

Sommario

Introduzione	3
1.Inquadramento.....	3
2.OBIETTIVO DEL PIANO.....	3
3.struttura DEL REPORT.....	3
I Parte - Contesto normativo di riferimento: alcune importanti novità	5
4.Inquadramento.....	5
5.RIDUZIONE DELLE SPESE: AMMINISTRATORI, PERSONALE, FORNITURE.....	5
6.sistema dei controlli.....	8
7.trasparenza e pubblicità.....	10
II Parte - Aspetti contabili: il bilancio dell'ente locale e degli organismi partecipati	13
8.INQUADRAMENTO	13
9.contabilità finanziaria ed economico patrimoniale	13
10.area di consolidamento: il gruppo pubblico locale	13
11.armonizzazione dei sistemi contabili degli enti locali e dei loro organismi	15
III Parte - Gli Organismi partecipati della Provincia della Spezia	18
12.Inquadramento.....	18
13.organismi partecipati dall'amministrazione provinciale della spezia.....	18
Allegati - Bibliografia	24
14.Allegati	24
16.Bibliografia	24
17.TESTI CONSULTATI.....	24
18.RISORSE INTERNET	24

Introduzione

1. INQUADRAMENTO

L'economia italiana è caratterizzata da una presenza diffusa, di dimensioni particolarmente rilevanti anche nel confronto internazionale, di società partecipate da soggetti pubblici.

Il fenomeno della proliferazione delle società ha assunto tali dimensioni da indurre la Corte dei conti a svolgere un'indagine specifica, i cui risultati, presentati nel giugno 2010 al Parlamento, restituiscono una fotografia interessante del fenomeno facendone capire la portata ed intuire le possibili ricadute sulla finanza pubblica.

Dalla mappatura realizzata sull'intero territorio nazionale si sono individuati 5.860 organismi partecipati da 5.928 enti (comuni e province), di cui 3.787 organismi con forma giuridica societaria (società per azioni, società a responsabilità limitata, società consortili e società cooperative) e 2.073 organismi con forma giuridica diversa (consorzi, fondazioni, istituzioni, azienda speciali). Dal punto di vista dell'attività svolta, il 34,67% degli organismi partecipati si occupa di servizi pubblici locali, mentre il 65,33% degli organismi partecipati svolge attività riconducibili ad altro, in particolare, attività culturali sportive, scientifiche e tecniche, di sviluppo turistico e di supporto alle imprese, agricoltura, pesca, Con riferimento ai risultati economici delle società partecipate nel triennio 2005-2007, dall'indagine della Corte dei Conti risulta che il 22,35% del totale è sempre in perdita e che l'area di attività prevalente di queste società è diversa da quella dei servizi pubblici locali.

L'immagine che ne risulta è quella di un fenomeno distorsivo del mercato e della gestione della cosa pubblica, fenomeno al quale il legislatore in questi ultimi anni ha cercato di porre rimedio con l'adozione di specifici divieti e limitazioni alla costituzione e al mantenimento di società partecipate.

D'altro canto è anche necessario mettere in luce come il progressivo abbandono da parte dell'ente pubblico di un approccio cosiddetto di *gouvernement* a favore di una *governance* è ormai un fenomeno altrettanto in atto ed inarrestabile e motivato dall'esigenza di dover soddisfare bisogni collettivi complessi ed eterogenei per i quali è richiesta una sempre maggior specializzazione e flessibilità operativa.

2. OBIETTIVO DEL PIANO

Obiettivo del presente documento è quello di valorizzare alcune novità normative ed adempimenti previsti *ex lege* in materia di organismi partecipati da enti locali e nello stesso tempo dare un quadro informativo complessivo relativamente agli organismi partecipati dall'Amministrazione Provinciale della Spezia.

La finalità del presente piano è, dunque, quella:

di rispondere ad un'esigenza di chiarezza normativa sull'argomento offrendo una sorta di bussola per orientarsi tra le numerose leggi in materia di partecipazioni pubbliche, non solo individuando i temi fondamentali affrontati dal legislatore, le più importanti norme di riferimento, i principali adempimenti ed obblighi previsti per gli enti locali (cfr. Parte I), ma anche affrontando l'argomento del bilancio armonizzato di prossima applicazione secondo la prospettiva del bilancio consolidato previsto per gli organismi partecipati (cfr. Parte II);

di dare un quadro d'insieme informativo rispetto alla situazione specifica della Provincia della Spezia aggiornata al 31/12/2013 (cfr. Parte III);

Rispondere alle disposizioni contenute nella L. 190/2014 ai commi 611 e 612 che 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" hanno imposto agli Enti locali l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute che permetta di conseguire una riduzione entro il 31 dicembre 2015 seguendo i seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) 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;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) 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.

3. STRUTTURA DEL REPORT

Il presente documento si articola in tre parti:

la I Parte è dedicata ad un approfondimento di alcuni aspetti normativi considerati di particolare importanza in materia di gestione di organismi di partecipate da parte di enti locali,;

la II Parte è dedicata ad un focus sugli aspetti contabili del tema trattato, in particolare tenendo conto delle novità previste dalla prossima introduzione del bilancio armonizzato e quindi del conseguente obbligo alla redazione del bilancio consolidato dell'ente e degli enti facenti parte del gruppo pubblico locale;

la III Parte intende dare un quadro informativo d'insieme delle partecipazioni dell'Amministrazione Provinciale della Spezia.

La metodologia di ricerca applicata è stata diversificata in base ai temi svolti:

per la I e II Parte del Report si è proceduto ad una ricerca delle fonti normative di riferimento, ad uno studio dei testi normativi e quindi ad una sintesi degli interventi normativi analizzati, enucleando gli argomenti valutati come più cruciali per la gestione delle partecipate;

per la III Parte si è svolta un'attività di acquisizione, ricerca e valutazione di dati informativi sulle partecipate dell'ente.

Il documento riporta, infine, una bibliografia e specifici Allegati.

I Parte - Contesto normativo di riferimento: alcune importanti novità

4. INQUADRAMENTO

Le società ed enti a partecipazione pubblica sono soggette ad una normativa che si rivela particolarmente complessa a causa soprattutto della sua natura eterogenea, nonché del suo carattere disorganico ed instabile: i molteplici ambiti di applicazione considerati, la frammentarietà delle norme sui servizi pubblici, l'affastellarsi di deroghe alla disciplina generale generano molte difficoltà nella ricostruzione degli interventi normativi in materia ed un certo disorientamento nell'azione amministrativa degli enti pubblici.

Ciò che si intende fare in questo paragrafo, dedicato in particolare agli aspetti giuridici dell'argomento trattato, è quello di ricostruire, sebbene non vi sia alcuna pretesa di esaustività, alcuni tra i più importanti interventi normativi in materia e di raggrupparli per macro-temi segnalando le più importanti novità del legislatore negli ultimi anni.

La disciplina generale di riferimento è quella codicistica, che tratta in particolare le società per azioni e le società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici (cfr. **Codice Civile Libro V, Titolo V, Capo V, artt. 2328 - 2497**); ad essa si sovrappongono numerose disposizioni di carattere speciale, introdotte attraverso interventi legislativi susseguiti nel tempo e relative alle differenti tipologie di società (società in partecipazione totalitaria o mista, maggioritaria o minoritaria, società di gestione di servizi pubblici locali, ...).

In particolare, gli interventi legislativi più recenti hanno avuto come obiettivo quello di sottoporre le società pubbliche a misure di razionalizzazione della spesa, a regole di trasparenza, a vincoli sull'organizzazione, volendo il legislatore predisporre meccanismi di contenimento e di controllo finanziario su soggetti, che, pur avendo una veste giuridica privatistica, perseguono interessi generali o svolgono funzioni di natura pubblicistica e sono destinatari di trasferimenti e sovvenzioni pubbliche.

Gli interventi si sono concretizzati sia nel contenimento della spesa per consumi e personale sostenuta da tali organismi, sia nella riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione di società pubbliche, sia infine in interventi finalizzati ad ottenere la riduzione del fenomeno partecipativo pubblico anche mediante l'obbligo di dismissione delle stesse società.

Per una semplificazione della lettura delle numerose disposizioni normative in materia, si sceglie di raggrupparle nei seguenti macro-temi, considerati cruciali nella gestione operativa delle partecipate:

Riduzione delle spese: amministratori, personale, forniture;

Obbligo di dismissioni o privatizzazione di società;

Sistema dei controlli;

Trasparenza e pubblicità.

5. RIDUZIONE DELLE SPESE: AMMINISTRATORI, PERSONALE, FORNITURE

Numerosi sono gli interventi legislativi che negli ultimi anni hanno introdotto norme finalizzate alla riduzione delle spese generate dalle società ed organismi partecipati ed in particolare a quelle spese rappresentate da tre tipologie di costo: gli amministratori (compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi spese di viaggio), il personale impiegato, le forniture di beni e servizi.

AMMINISTRATORI

In primo luogo per quanto riguarda la spesa correlata agli amministratori, le norme hanno imposto limiti sia alla composizione degli organi di amministrazione sia ai compensi previsti.

Gli interventi legislativi, infatti, hanno introdotto una serie di disposizioni speciali rispetto alla disciplina del codice civile, secondo la quale spetta all'atto costitutivo o all'assemblea dei soci stabilire il numero degli amministratori delle società per azioni e determinare i relativi compensi (artt. 2328, 2380-*bis* e 2389, primo comma c.c.). Con la **L. 244/2007** (cfr. **art. 3, comma 17**) si conferma il limite già contenuto nell'**art. 1, comma 729, della L. 296/2006** per cui per le società partecipate totalmente dagli enti locali e a partecipazione mista con enti locali vi sono delle limitazioni specifiche da rispettare sul numero dei componenti del consiglio di amministrazione nominati dagli enti stessi.

Per ciò che specificamente riguarda le società totalmente partecipate, anche in via diretta, dagli enti locali, vi è il limite numerico di tre componenti per i relativi consigli di amministrazione. Tale limite sale a cinque per le società il cui capitale, interamente versato, raggiunga o superi un determinato importo, il cui ammontare - 2 milioni di euro - è stato fissato con D.P.C.M. 26 giugno 2007. Per tutte le società miste, partecipate cioè anche da altri soggetti pubblici o privati, il numero massimo dei componenti il consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali (inclusi, se presenti, quelli di nomina regionale) non deve essere superiore a cinque (**art. 1, comma 729, della L. 296/2006**).

Si rileva infine che, nel corso del 2010, sono entrate in vigore ulteriori misure volte alla riduzione dei componenti degli organi di controllo, nonché del collegio dei revisori di tutti gli organismi pubblici, e che il mancato adeguamento degli statuti nei termini indicati dalla norma determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli organismi pubblici interessati sono nulli (**art. 6, comma 5 del D.L. 78/2010**).

Il presidente e i componenti del consiglio di amministrazione delle società totalmente partecipate dagli enti locali hanno il diritto (**art. 1, comma 727, L. 296/2006**) al rimborso delle spese di viaggio e l'indennità di missione previste per gli amministratori locali dall'art. 84 del TUEL- Testo Unico sugli Enti Locali.

Infine, si osserva che tra le misure recentemente introdotte vi è la previsione del carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali degli "enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche". Tale partecipazione può dar luogo soltanto al rimborso delle spese sostenute e qualora siano previsti i gettoni di presenza, questi non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera (**art. 6, comma 2 del D.L. n. 78/2010**).

Inoltre, per quanto riguarda la limitazione imposta ai compensi degli amministratori, nelle società totalmente partecipate da comuni o province, e nelle società da queste controllate, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia (**art. 1, commi 725, 726 e 727 legge n. 296/2006**, come modificati dall'**art. 61 del D.L. n. 112/2008**). Con l'**art. 23-bis del D.L. n. 201/2011** come successivamente modificato dall'**art. 2 del D.L. n. 95/2012**, si è poi stabilito che i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche in società non quotate direttamente e indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni di cui all'**art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001**, nonché i trattamenti economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di

tali società, non possono essere superiori al trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione.

