



**Programma Operativo “Governance e Azioni di Sistema” FSE 2007 – 2013
Obiettivo 1 – Convergenza
Asse E “Capacità istituzionale”**

**Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni
“Obiettivo Convergenza” per l’implementazione della riforma del mercato dei
Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica**



**PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE
DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE
LINEA GUIDA**

*Marzo 2015
(con aggiornamenti normativi al 31 agosto 2015)*



INDICE

1. ADEMPIMENTI, CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI E ORGANI COMPETENTI....	1
2. CRITERI GUIDA DEL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE.....	3
A. INDISPENSABILITÀ DELLA PARTECIPAZIONE	3
B. RAPPORTO AMMINISTRATORI/DIPENDENTI.....	5
C. ANALOGIA O SIMILARITÀ DELLE ATTIVITÀ	6
D. AGGREGAZIONE DI SOCIETÀ CHE EROGANO SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA....	6
E. CONTENIMENTO DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO	8
3. IL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE.....	11
FASE 1 – STRUTTURAZIONE DELLA BASE INFORMATIVA	14
Step 1. <i>Analisi delle finalità istituzionali dell’amministrazione</i>	14
Step 2. <i>Classificazione delle partecipazioni e degli enti non societari</i>	15
Step 3. <i>Ricostruzione di dettaglio del portafoglio delle partecipazioni possedute</i>	15
FASE 2 – ANALISI PRELIMINARI	18
Step 4. <i>Analisi di coerenza con le finalità dell’ente e di conformità normativa</i>	18
Step 5. <i>Analisi del rapporto amministratori/dipendenti</i>	21
Step 6. <i>Ricognizione di analogie e similarità tra enti</i>	21
Step 7. <i>Analisi delle performance economico-finanziarie</i>	22
FASE 3 – ANALISI COMPARATIVE.....	24
Step 8. <i>Definizione delle macro-opzioni di razionalizzazione</i>	24
Step 9. <i>Definizione e valutazione degli scenari alternativi</i>	25
FASE 4 – STRUTTURAZIONE DELLE AZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE	27
Step 10. <i>Definizione dei contenuti del Piano Operativo</i>	27

La Legge di Stabilità per il 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190) impone alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 611 l'avvio di un **processo di razionalizzazione** delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, *“al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato”*. Tali finalità vanno perseguite tenendo conto anche dei seguenti criteri:

1. *eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
2. *soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
3. *eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
4. *aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
5. *contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.*

Le amministrazioni richiamate dalla norma sono tenute **entro il 31 marzo 2015** alla redazione di un **piano operativo** con indicazione di modalità e tempi di attuazione del processo di razionalizzazione ed esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Il piano, corredato da apposita **relazione descrittiva**, deve essere inoltrato alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

La presente linea guida si propone di fornire orientamenti metodologici e indicazioni operative volti alla ottimizzazione del portafoglio delle partecipazioni pubbliche, con particolare riferimento al caso degli enti locali.

Le proposte qui contenute sono da considerare come il risultato di una prima elaborazione che sarà rivisitata, approfondita e perfezionata, anche sulla base delle indicazioni che emergeranno dal confronto con i principali stakeholders di riferimento e dal riscontro dei risultati dell'implementazione dei processi di razionalizzazione da parte dei destinatari diretti.

La linea guida si basa sul plausibile assunto che i processi di razionalizzazione previsti dalla norma potranno essere attuati dagli enti con gradualità, in considerazione della complessità procedimentale, della consistenza delle partecipazioni, oltre che degli eventuali impatti economico-sociali.

La linea guida è strutturata in tre sezioni. La **Sezione 1** propone alcuni spunti di riflessione sugli **adempimenti** da eseguire e i relativi profili di **responsabilità**. La **Sezione 2** approfondisce i contenuti relativi ai **criteri di razionalizzazione** delineati dal comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190), con l'obiettivo di fornire una possibile chiave interpretativa utile a chiarire le modalità di applicazione. La **Sezione 3** introduce un **percorso metodologico articolato per fasi**, per la conduzione delle quali vengono delineati orientamenti ed indicazioni di carattere operativo che definiscono, sulla base dei criteri di razionalizzazione di cui al comma 611 della L. 190/2014, il processo di valutazione da esperire per ottimizzare il portafoglio delle partecipazioni detenute.

La linea guida è corredata da due strumenti di supporto, attraverso i quali è possibile applicare il percorso metodologico proposto:

- **schema-tipo di relazione tecnica**, che ricalca le indicazioni operative da seguire, fornendo, laddove necessario, templates utili a sistematizzare i risultati delle analisi e delle valutazioni;
- **schema-tipo di piano operativo**, che fornisce indicazioni in merito alla struttura del piano di razionalizzazione e alla modalità di presentazione delle rispettive azioni.

Tali documenti sono da considerarsi esemplificativi di una metodologia generale, senza pretese di esaustività, la cui applicazione può, pertanto, necessitare degli opportuni adattamenti rispetto alle specifiche esigenze del caso concreto.

1. ADEMPIMENTI, CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI E ORGANI COMPETENTI

La Legge di Stabilità per il 2015 (L. 190/2014, commi 611 e ss.), con l'obiettivo di accelerare e dare concretezza al processo di razionalizzazione della spesa pubblica a livello locale e favorire la tutela della concorrenza, è intervenuta integrando le norme che dettano vincoli alla costituzione di società partecipate, imponendo l'avvio di un **processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dirette e indirette**. Sono sottoposti a tale obbligo: le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; gli enti locali; le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici; le autorità portuali.

La responsabilità dell'attuazione di tali adempimenti è posta in capo ai presidenti delle regioni e delle province, ai sindaci e agli organi di vertice delle altre amministrazioni citate dalla norma. Devono essere rispettate le seguenti modalità e tempistiche:

- 1° gennaio 2015, **avvio del processo** di razionalizzazione;
- 31 marzo 2015, **definizione e approvazione di un piano operativo**, con contestuale pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione e trasmissione alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti;
- 31 dicembre 2015, conseguimento della **riduzione delle partecipazioni** possedute;
- 31 marzo 2016, predisposizione, da parte degli organi di vertice di ciascuna delle amministrazioni interessate, di una **relazione sui risultati conseguiti** e contestuale pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione e invio alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Le citate disposizioni delineano, dunque, un orizzonte temporale entro il quale gli enti dovranno verificare il raggiungimento di un nuovo obiettivo di *spending review*: un anno (dal 31 marzo 2015, data di predisposizione del piano, al 31 marzo 2016, data di predisposizione della relazione sui risparmi conseguiti). Tale tempistica potrebbe, però, intendersi in senso relativo: quando le circostanze lo rendano giuridicamente o praticamente impossibile (si pensi ad una procedura di cessione della partecipazione andata deserta), ciò che rileverà sarà che gli atti di attuazione del piano operativo di razionalizzazione siano stati posti in essere in un tempo astrattamente sufficiente a conseguire il risultato nei termini di legge.

Per quanto riguarda la natura dei termini di adempimento, sotto il profilo logico sistematico, fermi comunque restando i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 L. 131/2003, è possibile, dunque, ritenere che le scadenze per la predisposizione ed approvazione del piano di razionalizzazione (e conseguentemente quelli non definiti per la trasmissione del medesimo alla Corte dei Conti) **non siano perentori**, ma che con essi il legislatore abbia voluto scandire solamente una fase del più complesso procedimento destinato a **perfezionarsi con la relazione sui risultati obiettivamente conseguiti da inviare alla Corte dei Conti entro il 31 marzo 2016**.

È, peraltro, evidente che la scadenza annuale fissata dal legislatore per la valutazione dei risultati conseguiti (scadenza, questa sì, fisiologicamente perentoria per la finalità perseguita dalla disposizione) impone agli enti obbligati un'azione certamente tempestiva anche al fine di consentire alla Corte di Conti di espletare la propria **funzione di controllo** (e, dunque, di eventuale correzione) delle misure prescritte dal piano di razionalizzazione.

In tema di competenza relativa agli adempimenti, il comma 612 fa riferimento a "sindaci" ed "altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza". In realtà, con riferimento agli enti locali, se la definizione del piano operativo può astrattamente ricondursi alla competenza del sindaco, è certamente da escludere che l'approvazione del piano operativo di razionalizzazione, quando disponga direttamente la liquidazione di società partecipate o la cessione integrale delle partecipazioni, rientri nelle sue competenze, essendo invece **riconducibile alle attribuzioni del consiglio comunale**, che, ai sensi dell'art. 42 D.Lgs. n. 267/2000, è competente in merito alla "organizzazione dei servizi pubblici" ed alla "partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione" (comma 2, lett. e).

Per quanto concerne l'attuazione degli adempimenti disposti dalla Legge di Stabilità per il 2015, non esiste, evidentemente, una percentuale prefissata di riduzione delle partecipazioni. Anzi, l'obbligo sancito dal comma 611 è solo indirettamente quello della riduzione delle partecipazioni, essendo principale quello della loro "razionalizzazione". Ciò appare in armonia con il fine del contenimento della spesa, ribadito anche al comma 612: il piano operativo di razionalizzazione dovrà infatti dare conto in dettaglio dei risparmi da conseguire. Ciò non significa che la riduzione delle partecipazioni sia ininfluente rispetto agli obiettivi che le nuove norme mirano a realizzare; significa, tuttavia, che non esiste un parametro minimo o ottimale delle riduzioni, essendo in astratto possibile che si proceda senza alcuna soppressione (qualora tutti i parametri fissati dal comma 611 siano rispettati) quando sia comunque assicurata la riduzione dei costi o quando si proceda per il tramite di fusioni o aggregazioni di società e partecipazioni.

Per quanto riguarda nello specifico i contenuti del controllo, si ricorda che secondo la L. 20/1994 e successive modifiche la Corte dei Conti, nell'esercizio di detta funzione è chiamata a verificare "*la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione*". La Corte, inoltre, "*accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa*".

Sul controllo di gestione della Corte dei Conti è intervenuta anche la L. 131/2003 (art. 7 c. 7) secondo cui "*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità.*"

Nel caso specifico, il controllo esercitato dalla Corte dei Conti è, chiaramente, un **controllo di gestione**. Per quanto concerne il piano operativo il controllo riveste carattere formale (trattandosi di misure programmatiche e sarà dunque diretto a verificare l'astratta idoneità di dette misure al raggiungimento dell'obiettivo), mentre, per quanto concerne la relazione dei risultati conseguiti di cui al comma 612, il controllo riveste carattere sostanziale, sì come ancorato ai conseguiti risparmi.

L'esito del controllo di gestione non consiste nel mancato perfezionamento dell'efficacia di un atto, ma nella predisposizione di relazioni e osservazioni destinate alle amministrazioni controllate. Scopo del controllo è, infatti, quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata economica, efficiente ed efficace ed abbia raggiunto gli obiettivi stabiliti. In caso di giudizio negativo, le amministrazioni (alle quali la Corte comunica le proprie osservazioni) dovranno attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione comunicando alla Corte le misure adottate a seguito delle predette osservazioni.

Per quanto concerne il controllo di gestione va precisato che non vi è una sanzione specifica in caso di "*esito negativo*", né può ritenersi esistente un rapporto diretto, e tanto meno un automatismo, tra esito negativo del controllo sulla gestione (che riguarda un'attività) e responsabilità di singoli funzionari o amministratori pubblici. Ciò non esclude, tuttavia, ovviamente la possibilità della Procura erariale di attivare le azioni necessarie nei casi in cui dall'omissione degli adempimenti di legge (in particolare la predisposizione del piano operativo e della relazione sui risultati conseguiti) sia derivato un danno pubblico patrimoniale (ad es: una mancata possibile riduzione delle spese cagionata con colpa grave ovvero con dolo).

2. CRITERI GUIDA DEL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE

La presente sezione ha l'obiettivo di decodificare, da un punto di vista operativo, i criteri di razionalizzazione enunciati nei punti da a) a e) del comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015. Più precisamente, si intende fornire una chiave interpretativa utile dei criteri ipotizzati dalla norma al fine di facilitare agli enti l'attività di valutazione delle partecipazioni societarie che rappresenta il punto nodale del processo di razionalizzazione.

Si ricorda che tali criteri non sono esaustivi e gli enti hanno ampia discrezionalità nella scelta degli strumenti e delle modalità di razionalizzazione per il raggiungimento del principale obiettivo perseguito dal legislatore: il conseguimento di risparmi di spesa.

Nonostante la mancanza di particolari vincoli nella scelta dei criteri, i soggetti competenti devono comunque tenere in debita considerazione quelli individuati dal legislatore e fornire congrua motivazione in caso di utilizzo di criteri alternativi o non corrispondenti a quelli di cui al comma 611.

A. Indispensabilità della partecipazione

Il comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015, alla lett. a), individua il primo criterio per la conduzione del processo di razionalizzazione disponendo l'*eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle (...) finalità istituzionali* dell'ente. In merito alle modalità di eliminazione viene precisato che sono consentite anche quelle realizzate mediante la "*messa in liquidazione o cessione*" delle quote societarie.

In riferimento al criterio di indispensabilità della partecipazione, tale concetto non sembra avere un significato giuridico manifesto e la norma sul punto non fornisce particolari indicazioni.

