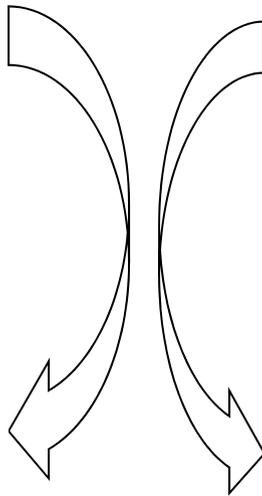


***I CONTROLLI DELLA CORTE DEI  
CONTI SULLE SOCIETA' DI  
SERVIZI PUBBLICI LOCALI***

**LIMITAZIONI** per le Società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle **Regioni** ed **Enti Locali** che hanno quale attività la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali Enti **con esclusione dei servizi pubblici locali**

Operare con gli Enti  
costituenti, partecipanti o  
affidanti

Non possono partecipare ad  
altre Società ed Enti aventi  
sede nel territorio nazionale

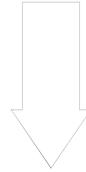


Non possono svolgere  
prestazioni a favore di altri  
soggetti pubblici o privati,  
né in affidamento diretto né  
con gara

Devono avere un oggetto  
sociale esclusivo

## Le Società interessate

cessano le attività non  
consentite



possono essere cedute,  
nel rispetto delle  
procedure ad evidenza  
pubblica, a terzi

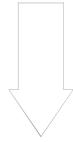
possono essere scorporate  
anche costituendo una  
separata Società

**Scadenza 4 gennaio 2010**



i contratti relativi alle attività non cedute o scorporate  
perdono efficacia

Le Società controllate direttamente e indirettamente



dalle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs  
165/2001

che nel 2011 hanno realizzato a favore delle PA prestazioni di  
servizi per un volume di affari superiore al 90%

devono essere



sciolte entro il 31 dicembre  
2013

alienate totalmente le  
partecipazioni con  
procedura ad evidenza  
pubblica entro il 30 giugno  
2013

sciolte entro il 31 dicembre 2013



atti e operazioni esenti da imposizione fiscale ad esclusione  
dell'IVA e le imposte ipotecarie e di registro sono a tassa  
fissa

alienate totalmente le partecipazioni con procedura ad evidenza pubblica entro il 30 giugno 2013



contestuale assegnazione del servizio per 5 anni non rinnovabili dal 1° gennaio 2014

Bando di gara



Elemento rilevante di valutazione dell'offerta la tutela occupazionale

Se l'Amministrazione non procede allo scioglimento o alienazione



Le Società dal 1° gennaio 2014 non possono



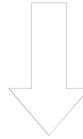
Ricevere affidamenti  
diretti di servizi

Fruire del rinnovo di  
affidamenti di cui sono  
titolari



Acquisiscono i servizi strumentali solo con gara o con convenzioni  
Consip

Le disposizioni del comma 1 non si applicano

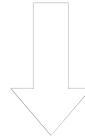


alle Società che  
svolgono servizi di  
interesse generale  
anche aventi  
rilevanza economica

alle Società che svolgono  
prevalentemente compiti  
di centrali di committenza

alle Società finanziarie  
partecipate dalle Regioni

Le disposizioni del comma 1 non si applicano



alle Società che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari per esigenze di tutela della riservatezza e sicurezza dei dati e per assicurare l'efficacia dei controlli sull'erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo (DPCM Presidente del Consiglio dei Ministri)

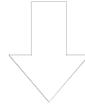
Le disposizioni del comma 1 non si applicano



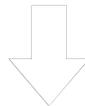
qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato.

l'amministrazione pubblica predispone un'analisi del mercato e trasmette una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante da rendere entro 60 giorni dalla ricezione della relazione che deve essere comunicato alla presidenza del Consiglio dei Ministri

Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione (13.11.2012)



Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle Società controllate



i piani devono essere approvati dal Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi e devono prevedere attività coerenti con le funzioni ex art. 118 della Costituzione che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispettano le norme in materia di in house providing

I termini di cui al comma 1 sono prorogati per il tempo necessario all'attuazione del piano di ristrutturazione e razionalizzazione con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi

## Art. 3 comma 27 L. 244/2007

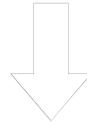


**Vieta alle amministrazioni pubbliche (di cui al comma 2, dell'articolo 1 del D.Lgs. 30.03.01, N. 165) di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e neanche mantenere o assumere partecipazioni direttamente anche di minoranza in tali società.**



**Nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società.**

## **Art. 3 comma 28 L. 244/2007**



**L'assunzione di nuove o il mantenimento delle attuali partecipazioni devono essere autorizzate dall'organo competente con delibera motivata in base ai presupposti del comma 27**

**Tale delibera deve essere trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti (art.19, co. 2, lett. a) L. 23.07.09, n. 102)**

## **Art. 3 comma 29 L. 244/2007**



**Ove sussistono partecipazioni in società “vietate” le amministrazioni devono entro 36 mesi (termine 31.12.10) cedere a terzi le società e le partecipazioni citate con procedure a evidenza pubblica.**

**Non è possibile l'affidamento diretto del servizio rifiuti alla partecipata,  
se questa svolge :**



*Attività nell'ambito dei servizi pubblici locali*

**E**



*Servizi strumentali all'attività degli enti soci*

**Non è consentita alcuna proroga in via eccezionale del servizio nelle more  
del riassetto societario**



**Il termine per allinearsi ai vincoli dell'articolo 13 del D.L. 223/2006  
era il 4 gennaio 2010**

**Le Società miste che svolgono servizi pubblici locali non devono necessariamente avere un oggetto sociale esclusivo e limitato soltanto allo svolgimento di detti servizi**



**Soggetti giuridici di diritto privato che devono operare sul mercato nel pieno rispetto delle regole della concorrenza**

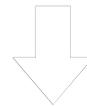
**Possono conseguire l'aggiudicazione dei servizi pubblici locali solo nel rispetto delle ulteriori regole previste per i contratti pubblici**