Si ritiene, inoltre, utile segnalare come la **Legge di stabilità 2014 al comma 554** preveda che a decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali siano obbligate a deliberare una riduzione del 30% del compenso previsto per i componenti dell'organo amministrativo nel caso in cui siano verificate entrambe le seguenti condizioni:

che tali società siano titolari di affidamenti diretti da parte di soggetti pubblici dai quali si origina una quota superiore all'80% del loro valore della produzione;

che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo.

PERSONALE, FORNITURE E AFFIDAMENTI

Alle società non quotate a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, inserite nel conto economico della P.A, si applicano le disposizioni del **D.Lgs. n. 165/2001** sul pubblico impiego che stabiliscono a carico della pubblica amministrazione divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. Inoltre, queste società si adeguano alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.

Inoltre, l'**art. 76 del D.L. n. 112/2008** e l'**art. 20 del D.L. n. 98/2011** hanno qualificato le spese di personale sostenute dalle sopra citate società come spese di personale direttamente sostenute dall'ente locale proprietario. Ciò ai fini della verifica del raggiungimento del limite di spesa oltre il quale, per il medesimo ente, opera il divieto di procedere ad assunzioni.

Tutte le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, sono poi tenute a conformarsi, per il reclutamento del personale e il conferimento degli incarichi, ai principi previsti per il personale delle amministrazioni pubbliche contenuti nell'**art. 18 del D.Lgs. n. 165/2011** sopracitato.

Un'importante modifica introdotta dalla recente **Legge di Stabilità 2014** è la sostituzione totale del comma 2-bis dell'art. 18 del **D.L. 112/2008**, relativo all'estensione alle società pubbliche. Il nuovo comma 2-bis, in estrema sintesi, prevede le seguenti novità:

è stato ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della norma, essendo stato previsto che la stessa trovi applicazione anche alle aziende speciali ed alle istituzioni. In particolare, il nuovo comma 2-bis dell'art. 18 del D.L. 112/2008 prevede che le disposizioni che stabiliscono a carico delle Amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 dei divieti o delle limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'Amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara (in passato la norma faceva riferimento solo a quelle affidatarie dirette di SPL senza gara), ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT;

è stata prevista l'estensione al personale degli organismi partecipati dei vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria;

è stato eliminato l'automatismo che prevedeva l'estensione alle società che gestiscono SPL a rilevanza economica delle limitazioni imposte alle Amministrazioni controllanti, in modo così da tenere conto delle specifiche esigenze di tali realtà. Le società che gestiscono SPL a rilevanza economica sono escluse dall'applicazione diretta dei vincoli previsti dal comma 2-bis; per queste società, l'Ente locale controllante, nell'esercizio delle prerogative e dei poteri di controllo, dovrà stabilire le modalità e l'applicazione dei citati vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive, che verranno adottate con propri provvedimenti. È stato inoltre previsto che gli Enti locali possono escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo di cui al comma 2-bis le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, scolastici, per l'infanzia, culturali; le Amministrazioni controllanti sono state maggiormente responsabilizzate nel definire le linee guida in materia di politiche del personale per gli organismi partecipati.

In materia di personale, si segnala come la Legge di stabilità 2014 ai commi 563-569 abbia introdotto la possibilità di attivare processi di mobilità del personale fra società pubbliche, elemento che appare di particolare importanza se inquadrato in un contesto come quello attuale, nel quale c'è la necessità di ricollocare le risorse umane là dove vi sono maggiori necessità.

In particolare, il legislatore prevede che dal 01/01/2014 le società controllate direttamente o indirettamente dalle PA indicate all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 o dai loro enti strumentali, possono accordarsi tra di loro per realizzare, anche senza il consenso del lavoratore, processi di mobilità di personale in relazione ai propri fabbisogni, ferme restando le garanzie per i lavoratori previste dal comma 1 e 3 dell'art. 2112 del Codice Civile.

Secondo le modalità dettate dalla norma, una volta che la società abbia rilevato eccedenze di personale ai sensi del 565, s'innesci un meccanismo che è sostanzialmente finalizzato a ridurre il costo del personale nella singola società, sia tramite riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti, che per mezzo del trasferimento di parte di essi ad altre società controllate direttamente o indirettamente dalla stessa PA.

Ai sensi del comma 567 la mobilità, oltre che a poter essere legittimamente realizzata senza il consenso del lavoratore, può addirittura portare a forme di trasferimento dei dipendenti in esubero presso altre società dello stesso tipo operanti anche al di fuori del territorio della Regione ove ha sede la società interessata dalle eccedenze di personale, previa conclusione di accordi collettivi con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Per ciò che concerne le spese per consumi intermedi, le società inserite nel conto economico consolidato della P.A. sono state, in primo luogo, assoggettate ai principi di riduzione di spesa per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni e i relativi risparmi di spesa sono destinati ad essere distribuiti tra i soci a titolo di dividendo. Si veda, al riguardo, dapprima l'[articolo 61 del D.L. n. 112/2008](#) e successivamente l'[art. 6, comma 11, D.L. n. 78/2010](#).

Le società incluse nel conto economico consolidato della P.A. a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta sono state inoltre assoggettate, con l'[art. 1, comma 7 del D.L. n. 95/2012](#), per specifici settori merceologici, alle procedure centralizzate di acquisto valide per le altre pubbliche amministrazioni, ovvero all'obbligo di ricorrere ai sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione per le PPAA. da Consip, Mepa e dalle centrali regionali di acquisto.

Una nota a parte la meritano le modifiche intervenute con la Legge di stabilità 2014 in materia di TPL e SPL.

Il comma 556 della Legge di Stabilità 2014 ha modificato l'art. 18 comma 2 lettera a) del D.Lgs. 422/1997 (c.d. "Decreto Burlando"), relativo al conferimento alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, prevedendo che le società che, in Italia o all'estero, sono destinatarie di affidamenti

non conformi al combinato disposto degli articoli 5 e 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, e la cui durata ecceda il termine del 03/12/2019, non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata alla data dell'01/01/2014.

Tale esclusione si applica anche alle società controllanti, collegate e controllate dalle precedenti, mentre non si applica alle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale. Quest'ultima previsione dovrebbe quindi consentire alle società che, ad oggi, sono ancora affidatarie dirette del servizio di poter partecipare alla procedura ad evidenza pubblica indetta per l'affidamento dello stesso.

Inoltre, il comma 559 della Legge di Stabilità 2014 ha abrogato il comma 5 e modificato il comma 6 dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011. Si tratta di un intervento volto a eliminare/modificare previsioni normative che riguardavano le società affidatarie "in house" di SPL a rilevanza economica e che non risultavano più coerenti con il nuovo testo dell'art. 18 comma 2-bis del D.L. 112/2008.

In particolare, le norme abrogate prevedevano l'estensione dei vincoli del Patto di Stabilità alle suddette società, nonché l'estensione automatica alle medesime dei divieti e delle limitazioni alle assunzioni imposte alle Amministrazioni controllanti in materia di assunzioni.

DISMISSIONI O RAZIONALIZZAZIONE

A fronte di un largo utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare da parte degli enti locali, di organismi societari per la gestione dei servizi e per l'esercizio delle attività pubbliche, come emerge chiaramente dall'indagine effettuata dalla Corte dei Conti in merito (cfr. Deliberazione Corte dei Conti Sez. delle Autonomie n. 14/ AUT/2010/FRG "Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di Comuni e Province"), il legislatore ha progressivamente messo a punto delle norme finalizzate alla riduzione e contenimento di questo fenomeno così diffuso.

In particolare, si sono adottati dei specifici limiti alla costituzione di nuove società, all'assunzione di nuove partecipazioni, nonché si è vietato il mantenimento di società da parte dei comuni piccoli e medio piccoli, che sono a livello locale i maggiori detentori di partecipazioni azionarie.

In primo luogo, si sottolinea che tutte le amministrazioni pubbliche hanno il divieto (**art. 3, comma 29, L. n. 244/2007 Legge finanziaria 2008**) di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero di assumere o mantenere - direttamente - partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È invece sempre ammessa la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni che producono servizi di interesse generale (società di gestione di SPL a rilevanza economica). La norma prevede, dunque, che tutte quelle partecipazioni che risultano vietate devono essere cedute a terzi nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica.

Entro il 31/12/2010 le Amministrazioni avrebbero dovuto cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica. Ma tale termine è stato interpretato come la data entro la quale gli enti avrebbero dovuto avviare la procedura di dismissione, ma non obbligatoriamente completarne l'iter. Quindi, entro tale termine gli Enti hanno deliberato la dismissione delle partecipazioni vietate, ma in molti casi non hanno ancora effettivamente ceduto tali partecipazioni, spesso non per inerzia, ma a causa della scarsa appetibilità di tali partecipazioni o del loro modico valore che rende antieconomica l'effettuazione di una procedura ad evidenza pubblica.

A questo proposito è intervenuta la Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, la c.d. "Legge di Stabilità 2014", che al comma 569 tenta di risolvere il problema concreto di applicazione della norma sopra ricordata, prevedendo che la cessione delle partecipazioni incompatibili con le finalità istituzionali dell'ente devono essere cedute ad evidenza pubblica entro il 30/04/2014, termine decorso il quale la partecipazione non alienata cesserà di avere ogni effetto. In tal caso, entro i 12 mesi successivi la società dovrà liquidare in denaro il valore della

quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del Codice Civile (in pratica, al valore di mercato, se lo Statuto non prevede criteri specifici).

Inoltre, le società interamente pubbliche o miste, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali non per l'esercizio dell'attività di impresa, bensì per lo svolgimento di attività strumentali all'ente ovvero per lo svolgimento esternalizzato delle funzioni amministrative dell'ente (fatta eccezione per i servizi pubblici locali e i servizi e centrali di committenza), a decorrere dal 4 gennaio 2010, devono operare esclusivamente a favore degli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale.

La finalità che si può rintracciare nelle disposizioni richiamate non è quella di limitare la libertà d'iniziativa economica degli enti territoriali e locali, ma piuttosto di imporre un esercizio delle funzioni amministrative che non risulti distorsivo della concorrenza, per evitare un'alterazione delle regole del libero mercato ed un aggravamento dei vincoli di finanza pubblica.

D'altro canto si ravvisa che la Legge di stabilità 2014 ha però abrogato alcune previsioni della c.d. "spending review" e dell'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010. In questo modo tante Amministrazioni locali non dovranno, grazie al comma 562 della Legge di Stabilità 2014 che ha abrogato i commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 dell'art. 4 del D.L. 95/2012, effettuare lo scioglimento o la privatizzazione (previsto entro il 31/12/2013) delle c.d. "società strumentali", cioè di quelle realtà che nel 2011 avevano conseguito un fatturato da prestazioni di servizi nei confronti di pubbliche amministrazioni superiore al 90% del volume complessivo dei ricavi. Sopravvivono invece, fra gli altri, i commi 7 e 8 dello stesso articolo, che sanciscono rispettivamente:

la regola secondo la quale le pubbliche amministrazioni dall'01/01/2014 acquisiscono sul mercato tramite gara i beni e servizi strumentali alla propria attività;

l'eccezione alla suddetta regola, secondo la quale a decorrere dalla stessa data l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società "in house", conformi a quanto stabilito dalla giurisprudenza comunitaria.

Dunque, con l'abrogazione di buona parte dell'art. 4 della "spending review" le società strumentali "in house" degli enti locali tornano ad avere piena legittimità ed il nostro ordinamento interno si riallinea ai principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria, secondo la quale l'in house providing è un modello organizzativo a cui le Amministrazioni pubbliche possono legittimamente ricorrere.