In generale, la Legge di Stabilità per il 2015 obbliga a **ridurre o contenere le partecipazioni legittimamente detenute** al momento di entrata in vigore della legge stessa, dando per scontato l'obbligo di dismettere le partecipazioni ancora detenute in spregio di preesistenti norme o principi giuridici. Il comma 611 fa, infatti, salvo l'obbligo di dismettere le partecipazioni non direttamente finalizzate alla soddisfazione degli interessi istituzionali degli enti, disposto dall'art. 3, comma 27, L. n. 244 del 2007¹. In tal senso, se la Legge di Stabilità per il 2015 impone un nuovo obbligo, consistente nella predisposizione del piano operativo di razionalizzazione e nella riduzione delle partecipazioni, sussiste altresì il distinto e preesistente obbligo di dare corso alla dismissione delle partecipazioni ancora detenute in contrasto con il citato art. 3, comma 27.²

Anche le finalità perseguite dalle due fonti sono differenti. Quelle indicate della L. n. 244 del 2007 sono riassumibili nella necessità di riportare l'azione degli enti pubblici nello stretto alveo del

¹ La L. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008), all'art. 3 comma 27, vieta alle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D. Lgs. 165/2001, la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché l'assunzione o mantenimento diretto di partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Secondo il comma 28 dello stesso articolo, il mantenimento o l'assunzione di partecipazioni dirette deve essere autorizzato attraverso l'adozione di una delibera in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27.

Aggiornamento: L'art. 3 comma 29 della L. 244/2007 e ss.mm.ii. stabiliva il termine del 31/12/2014 per la dismissione delle partecipazioni dirette di cui sopra, disponendone la cessazione immediata in caso di mancata dismissione. L'art. 7, comma 8-bis, del D.L. 78/2015 consente di superare la cessazione automatica della partecipazione azionaria e la liquidazione delle quote dismesse qualora l'ente ne motivi il mantenimento all'interno del piano di razionalizzazione predisposto ai sensi della L. 190/2014, fermo restando il requisito della indispensabilità rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali "anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d'impresa".

² Si tratta di due obblighi distinti:

- a) l'art. 3, comma 27, L. n. 244 del 2007, stabilisce il divieto di assumere partecipazioni in disarmonia con il principio di funzionalizzazione che assiste l'azione amministrativa (anche di diritto privato) e nel dovere di dismettere le partecipazioni assunte in contrasto con detto principio;
- b) l'art. 1, comma 611, L. n. 190 del 2014, impone la redazione di un piano di razionalizzazione di quelle partecipazioni che, pur potendo legittimamente essere mantenute ex art. 3, comma 27, si caratterizzano per la sussistenza di specifiche che rientrano nei criteri indicati dalla 190/2014.

perseguimento dei loro fini istituzionali e del corretto assetto concorrenziale nella competizione tra impresa pubblica ed impresa privata³. Quelle che costituiscono il fondamento della Legge di Stabilità per il 2015 sono espressamente rinvenute nel “coordinamento della finanza pubblica”, nel “contenimento della spesa”, nel “buon andamento dell’azione amministrativa” e nella “tutela della concorrenza e del mercato”.

Con riferimento alle partecipazioni in società che non soddisfino il requisito del principio di funzionalizzazione, dunque, **sussiste già un precedente obbligo di dismissione**, indipendentemente dal processo di razionalizzazione introdotto dalla legge di Stabilità per il 2015. Il riferimento di quest’ultima deve essere inteso, dunque, a quelle società che, pur essendo armoniche rispetto ai fini istituzionali diretti dell’ente, non appaiano indispensabili per la loro soddisfazione. Il ragionamento giuridico è, dunque, complesso sia a causa dell’allargamento del campo delle finalità da perseguire nel processo di razionalizzazione, sia per l’inasprimento delle condizioni di mantenimento delle partecipazioni.

Risulta necessario, pertanto, fornire un percorso interpretativo che possa agevolare l’ente nella decisione sulla indispensabilità o meno della partecipazione societaria.

La nozione di “indispensabilità” richiamata dalla norma può essere declinata secondo due criteri:

- indispensabilità rispetto agli **obiettivi** che rientrano nelle finalità istituzionali (i beni o servizi attualmente forniti dalle partecipate sono essenziali rispetto a essi?);
- indispensabilità rispetto ai **mezzi** (è essenziale che tali beni o servizi siano forniti, direttamente o indirettamente, dagli enti locali?).

Il mantenimento del controllo pubblico può essere considerato legittimo solo in caso di accertamento della **sussistenza di entrambe le condizioni indicate**.

Risulta fondamentale per l’amministrazione, innanzitutto, la ricognizione di tutte le proprie partecipazioni societarie, al fine di vagliare caso per caso la funzionalità dell’attività societaria rispetto alle finalità istituzionali perseguite dall’ente stesso.

Rilevante, in tal senso, risulta essere lo Statuto dell’ente nell’ambito del quale vengono esplicitate le sue finalità. Tuttavia, tali finalità non sono definite in modo esplicito nei testi legislativi e regolamentari; ai fini dell’analisi possono, pertanto, ritenersi rilevanti le **funzioni amministrative fondamentali** attribuite all’ente ed elencate in specifiche disposizioni normative, tra le quali: quelle dei comuni, contenute nell’art. 14 comma 27 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 e quelle delle province e città metropolitane contenute, rispettivamente, nei commi 85 e 44 dell’art. 1 della L. 7 aprile 2014 n. 56. Allo stesso fine, non vi è motivo di escludere le funzioni amministrative diverse da quelle fondamentali ed in particolare i compiti attribuiti all’ente mediante disposizioni normative, poiché esistono attività finalizzate alla tutela di interessi primari anche se non qualificate, direttamente o indirettamente, come fondamentali da una disposizione di legge.

L’eventuale impossibilità di ricondurre l’attività societaria nell’ambito di una specifica funzione amministrativa comporterebbe, dunque, già di per sé l’obbligo di dismissione della società, dovendosi in generale escludere l’esistenza di una finalità istituzionale in assenza della titolarità della funzione in capo all’ente⁴.

Cionondimeno, la riconduzione dell’attività societaria nell’ambito di una funzione amministrativa non è da sola sufficiente a dimostrare il requisito di indispensabilità della partecipazione, che dovrà essere verificato in concreto.

³ In sede interpretativa, si sono contrapposti due orientamenti, uno che individua lo scopo della norma nel contrasto a forme di abuso nell’utilizzo dello strumento societario (sent. Corte Costituzionale n.149/09), l’altro che ha evidenziato come la ratio della disposizione di cui al citato comma 27 non sia tanto quella di porre un limite all’impiego dello strumento societario per la tutela della concorrenza – che di per sé lo strumento dell’impresa pubblica non potrebbe pregiudicare – quanto piuttosto quella di garantire il perseguimento dell’interesse pubblico. Si tratta di un limite all’esercizio dell’attività di impresa pubblica rappresentato dalla funzionalizzazione al perseguimento anche dell’interesse pubblico (Consiglio di Stato Sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1574; TAR Sardegna 269 del 5 aprile 2013).

⁴ La funzione amministrativa deve essere intesa quale strumento attraverso il quale si concretizza la finalità pubblica ovvero quale attività concreta rivolta al soddisfacimento dei bisogni pubblici.

L'ente è chiamato, infatti, a verificare anche l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa, quindi la possibilità di organizzare il servizio mediante altre formule organizzatorie (si ricorda che i criteri indicati dal comma 611 non formano un elenco chiuso, la norma infatti recita testualmente: "*razionalizzazione...anche tenendo conto dei seguenti criteri*"), nonché obbligato ad eliminare le società e le partecipazioni nel caso in cui manchi a monte il perseguimento di una finalità istituzionale ovvero quando tale finalità può essere raggiunta attraverso altri strumenti.

Questa valutazione, peraltro, non deve essere svolta in astratto, ma in relazione alla capacità amministrativa dell'ente, alla potenzialità di sviluppo dell'iniziativa economica e alla disponibilità finanziaria esistente nel territorio di riferimento.

Nel caso in cui, quindi, sia riscontrata la sussistenza della funzionalità delle attività rispetto alle finalità istituzionali da parte della società, l'ente è chiamato a verificare l'indispensabilità della società rispetto alle altre formule organizzatorie, ovvero rispetto all'**internalizzazione** o **esternalizzazione** al mercato, dimostrando in concreto, sulla base di valutazioni tecniche documentabili, l'imprescindibilità dello strumento societario anche rispetto ai risultati raggiunti e raggiungibili dalla società ed in comparazione con le altre possibili soluzioni organizzative.

Tale valutazione dovrà essere necessariamente condotta anche in termini di qualità, di economicità ed efficacia del servizio, finalità quest'ultima perseguita sia dal comma 611, ma soprattutto dall'art. 97 della Costituzione. Risulterebbe, infatti, una scelta antieconomica ed illogica quella di cedere una propria società e poi dover acquistare gli stessi servizi da un soggetto privato a condizioni economiche sconvenienti, nonché contrario al principale obiettivo del legislatore di contenimento della spesa pubblica.

B. Rapporto amministratori/dipendenti

Il comma 611 lett. b) della Legge di Stabilità per il 2015, tra i criteri per la conduzione del processo di razionalizzazione, dispone la "*soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti*", con l'evidente finalità di eliminare le società "vuote" e ridurre i costi legati, molto spesso, a scelte più politiche che organizzativo-gestionali.

L'applicazione del criterio sembra non lasciare margini di interpretazione, prevedendo la soppressione nei seguenti casi:

- a) numero di dipendenti uguale a zero;
- b) numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori⁵.

Occorrono, tuttavia, alcune precisazioni.

Innanzitutto, è opportuno sottolineare che l'amministrazione socia potrà dare corso alla soppressione soltanto nell'ipotesi in cui detenga **la maggioranza necessaria per adottare la delibera di scioglimento** in assemblea o in quella in cui aderiscano alla volontà di scioglimento soci in proporzione sufficiente ad adottare detta delibera.

Il riferimento all'obbligo di soppressione delle società caratterizzate da un numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti dev'essere, inoltre, inteso **non in senso assoluto**, dovendosi ritenere che siano escluse quelle società in cui l'organo amministrativo sia composto da membri senza diritto al compenso e ad esso siano attribuite competenze normalmente svolte da dipendenti. In quest'ultimo caso, infatti, è ragionevole immaginare che il numero dei componenti dell'organo amministrativo sia superiore a quello dei dipendenti perché, **proprio al fine del contenimento dei**

⁵ Per dipendenti devono intendersi **lavoratori subordinati**, con esclusione di rapporti di lavoro parasubordinati o professionali.

costi, l'organo amministrativo sia investito di compiti operativi per evitare l'assunzione onerosa di personale dipendente.

In ogni caso le misure volte a eludere tale disposizione, ad esempio attraverso l'assunzione o il comando di personale, che, in assenza di una congrua giustificazione in relazione al mutamento dello scopo o dell'oggetto sociale, finirebbero soltanto per esporre gli amministratori dell'ente e della società ad eventuali responsabilità di varia natura.

C. Analogia o similarità delle attività

Il criterio di cui alla lett. c) del comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015 prevede *"l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni"*.

La ratio della norma è quella di evitare l'ingiustificata proliferazione degli organismi esterni della pubblica amministrazione, in riferimento al principio di buon andamento della pubblica amministrazione ed ai criteri di efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, evitando duplicazioni di costo.

Si tratta di una valutazione di tipo strategico, volta a verificare inefficienze dovute ad attività distinte che rispondono alla medesima funzione d'uso; le misure di accorpamento potranno dunque riguardare anche società che perseguono finalità simili in ambiti distinti di attività.

È necessario verificare che la società partecipata non svolga attività analoga o simile a quella svolta da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, fermo restando che la partecipazione deve comunque essere indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (comma 611 lett. a). Se l'esito dell'indagine è positivo, cioè vi è una duplicazione, il legislatore ne impone la eliminazione, anche attraverso operazione di fusione o internalizzazione delle funzioni.

Si sottolinea, in ogni modo, che nell'ordinamento sono già previste disposizioni che vanno nella medesima direzione del criterio in commento, anche se con portata ed efficacia meno estesa. I commi 33 e 34 della L. 244/2007 prevedono, infatti, norme precettive che impongono allo Stato e alle Regioni di accorpate o sopprimere enti sotto il proprio controllo che risultano titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, mentre obbligano i Comuni e le Province di sopprimere gli enti titolari di funzioni già svolte dai medesimi enti locali.

D. Aggregazione di società che erogano servizi pubblici locali di rilevanza economica

Il comma 611 della legge di Stabilità per il 2015 include nel perimetro dei processi di razionalizzazione anche le partecipate che forniscono servizi pubblici locali di rilevanza economica, per i quali prevede la possibilità di aggregazioni.

Il **comma 609** della medesima legge **integra l'art. 3-bis del D.L. 138/2011**, convertito con la L. 148/2011, introduce disposizioni (in particolare sub commi 2-bis e 4-bis) in materia di operazioni societarie, fusioni o cessioni di tali società e rafforza il controllo e la trasparenza sulle modalità di affidamento delle stesse (comma 1-bis e comma 4 del medesimo articolo).

Al fine di predisporre i piani di razionalizzazione è opportuno, quindi, che le suddette misure previste dalla Legge di Stabilità per il 2015 vadano lette nel loro complesso.