**Fermo quanto previsto dall'art. 3 commi 27, 28 e  
29 L. 244/2007**

**I comuni fino a 30.000 abitanti**



**NON possono avere partecipazioni  
societarie**

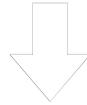


**Sono escluse le società già costituite che hanno  
conseguito, alla data del 31 dicembre 2012, un utile  
negli ultimi 3 esercizi**  
**(art. 1, co. 117, L. 13.12.10 n. 220 modificato dall'art. 16, co. 27 l.  
14 settembre 2011, n. 148)**

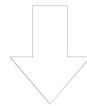
**Non si applica alle società a partecipazione  
paritaria o proporzionale costituite da più  
comuni la cui popolazione complessiva superi i  
30.000 abitanti**

**Entro il 31.12.2012 vanno liquidate o cedute  
le società o cedute le partecipazioni non più  
consentite**

## **Comuni fino a 30.000 abitanti: requisiti per evitare la dismissione**



**Al 31.12.2012 bilancio in utile negli ultimi 3 esercizi**



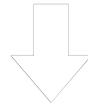
**No riduzione capitale per perdite negli esercizi precedenti**



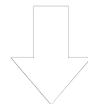
**No copertura perdite obbligatoria da parte dell'Ente**

# **Fermo quanto previsto dall'art. 3 commi 27, 28 e 29 L. 244/2007**

**I comuni da 30.000 a 50.000 abitanti**



**possono avere UNA partecipazione  
societaria**



**2013**



**DELIBERA CORTE CONTI  
LOMBARDIA  
N. 602 E 603 15.11.2011**

**Entro il 31.12.~~2011~~ vanno liquidate le  
società non più consentite**

# **Le Pubbliche amministrazioni salvo quanto previsto dall'art. 2447 C.C.**

**non possono effettuare a favore di Società non quotate:**

- aumenti di capitale**
- trasferimenti straordinari**
- apertura di credito**
- rilasciare garanzie**



**se le Società hanno registrato per TRE esercizi consecutivi:**

- a) perdite di esercizio**
- b) copertura perdite con utilizzo di riserve disponibili (anche infrannuali)**

**Sono invece consentiti i trasferimenti a fronte di:**

- ➔ **convenzioni**
- ➔ **contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse**
- ➔ **realizzazione di investimenti**

## **Autorizzazioni**



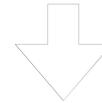
**Al fine di salvaguardare la continuità della prestazione di servizi di pubblico interesse a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica ....**

# S.P.A.

**Art. 2447 c.c.**



**riduzione del capitale per perdite  
al di sotto del minimo legale**



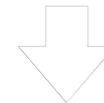
**€. 120.000**

# S.R.L.

**Art. 2482 ter c.c.**



**riduzione del capitale per perdite  
al di sotto del minimo legale**

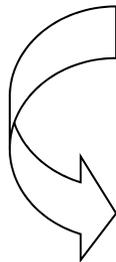


**€. 10.000**

# ***GOVERNANCE E CONTROLLI***

# ENTE LOCALE

ATTUARE  
INDIRIZZI E  
STRATEGIE

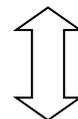


**NUOVI STRUMENTI**  
**(Organismi satellite)**

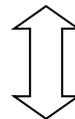
CONTROLLO  
DEFINIZIONE  
RELAZIONI



**ENTE PUBBLICO**



**GOVERNANCE**



**AZIENDE PARTECIPATE**

# La governance dell'ente locale:

**Il sistema di regole che sovrintende l'attività di governo dell'azienda è riconducibile alla definizione di *corporate governance* ossia un sistema di regole gestionali rivolte al soddisfacimento delle condizioni di equilibrio generale e particolare dell'azienda garantendo la sua esistenza nell'ambiente esterno, nonché allo svolgimento di un'attività di controllo sul grado di raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati**



**se questa tematica ha forte portata innovativa per gli enti locali, nel contesto privatistico si tratta di una prassi ormai consolidata**