Inoltre, il comma 562 della Legge di stabilità 2014 ha previsto anche l'abrogazione dell'art. 9 della "spending review", cioè di quella norma che imponeva la soppressione o l'accorpamento, ovvero, in ogni caso la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, degli enti, delle agenzie e degli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data del 15/8/2012, esercitavano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, c. 2 let. p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città Metropolitane.

Un'altra importante novità introdotta dalla Legge di stabilità 2014 al comma 561 è rappresentata dall'abrogazione dell'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010, cioè di quella norma che aveva procurato diversi malumori agli amministratori locali di Comuni di piccole dimensioni. Tale norma, infatti, imponeva:

ai Comuni con meno di 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le proprie società partecipate o di cederne le quote entro il 30/09/2013 (termine che però è stato di fatto ignorato dalla maggioranza dei Comuni interessati);

ai Comuni con popolazione compresa fra 30.000 e 50.000 abitanti di mantenere la partecipazione al massimo in una sola società.

In fatto di applicazione di limitazione agli organismi strumentali in perdita sistemica, si segnala d'altro canto che la Legge di stabilità 2014 al comma 555 prevede che le società, titolari di affidamenti diretti da parte di soggetti pubblici dai quali si origina una quota superiore all'80% del loro valore della produzione e diversi dalle società che svolgono SPL, a decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, siano posti in liquidazione entro 6 mesi dalla data di approvazione del bilancio o del rendiconto relativo all'ultimo esercizio. Il mancato avvio della procedura di liquidazione determinerà la nullità di tutti gli atti di gestione assunti e la responsabilità erariale dei soci.

In tutti i casi si fa presente come il legislatore ha comunque predisposto, se non necessariamente obblighi, misure volte ad incentivare la dismissione delle partecipazioni, anche con l'obiettivo di procedere ad una maggiore liberalizzazione del settore dei servizi pubblici locali. Si ricorda, al riguardo, che – secondo la disciplina del patto di stabilità interno - costituisce parametro di virtuosità dell'ente, a decorrere dall'anno 2013, il compimento di operazioni di dismissione di partecipazioni societarie, effettuate nel rispetto della normativa vigente (**articolo 20, comma 2, lettera l), decreto legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011**). La quota assegnata a ciascun ente non può essere superiore ai proventi della dismissione effettuata e tali spese sono escluse dai vincoli del patto di stabilità (**articolo 5, decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni in legge n. 148/2011**).

Una nota finale è opportuna dedicarla al tema sia delle coperture delle perdite delle partecipate sia del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica a cui la Legge di stabilità 2014 ha dato grande rilievo.

In particolare, i commi da 550 a 552 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2014 prevedono che qualora le aziende speciali, le istituzioni o le società presentino un risultato d'esercizio o un saldo finanziario negativo, gli Enti locali soci sono obbligati ad accantonare nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla loro quota di partecipazione.

Per le sole società che svolgono SPL di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, si dovrà invece fare riferimento alla differenza tra valore e costi della produzione, così come definiti dall'art. 2425 del Codice Civile, evitando quindi di prendere in considerazione il risultato della gestione finanziaria, della gestione straordinaria e le imposte. In questo modo il legislatore ha voluto favorire questa particolare tipologia di società, caratterizzata dalla presenza di oneri finanziari, spesso di importo rilevante, dovuti al ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti.

Gli accantonamenti al fondo vincolato dovranno essere effettuati a decorrere dall'anno 2015, quindi con riferimento al risultato d'esercizio o al saldo finanziario dell'esercizio 2014. Inoltre, è previsto un meccanismo di accantonamento graduale per il triennio 2015- 2017; quindi la previsione andrà a pieno regime solo a partire dal 2018.

Il comma 553 rappresenta, invece, una decisiva inversione di marcia anche sul tema della partecipazione delle società pubbliche al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità. La norma prevede che dall'esercizio 2014 le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali devono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il perseguimento della sana gestione dei servizi, secondo criteri di economicità e di efficienza.

Per i SPL saranno individuati appositi parametri standard dei costi e dei rendimenti, mentre per i servizi strumentali occorrerà confrontarsi con i prezzi di mercato. Per tale ultima ragione, in futuro, le società strumentali non potranno più esimersi dal verificare preventivamente se i prezzi praticati agli enti soci sono più competitivi rispetto a quelli di mercato; tale circostanza, nella maggior parte dei casi, dovrebbe comunque sussistere, poiché queste società, in genere, non hanno come finalità principale quella del lucro, ma perseguono finalità pubbliche, attraverso l'erogazione di prestazioni agli enti soci e l'ottenimento di corrispettivi sufficienti a coprire i soli costi di gestione.

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

Con decreto legge n. 66 del 24/04/2014 convertito in legge n. 89 del 23/06/2014 il Governo ha affidato ad un gruppo di lavoro la realizzazione di un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali volto ad individuare specifiche misure:

per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività;

per l'efficiamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale;

per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi

In data 07/08/2014 è stato presentato un Programma di razionalizzazione delle partecipate locali noto come "PIANO COTTARELLI" che in parte e con alcune modifiche è stato recepito nella Legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

In particolare la L. 190/2014 al comma 611 "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" ha imposto agli Enti locali l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute che permetta di conseguire una riduzione entro il 31 dicembre 2015 seguendo i seguenti criteri:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) 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;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) 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.

Al comma 612 ha previsto che i Presidenti delle Province definiscano ed approvino entro il 31 marzo 2015 un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire e che tale piano corredato di un'apposita relazione tecnica sia trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato nel sito internet dell'amministrazione ai sensi del D.Lgs. 33/2013.

6. SISTEMA DEI CONTROLLI

Con l'introduzione del **Decreto Legge 174/2012** il governo Monti ha perseguito l'obiettivo di ridurre i costi della spesa pubblica, di consolidare i conti pubblici, e di garantire una migliore gestione degli Enti locali, soprattutto di quelli in maggiore difficoltà finanziaria. Il Decreto contiene, infatti, importanti novità in materia

di controlli interni per gli Enti locali comprendendo anche un regime di controlli da applicarsi alle società partecipate non quotate.

In particolare, **l'art.147 quater del T.U.E.L.** introdotto dal citato D.L. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. 213/2012, richiede all'ente locale di definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono direttamente responsabili. La norma si applica agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015. Le disposizioni non si applicano alle società quotate (da intendersi come società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati) e a quelle da esse controllate ai sensi dell'**articolo 2359 del codice civile**. Inoltre, l'ente locale deve definire preventivamente nella relazione previsionale e programmatica gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare:

- i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società;
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società;
- i contratti di servizio;
- la qualità dei servizi;
- il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Sulla base delle informazioni raccolte l'ente locale deve effettuare:

- il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate,
- l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati
- l'individuazione delle opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Infine, i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate devono essere rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.

Da alcune deliberazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti (ad es. cfr. Deliberazione n. 903/2012/INPR del 9 novembre 2012 CdC Sez. Reg. Veneto, Deliberazione n.25/2013INPR CdC Sez. Reg. Lazio) si evince come gli obblighi di controllo siano da osservarsi da tutti gli Enti locali non tanto in base a un espresso dettato normativo, bensì in ragione delle incombenze che gravano sull'Ente, per il solo fatto di essere socio pubblico del relativo organismo partecipato, garantendo in sede locale una sana gestione finanziaria mediante il rispetto degli equilibri.

L'intenzione del legislatore sembra, dunque, quella di voler raggiungere come obiettivo quello per cui ogni ente locale si adoperi concretamente, secondo la propria autonomia organizzativa, ad effettuare:

- un costante ed effettivo monitoraggio sull'andamento della società partecipata, con una verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale;
- tempestivi interventi correttivi in relazione a eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati.

Il sistema di controlli introdotto appare avere come scopo principale quello di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'Ente grazie ad un'azione preventiva di verifica e controllo da parte dell'ente locale in merito alle attività svolte dalla società. A tal proposito gli obblighi di controllo risultano assumere particolare importanza in caso di società che abbiano bilanci in perdita, per le quali si impone l'opportunità di

valutare le condizioni di natura tecnica, di convenienza economica e di sostenibilità politico-sociale che giustificano la scelta da parte dell'Ente di parteciparvi. Si ritiene, comunque, necessario rilevare che in tutti i casi l'effettività dei controlli dipende "in larga parte dalla misura della partecipazione dell'Ente alla società, riducendosi al minimo nel caso di partecipazione polverizzata ed espandendosi fino all'estremo nel caso del controllo analogo sulle società in house" (Deliberazione n.25/2013INPR CdC Sez. Reg. Lazio).

In merito al rafforzamento dei controlli sulle autonomie locali, si ritiene necessario ricordare anche l'**art. 148 del T.U.E.L** che, come modificato dalla L. 213/2012, stabilisce che il Sindaco per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ed il Presidente della Provincia devono formulare un referto semestrale ed inviarlo alle rispettive sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

La specifica misura è funzionale a verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale". La Sezione Autonomie della Corte dei Conti, ha approvato, con la Deliberazione n. 4/2013, le Linee guida e lo schema di relazione riguardanti il referto semestrale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della Provincia sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sull'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni. I termini previsti per l'invio del Referto sono rispettivamente il 30 settembre per i controlli relativi al primo semestre dell'anno in corso, ed il 31 marzo per i controlli relativi al II semestre dell'anno precedente.

Nella citata Deliberazione n. 4/2013 della Corte dei Conti si evincono le finalità di fondo del controllo introdotto dal nuovo art. 148 del TUEL, cioè:

verificare l'adeguatezza e l'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;

valutare gli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;

verificare l'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;

rilevare gli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

monitorare in corso d'anno gli effetti prodotti dall'attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;

consolidare i risultati dell'ente con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

In particolare, per gli organismi partecipati la Delibera ravvisa la necessità di rilevare "la tipologia degli organismi partecipati e del settore prevalente di attività, per conoscere l'osservanza del divieto di detenere partecipazioni in "attività non strettamente necessarie" per il perseguimento delle finalità istituzionali (art. 3, co. 27, l. 24 dicembre 2007, n. 244). Al fine di consentire il controllo sulle società partecipate non quotate ex art. 147-quater, come introdotto dall'**art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge 213/2012**, secondo criteri di graduale applicazione, la relazione previsionale e programmatica deve individuare gli obiettivi gestionali per le società partecipate, in riferimento a precisi standard qualitativi e quantitativi.

Sostiene inoltre la Corte che "L'art. 147, comma 2, lettera d), del TUEL, impone la graduale attuazione della redazione del bilancio consolidato, misura questa funzionale alla rilevazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni dell'ente. Al riguardo è anche necessario che sia regolamentata ed istituita una struttura di controllo sulle società partecipate in attuazione dell'art. 147-quater del TUEL, introdotto dall'articolo 3 del d.l. 174/2012 e sia predisposto un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, nonché la situazione contabile, gestionale ed organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

L'Ente locale dovrebbe anche garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, definendo le metodologie impiegate per misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'ente, secondo i criteri di graduale applicazione previsti dalle norme."

7. TRASPARENZA E PUBBLICITÀ

Il **Decreto Legislativo 33/2013** riguardante gli obblighi di pubblicità e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ha come obiettivo quello di rafforzare lo strumento della trasparenza, intesa come misura indispensabile per sostenere la prevenzione della corruzione, nonché di attivare una nuova forma di controllo sociale e di partecipazione attiva attraverso l'accesso da parte dei cittadini ai dati e alle informazioni inerenti l'attività della Pubblica Amministrazione.