Il **combinato disposto dei commi 609 e 611**, dunque, comporta che i piani di razionalizzazione non debbano necessariamente limitarsi a prevedere eventuali aggregazioni fra tali società ma anche operazioni societarie diverse, quali cessioni di quote societarie o trasformazioni di affidamenti *in house* in altra tipologia ammessa, fermo restando ovviamente il richiamo al regolamento 1370/07/CE e all'obbligo di relazionare ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2011, convertito dalla L. 221/2012 e s.m.i.

In relazione all'aggregazione di società che erogano servizi pubblici locali di rilevanza economica (da qui in poi SPL), disposta dalla lettera d), comma 611, della Legge di Stabilità per il 2015, le decisioni dell'amministrazione devono essere coerenti con le indicazioni in merito all'organizzazione e affidamento dei servizi contenute nella normativa generale e settoriale, a cominciare dalla dimensione ottimale di aggregazione, la cui definizione compete alle regioni. Tale disciplina parte dall'assunto per cui la **scala territoriale di organizzazione ed erogazione del servizio** ne condiziona le performance in termini di efficacia, efficienza, sostenibilità ambientale ed economicità. Sulla base di tale ratio, si è sviluppata la disciplina che regola l'organizzazione dei SPL, ribadendo e rafforzando quanto già presente nella disciplina settoriale di cui al Testo Unico Ambientale in materia di servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani. Per motivazioni legate alla "tutela della concorrenza e dell'ambiente", lo svolgimento dei SPL deve essere organizzato in ambiti territoriali ottimali e omogenei le cui dimensioni devono essere tali da consentire "economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio" (art. 3-bis comma 1 D.L. 13 agosto 2011 n. 138). L'ATO, dunque, è l'unità minima geografica di organizzazione dei servizi e, al fine del superamento della frammentazione organizzativo-gestionale, deve avere, di norma, una dimensione provinciale. Eventuali dimensioni inferiori devono essere motivate in "*base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio*". In via generale, dunque, una prima coordinata per l'eventuale aggregazione è data dal perimetro dell'ATO. Tuttavia, non sempre e non necessariamente la dimensione organizzativa ottimale coincide con il più efficiente assetto produttivo del settore, specie in riferimento ad alcuni segmenti del servizio (si pensi, ad esempio nel settore rifiuti al segmento legato alla raccolta la cui scala dimensionale ottimale è certamente differente rispetto al segmento trattamento-smaltimento). In alcuni casi, quindi, la dimensione dell'ATO potrebbe non corrispondere alla porzione di territorio oggetto del singolo affidamento e all'interno di uno stesso ATO potrebbero, pertanto, coesistere più gestioni riferite ad uno specifico segmento. Tali porzioni di territorio possono essere definite **bacini di affidamento** e la loro estensione è, dunque, legata alla dimensione ottima di impresa e alla minimizzazione dei costi totali derivanti dalla fornitura dei servizi. Nel caso del **servizio idrico integrato**, il D.L. n. 133/2014 (c.d. Sblocca Italia) ha integrato il Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/06), limitando la possibilità di perimetrare bacini di affidamento interni all'ATO ai soli casi in cui l'ATO coincida con il territorio regionale e prevedendo comunque, una dimensione di tali bacini non inferiore a quella delle province o città metropolitane.

Per alcuni servizi e date determinate condizioni, il perimetro di aggregazione è, dunque, quello del bacino di affidamento del servizio, nel senso che all'interno di tale bacino, lo specifico segmento di servizio deve essere erogato da un'unica impresa.

Altro aspetto importante da tenere in considerazione per l'applicazione del criterio di razionalizzazione in oggetto riguarda le competenze in materia di organizzazione dei SPL all'interno degli ATO. Ai sensi del già citato art. 3-bis, le **funzioni di governo** degli ATO sono esercitate **unicamente dagli enti di governo** degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che aggregano gli enti locali ricadenti nell'ATO e la cui individuazione spetta sempre alle Regioni. Tra le funzioni da esercitare obbligatoriamente ed unicamente nel contesto di tali enti di governo è esplicitamente annoverata la funzione di **affidamento della gestione**.

Ne consegue che l'**owner del processo di aggregazione delle società pubbliche** che erogano il medesimo servizio pubblico locale di rilevanza economica non può che essere l'**ente di governo dell'ATO** ed è con tale soggetto e nel contesto di tale aggregazione che devono essere gestite le relative politiche dell'ente locale.

La normativa vigente, alla quale si rimanda⁶, ha previsto a più riprese le scadenze per attuare i processi di riordino dei SPL. Preme in questa sede ricordare l'**obbligo per gli enti locali di aderire all'ente di governo** di riferimento entro il 1° marzo 2015, se l'ente è già stato individuato dalla Regione, e, comunque entro 60 giorni dalla sua individuazione, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione.

⁶ Informazioni dettagliate sono rinvenibili sul sito dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali di rilevanza economica istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico: www.spl.invitalia.it

In conclusione, ai fini dell'aggregazione delle società partecipate che svolgono servizi pubblici a rilevanza economica, gli enti locali dovranno, nel rispetto della normativa di settore sopra richiamata, tener conto dei seguenti aspetti:

- **ambito territoriale ottimale** ed eventuale **bacino di affidamento** nel quale ricade l'amministrazione;
- **ente di governo d'ambito**, se individuato dalla Regione e se l'ente locale abbia già aderito ad esso;
- **competenze in materia di affidamento**, con specifico riferimento alle modalità organizzative di esercizio di tale funzione in riferimento agli ATO o bacini di gestione;
- **caratteristiche dell'affidamento**, verificando gli obblighi di aggregazione e le tempistiche imposte;
- **caratteristiche della gestione pubblica eventualmente attiva sul proprio territorio**, con riferimento a:
 - ✓ sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la modalità di affidamento in house o a società mista;
 - ✓ previsione di una scadenza dell'affidamento stesso;
 - ✓ eventuale predisposizione e pubblicazione della relazione ex art. 34 D.L. 179/2012.

Tali verifiche sono integrate nel processo di razionalizzazione descritto all'interno della successiva Sezione 3.

Nell'attuazione delle azioni di aggregazione è opportuno considerare anche le disposizioni di cui al D.L. 138/2011 art. 3-bis comma 2-bis, secondo cui l'operatore economico succeduto al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, fermo restando il rispetto dei criteri qualitativi stabiliti inizialmente, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. Il comma 4-bis del medesimo articolo disciplina, infine, agevolazioni per le operazioni di dismissione di partecipazioni in società di servizio pubblico locale, escludendo dai vincoli del patto di stabilità interno le spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale.

E. Contenimento dei costi di funzionamento

Il criterio d) di cui al comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015, richiamando il *contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni*, è direttamente e principalmente correlato all'impatto sulla compressione dei costi di politiche di razionalizzazione del personale e dei costi fissi di struttura.

Le operazioni di riduzione dei componenti degli organi sociali e delle relative remunerazioni sono da tempo oggetto di interventi legislativi (a partire dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 725 ss., L. 296/2006, tuttora in vigore). È inteso che ad esse dovrà darsi corso in attuazione dei principi di economicità, efficienza e proporzionalità, così che la riduzione non si traduca in una perdita di capacità operativa del soggetto partecipato o di controllo da parte dell'ente socio.

Obiettivo ultimo è, comunque, quello di contenere i costi di funzionamento delle società partecipate; ciò implica, in termini economico-aziendali, di agire sulla dimensione dei costi dell'intera struttura organizzativa, con il fine di ottimizzarli dal punto di vista del rapporto costo-rendimento. Le modalità attraverso cui conseguire questo obiettivo sono molteplici e dipendono dalle scelte strategiche dei vertici aziendali.

Allo stesso tempo, esso è da ritenersi come criterio che guida il complesso processo di razionalizzazione. Quest'ultimo, infatti, mira a semplificare ed efficientare il sistema complessivo delle partecipate, attraverso una riduzione del numero delle stesse, aumentarne la trasparenza e ridurne i costi. Questi obiettivi sono tra loro interdipendenti e le azioni proposte per raggiungerli possono impattare direttamente ed indirettamente sia sui costi sistemici, sia su quelli caratterizzanti la singola realtà sociale. Una diminuzione delle partecipazioni attraverso processi di aggregazione può

consentire, per esempio, il conseguimento di economie di scala, con un aumento dell'efficienza ed una conseguente diminuzione dei costi. L'incentivazione fiscale o finanziaria (inclusa la possibilità di svincolo rispetto alle regole dettate dal patto di stabilità interno), potrebbe consentire di impattare sui costi totali della singola partecipata e massimizzarne l'efficienza. Ancora, una politica di razionalizzazione del personale potrebbe provocare, al netto di considerazioni inerenti le conseguenze occupazionali, effetti positivi sui costi complessivi del sistema, nonché sui costi di funzionamento delle singole realtà.

Alla luce di queste brevi considerazioni, si riporta, di seguito, una elencazione delle principali norme, la cui applicazione potrebbe impattare sul processo di razionalizzazione dei costi:

▪ **Art. 1 comma 609 lett d) L. 190/2014**

Le spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici SIOPE E4121 e E4122, e i predetti proventi, sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno.

▪ **Art. 1, c. 551-552, L. 147/2013**

Se istituzioni, aziende speciali e società partecipate registrano disavanzi o perdite d'esercizio (desumibili dal bilancio consolidato, se redatto; per i SPL a rete, si considera la differenza tra valore e costi della produzione [ex art. 2425 c.c.]), gli enti partecipanti accantonano l'anno successivo in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, proporzionalmente alla propria quota di partecipazione.

L'importo accantonato viene reso disponibile qualora l'ente ripiani la perdita, ovvero dismetta la partecipazione o l'organismo partecipato sia posto in liquidazione. Gli accantonamenti si applicano in modo progressivo a decorrere dal 2015 (sulla base dei risultati dei bilanci 2014).

▪ **Art. 1, c. 563-568, L. 147/2013**

Ulteriori incentivi alle dismissioni sono ricollegati alle procedure di mobilità del personale, cui è ammesso di diritto anche il personale delle società controllate sciolte ai sensi dell'art. 1, c. 568-bis, lett. a), L. 147/2013, in applicazione dello specifico istituto contemplato dalla stessa Legge di Stabilità (art. 1, c. 563).

Fermo restando il divieto di attuare processi di mobilità fra la partecipata e l'Ente controllante, volto ad evitare elusioni dei vincoli alle assunzioni nonché dei principi costituzionali che garantiscono il percorso di accesso tramite concorso pubblico, il meccanismo tende a far sì che il personale a rischio di esubero possa essere trasferito verso altre società sulla base di apposite convenzioni tra le società stesse (escluse le quotate e quelle da esse controllate).

I processi di mobilità tengono conto dei fabbisogni di personale e delle esigenze funzionali e organizzative di ciascuna società e si perfezionano senza il consenso del lavoratore, con il solo obbligo dell'informativa alle rappresentanze aziendali e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo applicato in azienda (citato art. 1, c. 563, L. 147/2013).

Analogia informativa è prevista per le società partecipate che rilevino eccedenze di personale, oppure nell'ipotesi in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti: con essa sono individuati il numero, la collocazione aziendale e i profili professionali del personale in eccedenza. Spetta all'ente controllante provvedere alla riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali (art. 1, c. 565 e 566, L. 147/2013)⁷.

Con il D.L. 16/2014 è stato aggiunto il comma 568-ter all'art. 1, L. 147/2013, con cui si riconosce al personale in esubero delle società partecipate che risulti privo di occupazione, fatta salva l'applicazione

⁷ Gli enti e le società controllate possono stipulare accordi collettivi e farsi carico di una quota del trattamento economico del personale interessato alla mobilità, per un periodo non superiore a tre anni e per una quota non eccedente il 30% del costo totale (art. 1, co. 567 e 568, l. n. 147/2013), in deroga ai principi generali in materia.

delle misure sopra riferite, la precedenza, a parità di requisiti, per l'impiego nell'ambito di missioni afferenti a contratti di somministrazione di lavoro stipulati dalle stesse pubbliche amministrazioni, per esigenze temporanee o straordinarie, proprie o di loro enti strumentali.

Sul punto, l'art. 3, c. 4-bis, D.L. 16/2014, prevede, ai fini dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-quater del TUEL e del piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale ai sensi dell'art. 16, c. 2 dello stesso decreto legge, che le società controllate dagli enti locali interessati ai predetti piani applicano i processi di mobilità di personale tra società partecipate previsti dalle disposizioni del più volte richiamato art. 1, co. 563, anche in deroga al principio della coerenza con il rispettivo ordinamento professionale⁸.

▪ **Art. 1 c. 568 bis, L.147/2013**

L'art. 2, c. 1, D.L. 16/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. 68/2014, ha introdotto una serie di incentivi alla possibilità di scioglimento o di alienazione di società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni locali, aggiungendo, all'art. 1, L. 147/2013, il comma 568-bis.