**Comune Holding**

# Le modalità per il controllo:

**1**



**Modello tradizionale**

**2**



**Modello  
dipartimentale/specialistico**

**3**



**Modello Holding**

# MODELLO TRADIZIONALE

**ENTE LOCALE**

**Settore /  
unità organizzativa A**

**Settore /  
unità organizzativa B**

**Settore /  
unità organizzativa C**



**Società A1**



**Società B**



**Società C1**



**Società A2**

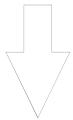


**Società C2**

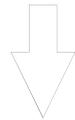
# MODELLO DIPARTIMENTALE/SPECIALISTICO

**ENTE LOCALE**

**Unità di controllo partecipazioni**



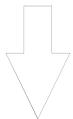
**Società A 1**



**Società B**



**Società C**



**Società A 2**

# Modello dipartimentale/specialistico:

**ORGANIZZAZIONE PER LA  
GOVERNANCE**

*II livello*

**COMITATO PER LA  
GOVERNANCE**

*report*



*elaborazione informazioni*

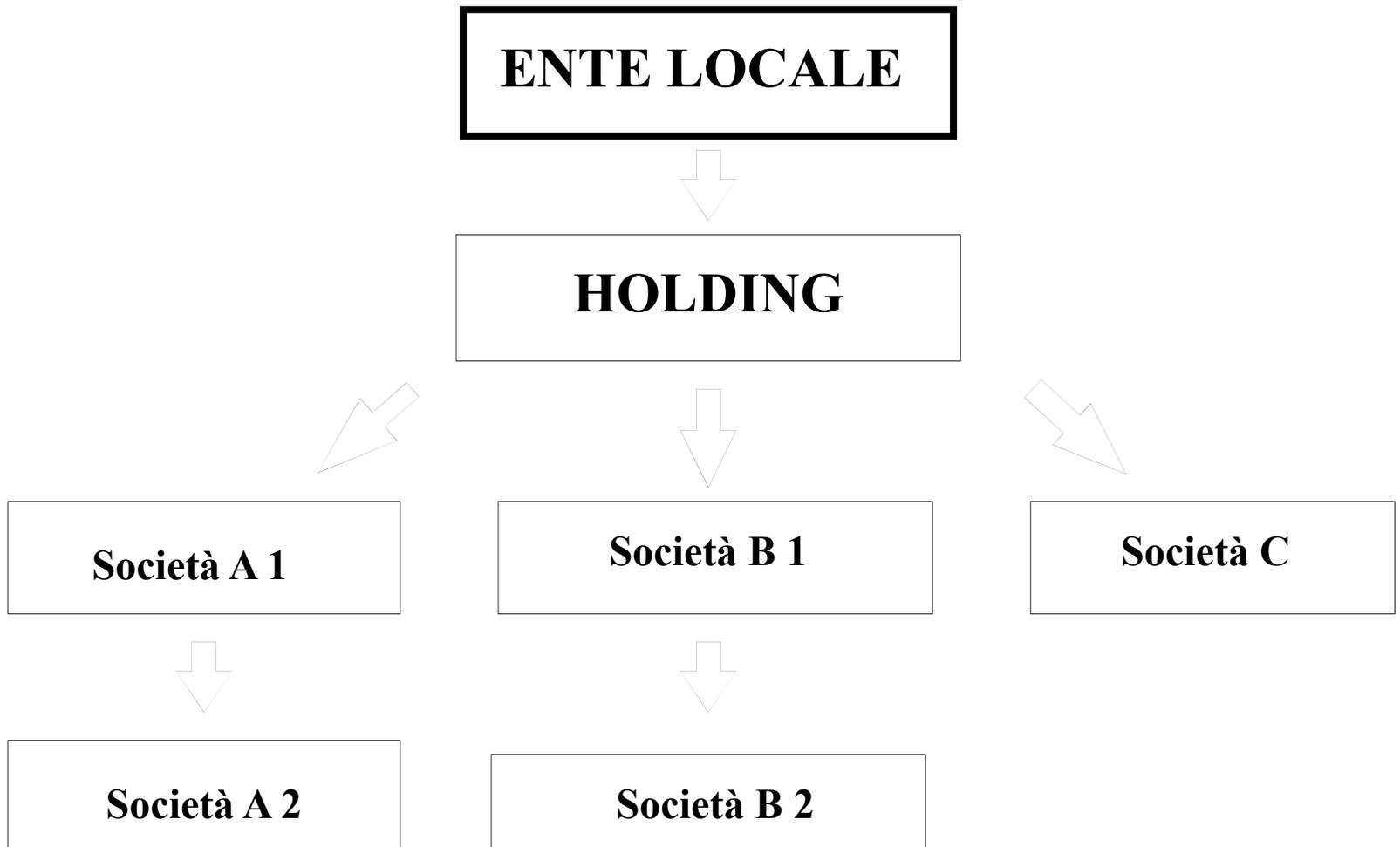
*I livello*

**UNITA'  
PARTECIPAZIONI**

**SERVIZI OPERATIVI**



# MODELLO HOLDING



# Modello holding delle società partecipate

**vantaggi**



**Sviluppare economie di controllo e coordinamento**

**beneficiare della tassazione di gruppo (Riforma IRES) potendo determinare un'unica base imponibile uguale alla somma algebrica dei redditi e delle perdite di tutte le società controllate appartenenti al gruppo**

**Agevola le operazioni di consolidamento con l'Ente partecipato**

**raggiungere economie di informazioni poiché il flusso informativo si basa sui principi e le regole che presidono le comunicazioni sociali.**

**Raccolta informazioni sulle vicende societarie**

**disporre di uno strumento societario che, opportunamente dotato di un proprio patrimonio, possa ricorrere, in piena autonomia, al sistema bancario per le proprie necessità di finanziamento ovvero a sostegno delle partecipate**

# Modello holding delle società partecipate

**criticità**



**aumento dei costi  
“burocratici” (compensi  
cda, Coll.sind., assetto  
amministrativo contabile e  
finanziario ...)**



**attenta valutazione sulla  
sostenibilità finanziaria e  
patrimoniale del progetto  
(indicazioni Corte dei  
Conti)**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Corte dei Conti Sezione Autonomie**



**Deliberazione n. 13/2008**



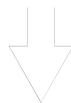
*“Particolarmente adatta agli enti di grande dimensione, centrali rispetto a reti di società “satellite”, potrebbe essere la creazione di un apposito organismo societario, totalmente partecipato dall’ente locale, che opera come holding titolare delle partecipazioni in precedenza detenute dall’ente, il quale coadiuva e fornisce servizi a tutte le aziende del gruppo e supporta gli organi politici nelle decisioni strategiche”*

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Corte dei Conti Sezione Riunite in sede di controllo**



**Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 14.05.2010**



*“... elevato incremento del numero delle società holding che gli enti locali stanno costituendo. Se da un lato è comprensibile alle società holding per gli enti di maggiori dimensioni che vantano numerose partecipazioni societarie al fine di avere un sistema gestionale e di controllo maggiormente razionale, forti dubbi insorgono laddove emerge che il ricorso di questa tipologia societaria è diffuso anche in enti di dimensioni minori che hanno poche partecipazioni”*

# **MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA'** **PARTECIPATE**

**Corte dei Conti Sezione Riunite in sede di controllo**



**Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 14.05.2010**



**“Il ricorso alle società holding in questi casi è dovuto presumibilmente alla circostanza che i limiti legislativi in ordine alla partecipazione e all’organizzazione delle società pubbliche sono riferiti unicamente alle “società partecipate direttamente dagli enti locali”. In questo modo mentre i vincoli vengono osservati dalle holding, probabilmente, non vi è lo stesso grado di rispetto nelle società partecipate operative”**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Corte dei Conti Sezione Autonomie**



