



CORTE DEI CONTI

----- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -----

**Rapporto 2012 sul coordinamento
della finanza pubblica**

Maggio 2012

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI	I
------------------------------	----------

PARTE PRIMA

LA FINANZA PUBBLICA NEL CONTESTO EUROPEO

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA: IL RUOLO DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO	3
<i>ASPETTI GENERALI</i>	5
<i>I RISULTATI DEL 2011 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI</i>	7
<i>LE TENDENZE DELL'ULTIMO BIENNIO E L'EREDITÀ PER IL 2012</i>	12
<i>LE AMMINISTRAZIONI LOCALI E GLI ENTI DI PREVIDENZA</i>	18
<i>LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA</i>	21

PARTE SECONDA

IL GOVERNO DELLE ENTRATE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI	39
IL RUOLO DELLE ENTRATE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA 2011	40
LE FONTI DI ACQUISIZIONE DELLE ENTRATE NEL 2011	42
<i>L'EFFICIENTAMENTO DELLA RISCOSSIONE E IL RUOLO DI EQUITALIA</i>	44
<i>LE ENTRATE "VOLONTARIE" E LA SPINTA DELLE ATTIVITÀ DI GIOCO</i>	47
<i>IL RECUPERO DI BASI IMPONIBILI: IL CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALL'ELUSIONE</i>	49
<i>LA RIDISTRIBUZIONE DEL PRELIEVO</i>	57
LE NUOVE DIRETTRICI DI INTERVENTO PER IL GOVERNO DELLE ENTRATE	60
<i>IL RIDIMENSIONAMENTO DELL'EROSIONE</i>	60
<i>L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE</i>	66
<i>LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE E LE ENTRATE RIASSEGNABILI</i>	69
Appendice	
<i>L'anticipato avvio dei nuovi tributi locali</i>	75

PARTE TERZA
IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

LA SPESA STATALE	91
<i>CONTABILITÀ PUBBLICA E CONTABILITÀ NAZIONALE</i>	93
<i>LE TENDENZE DELLA SPESA STATALE NEL BIENNIO 2010-2011</i>	94
<i>I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</i>	98
<i>I CONSUMI INTERMEDI</i>	99
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO	111
<i>CONSIDERAZIONI DI SINTESI</i>	113
<i>LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI</i>	116
<i>IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI NEL 2011</i>	123
<i>I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO DELLE REGIONI</i>	124
<i>IL PATTO PER LE REGIONI NEL 2012</i>	139
<i>IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2011</i>	139
<i>IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2012</i>	161
<i>IL RUOLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI</i>	164
<i>IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: NOVITÀ E PRINCIPALI PROBLEMI EMERSI</i>	166
Appendici	
<i>Gli organismi partecipati: dimensione del fenomeno nelle rilevazioni della Corte</i>	173
<i>Prime valutazioni in base alla banca dati SIQUEL</i>	187
<i>Un indice sintetico per il 2010 della situazione finanziaria degli Enti locali</i>	211
IL PATTO PER LA SALUTE	225
<i>IL 2011: UN QUADRO DI SINTESI</i>	227
<i>I RISULTATI ECONOMICI COMPLESSIVI: IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ</i>	228
<i>I RISULTATI REGIONALI</i>	230
<i>IL MONITORAGGIO E GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA IN SANITÀ</i>	239
<i>I PROGRESSI DELLA “SPENDING REVIEW” NEL SETTORE SANITARIO</i>	265
LA SPESA DI PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	269
<i>L'ANDAMENTO E LA PROIEZIONE DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</i>	271
<i>IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NEL CONTO ANNUALE PER IL 2010</i>	273
<i>L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO</i>	274
<i>PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA SPESA DI PERSONALE PER GLI ENTI LOCALI</i>	276
<i>CONCLUSIONI</i>	278

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER LIVELLI DI GOVERNO	279
<i>SITUAZIONE E PROSPETTIVE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI</i>	281
<i>GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL CONFRONTO EUROPEO</i>	283
<i>GLI INVESTIMENTI FISSI PER LIVELLI DI GOVERNO</i>	285
<i>GLI INVESTIMENTI E LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO</i>	289
<i>GLI INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI: I DATI SIOPE</i>	292
<i>GLI INVESTIMENTI PUBBLICI DEI COMUNI: UN'INDAGINE DELLA CORTE</i>	298

RIQUADRI

<i>GOVERNANCE EUROPEA E PAREGGIO DEL BILANCIO</i>	30
<i>LOTTA ALL'EVASIONE E "TESORETTI"</i>	52
<i>IL PROCESSO DELLA SPENDING REVIEW</i>	104
<i>LE CARATTERISTICHE DEL PATTO DI STABILITÀ DISCIPLINATO DALLE REGIONI</i>	157
<i>IL RACCORDO TRA I DATI NSIS E DATI DEL MONITORAGGIO</i>	240
<i>LE PIÙ RECENTI MISURE DI SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE</i>	300

dello *stock* di debito potrebbe non essere sufficiente dal momento che gli enti cedenti conseguono comunque un margine di avanzo in esubero che, non potendo essere utilizzato per le spese rilevanti ai fini del Patto può ben essere sfruttato ai fini di rimborsare quote del debito residuo. In conclusione, nella prospettiva di un'evoluzione del coordinamento dinamico di finanza pubblica verso il patto di stabilità integrato con una forte caratterizzazione decentrata, questa modifica alla disciplina del 2012 appare come uno sguardo all'indietro di cui al momento risulta difficile valutare gli esiti.

IL RUOLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI

16. L'universo rappresentato dagli organismi societari partecipati dagli enti locali è costituito da un insieme di soggetti giuridici molto diversificato (in termini di assetto proprietario, di attività svolta, di impiego di risorse pubbliche), non riconducibile ad unità concettuale né a parametri definitivi univoci: da qui la difficoltà di attrarli, complessivamente e formalmente, all'interno del settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni.

L'ampia diffusione dell'utilizzo da parte degli enti locali di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche che si è avuta nel tempo ha determinato l'esigenza di individuare strumenti di controllo e di contenimento della spesa sostenuta di fatto dagli enti locali, pur se attraverso le società partecipate. E questo per evitare che, in forza dei legami finanziari con il socio pubblico, non sempre immediatamente rilevabili, lo schema societario fosse utilizzato strumentalmente per eludere vincoli e controlli gravanti sull'ente.

Il quadro normativo di riferimento, inizialmente connotato da una logica di favore, è stato oggetto di numerosi interventi restrittivi, tesi a rispondere a differenti esigenze: assicurare certezza al sistema di controllo e contenimento della finanza locale, anche ove l'ente scegliesse di operare attraverso società; garantire che il fenomeno partecipativo (e il correlato impegno economico) restasse entro i confini propri delle attività istituzionali del socio pubblico, senza estendersi anche a settori inconferenti; evitare che la posizione privilegiata della società nel rapporto con l'ente pubblico, si risolvesse in un vantaggio competitivo nei confronti degli altri soggetti operanti nel mercato.

L'effettività dei principi comunitari di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, di pari trattamento tra impresa pubblica e privata ha dovuto trovare coniugazione con il vincolo di scopo costituito dalla realizzazione dell'interesse pubblico, immanente alle società pubbliche in tutti i suoi aspetti. La funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse pubblico ha reso ineludibile la configurazione, di fatto, di uno statuto speciale per le società partecipate (il cui mancato rispetto può comportare la messa in liquidazione e la cessione della società), connotato da vincoli, strutturali e funzionali, ed obblighi conformativi sempre più rigidi, in un contesto, peraltro, caratterizzato dal diritto all'universalità ed accessibilità dei servizi pubblici ed al livello essenziale delle prestazioni, ex art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione. Il quadro normativo attuale obbliga ad un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale dove maggiormente si concentrano performance negative. Peraltro, la necessità che la spesa pubblica si ripositioni su livelli

inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica.