L'ambito di applicazione di tale Decreto comprende anche le società partecipate dagli enti pubblici, che risultano essere nel contempo soggetti passivi e attivi della nuova disciplina della pubblicità istituzionale: da una parte sono destinatari passivi in quanto l'obbligo della pubblicazione di dati ed informazioni è in capo all'ente controllante, dall'altra sono destinatari attivi in quanto sono previsti degli obblighi posti in capo alle società stesse.

Il D.Lgs. 33/2013, rientra in una più ampia strategia legislativa che prende avvio dalla legge 190/2012, la quale rappresenta il primo passo verso la predisposizione di un nuovo sistema volto alla prevenzione della corruzione.

Accanto al D.Lgs. 33/2013, si pongono il D.Lgs. 39/2013, in materia di incompatibilità, il Decreto del Presidente della Repubblica 62/2013 recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Quest'insieme di interventi legislativi hanno riscritto la legislazione dell'anticorruzione spostando l'interesse dalla fase della repressione degli eventi corruttivi alla fase della prevenzione, tentando di eliminare i presupposti che consentono lo sviluppo degli avvenimenti corruttivi.

La necessità di pubblicità in soggetti formalmente privati ma operanti nella sfera pubblica quali le società partecipate, rappresenta un passo innovativo, soprattutto quando esse non sono state costituite per ottenere, a favore della pubblica amministrazione, servizi e processi produttivi migliori e a costi inferiori rispetto a quelli offerti dai privati, ma per superare i limiti sempre più stringenti della normativa pubblicistica sull'attività delle pubbliche amministrazioni o per altri motivi di carattere politico (es. la creazione di nuovi posti di sottogoverno con i consigli di amministrazione, i collegi sindacali e gli organi di revisione, l'aggiornamento delle norme del patto di stabilità e della normativa sulle assunzioni, l'affidamento di servizi senza le procedure pubblicistiche, la stabilizzazione di particolari categorie di lavoratori).

In particolare, l'**Art. 11 del D.L. 33/2013**, che riguarda gli obblighi di pubblicazione dei dati concernenti gli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, prevede che ogni Amministrazione Pubblica sia obbligata a pubblicare e aggiornare annualmente:

l'elenco degli enti pubblici, comunque siano denominati, istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione stessa o per i quali la pubblica amministrazione ha il potere di nominare gli amministratori, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

l'elenco delle società di cui si detengono direttamente quote di partecipazione anche se minoritarie indicandone l'entità, nonché le funzioni attribuite e le attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

l'elenco degli enti di diritto privato sotto il controllo della pubblica amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore della pubblica amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti sotto il pubblico controllo;

un elenco di dati relativi a ciascun soggetto sopra menzionato, quali: la ragione sociale, la misura della eventuale partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo gravante per l'anno sul bilancio della pubblica amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, i risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.

Nel caso di assenza o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti partecipati è fatto divieto di erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione controllante.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione a carico delle partecipate, la nuova normativa, all'**Art. 11**, limiterebbe gli obblighi di pubblicazione solo agli organismi partecipati che svolgano funzioni di pubblico interesse, ma la Deliberazione 65/2013, l'A.N.A.C. (ex CIVIT) ritiene che, ai sensi del combinato disposto dell'**Art. 1, comma 34** della **Legge 190/2012** e degli **Art. 11, comma 2, Art. 22, comma 3 e Art. 14** del **D.Lgs. 33/2013**, sono obbligati alla pubblicazione le società di cui le Pubbliche Amministrazioni detengono quote di partecipazione con l'eccezione solo delle società quotate in mercati regolamentari e le loro controllate. Ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione le società individuano al proprio interno i titolari di incarichi politici di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, cioè, sempre secondo l'interpretazione fornita dall'A.N.A.C., i soggetti componenti i consigli di amministrazione o l'amministratore unico.

In particolare le società, per tali soggetti, sono obbligate a pubblicare:

l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico;

il curriculum vitae;

i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica;

gli importi delle spese di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;

i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;

gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;

le dichiarazioni patrimoniali previste dall'articolo 2, della legge 441/1982 [1], nonché le attestazioni e dichiarazioni patrimoniali finali di cui all'articolo 4 della stessa legge[2], limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano.

Inoltre, gli amministratori delle società e degli enti controllati hanno l'obbligo di comunicare ai soci pubblici i dati relativi agli incarichi e al trattamento economico complessivo, in modo da mettere le amministrazioni controllanti nella condizione di pubblicare tali informazioni.

Infine, ai sensi dell'**Art. 15 del D.Lgs. 33/2013** devono essere pubblicati e aggiornati nel sito della società i seguenti dati relativi ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza:

gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;

il curriculum vitae;

i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;

i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Nel caso di soggetti esterni alla società la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, di collaborazione o di consulenza, a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione e della durata dell'incarico e dell'ammontare erogato, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

Le società debbono pubblicare e mantenere aggiornati, sui rispettivi siti istituzionali, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico.

Un aspetto importante riguarda il principio secondo cui le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza da parte delle società direttamente e indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.

Un altro elemento innovativo introdotto dal D.Lgs 33/2013 attiene al sistema di vigilanza e sanzionatorio che individua i soggetti responsabili e la tipologia delle sanzioni comminate in base alle inadempienze compiute, lasciando comunque alle amministrazioni un margine regolamentare di applicazione delle sanzioni.

II Parte - Aspetti contabili: il bilancio dell'ente locale e degli organismi partecipati

8. INQUADRAMENTO

Il mutato contesto normativo, regolamentare (si pensi ad esempio ai vincoli imposti dal patto di stabilità o alle limitazioni alla dotazione di nuovo personale nella P.A.) e sociale (si pensi all'accresciuta complessità nel tempo dei fabbisogni della collettività e conseguentemente dei servizi pubblici finalizzati a soddisfarli) hanno determinato un cambiamento della compagine organizzativa del settore pubblico, che si può sintetizzare richiamando l'avvenuto passaggio da un modello di *government* a quello di *governance*. Gli enti pubblici, cioè, hanno rinunciato al ruolo di "erogatori di servizi" a favore di quello di coordinatori e supervisori di enti terzi a cui affidare la soddisfazione dei fabbisogni della collettività. Tale cambiamento è, dunque, avvenuto grazie ad un progressivo fenomeno di "esternalizzazione dei servizi", che prevede l'affidamento di una specifica attività da parte della P.A. a terzi, i quali possono avere configurazioni differenti: aziende speciali, istituzioni, società di capitali totalmente o a prevalente capitale pubblico,

In questo nuovo modello organizzativo è evidente come il soggetto pubblico rivesta contemporaneamente il ruolo di titolare del servizio (è sua la responsabilità di dover rispondere ai fabbisogni della collettività ed è anche soggetto economico) e di azionista (non svolge direttamente l'attività ma la fa svolgere a terzi) e come, in questo duplice aspetto funzionale, risieda tutta la complessità della *governance* che deve prevedere adeguati strumenti di programmazione, controllo ed orientamento. In questo quadro assume una particolare rilevanza l'aspetto contabile, soprattutto se si considera che il bilancio del solo ente pubblico non rappresenta più l'intero valore generato in termini di servizi pubblici, ma ne restituisce solo un'immagine parziale; la necessità di applicare uno strumento come il bilancio consolidato è diventato perciò nel tempo imprescindibile, come dimostrano i diversi tentativi di una sua introduzione a livello normativo che però hanno trovato ostacoli e difficoltà nella sua messa in pratica.

Tra le ragioni maggiori di questa difficoltà si possono rintracciare tra gli altri i seguenti aspetti:

la differenza intercorrente tra la contabilità tenuta dagli enti pubblici, di natura finanziaria, e quella applicata dai soggetti a cui vengono esternalizzati i servizi, che, trattandosi per lo più di soggetti di diritto privato, seguono una contabilità di natura economico-patrimoniale;

la complessità nel definire la cosiddetta "area di consolidamento", cioè l'individuazione dei soggetti che devono essere considerati nella redazione del bilancio consolidato per l'economicità dei servizi da loro erogati e/o per la modalità di gestione intercorrente con l'ente pubblico;

la necessità di un'armonizzazione orizzontale dei principi contabili, cioè di regole comuni che possano effettivamente condurre alla redazione di un bilancio in grado di rappresentare la situazione relativa alla generazione di valore dei servizi pubblici a livello sia finanziario, sia economico, sia patrimoniale.

Per meglio inquadrare l'argomento oggetto della presente ricerca, si ritiene, dunque, utile in questo paragrafo focalizzare l'attenzione proprio sulla contabilità degli enti locali (i più attivi tra gli enti pubblici nel fenomeno dell'esternalizzazione) e delle loro partecipate ed in particolare sui temi sopra richiamati come critici, trattando, seppure in breve e senza pretesa di esaustività, alcuni macro-temi, quali:

le finalità e le ragioni della contabilità finanziaria e di quella economico-patrimoniale;

la definizione dell'area di consolidamento degli organismi partecipati;

i principi che ispirano l'armonizzazione contabile.

9. CONTABILITÀ FINANZIARIA ED ECONOMICO PATRIMONIALE

Gli enti locali adottano una contabilità di tipo finanziario, cioè basata su una competenza mista, cioè di tipo giuridico-finanziaria, per cui il criterio applicato è quello di imputazione delle operazioni "per competenza", relativo cioè alle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (rispettivamente accertamenti ed impegni), e "per cassa", per cui si assumono le variazioni monetarie (incassi per le entrate e pagamenti per le spese).

Questo tipo di contabilità pubblica, basata sul metodo della partita semplice, ha per oggetto il fondo cassa e il cosiddetto risultato di amministrazione, che rappresentano l'equilibrio tra le risorse prelevate (Entrate) e le risorse impiegate (Spese). La natura delle finalità attribuite all'ente pubblico determina, infatti, che vi sia una contabilità in cui assumano particolare importanza le rilevazioni preventive piuttosto che quelle concomitanti e consuntive. Questo è determinato dal fatto che l'azienda pubblica non opera in base alle leggi del profitto e della convenienza economica, ma programma le sue scelte in funzione del soddisfacimento dei fabbisogni collettivi, cosa che risponde ad obiettivi strategici politici e non necessariamente di economicità. Da qui deriva il fatto che il sistema contabile nella P.A. abbia assunto una funzione autorizzativa, cioè di vincolo *ex ante* alle decisioni di spesa. In questo modo è comprensibile il ruolo dato nell'ente pubblico al sistema dei documenti preventivi, ed in particolare al bilancio preventivo annuale su cui si basa il piano esecutivo di gestione del bilancio. Detto questo, non si può tener conto del fatto che sia comunque prevista negli enti locali la compresenza, a consuntivo, di documenti di contabilità finanziaria (conto del bilancio) con documenti ispirati alla contabilità generale delle imprese (conto economico, conto del patrimonio, oltre ad un prospetto di conciliazione a garanzia del collegamento tra i risultati del conto del bilancio con quelli del conto economico e del patrimonio). Quest'obbligo viene però ottemperato senza la tenuta di una vera contabilità generale in partita doppia e per lo più la modalità di impostazione scelta per rispettare tale vincolo è quella per cui nel corso dell'esercizio si effettuano le rilevazioni contabili finanziarie e solo a fine periodo ed extra contabilmente si rielaborano, si rettificano e si integrano i valori della contabilità finanziaria per costruire il conto del patrimonio ed economico, basandosi sull'ipotesi per cui le rilevazioni finanziarie siano sufficientemente adeguate e significative per il passaggio alla contabilità generale.

In verità la contabilità economico patrimoniale segue rispetto a quella finanziaria una logica diversa, basata innanzitutto sul metodo della partita doppia e avendo come finalità principale quella di fornire informazioni sull'andamento della gestione, sulla composizione e consistenza del patrimonio e sulle variazioni che questo subisce nel tempo (conto del patrimonio) e sulle cause di tali modificazioni nel tempo (conto economico). Per questo le rilevazioni che assumono particolare importanza in questo tipo di contabilità sono quelle concomitanti e consuntive che conducono a consuntivo alla definizione del risultato di esercizio. Questo significa che il sistema di rilevazione ha come oggetti principali i valori di scambio (i costi da una parte e i proventi dall'altra) e il loro effetto sul reddito d'esercizio, che misura l'economicità della gestione svolta.