**Deliberazione n. 14/2010**



*“... perché la holding non si risolva in uno strumento di elusione degli obblighi e dei vincoli (anche costituzionali, per esempio in materia di indebitamento) posti all’ente locale produttivo di costi aggiuntivi privi di adeguata contropartita in termini di miglioramenti gestionali, deve improntare la propria attività ai principi di corretta gestione societaria, fondata sull’adeguatezza dei propri assetti e della struttura del gruppo al fine di esercitare compiutamente l’attività di direzione e coordinamento (art. 2497 c.c.) ”*

# **MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA'** **PARTECIPATE**

**Corte dei Conti Sezione Autonomie**



**Deliberazione n. 14/2010**



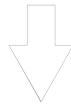
**“Il socio pubblico che la detiene deve avere responsabilmente la piena capacità di comprendere i presupposti, le ragioni e gli effetti delle scelte adottate dalla holding ed essere effettivamente in grado di orientare le decisioni soltanto verso opzioni che non violino i principi di legalità, buon andamento, trasparenza e pubblicità che governano l’azione delle pubbliche amministrazioni”**

# **MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA'** **PARTECIPATE**

**Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli  
Esperti Contabili**



**Enti pubblici – Commissione Consiliare Governance delle  
Partecipate**



**Maggio 2010**

**Aprile 2011**

**Costituzione della Holding**

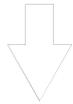
**Holding degli enti locali,  
attività finanziaria e modelli  
di governance**

# **MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA'** **PARTECIPATE**

**Art. 13 Decreto Legge 04.07.2006 n. 223 convertito nella Legge  
04.08.06 n. 248 e successive modifiche Legge 23.07.2009 n.  
99/2009**



**Società strumentale per la produzione dei servizi (a favore  
dell'ente stesso) che si rendono necessari per l'amministrazione e  
l'esercizio dei diritti del Socio**



**Servizi  
amministrativi**



**Servizi per la  
gestione dei flussi  
informativi**



**Servizi per  
l'analisi e  
produzione de  
dati economici  
finanziari**

# **MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA'** **PARTECIPATE**

**Art. 3 comma 27, Legge 24.12.2007 n. 244**  
**Oggetto di attività delle Partecipate**



... attività di produzione e servizi non strettamente necessari per  
il perseguimento delle proprie finalità istituzionali ...

... servizi di interesse generale ...

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 71 comma 1, lettera b), LEGGE 18.06.2009 N. 69**



Sono state soppresse le parole “o indirettamente” dall’art. 3, co. 27 della Legge 24.12.2007, n. 244. Con tale variazione le amministrazioni pubbliche potrebbero continuare a detenere, indirettamente, anche attraverso la costituzione di holding *ad hoc* (possibilità riconosciuta dalla giurisprudenza comunitaria a patto che venga rispettato il vincolo della direzione e coordinamento da parte dell’amministrazione pubblica), partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 14 comma 32, Decreto Legge 31.05.2010 n.78 convertito  
nella Legge 30.07.2010 n. 122 e successive modificazioni**

**Fermo quanto previsto dall'art. 3 commi 27, 28 e 29 L. 244/2007**

**I comuni fino a 30.000  
abitanti**



**I comuni da 30.000 a  
50.000 abitanti**



**NON possono avere  
partecipazioni societarie  
Sono escluse le società già  
costituite che hanno conseguito,  
alla data del 31 dicembre 2012,  
un utile negli ultimi 3 esercizi  
(art. 1, co. 117, L. 13.12.10 n. 220 modificato  
dall'art. 16, co. 27 l. 14 settembre 2011, n.**



**possono avere UNA  
partecipazione societaria**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 14 comma 32, Decreto Legge 31.05.2010 n.78 convertito  
nella Legge 30.07.2010 n. 122 e successive modificazioni**



# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE



**Holding**

**Non per aggirare le norme**

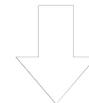


**Processo di razionalizzazione delle partecipate e riduzione reale  
 dei costi generali di gestione**

**Accertamento  
 gestione contabile e  
 finanziaria**



**Riduzione compensi  
 amministratori**



**Amministratori con minori  
 compensi nelle controllate di  
 secondo livello**

## **TRATTAMENTO FISCALE**

**Le eventuali plusvalenze derivanti da cessione e conferimento delle partecipazioni sono esenti da tassazione in quanto l'ente locale non è soggetto passivo IRES (art. 74, comma 1, DPR 22.12.86, n. 917).**

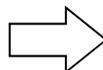
**L'esclusione decretata dal Tuir è stata confermata dall'amministrazione finanziaria, senza successive smentite (CM Finanze 18.01.93, n. 8/645).**

# LE DIMENSIONI DEL CONTROLLO

**ORGANIZZAZIONE  
DELL'ENTE LOCALE**

**STRUMENTI PER IL  
CONTROLLO**

*Settore*  
*Unità organizzativa*  
*Unità di controllo  
partecipazioni*  
 *Holding*



STATUTI DELLE PARTECIPATE  
DELEGHE AGLI AMMINISTRATORI  
PROCEDURE DI CTRL INTERNO  
CODICE DI AUTODISCIPLINA

REGOLARITÀ CONTABILE E  
AMMINISTRATIVA  
REPORT ECONOMICO/FINANZIARI

CONTRATTI DI SERVIZIO  
CARTA DEI SERVIZI  
CUSTOMER SATISFACTION

VALUTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

SOCIETARIO

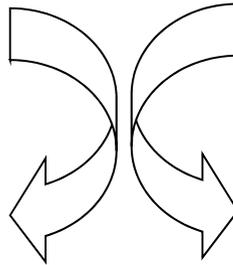
EFFICIENZA

EFFICACIA

DEL VALORE

# Organizzazione dell'Ente Locale

## SETTORE – UNITA' ORGANIZZATIVA/UNITA' DI CONTROLLO DELLE PARTECIPAZIONI/HOLDING



### COMPOSIZIONE

- **Assessore delegato**
- **Segretario/Direttore Generale**
- **Responsabile del Servizio Eco/Fin.**
- **Responsabile Unità Partecipazioni**
- **Professionista esperto in materie economiche/aziendali**