Premesso che il fenomeno partecipativo societario da parte degli enti locali sarà oggetto di un successivo e più esteso approfondimento della Corte dei conti, con l'analisi esposta in dettaglio nell'Appendice 2, si è, comunque, cercato di fornire una rappresentazione del fenomeno partecipativo nei suoi aspetti essenziali: dimensioni, caratteristiche e grado di effettività dei vincoli correlati. E ciò, utilizzando le informazioni desunte dai questionari relativi al rendiconto 2010, inviati alla Corte dei conti dagli organi di revisione degli enti locali ex art. 1, comma 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006.

In sintesi, il dato numerico degli organismi partecipati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società) appare significativo (quasi 5.000 con riferimento a 7.200 enti locali): in gran parte si tratta di forme societarie (3.153, pari al 64 per cento) di cui quasi la metà operante nel settore delle *local utilities*. Più del 60 per cento delle società sono partecipate da Comuni sotto i 30.000 abitanti, elemento che appare utile a fornire, in prima approssimazione, la dimensione e il quadro in cui si colloca l'obbligo di dismissione delle partecipazioni societarie detenute dai Comuni, previsto con la manovra del 2010.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le società hanno avuto l'affidamento diretto (78 per cento delle società rilevate), con un prevedibile importantissimo impatto della nuova disciplina che impone un'apertura al mercato marcata e, comunque, un generalizzato ricorso alla gara. Dalla notevole estensione dell'affidamento diretto deriva la considerazione di come gli enti locali utilizzino lo strumento societario per porre in essere una forma di gestione che solo formalmente è attribuibile ad un soggetto esterno, ma che sostanzialmente è diretta, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*.

Il valore della produzione delle società in affidamento diretto qui rilevate è di quasi 25 miliardi, valore che, per la parte relativa ai Servizi Pubblici Locali (SPL), data la rigidità della domanda, appare anche sufficientemente stabile. Pure il valore dell'indebitamento riferito alle medesime società è consistente (quasi 34 miliardi), con un incremento medio annuo del 5-6 per cento ed un incremento nel triennio 2008/2010 superiore all'11 per cento. Va rilevato come la mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate possa favorire forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti che di fatto possono costituire violazione delle norme imperative previste per l'amministrazione di riferimento. Va, dunque, ritenuto l'obbligo degli enti locali di vigilare sul contenimento del debito delle proprie società *in house* in termini coerenti con i vincoli propri.

Stante la forte connotazione infrastrutturale che richiedono alcuni servizi pubblici, è qui che appare concentrato il debito (il 70 per cento del totale, il cui 59 per cento è a carico di società che si occupano di servizi idrici e rifiuti, il 22 per cento di energia e gas e il 19 per cento di trasporto). Il dato sostanzialmente risponde alla considerazione che nei servizi *capital intensive* (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio e quindi una concentrazione del debito in tali settori non assume, di per sé, connotazioni negative, ferma restando la necessità di

mantenere la società in equilibrio economico-finanziario che ne assicuri la sostenibilità per tutta la durata.

Mediamente le società hanno circa 80 addetti e 30 gli organismi non societari. L'andamento nel triennio del costo del personale mostra un incremento significativo, pari a quasi il 15 per cento nel 2010 rispetto al 2008, a fronte di un incremento triennale del numero degli addetti inferiore al 2 per cento. Il costo medio annuo per addetto è di poco inferiore a 42.000 euro annui, che cresce nei SPL (quasi 57.000 euro per il settore energia e gas, 55.000 euro per il settore dei trasporti, 44.500 euro per il settore idrico e dei rifiuti). La rigidità delle risorse societarie rispetto al costo del personale (misurata dal rapporto tra costo del personale e valore della produzione), mostra tassi differenziati: nei SPL, il settore energia e gas, notoriamente a basso utilizzo del fattore lavoro, mostra l'incidenza più bassa (meno del 17 per cento), seguito dal settore idrico e rifiuti (28 per cento) mentre diventa decisamente significativa nel settore del trasporto pubblico con un'incidenza di circa il 55 per cento.

Il peso finanziario della gestione degli organismi partecipati sul bilancio dell'ente socio è apparso rilevante: quasi il 16 per cento della spesa corrente e circa il 6 per cento della spesa in conto capitale degli enti soci è destinata agli organismi partecipati, con un'incidenza importante attribuibile alle società, che gravano sulla gestione degli enti per più del 13 per cento della spesa corrente e per quasi il 4 per cento di quella in conto capitale. La fascia demografica comunale maggiormente impegnata finanziariamente nelle gestioni societarie è quella superiore a 250.000 abitanti (con un'incidenza sulla spesa corrente che supera il 25 per cento).

La rilevazione delle performance societarie mette in evidenza che circa il 35 per cento delle società rilevate ha chiuso in perdita uno degli esercizi compresi nel triennio 2008/2010, più diffuse al Sud (39 per cento). Nell'analisi delle perdite spesso gioca un ruolo fondamentale la dipendenza finanziaria delle società dall'ente locale e il ritardo dei pagamenti dell'ente verso la società. La fascia demografica comunale che presenta la più elevata percentuale di società in perdita è quella tra 50.000 e 250.000 abitanti (37 per cento). Con riguardo alle attività, il 60 per cento delle perdite si riscontra nelle società che esercitano attività diverse dai SPL, non assoggettate ad obblighi di servizio pubblico (e, quindi, almeno in via astratta, collocabili sul mercato). Tale rilevazione delinea una realtà da tenere in particolare considerazione nel processo di dismissione delle partecipazioni societarie. In effetti, pur se l'attività di razionalizzazione delle partecipazioni societarie richiesta dal legislatore fin dal 2008 ha portato ad un numero di liquidazioni e cessioni societarie estremamente limitato, le dismissioni avvenute hanno prevalentemente riguardato partecipazioni in servizi minori.

IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: NOVITÀ E PRINCIPALI PROBLEMI EMERSI

Il controllo della Corte negli interventi legislativi del 2011

17. Alcuni interventi legislativi intervenuti nel corso dell'anno 2011, effettuati nell'ambito delle manovre di finanza pubblica o in attuazione delle previsioni della legge n. 42 del 2009, hanno introdotto specifici "strumenti" utili per assicurare l'effettività del coordinamento della finanza pubblica a livello di Enti territoriali.

Appendice 1

Gli organismi partecipati: dimensioni del fenomeno nelle rilevazioni della Corte

Utilizzando le prime risultanze¹⁰ dei questionari relativi al rendiconto 2010, inviati dagli organi di revisione degli enti locali ex art. 1, comma 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006, si intende dare conto, con riferimento al perimetro degli enti locali interessati, delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno partecipativo, e, in visione diagnostica, del grado di applicazione dei vincoli posti dal legislatore agli enti locali e agli organismi da essi partecipati.

Partendo dalla considerazione che gli enti tenuti alla compilazione dei questionari ammontano, complessivamente, a 7.572¹¹, gli enti locali adempienti (e quindi i relativi questionari analizzati) sono stati 7.207, pari a circa il 90 per cento del totale degli enti locali e al 95,17 per cento degli enti tenuti alla compilazione¹². All'interno di questo perimetro, ciascuna analisi è stata effettuata con riferimento agli enti che hanno fornito le singole risposte.

1. Analisi quantitativa e composizione del fenomeno

L'analisi delle informazioni acquisite consente di fornire una mappatura del fenomeno non soltanto con riferimento alle società, ma anche agli altri organismi strumentali e forme aggregative dell'ente locale. Ciò posto, con riferimento a 7.200 enti locali qui rilevati, il complessivo numero degli organismi partecipati ammonta a 4.942¹³, il 64 per cento dei quali è rappresentato da società (3.153), il 43 per cento delle quali ha la forma giuridica di S.r.l. ed il 41 per cento di S.p.A.

Tavola 1

ORGANISMI PARTECIPATI PER TIPOLOGIA	
Tipologia Organismi	Numero
Agenzia	31
Altre forme	58
Associazione	53
Azienda	7
Azienda servizi alla persona	47
Azienda speciale	148
Consorzio	743
Fondazione	343
Istituzione	157
Società	3.153
Unione comuni	202
Totale	4.942

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

¹⁰ Le informazioni, acquisite a febbraio 2012, sono originali e non ancora filtrate dal controllo di regolarità contabile da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

¹¹ Per motivi attinenti a peculiarità regionali, tecnici e giuridici nel sistema informatico di gestione dei questionari non sono presenti quelli relativi agli enti della regione Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige.