Le differenze tra contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale hanno generato in questi ultimi anni un acceso dibattito tra gli esperti in materia, molti dei quali hanno proposto l'opportunità di riorientare il sistema contabile verso un modello di contabilità economico-patrimoniale, visto anche il progressivo fenomeno cosiddetto dell'aziendalizzazione della pubblica amministrazione e la necessità crescente dell'*accountability* di fronte ai cittadini. Se in questa sede non ci è possibile approfondire tale dibattito e i suoi

risvolti a livello nazionale ed internazionale, si ritiene utile menzionare almeno alcune importanti spunti che tale riflessione ha prodotto: da una parte si evidenziano i limiti informativi della contabilità finanziaria (partita semplice, focalizzazione sulle fasi formali dell'entrata e della spesa, l'assenza di scritture di rettifica) contro le potenzialità che la contabilità economico patrimoniale offre sull'andamento economico della gestione, dall'altra si mostra come sia complicata l'applicazione pratica della contabilità economica patrimoniale in una realtà pubblica in quanto non totalmente coerente con la finalità della P.A., cioè la soddisfazione dei fabbisogni collettivi in mancanza di meccanismi di mercato, di *feedback* che indirizzino l'assunzione delle decisioni ed in presenza di una limitata interdipendenza tra ricavi e costi.

Se il tema delle differenze tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è di particolare importanza nella valutazione della capacità informativa del sistema contabile dell'ente pubblico, questo diventa dirimente se si procede verso la redazione di un bilancio consolidato da parte dell'ente locale e i suoi organismi partecipati, i quali sono per lo più di diritto privato e tengono una contabilità economico-parimoniale.

10. AREA DI CONSOLIDAMENTO: IL GRUPPO PUBBLICO LOCALE

Il fatto che gli enti locali abbiano visto incrementare nel tempo non solo le loro funzioni affidategli dall'ordinamento giuridico, ma anche i bisogni espressi dalla cittadinanza ha reso necessario implementare, migliorare e modificare i servizi da erogare, considerato che l'ente locale è il soggetto politico deputato a rappresentare la propria comunità locale, a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo (cfr. art. 112, "Ordinamento delle autonomie locali"). Tale cambiamento, come già ricordato nell'introduzione di questo paragrafo, ha implicato il più delle volte l'esigenza di modificare l'assetto organizzativo degli enti locali, con il risultato che ad oggi l'ente locale è venuto ad assumere la struttura tipica di un gruppo al cui vertice vi è l'ente locale, che assolve funzioni di coordinamento, supervisione e programmazione, e alla base un insieme di organismi che, di diversa natura giuridica e con diversi gradi di autonomia rispetto all'ente locale, svolgono concretamente l'attività di erogazione di servizi a loro affidata.

In questo modo nasce quel sistema articolato di aziende che viene definito "gruppo pubblico locale", che non è altro che la rappresentazione del portafoglio di partecipazioni detenute dall'ente locale e le relazioni intercorrenti tra i diversi soggetti coinvolti. Attraverso la definizione del gruppo pubblico locale di un ente, cioè l'individuazione delle aziende sottoposte a controllo, è possibile definire la cosiddetta "area di consolidamento", cioè l'insieme dei soggetti che sono da considerarsi nel processo contabile di redazione del bilancio consolidato.

È evidente che, per procedere alla definizione dell'area di consolidamento, bisogna raccogliere tutte le informazioni relative alle partecipazioni dell'ente mediante una verifica approfondita non solo dei rapporti tra ente locale ed azienda ma anche tra quelli degli eventuali azionisti. Occorrerà individuare tutte le entità che gravitano attorno all'ente, definendo la loro natura giuridica (società pubbliche, per azioni, a responsabilità limitata, aziende speciali, istituzioni, fondazioni), ed evidenziare ad esempio le percentuali di partecipazione, le attività svolte dalle partecipate, i rapporti specifici tra ente e partecipate, distinguendo tra entità partecipate, collegate e controllate e a controllo congiunto.

Su quest'ultimo punto si evidenzia come la distinzione tra partecipate collegate, controllate e a controllo congiunto, e conseguentemente la definizione del Gruppo Economico Locale, dell'ambito di applicazione del bilancio consolidato, nonché del metodo delle procedure di consolidamento, si rifà ai principi contabili nazionali internazionali per il settore pubblico, i c.d. "IPSAS", e al principio contabile nazionale 4 dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità Pubblica degli EELL, nonché a quanto disposto dalla Legge di Riforma della Contabilità pubblica (Legge n. 196/2009) e i relativi decreti attuativi.

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

Per dare un quadro di ciò che si intende per “Gruppo pubblico locale” e cosa possa rappresentare l’area di consolidamento, si ritiene utile dare qui di seguito una breve panoramica dei principi contabili internazionali e nazionali sopra richiamati

I Principi Contabili Internazionali di interesse sono:

“IPSAS 6”: Bilancio consolidato e contabilizzazione delle partecipazioni in società controllate;

“IPSAS 7”: Contabilizzazione delle partecipazioni in società collegate;

“IPSAS 8”: Informazioni contabili relative alle partecipazioni in joint venture.

I principi sopra richiamati definiscono anche regole specifiche differenti in base alla natura dell’azienda inclusa nell’area di consolidamento e al metodo di consolidamento da adottare.

Con riferimento all’area di consolidamento:

il Principio Contabile Internazionale “IPSAS 6” impone l’obbligo di redigere il bilancio consolidato a tutte le entità del settore pubblico che esercitano un potere di controllo su altre entità economiche. Il concetto di controllo, a sua volta, viene definito come il potere di determinare le scelte amministrative e gestionali dell’entità controllata in modo da ottenerne i benefici relativi;

il Principio Contabile Internazionale “IPSAS 7” definisce collegata “un’impresa nella quale la partecipante ha un’influenza notevole e che non è né controllata né una joint venture per la partecipante”. Ed per “influenza notevole” intende “il potere di partecipare dalla determinazione delle scelte amministrative e gestionali della partecipata senza averne il controllo”;

il Principio Contabile Internazionale “IPSAS 8” definisce la joint venture come l’accordo contrattuale con il quale due o più parti intraprendono un’attività economica sottoposta a controllo congiunto.

Senza approfondire le regole e le procedure richiamate per ogni singolo metodo, si segnala in breve come, in riferimento ai metodi di consolidamento da adottare, quelli indicati dai principi contabili internazionali IPSAS sono:

il Metodo integrale (cfr. IPSAS 6), per cui gli elementi patrimoniali ed economici dei bilanci dell’Ente locale e degli enti inclusi nell’area di consolidamento vengono sommati tra di loro con la conseguente assunzione di tutte le attività, passività, costi e ricavi delle imprese consolidate al fine di mostrare la complessiva struttura del Gruppo come unica entità;

il Metodo del patrimonio netto (cfr. IPSAS 7), per cui si iscrive il valore della partecipazione nell’ente controllato al patrimonio netto. Il costo originario della partecipazione iscritto nel bilancio d’esercizio dell’Ente locale deve essere rettificato per tenere conto degli utili o delle perdite dell’ente partecipato conseguiti nei periodi successivi all’acquisizione della partecipazione, detratti i dividendi e operate le rettifiche richieste dai principi di redazione del bilancio consolidato;

il Metodo proporzionale (cfr. IPSAS 8), per cui gli elementi patrimoniali ed economici vengono consolidati in modo proporzionale alla quota di partecipazione, cosa che implica come i componenti positivi e negativi dell’ente partecipato vengano riportati pro-quota nel bilancio di gruppo, mentre i valori derivanti da rapporti infragruppo siano eliminati in proporzione alla percentuale partecipativa detenuta .

Il D.P.C.M. del 28/12/2011, relativo all’attuazione del D.Lgs. 118/2011 avente ad oggetto la sperimentazione della nuova disciplina dei sistemi contabili degli enti pubblici (si veda a questo proposito il paragrafo successivo dedicato al tema dell’armonizzazione contabile), rimanda al principio contabile da applicarsi nella redazione del bilancio consolidato. In particolare, si prevede che costituiscano il gruppo dell’amministrazione pubblica, perciò l’oggetto del bilancio consolidato stesso, qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata e anche nel caso in cui le attività svolte siano dissimili rispetto agli altri componenti del gruppo. I presupposti e le modalità di redazione e presentazione del bilancio consolidato fanno riferimento al Principio contabile n. 4 che, approvato dall’Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli EELL, definisce il concetto di “gruppo”, di “controllo”, nonché l’area e le procedure di consolidamento.

Sotto il profilo definitorio, il Principio precisa che l'espressione "Gruppo Ente Locale" designa un insieme di aziende comprendenti l'Ente locale controllante e qualsiasi eventuale ente controllato (inclusi quindi, enti che perseguono allo stesso tempo obiettivi sociali ed economici), secondo un concetto di controllo più ampio di quello adottato dal legislatore nel D.Lgs. 127/1991 all' art. 2359, comma 1, perché esteso a ricomprendere i casi in cui l'Ente locale eserciti un potere di direzione "di fatto", e non solo "di diritto". Il Principio, infatti, stabilisce che, nel rapporto fra due enti economici, il controllo si presume (salvo si dimostri che il controllo è detenuto da un terzo ente) allorché ricorra una delle seguenti condizioni, da sola o in concorso con altre:

condizioni che qualificano l'esistenza del potere, cioè nel caso in cui:

l'Ente locale abbia, direttamente o indirettamente attraverso gli enti controllati, il possesso della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea dell'altro ente;

l'Ente locale abbia il potere, assegnato o esercitato all'interno della normativa di riferimento, di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri del consiglio di gestione o di altro organo direttivo equivalente dell'altro ente e il controllo di quest'ultimo sia detenuto da tale consiglio o organo;

l'Ente locale abbia il potere di esercitare la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute del consiglio di gestione o dell'organo direttivo equivalente ed il controllo dell'altro ente sia detenuto da tale consiglio o organo.

condizioni che qualificano l'esistenza di rischi e benefici, ossia qualora:

l'Ente locale abbia la responsabilità di fatto del raggiungimento degli obiettivi dell'ente da consolidare (come accade talvolta, ad esempio, per alcune Fondazioni);

l'andamento dell'altro ente comporti riflessi positivi o negativi sulla comunità amministrata e sul bilancio dell'Ente locale.

I principi contabili internazionali (IPSAS) concordano sul fatto che il concetto di controllo trascende i rapporti di dipendenza finanziaria o la disponibilità di voti esercitabili nell'assemblea ordinaria.

La differenza più significativa rispetto ai criteri adottati dalla normativa nazionale risiede nella rilevanza attribuita a legami di tipo contrattuale che conferiscano all'Ente locale una funzione di controllo nell'ambito dei servizi pubblici, la titolarità dei quali rimane in capo all'Ente stesso. Il contratto di servizio conferisce all'Ente locale il potere di direzione dell'ente partecipato, che è così etero-diretto nel cooperare al raggiungimento di obiettivi comuni al Gruppo, a beneficio del Gruppo nel suo complesso.

Sotto il profilo metodologico, il Principio individua, quale adempimento preliminare ai fini della definizione dell'area di consolidamento, la determinazione del portafoglio di enti controllati dall'Ente locale, comprensivo di tutti quelli che intrattengono rapporti di tipo economico-finanziario e contrattuale con l'Ente locale.

Occorre, quindi, procedere all'acquisizione di tutte le informazioni, concernenti il periodo di riferimento del bilancio consolidato, funzionali all'analisi e definizione dei rapporti giuridici ed economico-finanziari infragruppo (ossia tra gli enti inclusi nel portafoglio e tra questi e l'Ente locale).