*Con l'intervento dell'Amministratore di nomina comunale nella partecipata*

### FUNZIONI

1. **Analisi dei report economico - finanziari**
2. **Monitoraggio del valore**
3. **Raccolta informazioni sulle vicende societarie**
4. **Valutazione della strategicità della partecipazione**
5. **Verifica del rispetto dei contratti di servizio e delle carte di servizio**
6. **Verifica del rispetto del codice di autodisciplina**
7. **Produzione di resoconti da inoltrare alla Giunta**

# Strumenti per il controllo

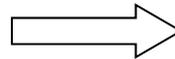
Insieme di norme riconducibili al Diritto societario per governare un'impresa/Aspetti legati alla funzione di proprietà-azionista

*L'oggetto d'analisi*

*I risultati*

STATUTI DELLE  
PARTECIPATE

COMPOSIZIONE E  
FUNZIONAMENTO  
DEGLI ORGANI  
AMMINISTRATIVI E DI  
CONTROLLO



SCHEDA PER CIASCUNA  
SOCIETA' CON  
L'INDIVIDUAZIONE DI:

Clausole statutarie di  
rilievo/Convenzioni/ Patti  
parasociali tra Soci

Deleghe attribuite agli  
amministratori

*Best practices* per la governance

SOCIETARIO

## **Esistenza di un Consiglio di Amministrazione e non di un Amministratore Unico**

**Previsione nello statuto dell'attribuzione in via esclusiva dei poteri di straordinaria amministrazione al Consiglio di Amministrazione**

**Inserimento nello Statuto della clausola che permette di attribuire, nelle società con partecipazione dello Stato o di Enti Pubblici, la nomina e la revoca di uno o più amministratori e sindaci da parte dell'Ente Locale socio  
(in applicazione degli artt. 2449 – 2450 del c.c.)**

**Presenza di almeno un Consigliere nominato dall'Ente locale in ciascun Consiglio di Amministrazione**

**Previsione di limiti massimi di spesa o di impegno della società nei confronti di terzi per ciascun Amministratore cui sono attribuite deleghe**

**Inserimento nello Statuto della  
clausola secondo la quale in  
ciascun Consiglio di  
Amministrazione vi sia almeno  
un Amministratore  
indipendente con delega al  
Controllo Interno**

**Inserimento di  
indicazioni specifiche  
nello Statuto volte a  
disciplinare la nomina  
dei Consiglieri di  
Amministrazione**

**Adozione da parte  
di ciascuna società  
del codice di  
autodisciplina**

**Nel caso in cui l'ente non  
detenga la maggioranza  
del capitale è opportuno  
che il Comune abbia  
formalizzato un patto di  
sindacato con gli altri soci  
di minoranza per la  
definizione delle nomine in  
Consiglio di  
Amministrazione**

**Inserire nello Statuto l'approvazione da parte dell'assemblea di un programma di attività/budget**



**L'assemblea deve esercitare un potere di indirizzo e controllo nei confronti del consiglio di amministrazione**



**approva un piano industriale pluriennale contenente i principali obiettivi sull'attività operativa, sulla situazione patrimoniale, finanziaria ed economica**

**approva entro fine anno il budget per l'esercizio successivo**

**il c.d.a. trasmette ai soci una relazione semestrale sull'andamento della situazione economico-finanziaria e sullo stato di attuazione del contratto di servizio**

**il c.d.a. illustra l'attuazione degli obiettivi indicati nel piano industriale e nel budget nella relazione prevista dall'art. 2428 del c.c.**

**il c.d.a. se non rispetta gli obiettivi indicati nel piano industriale e nel budget deve indicarne i motivi in apposita delibera ed inviarla immediatamente ai soci**

# Strumenti per il controllo

Capacità in tutti i settori di intervento di massimizzare l'utilizzo delle risorse a disposizione al fine di creare valore o utilità

*L'oggetto d'analisi*

*I risultati*

**BILANCI  
DELLE  
PARTECIPATE**

**SCHEDA PER CIASCUNA SOCIETA'**

**CHE EVIDENZIA:**

**BILANCI DI ESERCIZIO E ALLEGATI/  
*REPORTING* ECONOMICO  
FINANZIARIO**

**CHE CONSENTONO DI:**

**Analizzare i principali indicatori di bilancio  
Verificare l'andamento dei flussi di cassa**

**SOFTWARE PER IL *REPORTING***

**Software che consente di giungere ai suddetti  
report in via pressoché automatica**

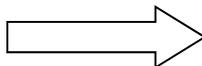
# Strumenti per il controllo

**Capacità in tutti i settori di intervento di raggiungere gli obiettivi prefissati**

***L'oggetto d'analisi***

***I risultati***

**CONTRATTI DI  
SERVIZIO**



**SCHEMA PER CIASCUNA SOCIETA'  
DOVE VIENE RIPORTATO UN FOGLIO  
DI LAVORO PER:**

**L'analisi delle clausole definitorie dei  
rapporti contrattuali tra Ente Locale  
ed ente gestore**

**L'individuazione e condivisione di  
possibili indicatori che consentano di  
monitorare le suddette clausole**

**Indicatori relativi ai contratti di servizio e  
alle attività**

**EFFICACIA**

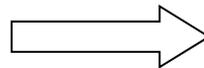
# Strumenti per il controllo

DEL VALORE

*L'oggetto d'analisi*

*I risultati*

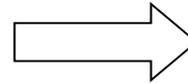
**VALORE DELLA  
PARTECIPAZIONE**



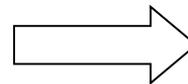
**Indicazione delle linee guida  
per la valutazione delle  
partecipazioni detenute  
dall'Ente locale**