¹² La percentuale di adempimento è del 98,8 per cento al Nord, del 94,2 per cento al Centro, del 90 per cento al Sud e Isole.

¹³ Dettagliando ulteriormente le analisi (per area geografica, fascia demografica, ecc.), il numero degli organismi partecipati può aumentare, in forza della coesistenza della partecipazione di più enti locali nei medesimi organismi.

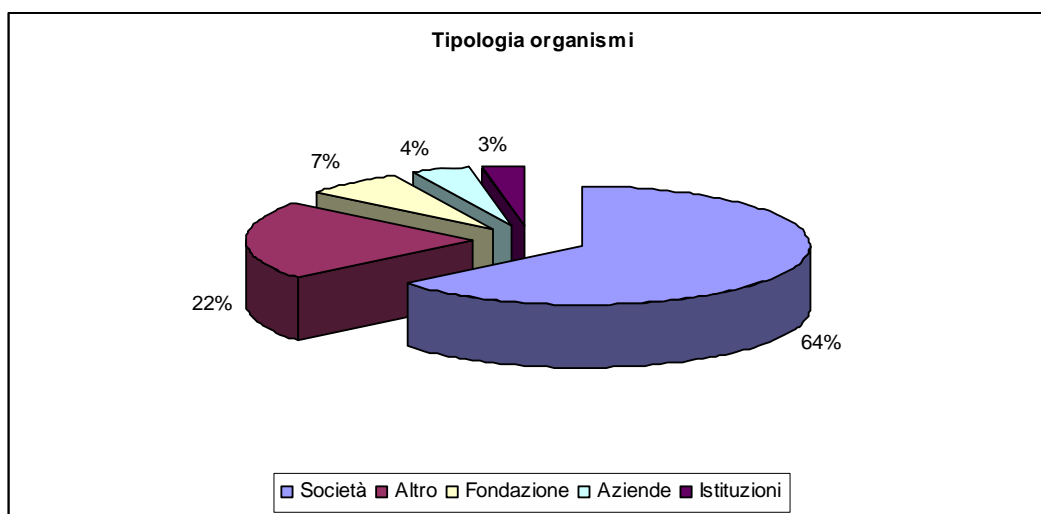
Tavola 2

SOCIETA'

Forma giuridica	Numero
Società a responsabilità limitata	1.359
Società consortile	437
Società cooperativa	63
Società per azioni	1.294
Totale	3.153

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

Grafico 1



Le Province partecipano a 1.045 organismi di cui 664 società, mentre i Comuni a 4.495 organismi di cui 2.888 società.

Con riferimento alle società partecipate dai Comuni, l'analisi per area territoriale fa emergere un forte dislivello geografico, che si riflette anche sulla quantità di servizi offerti alla collettività: il Nord ha partecipazioni per il 54 per cento del totale delle società, il Centro per il 26 per cento, il Sud/Isole per il 21 per cento. Le partecipazioni complessivamente detenute dai Comuni manifestano la stessa distribuzione: il totale ammonta a 10.376, con una concentrazione del 62 per cento al Nord, del 24 per cento al Centro e del 14 per cento al Sud/Isole. Inoltre, il confronto tra la distribuzione territoriale delle società e delle partecipazioni mette in evidenza che al Nord è presente una maggiore concentrazione di enti locali partecipanti per singolo organismo, dato che potrebbe rendere più articolato il processo di razionalizzazione delle società partecipate, richiesto dal legislatore.

La ripartizione del fenomeno per fascia demografica mette in evidenza che 2.065 società (61 per cento del totale) sono partecipate da 3.870 Comuni che hanno da 0 a 30.000 abitanti, 440 (13 per cento) da 138 Comuni tra 30.000 e 50.000 abitanti, 699 (21 per cento) da 116 Comuni tra 50.000 e 250.000, 165 (5 per cento) da 12 Comuni oltre i 250.000. Il rapporto società/Comune mostra un'evidente concentrazione di società nei Comuni più grandi: in media, quasi la metà dei Comuni sotto i 30.000 abitanti non possiede società partecipate, quelli tra 30.000 e 50.000 ne possiedono 3, quelli tra 50.000 e 250.000 ne possiedono 6 e quelli sopra i 250.000 ne possiedono 14.

Tavola 3

DISTRIBUZIONE ORGANISMI PARTECIPATI PER FASCIA DEMOGRAFICA

Fascia	Enti di riferimento in percentuale	Società	Percentuale società sul totale	Altro	Percentuale Altro sul totale	Totale	Percentuale Totale
0-30.000	93,57	2.065	61	1.211	65	3.337	63
30.000- 50.000	3,34	440	13	216	12	669	13
50.000-250.000	2,80	699	21	355	19	1.075	20
> 250.000	0,29	165	5	78	4	248	5
Totale complessivo	100,00	3.369	100	1.860	100	5.329	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La ripartizione per fascia demografica appare utile a fornire, in prima approssimazione, la dimensione e il quadro in cui si colloca l'obbligo di dismissione delle partecipazioni societarie detenute dai Comuni, previsto dall'art. 14, comma 32 del DL 78/2010. Per i Comuni con meno di 30.000 abitanti, la norma fa salve, oltre alle gestioni associate tra enti, anche le gestioni finanziarie che non abbiano chiuso in perdita per tre esercizi consecutivi¹⁴. Come meglio precisato in seguito, le società partecipate dai Comuni con meno di 30.000 abitanti che hanno chiuso in perdita almeno uno degli ultimi tre esercizi sono circa il 30 per cento (più di 600): nei confronti di tali società potrebbe, pertanto, porsi l'obbligo di liquidazione.

I Comuni che si collocano nella fascia tra 30.000 e 50.000 abitanti potranno invece mantenere la partecipazione ad una sola società, a prescindere dai risultati economici. E' verosimile che tali Comuni accentueranno la tendenza a creare società *holding* che al momento non sembra una realtà particolarmente estesa.

2. Caratteristiche del fenomeno

Delle 3.153 società partecipate da Comuni e Province, 2.444 (pari al 78 per cento) hanno avuto l'affidamento diretto.

Il 35 per cento di tali società eroga SPL¹⁵ cui spesso si affianca una residuale attività classificata come "Altre attività di servizi", prevalentemente rappresentata dalla realizzazione delle infrastrutture collegate al servizio pubblico erogato. Altre attività rilevanti sono quella commerciale (dove si collocano le farmacie), artistica sportiva e intrattenimento, immobiliare, di supporto alle imprese.

¹⁴ Devono contestualmente ricorrere anche altre due condizioni: che la società non abbia, nei precedenti esercizi, subito riduzioni di capitale per perdite e che il Comune non abbia dovuto ripianare perdite utilizzando risorse proprie.

¹⁵ Sono state qui considerate le seguenti attività, secondo la classifica ATECO: 1) fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, 2) fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, 3) trasporto e magazzinaggio.