Quali fonti informative, il Principio indica i patti parasociali, lo statuto, i contratti di servizio, il bilancio di esercizio e quello consolidato, ove esistente.

Tra gli enti così individuati, occorre poi estrapolare quelli effettivamente sottoposti al controllo dell'Ente locale, ossia quelli nei cui confronti l'Ente Locale eserciti un potere effettivo tale da indirizzarne la politica di gestione e coordinarli, in una strategia comune, al perseguimento dell'interesse del Gruppo.

11. ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI DEGLI ENTI LOCALI E DEI LORO ORGANISMI

Il tema dell'armonizzazione dei sistemi contabili per il controllo della finanza pubblica è ormai da tempo al centro di molti dibattiti, considerato un contesto come quello attuale caratterizzato da una proliferazione dei centri di spesa, una tendenza al federalismo, dall'assoggettamento a obblighi sempre maggiori derivanti dal patto di stabilità interno, nonché da un'istanza sempre crescente di *accountability* pubblica.

Per dare il quadro normativo di riferimento nel quale l'attuale processo di riforma della contabilità pubblica si inserisce, si ricorda:

la L. n. 196/2009, che introduce l'armonizzazione contabile e il bilancio consolidato per le amministrazioni pubbliche;

la legge di attuazione del federalismo fiscale L. n. 42/2009, che introduce l'armonizzazione contabile e il bilancio consolidato per le regioni, province autonome ed enti locali.

Entrambi i testi normativi hanno previsto l'emanazione di successivi decreti attuativi e di sperimentazione:

il D.Lgs. n. 91/2001 in attuazione dell'armonizzazione contabile e del bilancio consolidato per le amministrazioni pubbliche,

il D.Lgs. n. 118/2001 in attuazione dell'armonizzazione contabile e del bilancio consolidato per le autonomie locali;

il DPCM di sperimentazione del 28/12/2011, con l'introduzione del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (Allegato 4 del DPCM);

il D.L. n. 174, 10/10/2012, convertito con L. 07/12/2012, n. 213.

I testi di legge e i regolamenti (sotto la norma legislativa) che, prima ancora del processo di riforma avviato nel 2009, avevano in qualche modo posto un richiamo ai temi del consolidamento dei conti e del bilancio consolidato sono i seguenti:

il "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali" (D.Lgs. 267/2000) agli artt. 152, comma 2, e 230, comma 6;

i Principi contabili nazionali emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità: OIC 17;

i Principi contabili internazionali (IAS/IFRS) per il settore privato: IAS 27;

i Principi contabili nazionali per gli Enti locali emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali: Principio contabile 4;

i principi contabili internazionali per il settore pubblico: IPSAS 6, IPSAS 7, IPSAS 8.

I testi normativi sopra richiamati definiscono un processo di armonizzazione che, attualmente in via di sperimentazione e a partire dal 01/01/2015 obbligatorio *ex lege* (con possibili modifiche attuative), si applicherà a tutte le amministrazioni pubbliche e che si baserà principalmente su criteri quali:

l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;

l'adozione di schemi di bilancio comuni ed articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale;

l'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;

affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria (che comunque si conferma essere il sistema contabile principale e fondamentale) di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione.

Gli strumenti di applicazione dell'armonizzazione contabile sono:

i principi contabili generali e applicati, tra cui si ricordano tra gli altri la "significatività e rilevanza" dei dati contabili, la "comparabilità e verificabilità" delle informazioni nel tempo e tra gli enti, la "prevalenza della

sostanza sulla forma”, nonché i principi applicati della “competenza finanziaria potenziata”, per il quale accertamenti ed impegni vanno registrati al momento in cui l’obbligazione viene perfezionata e vanno imputati all’esercizio in cui scadono, e della “competenza economico patrimoniale”, per il quale viene adottato un sistema contabile integrato per la rilevazione unitaria dei fatti gestionali;

il piano dei conti integrato, un sistema uniforme di scritturazione contabile che si basa su una codifica dei fatti gestionali e raccorda al IV livello di questa articolazione le operazioni della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale;

gli schemi comuni di bilancio, che si basano su una nuova classificazione delle entrate (articolate in Titoli, Tipologie e Categorie) e delle spese (articolate in Missioni, Programmi, Macroaggregati di Titoli e Capitoli) per aggregati omogenei,

il consolidamento dei conti, che prevede la redazione del bilancio consolidato da parte degli enti locali con i propri enti ed organismi strumentali, partecipati, controllati;

il piano degli indicatori di bilancio, che, sebbene il sistema sia ancora in via di definizione, ha come finalità quella di rappresentare in modo sintetico gli obiettivi della gestione e misurare i risultati raggiunti, monitorare la quantità e qualità dei servizi forniti.

Come si può evincere da quanto sopra descritto, ciò che si cerca di garantire con il nuovo sistema contabile è offrire una conoscenza adeguata dei fatti gestionali in una visione sistemica da un triplice punto di vista, quello finanziario, economico e patrimoniale, nonché permettere una “conoscenza consolidata” dei risultati delle gestioni relative ai conti delle partecipate.

A questo proposito, visto il tema affrontato nel presente report, si ritiene opportuno dare in questo paragrafo un breve quadro di quali siano gli elementi principali del bilancio consolidato alla luce dei nuovi principi contabili previsti dall’armonizzazione.

Se il “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” prevede genericamente la possibilità di “compilare un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne” (cfr. art. 152 comma 2 ed art. 230 comma 6 del D.Lgs n. 267/2000), il D.P.C.M del 28/12/2011 all’art. 19.comma 1 stabilisce con obbligatorietà che “gli enti in sperimentazione redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato”. Il principio contabile da applicarsi, richiamato nel testo della norma, è quello contenuto nell’Allegato 4 del D.P.C.M. e definisce le regole operative, tecniche e contabili che devono essere seguite per redigere il bilancio consolidato, come già brevemente accennato nel paragrafo precedente.

I principali caratteri del principio emanato per il bilancio consolidato fanno riferimento ai seguenti aspetti: definizione di Gruppo pubblico ed individuazione dell’area di consolidamento, che vedono l’applicazione di una nozione di controllo di diritto e di fatto indipendente dalla tipologia di partecipazione diretta o indiretta al capitale dell’organismo controllato, cosa per cui la sola sussistenza del “diritto a esercitare un’influenza” nei confronti degli organismi partecipati obbliga ad inserirli nell’area di consolidamento (cfr. paragrafo precedente);

operazioni di consolidamento, che prevedono le indicazioni relative all’elaborazione del bilancio consolidato, all’identificazione delle quote di pertinenza di terzi e infine alla vera e propria attività di consolidamento secondo il metodo di integrale, del patrimonio netto o proporzionale a seconda dell’entità da consolidare (cfr. paragrafo precedente);

schemi di bilancio, che, in grado di mantenere separate le peculiarità del Gruppo Amministrazione Pubblica, sono strutturati nello Stato Patrimoniale, per evidenziare le variazioni del patrimonio, nel Conto Economico, per rappresentare sia le cause di tali variazioni sia il risultato economico, ed in una Nota integrativa.

La redazione del bilancio consolidato, che viene considerata da tutti laboriosa e da molti inutile, potrebbe rappresentare in verità un'occasione da cogliere da parte degli enti locali nei processi di modernizzazione, di constatazione dei livelli qualitativi di servizi resi dalle partecipate nonché delle conseguenze delle scelte strutturali effettuate dagli amministratori al momento della costituzione dei relativi organismi, anche in conformità ai principi enunciati con la riforma dei controlli interni contenuta nel D.L. 174/2012.

Sono però altrettanto da segnalare le difficoltà concrete che gli enti incontrano/incontreranno nella predisposizione del consolidato, sia per le carenze quantitative e qualitative di risorse umane e della necessaria organizzazione interna (maggiormente accentuata negli enti di piccole dimensioni), sia per le difficoltà di comunicazione fra le società partecipate e gli enti loro soci, dipendenti in parte dalle sensibilità degli amministratori delle due strutture e, maggiormente, dalle carenze normative mai colmate eccedendo le quali, spesso, le partecipate negano o ritardano l'accesso ai dati necessari.

Al riguardo sarebbe opportuna l'approvazione di apposite norme o linee guida suscettibili di mettere gli operatori nella condizione di superare queste difficoltà e di escludere, fra l'altro, sulla base di una fonte normativa, il consolidamento delle partecipate cui l'ente partecipa in modo molto limitato.

III Parte – Gli Organismi partecipati della Provincia della Spezia

12. INQUADRAMENTO

Per la redazione di questo piano operativo di razionalizzazione delle partecipate dell'Ente, si è impostato un lavoro di studio ed analisi sul portafoglio delle attuali partecipazioni con la redazione di un repertorio di schede informative (cfr. All. 2).

I documenti redatti consentono di sostenere che le politiche di razionalizzazione previste da parte dei decision maker dell'ente e che consistono nell'alienazione di tutte le partecipazioni eccetto la partecipazione in A.T.C. S.P.A. società che opera nel campo della mobilità e dei servizi ad essa collaterali e quindi utile per il perseguimento della funzione fondamentale prevista al comma 85 lett. b) della Legge n. 56 del 07/04/2014 sono coerenti con gli obblighi di legge.

13. ORGANISMI PARTECIPATI DALL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DELLA SPEZIA

L'Amministrazione Provinciale della Spezia partecipa attualmente ad organismi che risultano essere eterogenei per forma giuridica, per valore della partecipazione, per tipologia di attività produttiva svolta.

Il Consiglio Provinciale con Deliberazione n. 155 del 28/12/2010 ha effettuato una ricognizione delle proprie partecipazioni al fine di ottemperare a quanto previsto dalla L. n. 244 del 24/12/2007, Finanziaria 2008, la quale, all'art. 3 comma 27, prevede il divieto di costituire o mantenere società aventi per oggetto attività non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Rispetto alla ricognizione svolta nel 2010, attualmente la compagine delle partecipazioni risulta variata per: lo scioglimento e la liquidazione avvenuta o in corso di alcuni organismi partecipati, quali: G.A.L. "Gruppo di Azione Locale delle aree rurali della Provincia Della Spezia", "La Spezia Arti Visive", Sistema turistico locale "Golfo dei Poeti, Val di Magra, Val di Vara", "Fondazione Province Nord-Ovest", "Spedia Agenzia per lo sviluppo economico locale S.p.A.";

la cessazione di Cooperfidi Soc. coop. e la sua fusione in Rete Fidi Liguria S.C.P.A., di cui quindi l'Amministrazione a partire dal 2013 ha acquisito la partecipazione per importo pari al valore nominale del capitale precedentemente versato per Cooperfidi Soc. coop.;

la fusione di ARRED S.p.A. in IRE S.p.A.;

l'avvenuta partecipazione a tre nuovi organismi: la Fondazione Scuola interregionale di Polizia provinciale Locale, la Fondazione Partecipazione – ITS Area Tecnologica e l'Agenzia Regionale per il trasporto pubblico locale S.p.a. – A.T.P.L. Liguria S.p.a.

A tal proposito si ritiene utile fornire quanto pubblicato sul sito della Provincia nella Sezione "Amministrazione Trasparente" come rappresentazione della compagine delle partecipate al 31/12/2014, secondo una suddivisione degli organismi partecipati in due tipologie, "Società partecipate" ed "Enti di diritto privato partecipati", così come richiesto dal D.Lgs. n. 33/2013.