# Le richieste alle società:

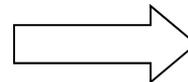
**INFORMAZIONI /  
INDICATORI  
DA RICHIEDERE  
ALLE PARTECIPATE**



**INDICATORI  
CONTRATTI DI SERVIZIO**



**INDICATORI  
ATTIVITA' SIGNIFICATIVE**



**INFORMAZIONI  
FUNZIONAMENTO E  
AMMINISTRAZIONE**

# Come pianificare l'outsourcing

*fasi*

## Definizione degli obiettivi attesi

- Redazione del piano industriale
- Indagine di mercato relativa la settore di riferimento
  - Prospettive per l'alternativa individuata
- Linee guida per l'esternalizzazione
  - Definizione di indicatori

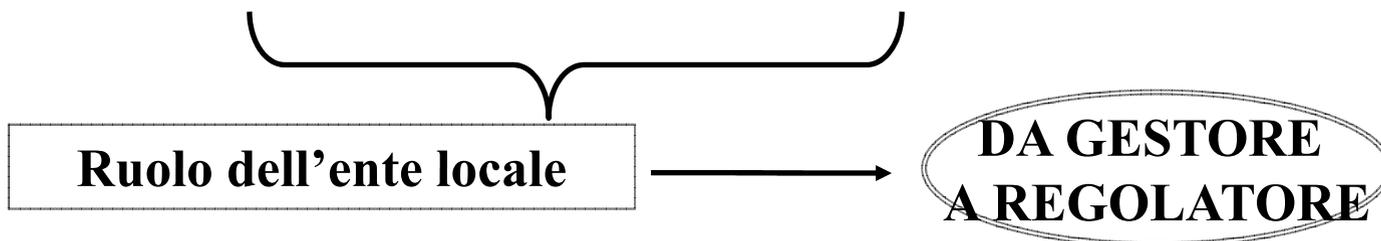
## Studio di fattibilità

- Implicazioni economiche, amministrative, contabili e fiscali
- Valutazione delle possibili alternative

## Attuazione della scelta

- Definizione trasparente dei rapporti tra ente locale e soggetto gestore

## Controllo e rendicontazione della scelta effettuata



## **ART. 147-quater, TUEL: Controlli sulle società partecipate non quotate**



**Sistema di controlli sulle società partecipate effettuate dall'ente locale**



**preventivamente**



**Obiettivi gestionali delle società partecipate secondo standard qualitativi e quantitativi**



**Sistema informativo finalizzato a rilevare:**

- **i rapporti finanziari tra ente proprietario e 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**

## **ART. 147-quater, TUEL: Controlli sulle società partecipate non quotate**

**Monitoraggio periodico sull'andamento della gestione**

**Analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati**

**Azioni correttive**

**I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato con competenza economica**

## **ART. 147-quater, TUEL: Controlli sulle società partecipate non quotate**

### **Applicazione del presente articolo**

**Enti locali con popolazione  
superiore a 100.000 abitanti**



**in fase di prima applicazione**

**Enti locali con popolazione  
superiore a 50.000 abitanti**



**dal 2014**

**Enti locali con popolazione  
superiore a 15.000 abitanti**



**dal 2015**

## **ART. 147-quinquies, TUEL: Controllo sugli equilibri finanziari**



**Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni**

***FALLIBILITA'***  
***SOCIETA'***  
***PUBBLICHE***

**COMUNE**



**Titolare del servizio gestito dalla società**



**Deve far fronte ai debiti della propria società in house che non sono stati soddisfatti in seguito alla liquidazione a causa dell'incapienza del capitale sociale**

**Tutela dei creditori sociali che nel dare fiducia alla società hanno fatto affidamento sulla natura pubblicistica della stessa**

**Deve ritenersi applicabile la responsabilità dell'Ente pubblico nei confronti dei creditori sociali ai sensi dell'art. 2497 C.C., atteso che il controllo analogo determina l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento nell'interesse esclusivo della società controllata**

# Le società pubbliche possono fallire?



<b>Tribunale di Foggia 18.01.2012 - Società di rifiuti</b>		<b>SI</b>
<b>Tribunale di S. Maria Capua a Vetere 21.03.2012 - Società di trasporto</b>		<b>SI</b>
<b>Tribunale di Monza 22.06.2007 - Società multiservizi</b>		<b>SI</b>
<b>Tribunale di Catania 26.03.2010 - Società di rifiuti</b>		<b>NO</b>
<b>Tribunale di S. Maria Capua a Vetere – 09.01.2009 - Società di rifiuti</b>		<b>NO</b>
<b>Tribunale di Napoli – 24.10.2012 - Società di recupero ambientale</b>		<b>NO</b>

# **Le società pubbliche possono fallire?**



**Tribunale di Palermo – Società di rifiuti - Sentenza del 2010**



**Decreto stato di insolvenza con commissariamento e riconoscimento della qualifica di imprenditore commerciale fallibile della Società**

# **Le società pubbliche possono fallire?**



**Tribunale di Palermo – Società di Gestione Servizi Impianti  
Pubblici - Sentenza 08.01.2013**



**Decretata la non fallibilità in quanto non riconosciuta la natura  
imprenditoriale**

# **Tribunale di Palermo – Società di Gestione Servizi Impianti Pubblici - Sentenza del 08.01.2013**



**Società di capitali = Ente di diritto pubblico**



- 1. L'ente deve essere diretto a soddisfare esigenze di interesse generale prive di carattere industriale e commerciale;**
- 2. L'ente deve essere dotato di personalità giuridica;**
- 3. L'attività deve essere finanziata in via esclusiva o prevalente dall'Ente pubblico, o i membri dell'Organo amministrativo della Società sono nominati per più della metà dall'Ente Pubblico;**
- 4. L'attività svolta non è in ambito concorrenziale in quanto l'Ente pubblico si avvale esclusivamente per le prestazioni dell'Ente costituito anche in forma di Società di capitali**