Tavola 4

DISTRIBUZIONE ATTIVITÀ PER FORMA GIURIDICA

ATTIVITA' PREVALENTE SVOLTA PER L'ENTE	Società a responsabilità limitata	Società consortile	Società cooperativa	Società per azioni	Totale	Composizione %
agricoltura, silvicoltura e pesca	7	7	4	3	21	0,9
altre attività di servizi	312	93	8	218	631	25,8
amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	9	3		11	23	0,9
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	76	11		24	111	4,5
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	20	1		13	34	1,4
attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	1				1	0
attività finanziarie e assicurative	6		3	11	20	0,8
attività immobiliari	71	8	1	46	126	5,2
attività manifatturiere	7		2	6	15	0,6
attività professionali, scientifiche e tecniche	17	31		22	70	2,9
commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	105	3	2	34	144	5,9
costruzioni	40	3		41	84	3,4
estrazione di minerali da cave e miniere	3				3	0,1
fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	158	14		339	511	20,9
fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	117	8	1	64	190	7,8
istruzione	10	21		5	36	1,5
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	44	17		24	85	3,5
non definito	26	9		13	48	2
organizzazioni ed organismi extraterritoriali		5		2	7	0,3
sanità e assistenza sociale	65	2	3	25	95	3,9
servizi di informazione e comunicazione	21	9		11	41	1,7
trasporto e magazzinaggio	28	5	1	114	148	6,1
Totale	1.143	250	25	1.026	2.444	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

L'88 per cento di queste (2.166) ha fornito il valore della produzione, che ammonta a circa 25 miliardi. Il 34 per cento di tali società svolge SPL a rete ed ha un valore della produzione di circa 17 miliardi, che supera i 22, se si aggiungono le società di servizi in sanità, costruzioni (opere pubbliche) e altri servizi residuali.

Con riferimento alle società confrontabili nel triennio (1.766) è possibile rilevare l'andamento del valore della produzione che appare complessivamente piuttosto stabile (0,5 per cento in più nel 2010 rispetto al 2008), ma che, nel particolare, vede in incremento il settore delle costruzioni e nelle altre attività di servizi, a fronte di un decremento dei servizi di supporto alle imprese, attività immobiliari e attività sportive e ricreative. Utilizzando il valore della produzione come criterio dimensionale emerge che le società di SPL hanno mediamente dimensioni maggiori rispetto alle altre, con punte nel Nord Est, dove il valore medio è vicino a 38 milioni.

Tavola 5

DIMENSIONE MEDIA SOCIETÀ CON AFFIDAMENTO DIRETTO

(valori in euro)

Area Territoriale	Dimensione media società	Dimensione media società SPL
Nord Est	14.196.989	37.743.137
Nord Ovest	9.131.069	15.278.562
Centro	14.340.052	26.010.468
Sud	7.808.504	15.575.072
Isole	11.376.139	27.426.030
Media complessiva	11.277.071	21.781.897

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La notevole estensione dell'affidamento diretto, già di per sé, mette in evidenza come gli enti locali utilizzino lo strumento societario per porre in essere una forma di gestione che solo formalmente è attribuibile ad un soggetto esterno, ma che sostanzialmente è diretta, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*.

Peraltro, perché l'affidamento diretto non violi le regole poste a livello comunitario a presidio della concorrenza, è necessario che sussistano anche gli altri due requisiti del controllo "analogo" e della prevalenza dell'attività svolta a favore del socio pubblico, oltre che l'ulteriore limite nazionale rappresentato dal valore economico del servizio (inferiore a 200.000 euro annui). L'art. 23-bis del DL 112/2008 prevedeva, nel comma 8, lett. e) che le gestioni *in house* non conformi alle suddette regole cessassero entro il 31 dicembre 2010: dalle informazioni acquisite al riguardo sembrerebbe che gestioni *in house* non conformi siano ancora in corso, seppure in un numero limitato di enti locali, con un dato che potrebbe essere sottostimato (234).

La mancanza del consolidamento dei conti non consente una lettura trasparente della gestione economico-finanziaria dell'ente locale in termini integrati con quella delle proprie partecipate, soprattutto *in house*, per cui il rispetto dei vincoli posti alla finanza locale, ove accertato, è da ritenersi, spesso, soltanto formale, quanto meno nella misura in cui non comprenda anche tali gestioni.

Una delle zone grigie è rappresentata dal debito, per il contenimento del quale l'ordinamento pone agli enti locali vincoli assolutamente stringenti (art. 204 TUEL), che si aggiungono alla "regola aurea" prevista dall'art. 119, u.c., della Costituzione. La mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate può favorire forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti che di fatto possono costituire violazione di norme imperative¹⁶. Va, comunque, affermato l'obbligo degli enti locali di vigilare sul contenimento del debito delle proprie società *in house* in termini coerenti con i vincoli propri, considerato che, in caso di liquidazione societaria e di incapienza del capitale sociale, il debito graverebbe sull'ente. Rimane ferma la considerazione di carattere generale che l'assunzione del debito finalizzato ad investimenti si connota, di per sé, quale strumento di crescita e sviluppo, pur nei limiti posti dagli atti programmatici dell'ente ed in una situazione di equilibrio economico-finanziario della società che ne assicuri la sostenibilità per tutta la durata.

¹⁶ Il debito può formalmente gravare sulla società ma di fatto gli oneri passivi derivanti dall'esposizione debitoria possono ricadere sull'ente in forma di contributi alla partecipata, che può assumere debiti anche in misura superiore al proprio capitale sociale, ove vengano assistiti da garanzie onerose assunte dall'ente (Deliberazione sez. Lombardia 459 /2011).

L'analisi delle informazioni qui utilizzate fa rilevare, con riferimento a 2.084 società e 919 altri organismi partecipati da 1.485 enti locali, un debito totale di circa 37 miliardi, di cui 33,7 attribuibili a società¹⁷.

Non c'è uniformità nella distribuzione del debito, riscontrandosi livelli unitari poco significativi in un numero di società piuttosto rilevante: infatti, quasi il 45 per cento delle 2.084 società ha un debito unitario inferiore al milione. Circa il 70 per cento del complessivo debito societario è a carico di società che svolgono SPL¹⁸, il cui 59 per cento è a carico di società che si occupano di servizi idrici e rifiuti, il 22 per cento di energia e gas e il 19 per cento di trasporto.

Il dato sostanzialmente risponde alla considerazione che nei servizi a rete *capital intensive* (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio e quindi una concentrazione del debito in tali settori non assume, di per sé, connotazioni negative¹⁹, sempre ferma restando la sua sostenibilità²⁰. Su questa, peraltro, produce ovvie implicazioni la componente tariffaria destinata alla remunerazione del capitale investito, la cui eliminazione operata in via referendaria nel settore idrico (dove il peso dell'infrastruttura può arrivare a superare di molto il 50 per cento dei costi) può verosimilmente rilevare ai fini dell'attrattività degli investimenti in detto settore. Ma non solo, un'insufficiente remunerazione del capitale riduce il livello e la qualità degli investimenti, frenando l'innovazione, provocando arretratezza tecnologica ed incremento dei costi.

Per quanto riguarda la composizione del debito, un'analisi condotta sugli stati patrimoniali di 1.440 delle 2.085 società qui considerate ha fatto emergere che più del 35 per cento del debito complessivo societario è debito commerciale e più del 50 per cento è debito finanziario, circa un terzo del quale è a lungo termine verso banche.

Un *focus* sull'andamento nel triennio 2008/2010 del debito degli organismi partecipati confrontabili (2.701, di cui 1.904 società) evidenzia un incremento annuo costante del 5-6 per cento. Conducendo l'analisi per forma giuridica, si rileva un incremento percentuale molto significativo nelle Aziende servizi alla persona-ASP²¹ (ex IPAB), nelle Unioni di Comuni e nelle società cooperative, pur se rappresentano una quota minima del debito complessivo.

Altra area di criticità, relativamente alla quale gli enti locali, come detto nel precedente paragrafo, subiscono forti vincoli, è costituita dal personale. Con riferimento alle informazioni trasmesse, relative a 2703 organismi partecipati (di cui 1.773 società), il numero degli addetti supera di poco i 181.000: mediamente le società hanno circa 80 addetti e 30 gli organismi non societari. Con riferimento a 2.670 organismi partecipati (di cui 1.760 società), il costo del personale ammonta a poco più di 7,5 miliardi. L'andamento nel triennio del costo del personale, riferito agli organismi partecipati confrontabili (2.456), mostra un incremento significativo, pari a quasi il 15 per cento nel 2010 rispetto al 2008, a fronte di un incremento triennale del numero degli addetti inferiore al 2 per cento.