"Rappresentazione grafica delle partecipazioni della Provincia della Spezia"

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI



RAPPRESENTAZIONE GRAFICA SOCIETA' PARTECIPATE DALLA PROVINCIA DELLA SPEZIA



RAPPRESENTAZIONE GRAFICA ENTI DI DIRITTO PRIVATO PARTECIPATI DALLA PROVINCIA DELLA SPEZIA



Fonte: Sito della Provincia della Spezia <http://www.provincia.sp.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6338>

L'attività di ricerca informativa svolta sugli organismi partecipati ha condotto ad evidenziare alcuni aspetti che si ritengono cruciali nella gestione delle partecipate, sia a livello normativo sia a livello contabile, coerentemente con quanto emerso nello studio condotto nella I e II Parte del presente report.

Qui di seguito si restituiscono in breve alcune considerazioni finali in merito a quanto evidenziato:

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

SINTESI ESITO ANALISI SVOLTA DELLE PARTECIPAZIONI DELLA PROVINCIA DELLA SPEZIA

ASPETTI NORMATIVI - cfr. Parte I

Descrizione aspetti normativi considerati	Sintesi dell'esito dell'analisi svolta
Riduzione delle spese: amministratori, personale, forniture	Su n. 22 organismi partecipati, solo in n. 7 di questi risulta essere presente un membro di rappresentanza dell'Ente nel CdA e solo in n. 2 casi è previsto un trattamento economico di importo non rilevante. Non ci sono casi di personale dell'Ente impiegato in organismi partecipati. L'onere gravante sul Bil. di previsione 2013 risulta essere pari a € 429.917,00, che per l'81,56% è riconducibile ad un unico organismo partecipato e va a finanziare l'accordo di programma nei confronti del gestore del TPL.
Obbligo di dismissioni o privatizzazione di società	In merito alla congruenza delle attività erogate dalle partecipate rispetto alle funzioni provinciali è da segnalarsi che le partecipazioni in A.T.C. S.P.A. A.T.P. Azienda Trasporti Provinciali S.p.a. e Agenzia Regionale per il Trasporto Pubblico Locale S.p.a. società che operano nel campo della mobilità e dei servizi ad essa collaterali sono utili per il perseguimento della funzione fondamentale prevista al comma 85 lett. b) della Legge n. 56 del 07/04/2014 e coerenti con gli obblighi di legge così come le partecipazioni nell'Azienda Agricola Dimostrativa S.r.l. e nel Centro Agroalimentare Levante ligure e lunigiana S.r.l. in considerazione delle funzioni conferite dai Comuni in materia di agricoltura che vedono la Provincia della Spezia capofila del "GAL Provincia della Spezia"
Sistema dei controlli	Non viene prodotto un bilancio consolidato delle partecipate e non si attua quanto previsto dall'art. 147-quater del D.Lgs n. 267/2000, valutando le partecipazioni della Provincia non riconducibili al caso "dell'influenza notevole" o del "controllo" di fatto o di diritto.
Trasparenza e pubblicità	Vengono applicate le disposizioni previste dal D.Lgs 33/13 da parte dell'Ente controllante, ma si ravvisa l'opportunità di sollecitare gli enti partecipati a ottemperare gli obblighi di trasparenza e pubblicità per quanto di loro competenza.

ASPETTI CONTABILI - cfr. Parte II

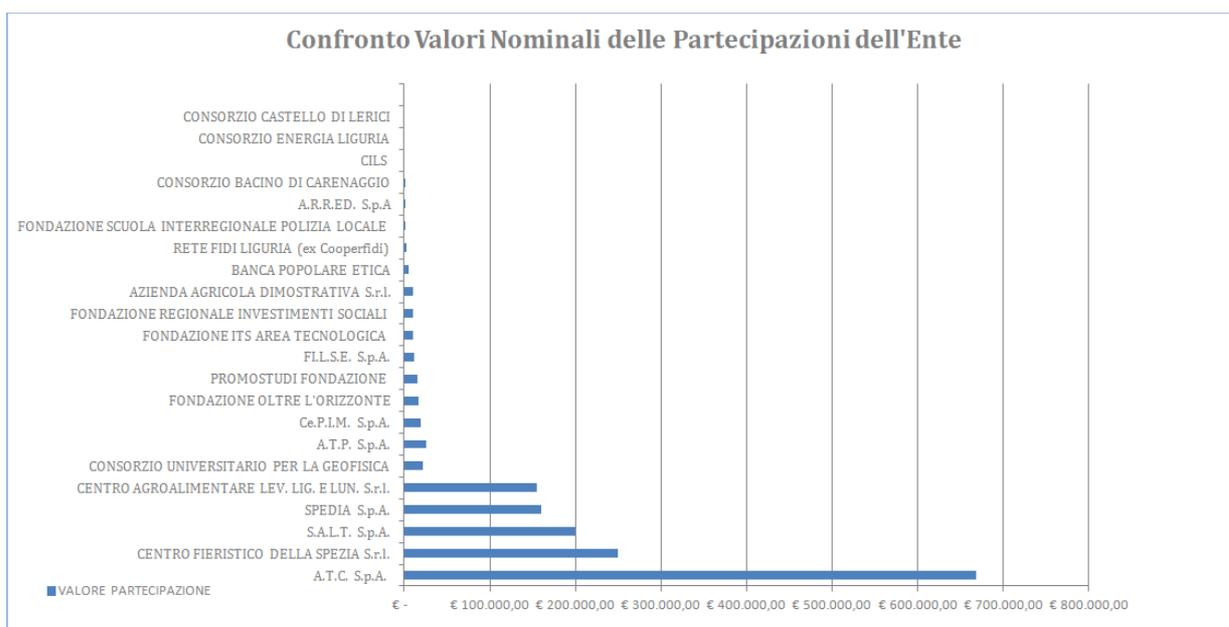
Descrizione aspetti contabili considerati	Sintesi dell'esito dell'analisi svolta
Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale	N. 17 organismi partecipati hanno una contabilità economico-patrimoniale e solo n. 5 di tipo finanziaria.
Area di consolidamento	Si sono raccolti dati ritenuti utili per contribuire ad una valutazione e definizione del Gruppo Pubblico Locale dell'Ente, limitandosi a svolgere solo un lavoro di tipo propedeutico all'individuazione dell'area di consolidamento. Utilizzando i dati raccolti, si è proceduto ad una valutazione dell'economicità di alcune attuali partecipazioni.
Armonizzazione dei sistemi contabili degli EELL e dei loro	La Provincia della Spezia non rientra tra gli enti sperimentatori del Bilancio armonizzato.

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

organismi

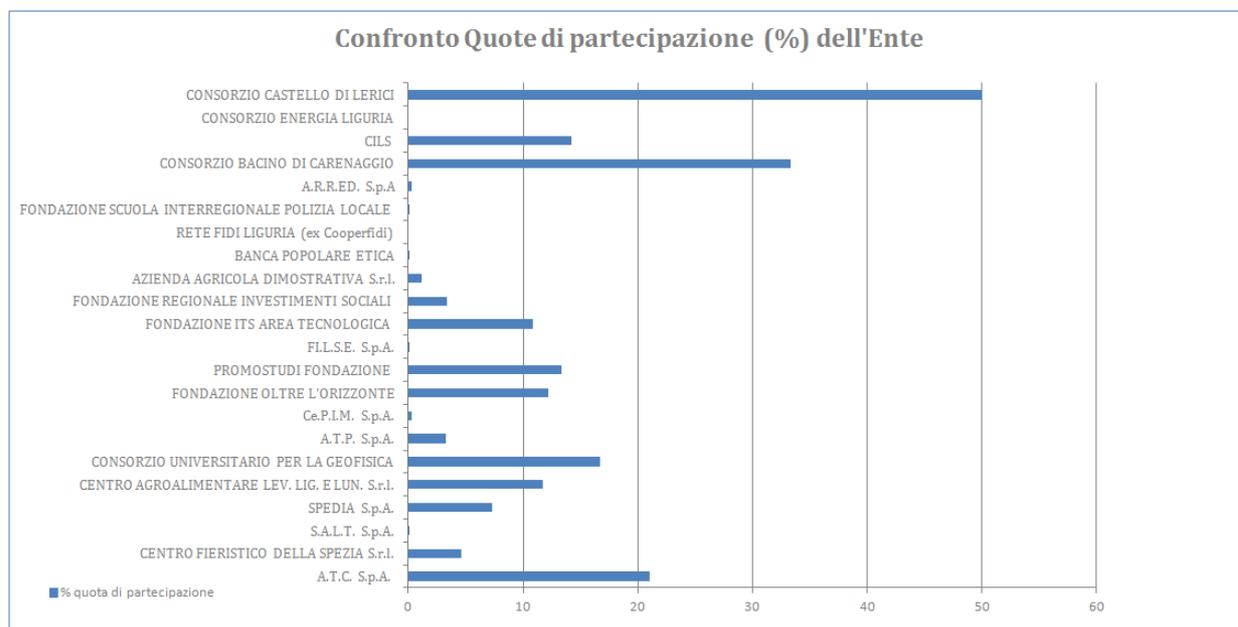
Si è ritenuto opportuno prendere in esame anche alcuni parametri indicatori della solidità e della redditività delle partecipazioni, tenendo conto del livello differenziato della misura di partecipazione esercitata dall'Amministrazione provinciale nei confronti degli organismi considerati.

A tal proposito si restituisce qui di seguito un grafico riportante le diverse misure di partecipazione detenute dalla Provincia della Spezia (in alcuni casi trattandosi di fondazione consorzi non è stato possibile chiarire il valore nominale della quota di partecipazione).



Nota Bene: il grafico riporta solo le partecipazioni per le quali si disponeva del valore nominale di partecipazione

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI



Nota Bene: il grafico riporta solo le partecipazioni per le quali si disponeva del valore % di partecipazione

Nella raccolta e ricerca dei principali dati economici, finanziari e patrimoniali sono stati considerati quelli che possono essere utili soprattutto a valutare principalmente tre fenomeni:

la liquidità, per valutare il grado di solvibilità finanziaria dell'azienda;

la solidità patrimoniale, per evidenziare il grado di copertura degli impieghi fissi e il grado di indipendenza finanziaria dal capitale di debito;

la redditività, per consentire di valutare se le risorse investite nell'azienda sono remunerate o meno.

I principali dati economici, finanziari e patrimoniali raccolti, sono i seguenti:

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

PRINCIPALI DATI ECONOMICI, FINANZIARI, PATRIMONIALI

DENOMINAZIONE DATO INFORMATIVO RACCOLTO	TIPO DI INDICATORE	DESCRIZIONE
Capitale sociale	Indicatore di solidità patrimoniale	Rappresenta il capitale conferito dai soci al momento della costituzione dell'impresa
Num. azioni o quote societarie		Esprime il numero delle azioni o quote societarie dell'organismo considerato
Valore nominale		Esprime il valore della quota del <u>capitale sociale</u> rappresentato da ogni singola azione
Patrimonio netto	Indicatore di solidità patrimoniale	<p>Rappresenta la misura dei mezzi propri investiti dall'imprenditore o dai soci.</p> <p>Da un punto di vista contabile è rappresentato dalla differenza tra attività e passività dello stato patrimoniale.</p> <p>Da un punto di vista finanziario rappresenta la fonte di finanziamento interna.</p> <p>Da un punto di vista concreto rappresenta l'effettiva ricchezza di competenze dei soci, ricchezza che si ricava dalla liquidazione dell'attivo e dopo aver rimborsato il passivo.</p>
Valore produzione	Indicatore di redditività	<p>Il valore della produzione, inserito nel CE, rappresenta ciò che l'impresa produce nel corso di un esercizio. Può trattarsi di:</p> <ul style="list-style-type: none">• ricavi dalla vendita di prodotti o di servizi ossia dell'attività tipica dell'impresa,• incremento di valore di prodotti o di semilavorati in corso di produzione o di prestazioni di servizio in corso,• incremento di valore delle immobilizzazioni effettuato con mezzi propri.
Risultato operativo	Indicatore di redditività	È l'espressione del risultato aziendale prima delle <u>imposte</u> e degli oneri finanziari. esprime il <u>reddito</u> che l'azienda è in grado di generare prima della remunerazione del capitale, comprendendo con questo termine sia il capitale di terzi (indebitamento) sia il <u>capitale proprio (patrimonio netto)</u> .