# **Le società pubbliche possono fallire?**



**Tribunale di La Spezia – 2 Società di Gestione Servizio Idrico Integrato e Servizio di Raccolta, Trasporto, Recupero e Smaltimento dei rifiuti urbani e pericolosi - Sentenza del 20.03.2013**



**Decretata l'incompatibilità delle procedure concorsuali (concordato preventivo, fallimento o amministrazione straordinaria ex D.Lvo. 270/1999) in quanto il servizio è gestito in totale assenza di concorrenza e il servizio essendo essenziale e necessario non può subire interruzioni in quanto destinato al soddisfacimento di bisogni primari della collettività**

**Tribunale di La Spezia – 2 Società di Gestione Servizio Idrico Integrato e Servizio di Raccolta, Trasporto, Recupero e Smaltimento dei rifiuti urbani e pericolosi - Sentenza del 20.03.2013**



**Nel fallimento dovrebbero essere gli organi della procedura a valutare la continuazione del servizio a tutela del ceto creditorio che potrebbero giudicare non rispondenti a criteri di economicità e convenienza, per i creditori, la prosecuzione dell'attività interrompendo l'attività di raccolta dei rifiuti urbani o l'erogazione dell'acqua potabile**

***... in tale incompatibilità risiede la ragione di non suscettibilità di fallimento di dette società, per ragioni del tutto sovrapponibili a quelle che per previsione legislativa non consentono di dichiarare il fallimento di un ente pubblico***

**La non fallibilità delle Società pubbliche in house comporta**



**l'inapplicabilità del concordato fallimentare e  
dell'amministrazione straordinaria**

**L'Ente pubblico proprietario dovrà farsi carico dei debiti della  
Società senza poter utilizzare gli istituti previsti dalla Legge  
Fallimentare e senza che sia accertata la responsabilità  
relativa all'esercizio dell'attività di direzione e  
coordinamento ai sensi dell'art. 2497 del Codice Civile**

# SOCIETÀ PUBBLICHE

**FALLIBILITÀ**

**O**

**NO FALLIBILITÀ**



**UN FALSO PROBLEMA?**

# ***RESPONSABILITA'***

***Immobilizzazioni finanziarie:***

€ .....

Partecipazioni in imprese

€ .....

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Lazio sentenza n. 1015 del 10.09.99



**Condannato Sindaco del Comune di Tivoli  
(Socio unico di Acque Albulae S.p.a.)  
per mancato esercizio dell'azione sociale di responsabilità a  
carico degli amministratori (art. 2393 c.c.)**

Corte di Cassazione Sezioni Unite n. 13702 del 22.07.2004



*“per i Sindaci del Comune sussiste l’obbligo di esercitare le azioni di responsabilità verso gli amministratori, a tutela del patrimonio comunale. L’esercizio di tali azioni, ricorrendone i presupposti, costituisce quindi un obbligo giuridico e non rientra tra le attività discrezionali rimesse a valutazioni di merito”*

# **Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate**

**Corte dei Conti Sezione Toscana sentenza n. 267 del 28.04.09**



**Condannati i Sindaci di alcuni Comuni del Valdarno  
(Soci del Mattatoio Intercomunale del Valdarno S.r.l.)**

***per “l’aver nominato, quali componenti del CdA, persone prive dei necessari requisiti di professionalità e competenza; l’aver approvato i bilanci quando erano già emerse numerose irregolarità nella gestione; l’aver omesso un’adeguata vigilanza sulla gestione e l’aver omesso di esperire l’azione di responsabilità di cui all’art. 2393 c.c. nei confronti degli amministratori”***

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Toscana sentenza n. 267 del 28.04.09



**La Corte continua affermando che *“il controllo dell’Amministrazione pubblica, nei confronti delle società a partecipazione totale, non possa limitarsi ad una verifica successiva sulla gestione, attraverso l’approvazione del bilancio, né ridursi al mero esercizio del potere di nomina dei rappresentanti dell’Ente in seno al Consiglio di Amministrazione della società partecipata, ma deve essere un controllo attuale, puntuale e concomitante all’attività gestionale della società, da effettuarsi anche con l’ausilio di specifici poteri ispettivi”***

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Lazio deliberazione n. 67 del 15.07.09



*La Corte sostiene che l'Ente è responsabile anche delle irregolarità contabili della propria partecipata, sulle quali è tenuto a svolgere un attento e costante controllo, al fine di rilevare ed impedire l'utilizzo di risorse in maniera non conformi a criteri di sana gestione, tale da poter causare squilibri sul bilancio dell'Ente.*

*La qualità di società partecipata al 100% dall'Ente sta a significare che l'attività che essa svolge è nell'esclusivo interesse dell'Ente locale, ciò giustifica l'esercizio, da parte di quest'ultimo, di poteri di ingerenza e di controllo su detti soggetti, atteso che l'Ente esercita sul soggetto erogatore del servizio pubblico un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*

# **Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate**

**Corte dei Conti Sezione Lazio deliberazione n. 67 del 15.07.09**



**L'operazione su cui la Corte dei Conti ha formulato un rilievo di “grave irregolarità” ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, co. 168, della legge n. 266/2005 riguarda un'operazione in cui l'Ente ha trasferito, in prossimità della chiusura dell'esercizio della Società partecipata, una somma per il finanziamento del capitale sociale, iscrivendola nella spesa al titolo II, a sua volta la Società ha iscritto la somma in “conto futuro aumento capitale sociale”. Tale incremento del netto patrimoniale è stato assorbito dalla perdita registrata alla chiusura dell'esercizio dove, come rileva la Corte dei Conti, *erano già note le perdite presunte risultanti dallo sbilancio economico previsionale.***

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Lazio deliberazione n. 67 del 15.07.09