¹⁷ Per le società è stato richiesto l'importo complessivo previsto nello stato patrimoniale dalla lettera D) dell'art.2424 c.c. ma un'attività di verifica condotta sui dati di stato patrimoniale di 1440 società delle 2085 qui analizzate ha evidenziato un debito complessivo molto più elevato (44 miliardi) e un debito finanziario di 23 miliardi. Tenuto conto di ciò, può verosimilmente ritenersi che l'informazione fornita dagli enti locali possa essere relativa al solo debito finanziario.

¹⁸ La percentuale raggiunge l'88 per cento se si considerano anche le società di servizi in sanità, costruzioni e altre attività di servizi.

¹⁹ Nello schema di regolamento attuativo dell'art. 4 del DL 138/2011 si rinviene uno specifico interesse per la programmazione e la realizzabilità degli investimenti, anche in infrastrutture, fin dalla verifica delle condizioni per l'esercizio dei servizi pubblici locali, e costituiscono oggetto di misurazione all'interno di specifici indicatori di *performance*.

²⁰ Peraltro, il sistema delineato dal TUEL prevede, quale criterio di calcolo della tariffa, la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario, corrispondenza molto difficile da realizzare, trattandosi di servizi di cui deve essere assicurata l'universalità di accesso, relativamente ai quali si configurano specifici obblighi di servizio pubblico soggetti a compensazioni da parte degli enti locali.

²¹ Legge 8 novembre 2000, n. 328.

Tavola 6

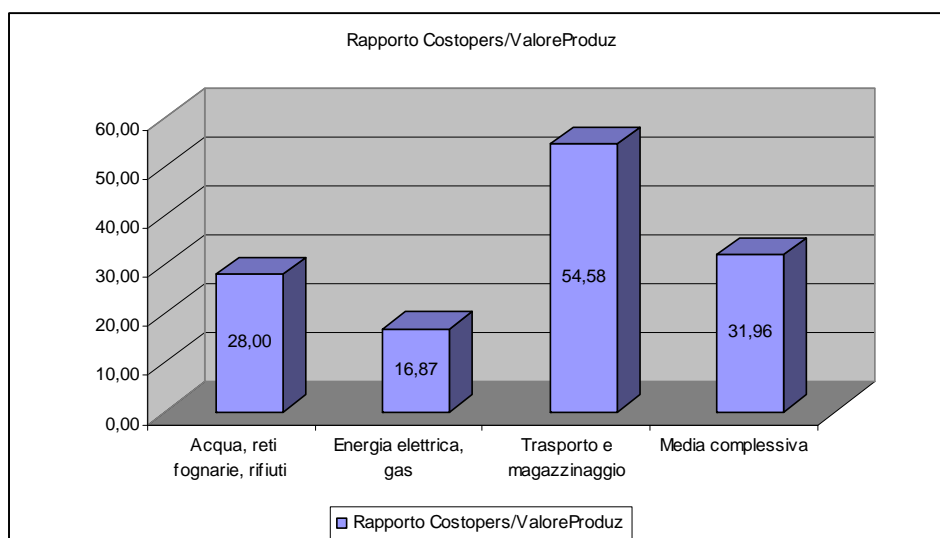
ANDAMENTO DEL DEBITO NEL TRIENNIO

Forma giuridica	Variazione percentuale			Composizione percentuale		
	2009/2008	2010/2009	2010/2008	2008	2009	2010
Agenzia	25,64	-17,72	6,73	0,06	0,07	0,05
Altre forme	15,46	4,68	21,13	0,87	0,95	0,95
Associazione	-19,93	2,39	-17,97	0,01	0,01	0,01
Azienda	2,37	8,48	11,86	0,12	0,12	0,13
Azienda servizi alla persona-ASP	19,08	11,19	34,09	0,32	0,36	0,39
Azienda speciale	-3,27	9,05	6,36	0,94	0,86	0,9
Consorzio	4,62	-2,26	2,32	5,77	5,69	5,29
Fondazione	0,33	5,26	5,9	0,84	0,79	0,8
Istituzione	-4,23	0,13	-4,1	0,26	0,23	0,22
Società a responsabilità limitata	7,18	11,37	20,93	9,1	9,2	9,85
Società consortile	14,52	5,99	21,82	1,37	1,48	1,5
Società cooperativa	16,53	19,02	43,89	1,33	1,46	1,71
Società per azioni	5,67	4,3	10,42	78,75	78,5	77,9
Unione di comuni	10,98	16,76	33,33	0,26	0,28	0,32
Totale	6,01	5,03	11,62	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

Ponendo a raffronto costo e numero degli addetti (riferibile a 2.343 organismi, di cui 1.523 società) nel 2010 il costo medio per addetto è di poco inferiore a 42.000 euro annui. Con riferimento ai soli SPL, il costo medio complessivo annuo per addetto sale a circa 49.000 euro. Il settore energia e gas presenta un complessivo costo medio di quasi 57.000 euro, che supera i 61.000 euro al Centro e scende a 42.000 al Sud; il settore dei trasporti ha un costo medio di circa 55.000 euro che sfiora i 70.000 al Sud; il settore idrico e dei rifiuti ha un costo complessivo di 44.500 euro che supera i 50.000 nel Nord-Est. Il rapporto tra costo del personale e valore della produzione, che misura la rigidità delle risorse societarie rispetto al costo del personale, mostra tassi abbastanza differenziati a seconda del settore analizzato. Nei SPL, il settore energia e gas, notoriamente a basso utilizzo del fattore lavoro, mostra l'incidenza più bassa (meno del 17 per cento), seguito dal settore idrico e rifiuti (28 per cento) mentre diventa significativa nel settore maggiormente *labour intensive*: il trasporto pubblico con un'incidenza di circa il 55 per cento.

Grafico 2



3. Flussi finanziari

L'analisi qui condotta mira a mettere in evidenza il peso della gestione degli organismi partecipati sul bilancio dell'ente socio, sia con riferimento alla spesa corrente che alla spesa in conto capitale²². La mancanza di informazioni analitiche sui costi dei singoli servizi non consente rilevazioni dettagliate, ma è possibile comunque dare un quadro dei flussi finanziari, seppure per aggregazioni. Informazioni finanziarie sono state fornite in relazione a 3.383 organismi partecipati (di cui 1.879 società) ai quali sono stati destinati, in valore assoluto, circa 7 miliardi e 200 milioni di spesa corrente (l'83 per cento della quale a favore di società) e 800 milioni²³ di spesa in conto capitale (l'81 per cento della quale a favore di società), per una spesa totale di circa 8 miliardi.

Il peso complessivo degli organismi sulla gestione finanziaria degli enti che hanno fornito risposta (3.478 Comuni e 83 Province) è del 15,71 per cento della spesa corrente degli enti e del 5,61 per cento della spesa in conto capitale, con un'incidenza molto significativa attribuibile alle gestioni societarie, rispettivamente del 13,08 per cento e del 4,56 per cento. A livello territoriale, è il Centro e il Sud che vedono l'incidenza maggiore sulla spesa corrente, mentre la spesa in conto capitale è maggiormente concentrata al Centro e al Nord Ovest.

Tavola 7

INCIDENZA DELLA SPESA SOSTENUTA DAGLI ENTI

Area Territoriale	Spesa Tit I v/o OOPP su Tot. Tit	Spesa Tit II v/o OOPP su Tot. Tit	Spesa Tit I v/o Società su Tot. Tit	Spesa Tit II v/o Società su Tot. Tit II
	I	II	I	Tit II
Nord Est	17,88	6,2	12,57	3,34
Nord Ovest	12,62	7,34	9,9	5,84
Centro	20,02	6,75	17,58	6,64
Sud	14,49	1,3	13,54	1,24
Isole	12,51	2,91	11,67	2,7
Incidenza complessiva	15,71	5,61	13,08	4,56

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La ripartizione per fascia demografica della spesa sostenuta dai Comuni (3.478 enti di riferimento) mette in evidenza un'incidenza della gestione degli organismi partecipati via via più elevata dalle fasce più basse alle più popolose, che arriva a superare il 27 per cento della spesa corrente per la fascia superiore a 250.000 abitanti. Molto diversa è l'incidenza della gestione degli organismi partecipati dalle Province: complessivamente sulla spesa corrente è di poco superiore al 6 per cento mentre sulla spesa in conto capitale supera di poco l'uno per cento.