In particolare, sono considerate esenti da imposizione fiscale (incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive) le operazioni in favore di pubbliche amministrazioni conseguenti allo scioglimento di società partecipate [art. 1, co. 568-bis, lett. a), l. n. 147/2013, nei casi in cui lo scioglimento sia in corso oppure deliberato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (6 maggio 2014). L'esenzione non è concessa per l'imposta sul valore aggiunto, mentre quelle di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa. Se lo scioglimento riguarda una società indirettamente controllata, le plusvalenze emergenti in capo alla controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione a fini IRAP, mentre le minusvalenze sono deducibili in cinque esercizi (a decorrere dall'esercizio in cui sono realizzate). L'art. 1, c. 568-bis, lett. b), L. 147/2013, si riferisce alla fattispecie dell'alienazione a soggetti terzi delle partecipazioni detenute - purché ciò avvenga con procedura di evidenza pubblica in corso o deliberata entro e non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione – e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dall'1 gennaio 2014. In caso di società miste, è riconosciuto un diritto di prelazione al socio privato detentore di una quota di almeno il 30% della partecipazione. Anche in questo caso, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito ai fini dell'IRES e dell'IRAP, mentre le minusvalenze sono deducibili per cinque anni⁹.

▪ **Art. 1, c. 569, L. 147/2013, ulteriormente modificato dall'art. 2, c. 1, D.L. 16/2014**

Le società/partecipazioni incompatibili devono essere cedute entro il 31/12/2014, attraverso procedure ad evidenza pubblica; entro i 12 mesi successivi, la società liquida in denaro il valore della quota al socio cessato in base ai criteri stabiliti all'art. 2437ter, c. 2, codice civile.

Aggiornamento

▪ **Art. 1 c. 569-bis, L. 147/2013, introdotto dall'art. 7 c. 8-bis, D.L. 78/2015**

Le disposizioni di cui al comma 569, relativamente alla cessazione della partecipazione societaria non alienata entro il termine ivi indicato (31/12/2014), si interpretano nel senso che esse non si applicano agli enti che, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, abbiano mantenuto la propria partecipazione, mediante approvazione di apposito piano operativo di razionalizzazione, in società ed altri organismi aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d'impresa, e che la competenza relativa all'approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartenga, in ogni caso, all'assemblea dei soci. Qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace.

⁸ Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, 2014.

⁹ Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, 2014.

3. IL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE

La presente sezione entra nel merito delle attività da intraprendere per condurre il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e pervenire alla redazione del Piano Operativo e della Relazione Tecnica ad esso allegata.

La metodologia proposta individua quattro fasi distinte:

Fase 1. *Strutturazione della base informativa*, finalizzata a definire i dettagli del portafoglio partecipazioni detenuto dall'ente e, contestualmente, raccogliere e sistematizzare le informazioni utili alle successive valutazioni e comparazioni, includendo anche quelle relative agli enti non societari collegati all'amministrazione (es.: agenzie, enti autonomi, aziende speciali, fondazioni, ecc.), nonché all'amministrazione stessa.

Fase 2. *Analisi preliminari*, ovvero la valutazione delle singole partecipazioni detenute con un duplice obiettivo:

- a. scrematura del portafoglio, individuando le partecipazioni non coerenti con le finalità dell'ente o affette da difformità rispetto alla normativa vigente non sanabili, ivi incluse quelle con un rapporto amministratori/dipendenti non conforme a quello richiesto dalla Legge di Stabilità per il 2015; per queste realtà andrà individuato un percorso di liquidazione o cessione, con scelte, modalità e tempistiche che dovranno tenere conto della salvaguardia del valore degli asset e della minimizzazione dei costi per l'ente locale;
- b. acquisizione di una visione sistemica delle caratteristiche di ogni singola partecipazione al fine di individuare eventuali criticità da prendere in considerazione nel processo decisionale che conduce alla razionalizzazione (es.: performance economico-finanziarie negative, analogie e similarità tra più società o tra queste e altri soggetti non societari).

Le valutazioni condotte nel corso della Fase 2 servono, altresì, ad individuare le priorità d'azione del piano, con specifico riferimento agli interventi di razionalizzazione sulle società condizionate da risultati economico-finanziari deboli o negativi, in riferimento ai quali l'amministrazione, nei casi di particolare complessità e consistenza del portafoglio detenuto, potrebbe decidere di focalizzare le proprie azioni nel primo anno di attuazione del piano.

Fase 3. *Analisi comparative*, finalizzate a comparare le differenti opzioni percorribili attraverso l'applicazione di metodologie e criteri economico-finanziari volti alla minimizzazione dei costi di funzionamento, così da garantire, per lo meno, i medesimi risultati in termini di benefici sociali. La comparazione delle diverse opzioni permette di sottoporre a valutazione gli scenari alternativi di razionalizzazione al fine dell'individuazione dello scenario ottimale sulla base del quale strutturare, nel dettaglio, le effettive azioni di piano.

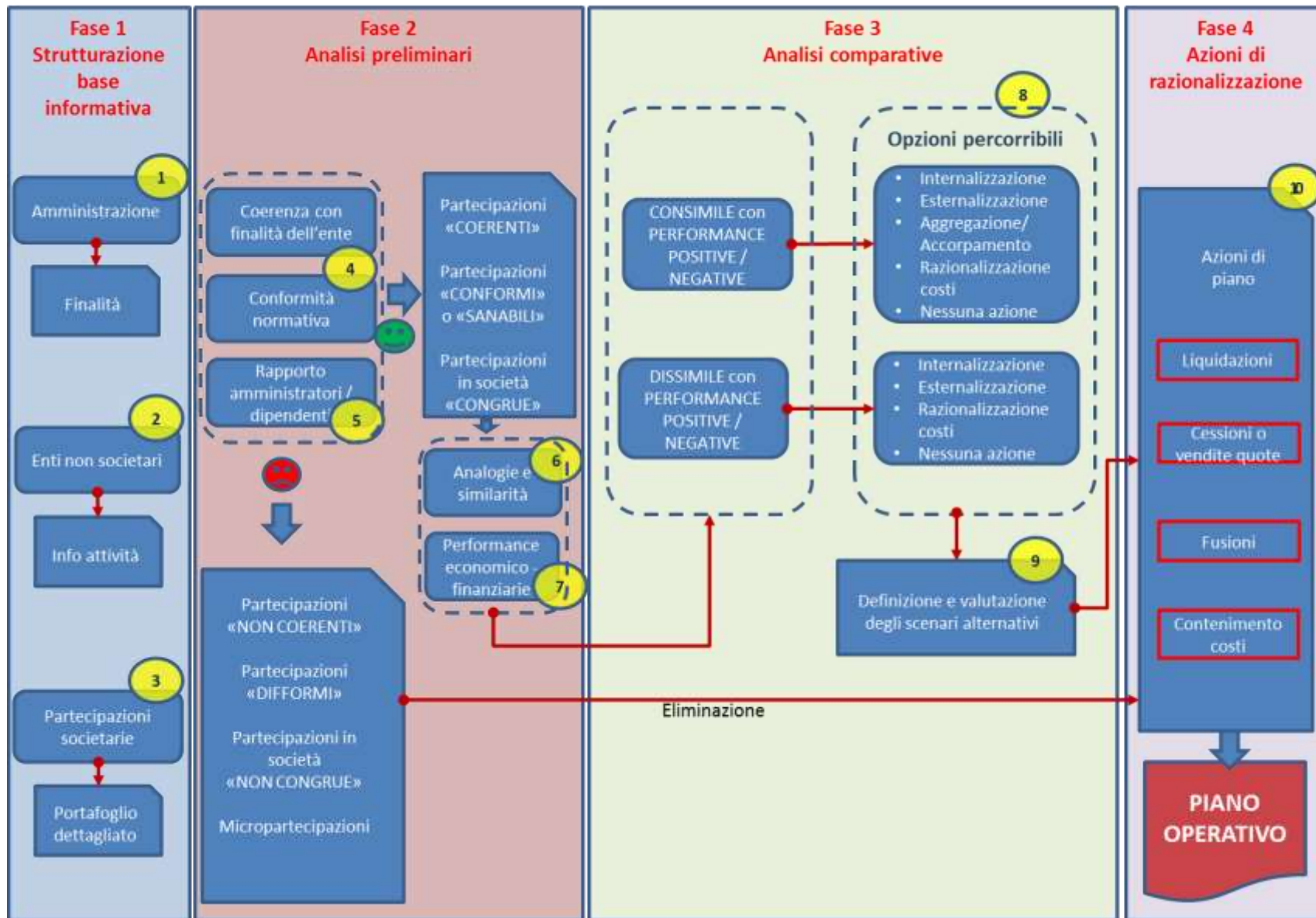
Fase 4. *Strutturazione delle azioni di razionalizzazione*. Lo scenario ottimale, individuato nella fase precedente, sarà articolato in uno specifico e definito sistema di azioni di razionalizzazione (interventi) sulle partecipazioni oggetto di riordino. Per ciascuna azione saranno delineate le modalità operative per l'attuazione, i tempi e i risparmi da conseguire. L'output di questa fase rappresenta, di fatto, il Piano Operativo.

Le fasi di cui sopra sono a loro volta articolate in step operativi riassunti, nel quadro logico che segue, con indicazione degli obiettivi e dei risultati/output di ciascuna fase.

FASI	OBIETTIVI	STEP OPERATIVI	RISULTATI/ OUTPUT
I. Strutturazione della base informativa	⇒ Acquisire e sistematizzare tutte le informazioni utili alla conduzione del processo e delle corrispondenti valutazioni	1. Analisi delle finalità istituzionali dell'ente 2. Classificazione partecipazioni ed enti non societari 3. Ricostruzione di dettaglio del portafoglio partecipazioni	Patrimonio informativo
II. Analisi preliminari	⇒ Individuare peculiarità e criticità delle partecipazioni possedute ⇒ Scrematura del portafoglio partecipazioni	4. Analisi di coerenza e conformità 5. Analisi del rapporto amministratori/dipendenti 6. Ricognizione analogie e similarità 7. Analisi delle performance economico-finanziarie	Quadro delle partecipazioni da sottoporre a valutazione
III. Analisi comparative	⇒ Valutare le partecipazioni sotto il profilo della convenienza economico-finanziaria in riferimento alle possibili alternative di scelta	8. Definizione delle macro-opzioni di razionalizzazione 9. Definizione e valutazione degli scenari alternativi	Scenario ottimale di razionalizzazione
IV. Strutturazione delle azioni di razionalizzazione	⇒ Definire le azioni di razionalizzazione da conseguire	10. Definizione dei contenuti del piano operativo	Piano Operativo di Razionalizzazione

Nella pagina seguente si riporta un diagramma rappresentativo del processo di razionalizzazione. I dettagli per la conduzione di ciascuno step operativo sono riportati nei paragrafi a seguire.

Diagramma di sintesi del processo di razionalizzazione



FASE 1 – Strutturazione della base informativa

Obiettivo della presente fase è l'acquisizione del patrimonio informativo utile alla conduzione delle valutazioni insite nel processo di razionalizzazione. Al fine di disporre di un set completo di dati è necessario effettuare una scansione delle seguenti unità di rilevazione:

- Amministrazione, con particolare riferimento alle sue finalità istituzionali;
- Enti non societari, quali ad esempio aziende speciali, agenzie, fondazioni, controllati dall'amministrazione, utile a verificare la sussistenza di eventuali sovrapposizioni rispetto alle attività svolte dagli enti societari;
- Società direttamente e indirettamente partecipate dall'amministrazione, con la ricostruzione del portafoglio detenuto.

Step 1. Analisi delle finalità istituzionali dell'amministrazione

Il criterio di cui al comma 611 lett. a) della Legge di Stabilità per il 2015, implica una valutazione della **indispensabilità** della partecipazione rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali, ma anche a considerazioni di carattere generale legate alla verifica di conformità rispetto alla disciplina vigente. Come precedentemente evidenziato, la nozione di indispensabilità è stata declinata rispetto a **due distinti parametri** (obiettivi e mezzi). L'analisi di cui al presente step si focalizza, dunque, sulla verifica della indispensabilità rispetto al primo parametro, ovvero al rispetto alle finalità istituzionali dell'ente.

Al fine di definire la coerenza e la strategicità del portafoglio di partecipazioni, è utile una esplicitazione delle finalità istituzionali e degli interessi da tutelare riconducibili alla *mission* dell'amministrazione.

L'elencazione delle finalità dell'ente trova le sue fonti negli atti che ne disciplinano l'istituzione ed il funzionamento e, in generale, può essere ricondotta:

- ai fini indicati all'interno dello Statuto dell'ente;
- alle finalità stabilite dalla legge, come, ad esempio quelle indicate dal D.Lgs. 267/2000 (per i comuni, l'art. 13) e alle competenze ad esse attribuite da leggi statali (es. funzioni fondamentali).

La genericità che molto spesso caratterizza tali elementi può, tuttavia, inficiare l'efficienza e la validità delle successive valutazioni di coerenza. Un principio di presunzione di coerenza, tuttavia, potrebbe essere assunto per le società che svolgono:

- attività legate all'erogazione di servizi di interesse generale (SIG) privi di rilevanza economica;
- attività legate all'erogazione di servizi di interesse economico generale (SIEG);
- attività di tipo strumentale.

Tale classificazione può essere dettagliata nel contesto del successivo Step 4.

Relativamente ai SIG, la coerenza con il mantenimento di partecipate è del resto sancita dalla legge 244/2007: "È 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 di cui all'art. 3, c. 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. 163/2006, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2, del D.Lgs. 165/2001, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza" (art. 3, c. 27). In ogni caso, una bussola di riferimento utile in tal senso è data dalle scelte di politiche locali intraprese dall'amministrazione.

[Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione A – Dati sull'Amministrazione](#)

Step 2. Classificazione delle partecipazioni e degli enti non societari

Le scelte connesse alla razionalizzazione del portafoglio di partecipazioni devono basarsi su un patrimonio informativo strutturato che faciliti la conduzione delle valutazioni e supporti i processi decisionali. Al fine di facilitare lo svolgimento degli step di valutazione e confronto, può risultare utile organizzare l'universo di riferimento, catalogando e attribuendo un codice identificativo a tutti gli "oggetti di osservazione".

In sintesi dovranno essere catalogati:

- gli **enti non societari**;
- le **partecipazioni societarie dirette**;
- le **partecipazioni societarie indirette**.

Va chiarito che sebbene il comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015 si riferisca unicamente ai casi di cui ai punti 2 e 3, la ricognizione degli enti non societari è funzionale alle successive verifiche di analogie e similarità delle attività svolte dalle società partecipate rispetto a quelle svolte anche da tali enti (si veda successivo Step 6).

Ci si riferisce in particolare a:

- enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione, ovvero per i quali l'amministrazione stessa abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente;
- enti di diritto privato, comunque denominati, sottoposti a controllo da parte dell'amministrazione;
- enti di diritto privato, comunque denominati, in riferimento ai quali siano riconosciute all'amministrazione stessa poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, sebbene in assenza di una partecipazione azionaria.

In considerazione degli obblighi di cui all'art. 3 c. 28 della L. 244/2007, la catalogazione delle partecipazioni societarie dirette può includere i riferimenti delle delibere che, ai sensi di tale norma, dovrebbero essere state adottate per motivare il mantenimento o l'acquisizione di tali partecipazioni.

Per le partecipazioni societarie indirette, è opportuno che la catalogazione includa anche i riferimenti delle società intermedie.

Per tutte le partecipazioni societarie può risultare utile rilevare fin da subito la quota posseduta dall'amministrazione anche al fine di individuare "**micropartecipazioni**" la cui consistenza faccia propendere per un'esclusione a priori dal processo di valutazione di cui alla fasi successive, optando per una dismissione.

Per tutte le fattispecie da catalogare, è buona norma che la catalogazione includa anche informazioni in merito ai principali atti di riferimento (es.: delibere di approvazione della costituzione degli enti, delibere a motivazione del mantenimento delle partecipazioni in caso di partecipazioni dirette, atti normativi in virtù dei quali sono stati costituiti gli enti o acquisite le partecipazioni, ecc.).

[Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione B – Classificazione delle partecipazioni e degli enti non societari](#)

Step 3. Ricostruzione di dettaglio del portafoglio delle partecipazioni possedute

La base informativa si completa con l'acquisizione dei dettagli relativi alle partecipazioni societarie detenute, per ciascuna delle quali è necessario acquisire e sistematizzare una serie di dati e informazioni strumentali alle successive valutazioni. Di seguito si propone una sintesi delle informazioni da rilevare e alcuni dettagli in merito a peculiarità specifiche del dato.

La ricognizione dovrà essere realizzata e sistematizzata secondo le seguenti informazioni:

- **Anagrafica di base** della società o dell'ente non societario di cui si detiene la partecipazione, incluso l'oggetto sociale, come da atto costitutivo, e il settore di attività. Al fine di una maggiore omogeneità si suggerisce di classificare¹⁰ le partecipazioni anche in base alle categorie di attività che seguono:
 - ✓ *Attività professionali, scientifiche e tecniche*
 - ✓ *Banche e attività finanziarie*
 - ✓ *Commercio al dettaglio*
 - ✓ *Commercio all'ingrosso*
 - ✓ *Consorzio di bacino imbrifero*
 - ✓ *Costruzione e gestione di strade e autostrade*
 - ✓ *Edilizia pubblica*
 - ✓ *Energia*
 - ✓ *Farmacia comunale*
 - ✓ *Gas*
 - ✓ *Gestione terme e fonti*
 - ✓ *Gestioni immobili*
 - ✓ *Illuminazione*
 - ✓ *Informatica*
 - ✓ *Infrastrutture*
 - ✓ *Ingegneria civile*
 - ✓ *Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti*
 - ✓ *Multiservizi (in riferimento a servizi pubblici privi di rilevanza economica)*
 - ✓ *Multiutility (in riferimento a servizi pubblici a rete di rilevanza economica)*
 - ✓ *Parcheggi*
 - ✓ *Patrimoniali*
 - ✓ *Patrimonio naturale*
 - ✓ *Ricerca scientifica e sviluppo*
 - ✓ *Rifiuti*
 - ✓ *Servizi a domanda individuale per le persone¹¹*
 - ✓ *Servizi amministrativi*
 - ✓ *Servizi a domanda individuale per imprese¹²*
 - ✓ *Servizio idrico integrato*
 - ✓ *Settore industriale*
 - ✓ *Sicurezza*
 - ✓ *Società finanziarie regionali*
 - ✓ *Società di trasformazione urbana*
 - ✓ *Trasporto pubblico locale*
 - ✓ *Turismo*
 - ✓ *Verde pubblico*
 - ✓ *(...)*
 - ✓ *Altro.*

Per quanto concerne l'indicazione in merito alle attività svolte, è bene far riferimento alle attività effettivamente prestate dalla società, eventualmente desunte da documenti contabili.

- **Struttura societaria e governance**, includendo tutte le informazioni riguardanti le caratteristiche soggettive della società (es.: se quotata nei mercati regolamentati, altri enti

¹⁰ Tale classificazione riprende quella proposta nel "Programma di razionalizzazione delle partecipazioni locali", Commissario Straordinario per la revisione della spesa, 7 agosto 2013.

¹¹ 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.

¹² 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.

partecipanti, ecc.), della partecipazione (es.: quote detenute, ente controllante in caso di quota di minoranza, ecc.) e dell'eventuale servizio affidato/svolto (es.: modalità, scadenze, ecc.). Particolare attenzione dovrà essere dedicata alle informazioni caratterizzanti eventuali società che erogano servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, in riferimento alla specifica disciplina generale e settoriale (es.: presenza della relazione ex art. 34 del D.L. 179/2012 a motivazione della modalità di affidamento prescelta).

- **Management e personale**, con riferimento a dipendenti e amministratori, rilevando per questi ultimi anche i rispettivi compensi.
- **Risultati economico-finanziari**, con indicazione, almeno, del risultato economico e del patrimonio netto degli ultimi tre esercizi.

È utile riassumere le informazioni su ogni singola partecipazione in apposite schede di sintesi.

Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione C – Ricostruzione di dettaglio delle partecipazioni societarie detenute

FASE 2 – Analisi preliminari

Ultimata la rilevazione e sistematizzazione delle informazioni, è possibile avviare il processo valutativo, la cui fase propedeutica è strutturata in una serie di analisi preliminari volte alla rappresentazione della efficacia del complessivo assetto della governance dell'amministrazione, rispetto al perseguimento dei propri fini istituzionali e alla definizione di uno schema di opzioni di razionalizzazione percorribili a parità di risultati conseguibili (valutazione di efficacia dell'azione amministrativa). Tale fase è, pertanto, finalizzata a individuare e codificare, peculiarità e criticità di ciascuna partecipazione, ed è funzionale alle successive valutazioni economico-finanziarie. Essa mira ad ottenere una prima scrematura del portafoglio partecipazioni qualora le peculiarità rilevate comportino l'eliminazione della partecipazione stessa.

Step 4. Analisi di coerenza con le finalità dell'ente e di conformità normativa

La prima verifica preliminare include un doppio livello di analisi da elaborare sulla:

1. *coerenza* dell'attività svolta dalla società di cui si detiene la partecipazione rispetto alle finalità istituzionali dell'amministrazione e la conseguente valutazione che tali obiettivi siano perseguiti attraverso società partecipate o comunque alle quali l'ente conferisca diritti esclusivi o speciali;
2. *conformità* della partecipazione societaria e/o della società rispetto alla corrispondente disciplina normativa.

Il **primo livello di analisi** mette in relazione, per ciascuna partecipazione societaria, le attività svolte dalla corrispondente società con le finalità istituzionali dell'ente partecipante. La verifica può essere condotta esponendo sinteticamente, per ciascuna partecipazione, se e in che misura le attività societarie (come ricostruite nella mappatura di cui allo Step 3) concorrono a conseguire i fini istituzionali (dichiarati nel corso dello Step 1). Nel caso in cui la società svolga più attività, l'amministrazione valuta l'opportunità di limitare l'analisi all'attività prevalente.

Al fine di ottimizzare l'analisi di coerenza, può essere utile, come detto, applicare un **principio di presunzione di coerenza** con le finalità istituzionali dell'amministrazione per le società che erogano servizi di interesse generale (inclusi quelli a rilevanza economica) e per le società strumentali. Occorrerà, pertanto, fornire motivazione della sussistenza di tale coerenza solo nel caso in cui la società di cui si detiene la partecipazione svolga attività non ricadenti in alcuna di tali categorie.

La tavola che segue fornisce un esempio non esaustivo dei settori che configurano attività ricadenti in ciascuna delle tre categorie citate.

ATTIVITÀ STRUMENTALI	SERVIZIO DI INTERESSE GENERALE PRIVO DI RILEVANZA ECONOMICA	SERVIZIO DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE
<p>Si tratta di beni o servizi acquistati dall'ente in quanto essenziali per il funzionamento della sua "macchina amministrativa".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestione Immobili • Informatica • Patrimoniali • Servizi Amministrativi • Sicurezza • Società di Trasformazione Urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Consorzio bacino Imbrifero • Costruzione e gestione di strade e autostrade • Edilizia pubblica • Farmacia comunale • Infrastrutture • Ingegneria civile • Multiservizi • Patrimonio naturale • Ricerca scientifica e sviluppo • Servizi a domanda individuale – persone • Servizio a domanda individuale – imprese • Verde pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuzione Energia elettrica • Distribuzione GAS • Illuminazione pubblica • Farmacie comunali • Multiutility • Rifiuti • Servizio Idrico Integrato • TPL • Società finanziarie regionali

(Ns. elaborazione su dati "Programma di razionalizzazione delle partecipazioni locali", Commissario Straordinario per la revisione della spesa, 7 agosto 2013.)

In generale, dovrebbero essere considerati non coerenti con le finalità dell'ente (Corte dei Conti Lombardia delibera 48/2008/PAR), i soggetti le cui attività si prefiggono scopi prettamente industriali e commerciali (dalla progettazione, costruzione e gestione di scali ferroviari, aree logistiche e poli merci sul territorio nazionale, al trasporto e noleggio di mezzi stradali e ferroviari, alla realizzazione di servizi telematici e telefonici, fino alla progettazione e realizzazione di aree verdi) se questi ultimi prevalgono sul pubblico interesse¹³.

La circostanza che vi siano beni o servizi essenziali per la collettività (in quantità e qualità adeguate e a prezzi accessibili) è condizione necessaria ma non sufficiente per permettere alle amministrazioni pubbliche di intervenire attivamente e garantirne la fornitura (per assicurarla in proprio o per mezzo di affidamento a terzi). La condizione aggiuntiva è che il mercato non li fornirebbe spontaneamente o non li fornirebbe a condizioni conformi agli obiettivi di interesse generale.

Ne segue che il mantenimento di partecipazioni – in linea di principio anche il mantenimento di diritti speciali o esclusivi - dovrebbe essere subordinato alla verifica della sussistenza o meno di operatori privati che, attualmente o potenzialmente, potrebbero assicurare tali forniture in regime di libero mercato.

Questa verifica riguarda sia le attività strumentali, sia i servizi di interesse economico generale, escludendo i servizi non economici di interesse generale.

Se sul mercato sono già presenti operatori privati che si sovrappongono a quelli pubblici, tale verifica può essere considerata già svolta. Risulta, invece, più difficoltoso condurre analisi di tipo prospettico, vale a dire, relative al potenziale interesse per il libero mercato a fornire tali beni o servizi.

Tuttavia, l'esistenza di un'alternativa di mercato rappresenta condizione necessaria, ma non sufficiente per optare per essa. L'alternativa deve infatti essere più conveniente sotto il profilo dell'efficacia e della economicità rispetto al mantenimento dello status quo, nonché rispetto a quelle delineate nello Step 9. Sotto il profilo dell'economicità la verifica andrebbe effettuata mediante analisi di mercato dirette ad accertare le condizioni economiche a cui i beni e servizi, a parità di caratteristiche e di efficacia, verrebbero forniti dal libero mercato rispetto ai costi sostenuti per la fornitura attraverso società partecipate o società titolari di diritti esclusivi o speciali.

Le partecipazioni relative a società che svolgono attività "non coerenti" con i fini istituzionali dell'amministrazione o **sostituibili dal mercato** sono da considerarsi "non indispensabili" e, pertanto, **sogette a eliminazione** ai sensi della Legge di Stabilità per il 2015, comma 611 lett. a).

¹³ Circolare ANCI emanata in riferimento all'applicazione delle norme di cui alla L. 244/2007 art. 3 commi 27 e ss.

In ogni caso, qualora per ciascuna partecipazione diretta sia stata adottata la delibera di cui alla L. 244/2007, art. 3 comma 28, è possibile condurre l'analisi di coerenza solo in riferimento alle partecipazioni indirette, essendo quelle dirette già state dichiarate *“strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali”*.

