo di lavoro per la revisione della spesa guidato da Chiara Goretti dal novembre 2013 al marzo 2014.

<sup>42</sup> Si potrebbe valutare la possibilità di formule di limitazione anche per le società a controllo pubblico (controllo di diritto e di fatto, diretto e indiretto, con richiamo all'art. 2359 c.c. come norma definitoria del controllo).

## 2.2. Limiti al cumulo di cariche degli amministratori

Le proposte di questa sezione si applicano alle società a controllo pubblico (controllo di diritto e di fatto, diretto e indiretto). Sono escluse le società emittenti strumenti finanziari quotati sui mercati regolamentati e le loro controllate, nonché le società di gestione del risparmio a totale partecipazione pubblica. In particolare, si propone di:

- ✓ prevedere che gli statuti fissino per gli amministratori con deleghe un limite al cumulo delle cariche (in società pubbliche e private), in ragione della necessità di tempi minimi per lo svolgimento dell'incarico. Si lascia, comunque, all'autonomia statutaria l'individuazione dei suddetti limiti.

## 2.3. Remunerazione componenti organo amministrativo:

Le proposte di questa sezione si applicano alle società a controllo pubblico (controllo di diritto e di fatto, diretto e indiretto). Sono escluse le società emittenti strumenti finanziari quotati sui mercati regolamentati e le loro controllate. In particolare occorre uniformare, quanto più possibile, la disciplina prevista per i componenti degli organi di amministrazione di società partecipate dalle amministrazioni locali a quella vigente per gli amministratori delle partecipate da amministrazioni centrali, prevedendo di:

- estendere il divieto di erogazione di gettoni di presenza oggi applicato alle società controllate dallo Stato (art. 3 comma 12, legge n. 244/2007 – finanziaria 2008- come modificato da legge n. 69/2009);
- estendere la disciplina, attualmente applicata agli amministratori delle società controllate di diritto dal MEF, che impone tetti differenziati per fasce di retribuzioni (ex art. 23-bis del D.l. n. 201/2011 individuate tenendo conto del valore della produzione, degli investimenti e del numero dei dipendenti). I tetti dovrebbero essere applicati alla retribuzione comprensiva della componente variabile e differenziati in funzione delle deleghe assegnate; rimane fermo il limite massimo rappresentato dalla retribuzione del Primo Presidente della Corte di Cassazione;
- definire le regole per collegare la componente variabile a indicatori di *performance* predeterminati, chiari e riscontrabili. Occorre valutare se prevedere, come oggi già previsto per le controllate di diritto dal MEF, un rapporto minimo (30 per cento) tra la componente variabile e quella fissa della retribuzione. Valutare anche l'opportunità di introdurre soglie massime per la componente variabile, sempre in proporzione alla componente fissa (ad esempio il 50 per cento);
- disporre che nella regolamentazione del rapporto di amministrazione non possano essere inserite clausole contrattuali che prevedano al momento della cessazione della carica benefici economici (la legislazione vigente stabilisce il divieto di erogare benefici economici superiori a una annualità di indennità per le società partecipate dal MEF e loro controllate (non quotate)).

### **3. COLLEGIO SINDACALE**

Le proposte di questa sezione si applicano alle società a controllo pubblico (controllo di diritto e di fatto, diretto e indiretto). Sono escluse le società emittenti strumenti finanziari quotati sui mercati regolamentati e le loro controllate.

#### **3.1. Composizione numerica e qualitativa:**

- Prevedere un numero massimo di 3 componenti;

#### **3.2. Remunerazioni**

- Stabilire che il compenso dei sindaci sia predeterminato dall'assemblea in maniera fissa e omnicomprensiva, escludendo, ad esempio, gettoni di presenza o rinvii a tariffari non definiti ex ante.