Tavola 8

INCIDENZA DELLA SPESA SOSTENUTA DAI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA

Fascia demografica	Spesa Tit I v/o OOPP su Tot. Tit I	Spesa Tit II v/o OOPP su Tot. Tit II	Spesa Tit I v/o Società su Tot. Tit I	Spesa Tit II v/o Società su Tot. Tit II
0-30.000	11,34	1,95	7,53	1,66
30.000- 50.000	11,7	5,17	8,9	4,47
50.000-250.000	15,87	2,63	12,42	2,2
> 250.000	27,06	14,42	25,44	11,48
Incidenza complessiva	17,48	6,57	14,55	5,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

²² Le voci di spesa rilevate complessivamente sono quelle per contratto di servizio, per trasferimento in conto esercizio e in conto capitale, per acquisizione di capitale, per aumento di capitale non per perdite, per copertura di disavanzi o perdite. Distintamente è rilevata la spesa per aumento di capitale per perdite.

²³ L'importo non considera il contributo dell'A.P. Napoli a favore della Compagnia Trasporti Pubblici S.p.a. di spesa in conto capitale in quanto, data la sua rilevanza in valore assoluto (euro 26.800.726), avrebbe modificato significativamente le valutazioni ed i rapporti qui analizzati.

All'interno del complessivo flusso finanziario verso gli organismi partecipati, è stata circoscritta la spesa per copertura disavanzi e perdite: con riferimento agli organismi sopra indicati è prevalentemente allocata nel Titolo I e ammonta a circa 37 milioni, mentre la corrispondente spesa allocata nel titolo II supera di poco i 2 milioni, per un totale di 39 milioni, di cui 28 destinati a società. L'incidenza sul totale della spesa sostenuta dagli enti locali non è particolarmente elevata: la maggiore si riscontra nel Nord Est ma non raggiunge l'1 per cento. La maggiore spesa per copertura di perdite societarie è concentrata al Nord e al Sud dove, peraltro la percentuale delle società in perdita rispetto alle società esistenti è più elevata.

Tavola 9

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PER COPERTURA DISAVANZI E PERDITE				
Area Territoriale	Inc. su spesa v/o OOPP	Rapporto di composizione.	Inc. su spesa v/o società	Rapporto di composizione
Nord Est	0,75	29,99	0,68	25,77
Nord Ovest	0,54	30,27	0,55	33,42
Centro	0,22	14,2	0,12	9,61
Sud	0,69	19,38	0,65	23,73
Isole	0,41	6,15	0,39	7,47
Totale	0,49	100	0,43	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

La distribuzione per fascia demografica mette in evidenza la maggiore concentrazione della spesa per copertura disavanzi e perdite nella fascia tra 50.000 e 250.000, dove è stato qui rilevato il 20 per cento delle società partecipate dai Comuni, ed in quella con meno di 30.000 abitanti, dove è concentrato il 60 per cento delle società stesse.

Tavola 10

DISTRIBUZIONE PER FASCIA DEMOGRAFICA DELLA SPESA DEI COMUNI PER COPERTURA DISAVANZI E PERDITE

Fascia demografica	Inc. su spesa v/o OOPP	Rapporto di composizione	Inc. su spesa v/o soc.	Rapporto di composizione
minore di 30.000 ab.	0,56	30,97	0,6	34,69
tra 30.000 e 50.000 ab	0,84	13,86	0,89	17,47
tra 50.000 e 250.000 ab	1,01	52,91	0,7	44,33
oltre 250.000 ab	0,02	2,26	0,02	3,5
Totale	0,38	100	0,3	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

4. Società in perdita

Delle 3.153 società qui rilevate, il 35 per cento (1.055 società partecipate da 1.671 enti locali) ha chiuso in perdita almeno in uno degli esercizi 2008/2010; la percentuale scende al 32,4 per cento se si considerano soltanto le partecipazioni comunali. Il riferimento alla forma giuridica delle società in perdita fornisce evidenza del fatto che sono le società consortili quelle che maggiormente producono risultati d'esercizio negativi (nel 40 per cento dei casi)²⁴, seguite dalle società per azioni (34 per cento) e dalle società a responsabilità limitata (30 per cento).

²⁴ La relativa prevalenza delle perdite nelle società consortili è coerente con la considerazione che segue che vede le maggiori perdite in attività diverse dai SPL, dove frequente è il ricorso ad società consortili per svolgere attività caratterizzate da uno scopo di lucro non prevalente (attività professionali, supporto alle imprese, servizi di informazioni).

In valore assoluto, l'ammontare dei risultati in perdita delle società qui considerate supera un miliardo e 400 milioni, che diventa un miliardo e 200 milioni, se si considerano le sole partecipazioni comunali.

La distribuzione territoriale del valore delle perdite subite dalle società comunali appare concentrata al Nord (dove supera il 50 per cento) seguito dal Centro (30 per cento), ma spostando l'analisi sul rapporto tra società in perdita e società rilevate nella medesima area, il risultato cambia, evidenziandosi la maggiore concentrazione delle società in perdita al Sud/Isole dove sfiora il 39 per cento, a fronte del 31 per cento rilevato al Nord. L'analisi per fascia demografica evidenzia, inoltre, la maggiore concentrazione percentuale delle società in perdita nella fascia 50.000-250.000 abitanti, dove, peraltro, si rileva la più alta concentrazione, in valore assoluto, della spesa sostenuta dall'ente locale per copertura perdite. Una percentuale significativa si riscontra anche nei Comuni con più di 250.000 abitanti, dove, invece, la spesa per copertura perdite, come sopra rilevata, appare piuttosto contenuta (3,50 per cento del totale), a dimostrare una tendenza a riportare a nuovo le perdite, spiccata nei Comuni più grandi (scelta che, tra l'altro, può avere conseguenze rilevanti negli assetti proprietari delle società²⁵).

Tavola 11

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE
INCIDENZA %
SOC.IN PERDITA/SOCIETÀ

Area territoriale	Società
Nord	31,14
Centro	29,78
Sud/Isole	38,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel.
Rendiconto 2010.

Tavola 12

DISTRIBUZIONE PER FASCIA DEMOGRAFICA
INCIDENZA % SOC.
IN PERDITA/SOCIETÀ

Fasce demografiche	Società
0-30.000	30,51
30.000- 50.000	32,05
50.000-250.000	37,05
> 250.000	30,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel.
Rendiconto 2010.

Considerando le attività svolte da tali società a favore degli enti partecipanti, quelle relative ai SPL sfiorano il 40 per cento delle perdite totali. Circa il 60 per cento di tali attività in perdita attiene al settore idrico e rifiuti, il 35 per cento ai trasporti.

Nell'ambito dei SPL, la concentrazione delle società in perdita in settori che rappresentano consolidate aree di crisi (trasporti, rifiuti) merita qualche ulteriore considerazione. In effetti, si tratta di servizi di interesse economico generale di cui va garantita l'universalità e l'accessibilità su base non discriminatoria, e per questo assoggettati ad obblighi di servizio pubblico. La copertura del costo, in tali casi, non è interamente affidata agli introiti, ma in parte rimessa alle compensazioni²⁶. Un sistema in equilibrio dovrebbe prevedere compensazioni agli obblighi di servizio pubblico che unitamente ai ricavi,

²⁵ Infatti, l'ente locale, ove decida di non procedere a ripianare perdite o a non ricapitalizzare, di fatto, si emargina dalla compagine societaria, laddove la ricapitalizzazione venga comunque effettuata da altri soci.