Il **secondo livello di analisi**, concernente la conformità normativa del portafoglio posseduto, intende verificare la rispondenza delle partecipazioni societarie rispetto al complessivo quadro normativo vigente, escludendo, momentaneamente, dal confronto le disposizioni di cui alla Legge di Stabilità per il 2015. L'obiettivo è quello di individuare eventuali difformità legate al portafoglio di partecipazioni dell'ente e le corrispondenti conseguenze.

Devono essere sottoposte a tale verifica tutte le partecipazioni risultate *“coerenti con le finalità dell'ente”* all'esito dell'analisi precedente.

Di seguito si propone in via esemplificativa una check-list delle informazioni da verificare in relazioni alle diverse tipologie di partecipazioni societarie.

OGGETTO	VERIFICA
<i>PARTECIPAZIONI DIRETTE</i>	⇒ Verifica della presenza della delibera ex art. 3 comma 28 L. 244/2007
<i>SOCIETÀ IN HOUSE</i>	⇒ Verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo: <ul style="list-style-type: none"> • Verifica della totale (o prevalente) partecipazione pubblica • Verifica della sussistenza del controllo analogo (che deve poter essere esercitato da tutti gli enti soci) • Verifica della prevalenza delle attività prestate in favore dell'ente partecipante (o degli enti partecipanti in caso di partecipazione plurima)
<i>SOCIETÀ A CAPITALE MISTO PUBBLICO – PRIVATO</i>	⇒ Verifica della modalità di individuazione e qualifica del socio – privato (che deve essere individuato attraverso una procedura ad evidenza pubblica c.d. <i>“a doppio oggetto”</i>)
<i>SOCIETÀ EROGANTE SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA</i>	⇒ Verifica della previsione di una data di scadenza dell'affidamento negli atti attraverso cui è stato disposto ⇒ Se non rispondente ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in house o per la costituzione di società mista (si vedano le due casistiche precedenti) <ul style="list-style-type: none"> • Verifica dell'avvenuto adeguamento ai requisiti richiesti e pubblicazione della relazione ex art. 34 comma 21 D.L. 179/2012, con indicazione della data di approvazione e pubblicazione della relazione stessa
<i>SOCIETÀ CHE EROGANO SERVIZI STRUMENTALI ALL'ATTIVITÀ DELL'ENTE</i> (c.d. società strumentali, che non erogano servizi pubblici di interesse generale)	⇒ Verifica in merito all'esclusiva prestazione delle attività nei confronti dell'ente partecipante ⇒ Verifica in merito dell'oggetto sociale esclusivo e impossibilità di svolgimento di attività strumentali in favore dell'ente affidante D.L. 223/2006 art. 13

Si tenga presente che, in relazione a ciascuna fattispecie, alcune partecipazioni potrebbero dover essere sottoposte a più di una verifica tra quelle sopra citate.

L'esito di tale analisi permette di associare ciascuna partecipazione ad una delle seguenti categorie:

- partecipazione “**conforme alla normativa**”, qualora non venga rilevata alcuna difformità;
- partecipazione con “**difformità sanabili**”, qualora le difformità eventualmente rilevate non comportino la dismissione immediata della partecipazione. In tal caso è utile associare alla partecipazione anche una descrizione sintetica della procedura da attuare per sanare la difformità da prendere in considerazione nella definizione degli scenari alternativi di cui al successivo Step 9;
- partecipazione “**non conforme**”, qualora le criticità rilevate comportino **l'immediata cessazione** delle attività societarie o la dismissione della partecipazione.

[Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione D – Analisi di coerenza e conformità](#) da compilare anche tenendo conto della [Appendice allo schema-tipo di relazione, “Rassegna normativa ragionata”](#).

Step 5. Analisi del rapporto amministratori/dipendenti

In attuazione del criterio di razionalizzazione di cui al comma 611, punto b), della Legge di Stabilità per il 2015, è indispensabile verificare, in riferimento a ciascuna partecipazione detenuta dall'ente, la sussistenza delle seguenti fattispecie:

- a) società composte da soli amministratori;
- b) società con un numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti.

Vanno escluse dalla presente analisi le partecipazioni catalogate come “non coerenti” rispetto alle finalità dell'amministrazione e “non sanabili” all'esito dell'analisi di conformità normativa di cui allo step precedente, in quanto già valutate come soggette a eliminazione.

Le partecipazioni in società ricadenti in una delle due fattispecie di cui sopra sono **soggette a soppressione**, ferme restando le considerazioni esposte in merito alla interpretazione del criterio di cui al capitolo 2. A tal fine è opportuno evidenziare e motivare casi di sussistenza delle seguenti fattispecie:

- amministratori che non percepiscono compensi o emolumenti;
- amministratori che svolgono compiti operativi generalmente attribuiti al personale dipendente.

Nel caso di società partecipate da più enti, occorrerà verificare l'ottenimento della maggioranza necessaria ad adottare la delibera di scioglimento in assemblea.

[Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione E – Verifica rapporto amministratori/dipendenti](#)

Step 6. Ricognizione di analogie e similarità tra enti

La presente verifica è condotta in applicazione del criterio di cui al comma 611, lett. c) della Legge di Stabilità per il 2015, con l'obiettivo di appurare inefficienze dovute a sovrapposizioni tra le attività svolte dalle società partecipate e tra queste e quelle prestate dagli altri soggetti di natura non societaria rilevate nel contesto dello Step 2.

All'esito delle verifiche di cui agli step precedenti, inoltre, devono essere escluse dalla comparazione, in quanto soggette ad eliminazione:

- le partecipazioni in società che svolgono attività non coerenti con le finalità istituzionali dell'amministrazione (Step 4);
- le partecipazioni difformi rispetto alla disciplina vigenti e giudicate non sanabili (Step 4);

- le partecipazioni in società con un numero di amministratori superiore al numero di dipendenti o con soli amministratori (Step 5).

Per la comparazione è necessario far riferimento alle attività effettivamente svolte da ciascun soggetto come rilevate nel corso degli Step 2 (per gli enti non societari) e Step 3 (per le partecipazioni societarie).

Va sottolineato che la nozione di “*attività analoghe o similari*” è piuttosto vaga e tale da permettere interpretazioni diverse:

- i. società che svolgono attività interscambiabili oppure, più in generale, che forniscono servizi caratterizzati dall’essere essenziali per l’ente?
- ii. fusioni fra società di uno stesso ente locale o anche fra società controllate da enti locali diversi?

La norma sembra sufficientemente ampia da non precludere alcuna possibilità. Sotto il profilo della razionalità economica, su entrambi i punti, la risposta dovrebbe essere di accezione larga, in modo da catturare sia economie di scala, sia economie di scopo. Tuttavia, nel secondo caso ciò comporterebbe che i piani di razionalizzazione degli enti locali interessati andrebbero concordati fra di essi.

L’esito dell’analisi non comporta l’individuazione di azioni immediate (es.: eliminazione), ma fornisce indicazioni utili alla conduzione delle analisi di convenienza economico-finanziaria di cui alla successiva Fase 3, con particolare riferimento alle partecipazioni in società che svolgono attività consimili a quelle di altri soggetti di natura societaria o non societaria.

Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione F – Verifica di analogie e similarità

Step 7. Analisi delle performance economico-finanziarie

L’analisi delle performance economico-finanziarie rappresenta un complesso processo valutativo, la cui finalità è la diagnostica dello “stato di salute” delle singole partecipate pubbliche da esaminare sotto i profili economico, finanziario e patrimoniale. I risultati di tale analisi rivestono un valore segnaletico chiave per la sopravvivenza e la capacità competitiva dell’impresa stessa. La base informativa necessaria per condurre la valutazione è il **sistema di bilancio** in relazione a dimensioni di analisi distinte ma complementari:

- **economica**: capacità di remunerare congruamente i costi dei fattori produttivi acquisiti e consumati con la dinamica del flusso dei ricavi e generati dalla vendita di beni e servizi;
- **finanziaria**: capacità di fronteggiare in modo economico e tempestivo gli impegni finanziari (apprezzamento sulla liquidità e solvibilità dell’impresa), da verificare attraverso l’analisi della dinamica tra fabbisogni finanziario indotto dalla gestione e le diverse modalità di copertura, e l’analisi della dinamica dei flussi finanziari in entrata e in uscita;
- **patrimoniale**: grado di solidità patrimoniale, livello di garanzia verso i terzi creditori e tutela degli interessi dei soci, da verificare attraverso l’analisi della relazione esistente tra le diverse tipologie di fonti di finanziamento ovvero del rapporto tra patrimonio netto (o capitale proprio) e i debiti (o capitale di terzi).

L’analisi permette, dunque, di valutare le performance della singola realtà esaminata anche rispetto al complesso portafoglio delle partecipate pubbliche dell’ente, mediante l’utilizzo di diversi strumenti e tecniche¹⁴, con il fine ultimo di formulare un giudizio di sintesi attraverso la comparazione dei dati acquisiti:

¹⁴ Gli strumenti e le tecniche da utilizzare per realizzare l’analisi dipendono dalla complessità del problema da valutare e dalla consistenza del portafoglio delle partecipazioni dell’ente.

- nel **tempo**, analisi degli andamenti gestionali dell'impresa (tenendo conto delle dimensioni di indagine di cui sopra), indagati attraverso la composizione di serie storiche (almeno 3 anni) e strumentali alla formulazione di tendenze future;
- nello **spazio**, analisi del complesso delle partecipate, i cui indicatori vengono confrontati per cogliere informazioni sul posizionamento relativo (benchmark).

Questa analisi è fondamentale per la identificazione delle interdipendenze temporali delle singole azioni strategiche di intervento e per la definizione del relativo cronoprogramma. Infatti, come anticipato nella premessa, i processi di razionalizzazione previsti dalla norma potranno essere attuati dagli enti con la necessaria gradualità, in considerazione della complessità procedimentale, della consistenza delle partecipazioni, oltre che degli impatti economico-sociali. Soprattutto nelle realtà locali più grandi, appare abbastanza ambizioso che il processo di razionalizzazione possa abbracciare, nel primo anno di operatività del piano, l'intero universo delle partecipate. Inoltre gli interventi potranno determinare effetti su un arco temporale ben più ampio rispetto a quello dell'anno di riferimento. È dunque da ritenere che più piani di razionalizzazione potranno susseguirsi nel tempo sulla base di criteri di priorità. Va aggiunto che le metodologie impiegate potranno essere via via affinate anche in base ai risultati conseguiti.

Tenuto conto di quanto sopra e in coerenza con l'obiettivo prioritario di contenimento dei costi per la finanza pubblica, nel caso in cui l'amministrazione sia caratterizzata da un numero consistente di partecipate che presentano, al contempo, risultati economico-finanziari deboli o negativi, l'amministrazione potrebbe decidere¹⁵ di focalizzare le proprie azioni, in un primo momento, solo su queste ultime, posticipando agli anni successivi gli ulteriori interventi, ma anticipando nel piano le linee che intenderà sviluppare nei successivi aggiornamenti. In questo caso, l'amministrazione dovrà essere in grado di motivare tale scelta dimostrando che l'incidenza dei risparmi conseguibili nell'anno risulta essere rilevante. In tal caso, le valutazioni di natura economico-finanziaria di cui alla fase successiva potranno essere circoscritte ad un numero inferiore di imprese.

Inoltre, attraverso l'analisi dei dati di natura contabile, sarà possibile identificare le realtà sulle quali è necessario agire in forza di normative specifiche e settoriali che possano impattare sull'efficientamento dei costi (es.: norme in materia di personale).

L'espressione del giudizio sintetico, risultante dall'osservazione dei dati di cui sopra, e la conseguente definizione delle priorità di intervento, insieme con le risultanze di analogia e similarità, di cui al precedente Step 5, servono da input per la definizione delle diverse opzioni operative percorribili. La combinazione delle diverse opzioni genera gli scenari da valutare in termini di opportunità e convenienza economico-finanziaria (si veda fase successiva).

[Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione G – Verifica delle performance economico-finanziarie](#)

¹⁵ La discrezionalità dell'ente dovrà essere in ogni caso valutata nel rispetto dei riferimenti normativi di cui alla L. 190/2014.

FASE 3 – Analisi comparative

Le analisi comparative si compongono del complesso delle procedure e delle tecniche volte alla valutazione di scenari alternativi di razionalizzazione. In tal senso, esse mirano a conseguire i seguenti obiettivi:

- a) assicurare una corretta individuazione del problema da affrontare e dei presumibili effetti di una eventuale azione da inserire nel piano di razionalizzazione, avendo come finalità ultima la massimizzazione dell'efficacia dell'azione amministrativa;
- b) rafforzare l'azione decisionale del piano, apportando al processo di razionalizzazione un contributo sostanziale sotto il profilo economico;
- c) aumentare la trasparenza del processo decisionale.

È necessario prendere in considerazione una pluralità di opzioni potenzialmente percorribili, per selezionare, tenendo conto dei criteri di razionalizzazione indicati nella norma, quella preferibile sotto il profilo dell'**efficacia** rispetto agli obiettivi di interesse generale da tutelare e dell'**economicità** della scelta.

Tali valutazioni sono da affrontare nel caso in cui le partecipate svolgano attività essenziali alle finalità istituzionali dell'ente, anche nel senso che non esistono verosimilmente operatori interessati a fornirle liberamente a pari condizioni di efficacia e di economicità.