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

Margine operativo lordo	Indicatore di redditività	Indica il risultato lordo della gestione ordinaria della società, ossia i ricavi meno i costi, senza prendere ancora in considerazione gli oneri/interessi finanziari, gli ammortamenti e le imposte. In particolare, indica se l'impresa possiede la capacità di creare ricchezza tramite la gestione operativa.
Utile/Perdita esercizio	Indicatore di redditività	Differenza tra <u>ricavi</u> e <u>costi</u> , se tale differenza è positiva (in caso contrario si parla di differenza tra costi e ricavi, definita <u>perdita</u>)
Quote di partecipazione dell'Ente	Indicatore misura della partecipazione dell'Ente	Rappresenta la quota di partecipazione, espressa in percentuale, detenuta dall'Amm. Prov.
Num. azioni o quote societarie possedute dall'ente	Indicatore misura della partecipazione dell'Ente	Rappresenta il numero delle azioni o quote societarie detenute dall'Amm. Prov.
Valore nominale della quota di partecipazione posseduta	Indicatore misura della partecipazione dell'Ente	Esprime il valore della quota del <u>capitale sociale</u> rappresentato dalle azioni o quote societarie detenute dall'Amm. Prov.
Onere gravante sul Bilancio	Indicatore misura della partecipazione dell'Ente	Esprime l'onere rappresentato dalla partecipazione considerata che grava sul bilancio dell'esercizio indicato nella scheda

Per dare un'agevole e immediata lettura dei dati raccolti ed analizzati nell'attività di ricerca e studio, se ne propone una visualizzazione sinottica, segnalando che alcuni dati non vengono indicati o perché non previsti per la tipologia di partecipata oppure perché non si è riusciti ad acquisirli per tempo durante il periodo di ricerca a disposizione. In particolare, si segnala che si sono riscontrate delle difficoltà di acquisizione dei dati sia rispetto a quelle società cooperative che per loro natura hanno una situazione molto dinamica nella compagine societaria sia rispetto agli "Enti di diritto privato partecipati" dei quali non si sono ricevuti dati informativi ed integrativi in merito.

Ulteriori informazioni di dettaglio possono essere tratte dalle schede informative appositamente redatte e che si trovano in allegato al presente documento (cfr. All. 2 "Schede informative").

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

QUADRO SINOTTICO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI DELLA PROVINCIA DELLA SPEZIA (DATI AL 31/12/2013)

RAGIONE SOCIALE	TIPOLOGIA ORGANISMO PARTECIPATO SECONDO IL D.LGS. 33/2013	MISURA DELLA PARTECIPAZIONE	<u>VALORE DELLA PARTECIPAZIONE</u> <i>(in ordine decrescente, se dato a disposizione)</i>	ONERE GRAVANTE SUL BIL. PROV. DI PREVISIONE 2013	DESCRIZIONE ATTIVITA'	COLLEGAMENTO ALLE FUNZIONI ISTITUZIONALI DELL'ENTE**
A.T.C. Azienda trasporti consortile S.p.A.	Società partecipata	21,04%	€ 669.008,40	€ 0,00	La società ha per oggetto la progettazione, la realizzazione e la gestione di sistemi, servizi, impianti e prodotti per il trasporto di merci e persone ivi incluso l'esercizio del noleggio nonché servizi connessi.	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 d) viabilità e trasporti
CENTRO FIERISTICO DELLA SPEZIA S.r.l.	Società partecipata	4,64%	€ 250.000,00	€ 14.250,00	Gestione del Centro Fieristico della Spezia e specificatamente la gestione dei beni mobili ed immobili del Centro.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
S.A.L.T. Società autostrada ligure toscana S.p.A.	Società partecipata	0,125%	€ 200.000,00	€ 0,00	Progettazione, costruzione ed esercizio delle autostrade Sestri Levante - Livorno, con diramazione Viareggio -Lucca e Fornola -La Spezia ad essa assegnate in concessione.	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 d) viabilità e trasporti
SPEDIA Agenzia per lo sviluppo economico locale S.p.A. (in corso di liquidazione)	Società partecipata	7,27%	€ 159.766,00	€ 0,00	Promozione e contributo alla realizzazione della ripresa del tessuto socio-economico- produttivo del comprensorio della Spezia attraverso il coordinamento e la promozione di iniziative atte a sostenere l'occupazione, il processo di trasformazione e lo sviluppo dell'area in questione.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
CENTRO AGROALIMENTARE LEVANTE LIGURE E LUNIGIANA S.r.l.	Società partecipata	11,73%	€ 154.936,80	€ 0,00	Gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Pallodola- Sarzana.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

CONSORZIO UNIVERSITARIO PER LA GEOFISICA	Enti di diritto provati partecipati	16,67%	€ 21.744,30	€ 0,00	Promozione della ricerca e dell'alta formazione delle discipline geologiche e fisiche applicate allo studio del pianeta con particolare riferimento all'ambiente marino.	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 a) tutela e valorizzazione dell'ambiente Art. 19 T.U.E.L. c. 2
A.T.P. Azienda trasporti provinciale S.p.A. (in concordato preventivo)	Società partecipata	3,30%	€ 26.161,20	€ 65.000,00	Gestisce il servizio di trasporto pubblico dei territori "Bacino G" e "Bacino T" della provincia di Genova, promuovendo lo sviluppo locale del territorio.	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 d) viabilità e trasporti
Ce.P.I.M. Centro Padano Interscambio Merci S.p.A.	Società partecipata	0,29%	€ 19.177,92	€ 0,00	Operazioni dirette alla realizzazione di un centro interscambio merci che consenta la ricezione, la custodia, la manipolazione e lo smistamento di merci, nonché le attività di spedizione.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
FONDAZIONE OLTRE L'ORIZZONTE Onlus	Enti di diritto provati partecipati	12,195%	€ 17.000,00	€ 0,00	Intervento socio-sanitario e di solidarietà sociale diretto ad affiancare e sostituire il sostegno familiare nelle situazioni di presenza di persone disabili. La fondazione persegue iniziative aventi esclusive finalità di solidarietà sociale relative ai settori di assistenza sociale e assistenza socio-sanitaria.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
PROMOSTUDI FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE PER LA PROMOZIONE DEGLI STUDI UNIVERSITARI DELLA SPEZIA	Enti di diritto provati partecipati	14,85%	€ 15.000,00	€ 350.667,00	Promozione, istituzione, organizzazione e gestione di corsi universitari e di iniziative formative di livello universitario e post- universitario.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
F.L.L.S.E. Finanziaria ligure per lo sviluppo economico S.p.A.	Società partecipata	0,048%	€ 11.793,60	€ 0,00	Rappresenta l'organismo regionale a sostegno dello sviluppo economico e della piccola e media impresa.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE - ITS AREA TECNOLOGICA	Enti di diritto provati partecipati	10,87%	€ 10.000,00	€ 0,00	Costituzione dell'istituto Tecnico Superiore Its Area Tecnologica: Nuove Tecnologie per Il Made In Italy – Settore: Meccanico/Navalmecanico - cantieristica e nautica da diporto. La fondazione persegue le finalità di promuovere la diffusione della cultura tecnica e scientifica, di sostenere le misure per lo sviluppo dell'economia e le	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 i) istruzione sec. sup., formazione prof. attribuiti da Stato o Reg. Art. 19 T.U.E.L. c. 2

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

politiche attive del lavoro.

FONDAZIONE REGIONALE INVESTIMENTI SOCIALI	Enti di diritto provati partecipati	3,36%	€ 9.996,00	€ 0,00	Predisposizione di immobili da destinare all'attività di cooperative di produzione e lavoro preferibilmente organizzate in forma consortile e ad alta intensità occupazionale di soggetti svantaggiati, purchè aventi finalità sociale e senza perseguimento di fine di lucro.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
AZIENDA AGRICOLA DIMOSTRATIVA S.r.l.	Società partecipata	1,16%	€ 9.830,00	€ 0,00	Gestione fondi agricoli da destinare ad attività agricole e zootecniche dimostrative e sperimentali	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
BANCA POPOLARE ETICA - S.c.p.a.	Società partecipata	0,02%	€ 5.145,00	€ 0,00	Istituto creditizio le cui attività ed obiettivi si ispirano ai principi della finanza etica, intesa come strumento di gestione del risparmio finalizzato allo sviluppo dell'economia civile (sociale e no-profit).	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
FONDAZIONE SCUOLA INTERREGIONALE DI POLIZIA LOCALE	Enti di diritto provati partecipati	0,1404%		€ 1.000,35	Il fine della Fondazione è rispondere alle esigenze di formazione della Polizia locale del territorio regionale, estendendo la propria azione all'intero ambito nazionale. L'esperienza della SPL si ispira ai principi di servizio e prossimità ai cittadini, con l'obiettivo di rispondere più efficacemente alla domanda di regolazione della vita sociale e di sicurezza delle comunità locali.	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 e) protezione flora, fauna, riserve naturali Art. 19 T.U.E.L. c. 2
CONSORZIO BACINO DI CARENAGGIO	Enti di diritto provati partecipati	33,33%	€ 258,23	€ 0,00	Gestione del bacino di carenaggio.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2

PARTECIPATE ED ENTI LOCALI

C.I.L.S. Cooperativa Sociale Onlus S.c.a.r.l.	Società partecipata	14,10%	€ -	€ 0,00	Opera per l'inserimento lavorativo e sociale delle persone svantaggiate.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
CONSORZIO CASTELLO DI LERICI	Enti di diritto provati partecipati	50,00%		€ 0,00	Realizzazione e gestione di un museo geo-paleontologico e delle attività culturali connesse.	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 c) valorizzazione dei beni culturali
CONSORZIO ENERGIA LIGURIA	Enti di diritto provati partecipati	2,2%		€ 0,00	Acquisto energia elettrica e del gas necessari a soddisfare i fabbisogni dei consorziati alle migliori condizioni reperibili sul mercato nazionale e/o estero.	Art. 19 T.U.E.L. c. 2
AGENZIA REGIONALE PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE S.P.A. - ATPL Liguria S.P.A.	Società partecipata	6,43%	€ 25.720,00 (CAPITALE DA VERSARE)		Supporto alla Regione e agli Enti locali nelle attività previste dalla Legge Regionale n. 33/2013 in materia di trasporto pubblico locale	Art. 19 T.U.E.L. c. 1 d) viabilità e trasporti

Allegati – Bibliografia

14. ALLEGATI

“All_1_ModelloSchedaPartecipate.pdf”

“All_2_SchedePartecipate.pdf”

15.

16. BIBLIOGRAFIA

17. TESTI CONSULTATI

Airoldi G., Brunettio G, Coda V. (2005) “Corso di economia aziendale” (Il Mulino)

Campobasso M. (2011) “Diritto Commerciale” (Utet)

Borgonovi E. (2011) “Management delle istituzioni pubbliche” (Egea)

Anessi Pessina E., Cantù E. (2007) “Contabilità e bilancio negli enti locali” (Egea)

Puddu L, Di Russo D. (2013) “Il bilancio consolidato degli enti locali”

18. RISORSE INTERNET

Altalex - Quotidiano di informazione giuridica - www.altalex.com

Normattiva - Banca Dati Normativa - www.normattiva.it

[Arconet - Ragioneria Generale dello Stato](http://www.rgs.mef.gov.it) - www.rgs.mef.gov.it

Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie locali - www.corteconti.it

[Camera dei Deputati - Dossier di documentazione](http://www.camera.it/leg17/298) - www.camera.it/leg17/298