²⁶ Si tratta di un'evidente deroga al regime concorrenziale, la cui legittimità - vincolata al rispetto dei limiti descritti nell'articolo 106 par 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - trova luogo laddove non esistono altre modalità per garantire l'adempimento della missione d'interesse generale. In sintesi, solo aree caratterizzate da obblighi di servizio pubblico generano fallimenti del mercato puro e rendono necessaria la compensazione.

riescano a coprire i costi ed a garantire un margine ragionevole di profitto. Un equilibrio, invero, difficile da raggiungere ove si consideri da un lato, la presenza di costi fissi incompressibili, che in gran parte esulano dalla disponibilità del soggetto erogatore (es. costo del personale), e dall'altra i vincoli di contenimento alla spesa del socio pubblico, che incidono significativamente nella quantificazione delle compensazioni²⁷.

Come detto, circa il 60 per cento delle perdite totali si riscontra in settori diversi dai SPL e prevalentemente riguarda attività professionali scientifiche e tecniche, servizi di supporto alle imprese, attività immobiliari, costruzioni, attività artistiche culturali e intrattenimento. In verità, più del 20 per cento delle perdite complessive si riscontra in "altre attività di servizi", indicazione che prevalentemente sottende un'attività nelle infrastrutture collegate al servizio pubblico locale principale²⁸.

La maggiore concentrazione delle perdite in servizi minori non assoggettati ad obblighi di servizio pubblico (e, quindi, almeno in via astratta, collocabili sul mercato) delinea una realtà da tenere in particolare considerazione nel processo di dismissione delle partecipazioni societarie e nelle delibere quadro prodromiche alla gestione concorrenziale dei servizi pubblici. Anche tenendo in disparte gli obblighi normativi che impongono dismissioni, attività che non rappresentano servizi di interesse generale dovrebbero trovare la loro collocazione naturale nel mercato competitivo, dove peraltro i costi e le inefficienze tendono a ridimensionarsi, pena la selezione automatica del mercato.

Tavola 13

DISTRIBUZIONE DELLE SOCIETÀ IN PERDITA PER SETTORE DI ATTIVITÀ

Settori di attività in perdita	Incidenza sul totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,71
Altre attività di servizi	21,67
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	0,34
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	2,95
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	0,96
Attività finanziarie e assicurative	0,62
Attività immobiliari	5,25
Attività manifatturiere	0,96
Attività professionali, scientifiche e tecniche	7,64
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	1,51
Costruzioni	2,43
Estrazione di minerali da cave e miniere	0,14
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	23,38
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	2,33
Istruzione	1,41
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	5,73
Non definito	2,13
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	0,34
Sanità e assistenza sociale	1,1
Servizi di informazione e comunicazione	3,29
Trasporto e magazzinaggio	14,12
Totale complessivo	100
Incidenza SPL	39,84
<i>di cui Trasporto e magazzinaggio</i>	<i>35,46</i>
<i>di cui Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento</i>	<i>58,69</i>
<i>di cui Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata</i>	<i>5,85</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel. Rendiconto 2010.

²⁷ Nello schema di regolamento attuativo dell'art.4 del DL 138/2011 è espressamente richiesta l'individuazione, quale elemento da valutare in merito alle condizioni di espletamento del servizio, dell'incidenza degli obblighi di servizio sulla gestione imprenditoriale, che incidono anche sui criteri di revisione tariffaria e delle compensazioni.

²⁸ Spesso, infatti, viene indicata come attività svolta per l'ente, secondaria rispetto al trasporto o al settore idrico.

All'interno delle società in perdita, una considerazione a parte meritano le società che evidenziano una situazione delle perdite particolarmente grave, che determina interventi sul capitale sociale. Le ipotesi previste sono quelle individuate dal codice civile agli artt. 2446 (riduzione per perdite del capitale oltre un terzo) e 2447 (riduzione per perdite del capitale al di sotto del limite legale) Il numero delle società interessate sfiora il 20 per cento del totale delle società in perdita (192) e produce oneri a carico degli enti di riferimento (319) che superano i 10 milioni. Di questi circa il 60 per cento è stato prodotto da società che hanno avuto una riduzione del capitale sociale di oltre un terzo le quali prevalentemente svolgono attività in materia di commercio (farmacie), supporto alle imprese e trasporto. Le società che hanno avuto una riduzione oltre il limite legale si occupano prevalentemente di servizi (idrico, rifiuti, trasporti).

Ma, a prescindere dalle situazioni in cui si profila l'obbligo di interventi sul capitale sociale, un piccolo numero di enti (52) ha comunque sostenuto l'onere dell'aumento di capitale per perdite, complessivamente pari a quasi 11 milioni. Si tratta di 49 società, per 35 delle quali l'aumento di capitale non avrebbe potuto essere effettuato dall'ente locale, essendosi trattato di perdite reiterate per più di tre esercizi consecutivi, la metà delle quali ripianate con utilizzo di riserve²⁹. L'attività prevalente svolta per l'ente da queste società riguarda principalmente attività artistiche sportive e di intrattenimento, attività professionali scientifiche tecniche e altre attività di servizi.

Distintamente sono trattate le società partecipate in via indiretta da enti locali che hanno chiuso in perdita in uno degli ultimi tre esercizi. Le informazioni sono state fornite con riferimento a 78 società, 56 delle quali hanno chiuso in perdita nell'esercizio 2010, cumulando perdite per circa 200 milioni. Seppure con riferimento ad un numero così limitato di realtà societarie, l'analisi delle attività svolte per l'ente mette in evidenza un dato comunque interessante: diversamente da quanto rilevato per le società partecipate direttamente, nelle partecipazioni indirette le attività in perdita attengono prevalentemente a SPL, e specificamente trasporti e rifiuti, che ricorrono nel 50 per cento dei casi rilevati.

5. Effettività dei vincoli normativi

Le informazioni acquisite attraverso i questionari esaminati forniscono la misura (necessariamente approssimata, stante la non ancora intervenuta verifica da parte delle sezioni regionali) del grado di applicazione degli enti locali dei più importanti vincoli posti dal legislatore alle società partecipate, sia sotto il profilo funzionale che operativo.

In particolare, i vincoli posti alla misura dei compensi ed al numero dei componenti degli organi di amministrazione della società (art. 1, comma 718 e comma 725 e ss. della legge finanziaria 2007) non risultano essere stati applicati da 127 enti, mentre l'ulteriore riduzione del 10 per cento dei compensi degli organi di amministrazione e controllo (ex art. 6 del DL 78/2010, convertito in legge 122/2010) non risulta applicata da 157 enti locali³⁰.

Circa 330 enti locali hanno riscontrato la mancata adozione, da parte delle proprie società con partecipazione totale o di controllo, di criteri e modalità per il reclutamento di personale e per il conferimento di incarichi nel rispetto dei principi di selezione fissati dal comma 3 dell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 (ex art. 18, comma 1 e 2 del DL 112/2008)³¹.

Sempre con riguardo al personale, l'applicazione della disposizione che prevedeva il divieto di assunzione per gli enti il cui rapporto spesa corrente/spesa di personale superasse il 40 per cento³², espone un quadro, nel rendiconto 2010, in cui di 7.296 Enti locali considerati, il 78,67 per cento si colloca nella fascia in cui la spesa di personale è al di sotto del 40 per cento di quella corrente, il 15,80 per cento

²⁹ Infatti l'art.6 del DL 78/2010 comma 19 vieta, tra l'altro, che l'ente locale proceda ad aumento di capitale di società che abbiano chiuso in perdita per tre esercizi consecutivi o che abbiano ripianato perdite tramite utilizzo di riserve anche infrannuali.

³⁰ Sulla necessità di un'applicazione rigorosa dei limiti ai compensi si è espressa recentemente la sez. Emilia Romagna con Delibera 11/2012

³¹ Sull'applicazione immediata a tutti gli organismi partecipati dall'ente del principio del buon andamento e dell'accesso concorsuale ai pubblici uffici ex art.97 Cost. si è pronunciata la Sez. Lombardia con Delibera 350/2011.