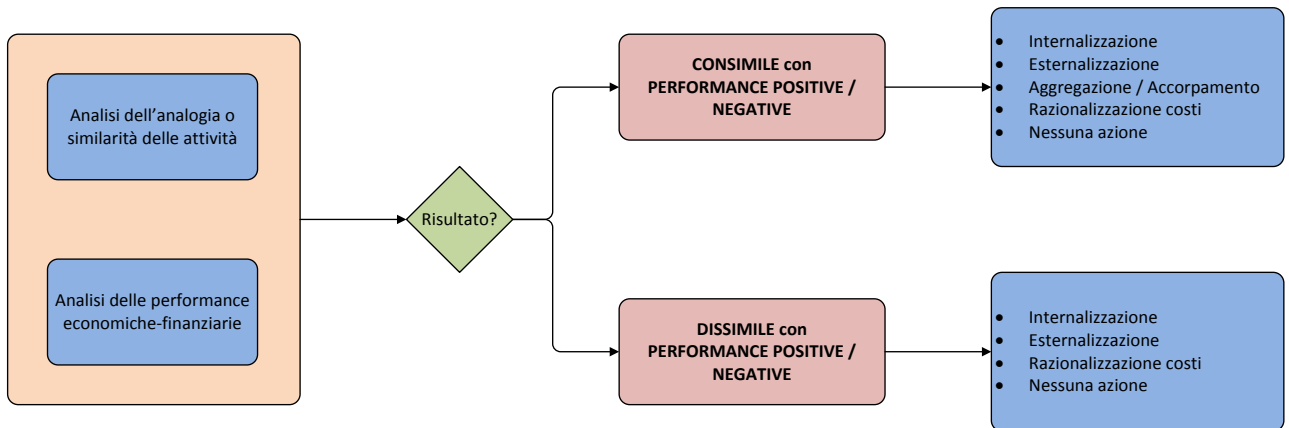
Le analisi da prevedere in questa fase possono dunque essere condotte secondo i seguenti step successivi:

1. definizione delle macro-opzioni di razionalizzazione alla luce delle valutazioni di cui agli step precedenti;
2. definizione e valutazione economico-finanziaria degli scenari alternativi, comprensivi delle combinazioni di macro-opzioni precedentemente definite.

Step 8. Definizione delle macro-opzioni di razionalizzazione

Al fine di identificare le diverse **macro-opzioni**, risulta utile ricostruire un quadro delle singole fattispecie di partecipazione "sopravvissute" al processo di valutazione, con indicazioni sintetiche in merito alle risultanze delle verifiche effettuate.

La definizione delle macro-opzioni percorribili prende in considerazione quanto emerso all'esito dell'analisi di analogia e similarità di cui allo Step 6 e dell'analisi delle performance economico-finanziarie di cui allo Step 7. La combinazione di tali risultati (partecipazioni consimili/dissimili – partecipazioni con performance positive/negative) permette di definire le differenti opzioni percorribili (internalizzazione, esternalizzazione, aggregazione/accorpamento, ecc.) per ciascuna partecipazione, così come rappresentate nel diagramma che segue.



Può risultare utile la costruzione di un quadro analitico di sintesi all'interno del quale sono da inserire, per ciascuna partecipazione sottoposta a tale livello di analisi, informazioni riguardanti:

- le eventuali analogie o similarità rilevate all'esito della verifica di cui allo Step 6;
- il giudizio sintetico sulle performance economico-finanziarie rilevate all'esito della verifica di cui allo Step 7;
- la definizione delle priorità di intervento (cronoprogramma delle attività) rilevate all'esito della verifica di cui allo Step 7.

Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione H – Definizione delle macro-opzioni

Step 9. Definizione e valutazione degli scenari alternativi

Gli **scenari alternativi** sono costruiti tenendo conto delle possibili combinazioni tra le macro-opzioni identificate nello step precedente.

Ciascuno scenario, come detto, rappresenta l'alternativa combinazione di differenti macro-opzioni, la cui effettiva realizzazione è riconducibile a possibili azioni, che pur valutate nell'ambito della costruzione dei singoli scenari, saranno esplicitate, nelle modalità operative, di cui alla fase successiva.

Ciascuna macro-opzione può presentare le seguenti categorie di azione:

- esternalizzazione dell'attività al mercato (liquidazione o cessione/vendita);
- aggregazione o accorpamento (fusione o fusione per incorporazione);
- internalizzazione dell'attività (liquidazione o cessione/vendita);
- razionalizzazione dei costi.

Una volta identificati e definiti gli scenari alternativi si procede alla **valutazione comparativa** degli stessi, attraverso tecniche e strumenti di valutazione economico-finanziaria.

La valutazione degli effetti prodotti dai diversi scenari richiede, compatibilmente con la disponibilità dei dati, l'identificazione di relazioni casuali tra i diversi scenari e gli effetti prodotti da una situazione controfattuale, ossia uno scenario di base in cui l'intervento di razionalizzazione previsto è assente.

Questa fase non porta necessariamente all'individuazione dell'opzione preferibile sotto il profilo strettamente economico poiché è necessario tenere in considerazione anche alcuni aspetti meramente qualitativi o difficilmente misurabili in termini quantitativi dai quali possono scaturire effetti rilevanti, sotto il profilo dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Il potenziale disallineamento tra le opzioni preferibili sotto il profilo strettamente economico (efficienza della scelta) e quello risultante dall'intero processo di razionalizzazione è la fisiologica conseguenza dell'interazione tra considerazioni economiche e valutazioni di natura più ampia.

Tale disallineamento viene risolto nella fase conclusiva del processo, nell'ambito della quale, viene assunta e motivata la decisione finale da inserire nel piano di razionalizzazione, tenendo conto, più nello specifico, del contenimento dei costi di funzionamento.

In termini generali ciascuno scenario identificato deve essere analizzato sotto il profilo della valutazione di impatto economico, avendo come obiettivo fondamentale la razionalizzazione dei costi sistemici.

Nello specifico si tratta di verificare se la conduzione dell'attività realizzata possa essere ottenuta a prezzi più efficienti secondo altre modalità, tra quelle identificate nei diversi scenari percorribili.

Il criterio utilizzabile per porre in essere tale valutazione è quello del **costo netto evitabile**. Secondo tale criterio saranno scelte le opzioni che minimizzano gli oneri in capo alla collettività. Diversamente dalla stima di convenienza finanziaria, posta in essere dal punto di vista dell'operatore di mercato, in questo caso, è necessario stimare anche l'impatto economico-sociale, finalizzato a minimizzare gli oneri che direttamente o indirettamente gravano sulla finanza pubblica. Tale valutazione dovrà tenere in considerazione anche la sostenibilità delle azioni da un punto di vista prospettico, in modo tale da definire un cronoprogramma degli interventi che distribuisca in modo ottimale gli effetti degli scenari sulla finanza pubblica nel tempo. A tale scopo si suggerisce altresì di combinare l'analisi con l'impiego del criterio del costo netto sociale incrementale di lungo periodo (LRNSIC – *long run net social incremental cost*).

Come anticipato, questa valutazione può essere condotta attraverso l'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti degli scenari da realizzare. L'approccio controfattuale si propone di determinare in quale misura l'intervento contribuisca al raggiungimento del risultato desiderato.

La misura degli effetti prodotti è definita come differenza tra ciò che è accaduto *dopo* l'attuazione delle azioni previste nello scenario (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se le stesse azioni *non fossero stata realizzate* (situazione controfattuale).

La possibilità di applicare tale approccio è raccomandabile quando esiste una ragionevole conoscenza di base riguardo il "problema" su cui lo scenario interviene, conoscenza tale da consentire di non mettere in discussione la sua traducibilità in dimensioni osservabili e misurabili. Si tratta quindi di individuare:

1. *le variabili-risultato*, rispetto alle quali la presenza di un effetto possa essere verificata con gli strumenti analitici a disposizione, astenendosi dal cercare la prova scientifica di nessi causali poco credibili o indimostrabili e tenendo conto che le risorse, sempre scarse, per la valutazione vanno concentrate sulle dimensioni più incisive di un intervento;
2. *un intervento chiaramente identificabile e circoscritto*¹⁶, lasciando da parte le situazioni di maggior complessità; va infatti riconosciuta apertamente la difficoltà di valutare interventi che prevedono più componenti: se ciascuna componente non può essere chiaramente identificata come fosse un singolo intervento, la portata complessiva della valutazione condotta con questo approccio risulta ridotta e di scarso interesse per i decisori. L'intervento deve essere chiaramente

¹⁶ È importante considerare che, qualsiasi effetto stimato non terrà ovviamente conto di altre eventuali dimensioni, o criteri di valutazione diversi, da quelli rappresentati dalla e nella variabile. Il valore dell'intervento diventa così proporzionale all'effetto stimato sulla variabile scelta: sarà positivo se l'effetto è positivo, negativo se l'effetto è negativo. In questi termini, un determinato intervento diventa migliore di un altro simile/comparabile se produce un effetto stimato maggiore.

identificabile, non solo nelle sue caratteristiche, ma anche nelle conseguenze che ci si aspetta produca.

L'amministrazione che prenda in considerazione questo approccio deve essere dunque consapevole che nel caso in cui l'intervento non sia individuato con la precisione necessaria, o non possenga le caratteristiche richieste, è sconsigliabile affrontare l'utilizzo di questo approccio. A seconda dei casi, potrà essere più opportuno orientarsi verso altri approcci alla valutazione, come per esempio analisi finanziare, analisi costi-benefici, analisi multicriteria, benchmark analysis, ecc.

Riferimenti su schema – tipo relazione: Sezione I – Definizione scenari alternativi

FASE 4 – Strutturazione delle azioni di razionalizzazione

La presente fase è finalizzata a delineare i principali elementi utili alla definizione e strutturazione del Piano Operativo di razionalizzazione, che dovrà indicare i seguenti elementi essenziali:

1. caratteristiche, finalità e consistenza del portafoglio delle partecipazioni detenute dall'amministrazione;
2. quadro di sintesi degli obiettivi del piano, con indicazione delle motivazioni alla base del sistema degli interventi previsti e delle opportunità o delle limitazioni che potrebbero condizionarne il raggiungimento;
3. riepilogo del sistema degli interventi di razionalizzazione da attuare, con indicazione del relativo valore economico complessivo, in termini di risparmi da conseguire e della relativa tempistica di attuazione;
4. descrizione analitica delle azioni di razionalizzazione, con indicazione delle corrispondenti modalità di attuazione e della relativa tempistica;
5. dettaglio dei risparmi economici da conseguire con l'attuazione delle singole azioni.

Le indicazioni di seguito riportate rappresentano un *minimum operativo* e non sono da considerare esaustive del ventaglio delle possibilità di cui si può avvalere l'ente.

Step 10. Definizione dei contenuti del Piano Operativo

Per ciascuna azione compresa nello scenario ottimale individuato nella fase precedente, il Piano dovrà indicare le modalità operative di attuazione, le vie da percorrere in termini procedurali, i tempi di attuazione e i risparmi di costo conseguibili.

Di seguito si rappresenta la possibile correlazione tra le macro-opzioni di scenario e le corrispondenti azioni di razionalizzazione.

MACRO-OPZIONI	AZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE
Internalizzazione	⇒ Liquidazione ⇒ Cessione/vendita
Esternalizzazione	⇒ Liquidazione ⇒ Cessione/vendita
Aggregazione o accorpamento	⇒ Fusione ⇒ Fusione per incorporazione ⇒ Cessione/vendita
Razionalizzazione dei costi	⇒ Azioni specifiche di contenimento dei costi (es. riduzione compenso amministratori, ecc.)

Oltre a quelle inserite nello scenario ottimale, in questa fase verranno considerate le opzioni di eliminazione/soppressione a cui sono soggette le partecipazioni valutate all'esito degli step precedenti come segue:

- “**micropartecipazioni**” emerse dalla mappatura di cui allo Step 3;
- partecipazioni in società che svolgono attività giudicate “**non coerenti**” all'esito delle analisi di cui allo Step 4;
- partecipazioni giudicate “**non conformi**” alla normativa vigente all'esito delle analisi di cui allo Step 4;
- partecipazioni in società con un rapporto amministratori/dipendenti valutato “**non congruo**” all'esito delle verifiche di cui allo Step 5.

Al fine di orientare le scelte da declinare nel Piano Operativo, si forniscono di seguito alcune considerazioni utili a delineare le peculiarità delle diverse macro-opzioni e delle possibili casistiche attuative.

Così come la metodologia di cui alle Fasi precedenti è trasposta nello **Schema – tipo di relazione tecnica** di cui si è detto in premessa, la lettura della presente sezione può integrarsi con lo **Schema – tipo di Piano Operativo** all'interno del quale sono declinate le indicazioni metodologiche qui proposte. In considerazione degli adempimenti da espletare entro il 31 marzo 2016, l'utilizzo di questo strumento, potrebbe consentire, inoltre, di facilitare le attività di monitoraggio e controllo sull'avanzamento del processo stesso, verificare i tempi di attuazione delle singole azioni previste nel piano, misurare i reali effetti o impatti in termini di risparmi conseguiti, oltre che permettere un processo di ripianificazione annuale, in conseguenza di specifiche esigenze non prevedibili al momento della redazione del primo anno di piano.

Operazioni di eliminazione/soppressione

L'eliminazione di società o di partecipazioni societarie può essere conseguita attraverso diverse forme tecniche ammesse dall'ordinamento giuridico:

- a) scioglimento, previa **liquidazione** o **cessazione** assoluta della società;
- b) **cessione** della partecipazione.

Nel caso della **cessazione assoluta della società**, sarà necessario stimare il valore finanziario dell'attivo sociale scontato dell'eventuale avviamento (salvo che sia possibile cedere in blocco l'azienda o rami operativi di essa) e tener conto del valore dei debiti e del rimborso dell'eventuale residuo ai soci. Questo risultato può essere ottenuto mediante diverse forme tecnico-giuridiche che conducono alla rescissione effettiva del rapporto.

In riferimento alla **cessione di una partecipazione** è necessario distinguere due casi:

- partecipazione con una quota tale da permettere il controllo o comunque la dominanza, diretta o indiretta della società;
- partecipazione di minoranza.

Nel primo caso, l'amministrazione avrà non solo il potere di avviare la procedura di scioglimento della società (qualora la stessa non sia diversamente valorizzabile sul mercato), ma anche quello di cedere (o di far cedere alla sua controllata per direttiva di coordinamento) la partecipazione stessa, approfittando, qualora la società sia in buona salute economico-finanziaria, non solo del valore economico della partecipazione in relazione all'eventuale avviamento aziendale, ma anche del premio per il trasferimento del potere di governance sulla società, connesso alla cessione della quota di controllo.

Nel secondo caso, invece, la cessione della quota potrà scontare l'eventuale “deprezzamento di minoranza”, che finirà per ridurre, anche notevolmente, il valore della quota ceduta. Ciò potrebbe portare a valutare, soprattutto se si tratta di una società a responsabilità limitata e se il valore di

mercato non fosse particolarmente allettante (o addirittura inesistente), la possibilità di avviare una **procedura di recesso unilaterale**, nei termini previsti dallo statuto, in luogo di una vera e propria cessione.

In generale, nei casi specifici di **liquidazione**, si deve ricordare che la messa in liquidazione può condurre all'effettiva "eliminazione" della società soltanto quando si sia in presenza di risorse sufficienti a garantire l'estinzione di tutti i debiti gravanti sulla società stessa. In altri termini, potrebbero darsi casi in cui l'obbedire all'obbligo di liquidazione della società (ad esempio, perché non indispensabile al raggiungimento delle finalità dell'amministrazione) comporti non una riduzione dei costi e della spesa, bensì un loro aumento considerevole. Ciò, peraltro, potrebbe generare problemi sotto il profilo della **responsabilità contabile**.

MODALITÀ OPERATIVE PER LA CESSIONE DI PARTECIPAZIONI

La disciplina introdotta dalla Legge di Stabilità per il 2015 non contiene alcun procedimento speciale per la dismissione della partecipazione, così che ad essa dovrà provvedersi:

- attraverso le norme di contabilità generale applicabili ai contratti attivi della pubblica amministrazione, nel caso in cui alla società non sia affidata la gestione di servizi o attività ovvero nel caso in cui, pur essendo la società affidataria di servizi o attività, al suo interno sia già presente un socio privato professionale scelto a suo tempo con adeguata procedura a doppio oggetto;
- attraverso una procedura di gara a doppio oggetto, che garantisca tanto il confronto concorrenziale sul prezzo della partecipazione, quanto quello per la gestione delle attività e dei servizi da affidare, qualora alla società s'intendano affidare servizi ed attività e non siano già presenti soci privati operativi.

Di seguito si propongono i dettagli delle fattispecie possibili.

Vendita della società in house (ove sia possibile dal punto di vista giuridico e in caso di appetibilità della società da parte del mercato di riferimento)

- atto dell'organo esercente il controllo analogo affinché vengano predisposte le modifiche statutarie per trasformare la società in house a società privata "in mercato" (l'efficacia delle modifiche sarà condizionata e rinviata al momento dell'effettiva cessione della società);
- predisposizione della procedura ad evidenza pubblica per la cessione della partecipazione (se la società, una volta ceduta la partecipazione, non conserverà affidamenti di attività e servizi, sarà esperita una procedura aperta sulla sola base del miglior prezzo; se la società conserverà affidamenti, sarà necessaria una gara a doppio oggetto, che abbia riguardo tanto per il prezzo della partecipazione, quanto per le condizioni di gestione delle attività).

Cessione delle partecipazioni dirette in società miste

- delibera dell'organo competente;
- avvio della procedura di evidenza pubblica per la cessione. Si distinguono due casi:
 - ✓ cessione di partecipazione in società che ha già un socio privato operativo con diritto di gestire - si applica la procedura aperta a soli soci finanziari conservando, il socio operativo esistente, il diritto di gestire fino allo scadere dell'originario affidamento e alle condizioni conseguenti all'aggiudicazione originaria;
 - ✓ cessione di partecipazione in società che non ha un socio privato operativo con diritto di gestire o con affidamento scaduto o in scadenza – nel caso si voglia attribuire alla società l'affidamento di un servizio o di un'attività, si applica la procedura ristretta a doppio oggetto, finalizzata a conseguire il miglior prezzo per la partecipazione e, al medesimo tempo, ad individuare il futuro gestore.

Cessione delle partecipazioni pubbliche indirette

Il procedimento è il medesimo rispetto a quello descritto nei punti precedenti, ma dovrà essere indotto dall'amministrazione pubblica attraverso direttive ai rappresentanti delle società partecipate detentrici delle

partecipazioni.

MODALITÀ OPERATIVE PER LE LIQUIDAZIONI SOCIETARIE

La nuova disciplina non introduce una causa di recesso *ex lege*, così che, escluso il recesso dell'amministrazione, alla liquidazione della società si potrà dare corso soltanto quando questa detenga una partecipazione sufficiente ad imporre la relativa delibera assembleare.

Di seguito si propongono i dettagli delle fattispecie possibili.

Liquidazione della società in house

- atto dell'organo esercente il controllo analogo rivolto al presidente della società affinché convochi l'assemblea che deliberi lo scioglimento della società e la sua liquidazione;
- conseguente voto in assemblea e nomina del liquidatore;
- avvio e compimento delle operazioni volte alla liquidazione.

Liquidazione della società nel caso di partecipazione dirette in società miste (si tratta di una via percorribile soltanto dove l'amministrazione detenga la maggioranza sufficiente per dare corso allo scioglimento)

- a) delibera dell'organo competente dell'ente;
- b) richiesta al presidente della società di convocare l'assemblea con adeguato ordine del giorno;
- c) conseguente voto in assemblea del rappresentante dell'ente socio;
- d) avvio delle operazioni di liquidazione.

Liquidazione delle società indirettamente partecipate

Il procedimento è il medesimo rispetto a quello descritto nei punti precedenti, ma dovrà essere indotto dall'amministrazione pubblica attraverso direttive ai rappresentanti delle società partecipate detentrici delle partecipazioni.

Operazioni di aggregazione o accorpamento

Nelle operazioni di fusione rientrano le **incorporazioni di più società per unione** delle stesse con creazione di nuova società oppure **per integrazione** di una delle società nella o nelle altre. Le stesse possono essere realizzate anche attraverso processi che prendono a riferimento solamente rami d'azienda con l'obiettivo di trasformare due società monobusiness in una sola società multibusiness. Occorre, infatti, prendere in considerazione le opzioni strategiche di diversificazione produttiva e, con particolare riferimento al caso delle *utilities*, di integrazione (verticale o orizzontale).

Al fine di portare a termine i processi di aggregazione o accorpamento societario sono ammesse, dunque, le operazioni di **fusione** o di conferimento, di **scissione con scorporo e conferimento** in altra società beneficiaria (nonché operazioni di reinternalizzazione di funzioni per gli enti o gli organismi di tipo pubblicistico).

Anche in questo caso la possibilità di adottare le corrispondenti decisioni dipende dalla quota di partecipazione posseduta dall'ente pubblico. Nel caso di detenzione di una quota di controllo la decisione rientra chiaramente nei poteri del socio pubblico; nel caso di detenzione di una quota minoritaria, l'ente potrà solo valutare la possibilità di dichiarare la partecipazione societaria come non più necessaria.

L'operazione di concentrazione delle partecipazioni, tanto che avvenga mediante la dismissione della partecipazione in una società o la liquidazione di una società e l'affidamento delle attività ad altra società partecipata, quanto che avvenga per mezzo della fusione di due o più società, potrà alimentare anche l'allargamento dell'oggetto della società destinataria delle attività o risultante dalla fusione, così

da renderlo adeguato allo svolgimento dei nuovi compiti. Come già evidenziato, nelle sezioni precedenti, con riferimento alle società in house, l'oggetto sociale non potrà comunque risultare troppo ampio od eterogeneo, dal momento che la giurisprudenza comunitaria sull'in house ha affermato che un oggetto sociale eccessivamente ampio è sostanzialmente incompatibile con l'effettiva sussistenza del requisito del controllo analogo (CG, 13 ottobre 2005, in C-458/03, Parking Brixen).

In ogni caso, le valutazioni di fattibilità economico-finanziaria su cui basare ciascuna scelta operativa, in linea con l'approccio metodologico proposto dalla presente linea guida, devono prendere in considerazione i **costi di transazione** e includere un'attenta analisi del **rischio aziendale**, specie qualora tali operazioni interessino imprese di dimensioni medio-grandi.

In conclusione, in base alla consistenza delle operazioni di fusione da includere al suo interno, il Piano Operativo, potrebbe dover considerare opportune indicazioni per lo svolgimento di approfondimenti che integrino le analisi di carattere spiccatamente quantitativo.

MODALITÀ OPERATIVE PER L'AGGREGAZIONE DI SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Premesso che i casi possibili potranno riguardare l'aggregazione di società *in house* e società *miste* appartenenti allo stesso comune o a comuni differenti, le azioni possibili sono:

- a) fusione;
- b) scioglimento di una società e ingresso del comune controllante nel capitale sociale della società dell'altro comune.

In entrambe le azioni valgono le seguenti condizioni per l'aggregazione:

- a) le società debbono essere partecipate da comuni appartenenti ad un bacino territoriale unitario o a bacini contigui;
- b) deve essere assicurato il controllo analogo congiunto da parte di tutti gli enti partecipanti;
- c) le società da aggregare debbono esercitare servizi identici o fortemente compatibili, dal momento che, come si è avuto modo di ricordare, l'oggetto sociale non potrà comunque risultare troppo ampio o eterogeneo.

Nel caso specifico dell'aggregazione di diverse società a partecipazione mista pubblico – privato, il percorso appare difficilmente percorribile, dal momento che il socio privato professionale presente in società, scelto con adeguata procedura a doppio oggetto, ha acquisito il diritto di gestire, per mezzo della società mista, i servizi per la durata intera dell'affidamento. In questo caso, l'eventuale fusione dovrebbe avvenire:

- con il consenso di tutti i soci operativi presenti nelle diverse società;
- senza alterare in alcun modo i vincoli di esercizio, in riferimento alle condizioni previste dai contratti di servizio;
- bilanciando le partecipazioni azionarie dei diversi soci pubblici e dei *partner* privati in modo da non alterare gli equilibri identificati dalle gare originarie;
- prevedendo, nell'ipotesi di scadenze differenziate da società a società, meccanismi di uscita non contestuale per i diversi *partner* e meccanismi di rinnovo delle procedure per l'ingresso dei nuovi gestori.

Operazioni di internalizzazione delle attività societarie

Per quel che attiene in generale i processi di internalizzazione, occorrerà prendere in considerazione le informazioni rilevate nell'ambito dell'analisi di scenario di cui alla Fase 3 del processo delineato, con particolare riferimento alla verifica delle seguenti condizioni di percorribilità:

- **fattibilità economica** della liquidazione della società o della cessione della partecipazione (in riferimento alle quali si rimanda alle considerazioni di cui sopra);
- **dotazione organica e professionale adeguata** in capo all'amministrazione per lo svolgimento del servizio o dell'attività, non potendosi disporre l'automatico passaggio dei dipendenti della società da liquidare all'ente pubblico proprietario;
- **effetti economici netti positivi**, nel senso che l'internalizzazione del servizio non deve determinare un aggravio finanziario o un incremento dei costi, rispetto alla situazione di partenza.

Operazioni di razionalizzazione dei costi

Le operazioni di razionalizzazione dei costi si conducono attraverso ristrutturazioni aziendali, con l'obiettivo di impattare sul contenimento dei costi di funzionamento societari. Ciò implica di intervenire sulla dimensione dei costi dell'intera struttura organizzativa, con il fine di ottimizzarli dal punto di vista del rapporto costo-rendimento. Gli strumenti valutativi utili a tale scopo sono tipici delle discipline economico-aziendali e possono essere realizzate attraverso: analisi di bilancio e di costo; valutazioni riguardo le strategie di crescita aziendale nei mercati di riferimento; diagnosi organizzative, relative all'adeguatezza del modello organizzativo.

Le azioni di razionalizzazione e le relative modalità attuative che possono ricadere in tale fattispecie sono, dunque, molteplici e dipendono dalle scelte strategiche dei vertici aziendali. Queste possono comportare:

- riduzione dei costi dei consigli di amministrazione,
- riduzione dei costi degli organi di controllo,
- riduzione dei costi del personale ed in generale dei costi totali di produzione,
- riduzione dei costi generali e di gestione.