³² L'art. 76, comma 7 del DL 112/2008 prevedeva il divieto di assunzione per gli enti la cui spesa di personale superasse il 40 per cento di quella corrente. La disciplina attuale prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, nella verifica del rispetto della percentuale che è salita al 50 per cento della spesa corrente dell'ente locale, vadano computate anche le spese sostenute dalle società titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali, ovvero che svolgano funzioni aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgano attività strumentale.

nella fascia tra il 40 ed il 50 per cento ed il 5,62 per cento (il cui 39 per cento e 41 per cento rilevato rispettivamente nel Sud e nelle Isole) nella fascia superiore al 50 per cento. I dati previsionali di bilancio 2011 definiscono un quadro leggermente diverso: di 7.325 Enti locali, l'81,19 per cento si colloca al di sotto del 40 per cento, il 14,42 per cento tra 40 e 50 per cento e il 4,40 per cento sopra il 50 per cento. Considerato che gli enti locali a rischio di superamento dell'attuale soglia del 50 per cento potrebbero essere già quelli che, senza considerare la spesa di personale delle società, presentano un rapporto superiore al 40, quelli sui quali verosimilmente ricadranno gli effetti della nuova disposizione (divieto di assumere) potrebbero essere, pertanto, circa il 20 per cento del totale.

Circa il 3 per cento degli enti coinvolti (Comuni sopra i 5000 abitanti e Province) non ha verificato il rispetto delle condizioni previste dall'art. 13 del DL 223/2006, nei confronti delle proprie società strumentali, riguardo al divieto di svolgere attività nei confronti di soggetti diversi dai soci partecipanti e di partecipare ad altre società ed al conseguente obbligo di cessione delle società non conformi, da effettuarsi entro il 4 gennaio 2010, termine sanzionato con la nullità dei contratti conclusi in data successiva.

Come si è già anticipato, il legislatore ha previsto l'obbligo per gli enti locali di ridurre il fenomeno partecipativo attraverso la messa in liquidazione e la dismissione delle società non inerenti allo scopo istituzionale dell'ente. In verità, l'analisi condotta attraverso lo studio dei questionari inviati agli enti locali, ha messo in evidenza un'applicazione estremamente limitata della norma³³. In effetti, su 9597 delibere adottate nel 2010, 9320 sono state di mantenimento della partecipazione, soltanto 138 di cessione della partecipazione (80 delle quali adottate al Nord) e 139 di messa in liquidazione (73 delle quali a Nord). La cessione e la messa in liquidazione hanno riguardato soprattutto partecipazioni in servizi minori; attività professionali, scientifiche e tecniche; attività finanziarie e assicurative; attività di noleggio, agenzie di viaggi, servizi di supporto alle imprese; servizi di informazione e comunicazione.

³³ L'art. 3, comma 28 e ss. della legge finanziaria 2008 prevede che l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni debbano essere autorizzate dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti previsti dal comma 27 e che entro 36 mesi dovessero essere cedute o liquidate le partecipazioni vietate (termine scaduto il 31 dicembre 2010). Numerose sono le pronunce della Corte dei conti in sede regionali che stigmatizzano delibere di mantenimento immotivate o apoditticamente motivate con la semplice ripetizione del dato normativo. La motivazione, anche se succinta, deve essere adeguata a evidenziare l'iter logico che ha condotto l'ente al mantenimento della partecipazione (*ex multis* delibera Sez. Lombardia 524/2011) evidenziando anche le aspettative di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione societaria e le particolari circostanze che rendono in concreto preferibile il perseguimento degli interessi pubblici a mezzo di un organismo avente tale natura (Sez. FVG 245/2011).

Appendice 2

Prime valutazioni in base alla banca dati SIQUEL

Introduzione

In questa appendice sono forniti primi dati tratti dal sistema informativo della Corte utilizzato dalle Sezioni regionali per le attività di verifica e di controllo. Si tratta di dati non ancora rivisti dopo il controllo di regolarità contabile delle Sezioni regionali della Corte.

Come è noto l'attività di controllo svolta da queste Sezioni contribuisce a monitorare l'andamento della gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali e permette sia di individuare le situazioni di criticità finanziaria e gestionale sia di verificare l'efficacia delle singole misure di contenimento della spesa pubblica, introdotte dal legislatore nell'ambito delle manovre di finanza pubblica (dei risultati del controllo eseguito e del complesso delle analisi effettuate dalle Sezioni nell'ultimo anno si dà conto nella terza parte del rapporto).

Si tratta di un'attività che ha ricevuto negli ultimi anni impulso anche per il procedere dell'attuazione del federalismo fiscale e in relazione alla sempre più ampia autonomia degli Enti locali.

L'attività di verifica svolta dalle Sezioni prende le mosse dalle informazioni tratte dai questionari che i revisori contabili trasmettono alla Corte sulla base di linee guida approvate annualmente. Gli elementi raccolti con tale strumento, oltre a fornire un utile quadro informativo di avvio di una analisi micro (diretta alla valutazione del singolo ente), rappresentano informazioni da utilizzare per la valutazione complessiva degli andamenti economici e dell'efficacia delle misure poste a presidio del coordinamento della finanza pubblica. In tale direzione sta muovendo la Corte con la costruzione di una apposita banca dati.

Dall'attività di controllo sono emerse indicazioni particolarmente significative in ordine sia alle difficoltà che incontrano gli Enti locali nel percorso di riequilibrio dei conti pubblici, sia agli strumenti ai quali sempre più spesso molti enti ricorrono per reperire risorse finanziarie o organizzare l'attività di loro pertinenza in presenza di stringenti limiti e vincoli di finanza pubblica.

Nel corso dell'ultimo biennio lo svolgimento delle verifiche ha permesso di rilevare l'esistenza di un numero crescente di situazioni di disequilibrio finanziario, riguardanti non solo Enti locali di piccole dimensioni. Nonostante il rispetto del Patto di stabilità, la situazione finanziaria di alcuni enti ha risentito in modo preoccupante del peso dell'indebitamento, dell'accertata insussistenza di parte dell'avanzo di amministrazione, della riduzione delle entrate proprie e dell'emersione di debiti delle società partecipate. E' in aumento la frequenza degli Enti locali che approvano il rendiconto in disavanzo, chiaro sintomo che le entrate sono inferiori alle spese e, in molti casi, che l'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti si è rivelato sovrastimato.

In questa appendice sono forniti primi dati estratti dal sistema informativo della Corte su alcuni fenomeni selezionati proprio per dar corpo e rilevanza quantitativa alle segnalazioni finora venute dalle verifiche individuali; si vuole in questo modo contribuire all'esame di fenomeni su cui oggi più si punta l'attenzione nel dibattito di politica economica.

Si tratta innanzitutto della questione dei debiti non finanziari degli enti locali. Le informazioni raccolte attraverso i questionari, pur non consentendo di superare il limite insito nel significato dei residui passivi tratti dai bilanci degli enti, permettono di valutarne il rilievo con l'esame degli stessi per anno di formazione. Inoltre la disponibilità dei dati relativi ai residui attivi permette di guardare a tali debiti non finanziari evidenziando le possibili criticità del sistema connesse alle incertezze (e possibili insussistenze) di poste che confluiscono annualmente nell'avanzo di amministrazione.

Connesso con tale tema, proprio per le implicazioni sulla realizzabilità delle entrate, è quello del rapporto tra accertamenti e riscossioni di alcune voci di entrata degli enti locali che hanno avuto negli anni più recenti una crescita significativa. Alle entrate per sanzioni per il codice della strada, a quelle per permessi a costruire e per quelle connesse alla lotta all'evasione è dedicato il secondo set di tavole.

Un particolare approfondimento è riservato alla gestione delle alienazioni immobiliari. Ad esse si è fatto ricorso in misura crescente per "fare il bilancio" di previsione ma più complessa si è dimostrata la realizzabilità di tale importante cespite per il finanziamento degli investimenti.

Infine, l'attenzione crescente per i costi della politica e la necessità di sottoporre tutti gli enti delle amministrazioni pubbliche ad un severo processo di revisione della spesa rendono di sicuro interesse la verifica del rispetto dei vincoli introdotti ad alcune voci di spesa dal DL 78/2010. Una verifica che permette anche di guardare alla struttura del fenomeno prima che le misure fossero introdotte.