**La Corte dei Conti ribadisce che *la corretta imputazione in bilancio degli oneri finanziari sostenuti dal comune per operazioni di copertura delle perdite delle proprie partecipate non può fare riferimento alla spesa in conto capitale, bensì a quella corrente, in quanto l'operazione di ripiano delle perdite non può inquadrarsi tra le spese di investimento, posto che tali spese, in concreto, non comportano un effettivo incremento del capitale sociale, rappresentando, di contro, l'unica alternativa alla trasformazione o allo scioglimento della società.* L'iscrizione di tale posta tra le spese in conto capitale comporterebbe la possibilità per l'Ente di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento delle stesse in totale contrasto con quanto previsto dall'art. 119, co. 6 della Costituzione**

# Delibere relative alla copertura delle perdite di Società partecipate



- parere n. 29 del 20.07.2007 della Corte dei Conti Sezione di controllo per la Lombardia;
- delibera n. 15 del 04.06.2008 della Corte dei Conti Sezione controllo Piemonte;
- delibera n. 65 del 11.11.2007 della Corte dei Conti Sezione controllo Puglia;
- delibera n. 578 del 23.10.2007 della Corte dei Conti Sezione controllo Abruzzo;
- parere n. 2 del 28.02.2005 della Corte dei Conti Sezione di controllo per la Liguria;
- pronuncia n. 23 del 29.11.2006 della Corte dei Conti Sezione di controllo per le Marche.

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione I Giurisdizionale Centrale sentenza n. 402  
del 21.09.11



*“... il danno erariale per la quale si è agito è la risultante di una gestione dissennata della società la quale, in dispregio di ogni regola di sana amministrazione, ha assunto spese di personale incompatibili con le proprie evidenze economiche ed ha piegato la propria organizzazione al perseguimento di fini estranei allo scopo sociale.*

*.... l'attribuzione all'ente pubblico locale di oneri e costi indebiti, sono tutti comportamenti che, se dannosi, non possono trovare giustificazione in una finalità in astratto meritevole di considerazione è [...] ma in concreto perseguita al fine di eludere i limiti posti al patto di stabilità ed in dispregio di qualsivoglia compatibilità finanziaria.”*

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

**Corte dei Conti Sezione I Giurisdizionale Centrale sentenza n. 402  
del 21.09.11**



**CONDANNATI AL RISARCIMENTO IN FAVORE DEL COMUNE**

**50% DEL DANNO**



**IL SINDACO E  
L'ASSESSORE DEL  
COMUNE**

**30% DEL DANNO**



**GLI ORGANI  
SOCIETARI DELLA  
SOCIETA'**

**20% DEL DANNO**



**MEMBRI GIUNTA  
COMUNALE**

**Con la sentenza n. 28699 del 21.07.2010 la Corte di Cassazione stabilisce che nessuna azienda a partecipazione pubblica sfugge alle sanzioni del Decreto Legislativo n. 231/01.**

***Le disposizioni previste dal citato decreto “non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale”.***

# ***AZIENDE SPECIALI***

Gli enti locali potevano gestire i Servizi Pubblici Locali attraverso le aziende speciali

**LEGGE 448/2001 – art. 35 (Finanziaria 2002)**

Le aziende speciali avevano l'obbligo di trasformarsi in Società per la gestione dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza industriale

# **TRASFORMAZIONE DA SOCIETÀ AD AZIENDA SPECIALE?**

**Servizio idrico dopo abrogazione referendaria dell'art. 23-bis L. 133/2008 (quindi privo di rilevanza economica)?**

Limiti posti dall'art. 9, commi 1, 1-bis e 6, D.L. 95/12

Le Regioni, Province e i Comuni

Sopprimono o accorpano

Enti, agenzie e organismi comunque denominati e con qualsiasi  
natura giuridica

che esercitano alla data di entrata in vigore.....funzioni  
fondamentali previste dalla Costituzione  
(art. 117, comma 2, lett. p) e art. 118)

In ogni caso assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in  
misura non inferiore al 20%

La disposizione non si applica agli enti e alle istituzioni che  
gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali

**È fatto divieto agli enti locali di istituire**

**agenzie e organismi comunque denominati e con qualsiasi natura  
giuridica**

**che esercitano funzioni fondamentali e funzioni amministrative  
previste dall'art. 118 della Costituzione**

## **Trasformazione di S.r.l. in Azienda speciale per la gestione dei servizi sociali, educativi e culturali, ai sensi dell'art. 114 del TUEL**



**La costituzione di un'azienda speciale potrebbe essere ammessa esclusivamente per la gestione dei servizi sociali, educativi e culturali subordinando alla verifica che non ricorrano le condizioni previste dall'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95 del 2012, convertito con Legge n. 135 del 2012**

**L'azienda speciale, quale ente strumentale dell'ente locale, di cui all'art. 114 del TUEL, non rientra, per espressa previsione normativa, al pari delle istituzioni, tra *“gli enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”*, di cui al richiamato art. 9, comma 6, del D.L. n. 95 del 2012.**

## **Costituzione di una nuova Azienda speciale per la gestione dei servizi sociali-assistenziali, educativi e culturali**



**L'art. 9 comma 6, avendo il fine di contenimento dei costi degli apparati amministrativi e degli organismi derivati o strumentali delle pubbliche amministrazioni, non può che comprendere tutti gli enti, le istituzioni e le aziende speciali di nuova costituzione rispetto all'entrata in vigore della norma, salvo, per le società, il riferimento al contenuto dell'art. 9 comma 7**

*Il divieto pertanto favorisce un modello forzoso di internalizzazione di determinati servizi per scopi di ineludibile risparmio pubblico nell'attuale congiuntura emergenziale, inibendo all'ente locale una diversa valutazione circa l'economicità, l'efficienza e l'efficacia di un diverso modello organizzativo*

## **Trasformazione di una Istituzione Comunale in una Fondazione controllata dall'Amministrazione comunale per la gestione di una casa di riposo**



*L'eccezione puntuale, prevista dal comma 1 bis, la cui portata derogatoria è limitata solo alla portata precettiva del comma 1, e quindi riferita solo agli organismi già esistenti, conferma l'interpretazione omnicomprendensiva della fattispecie diversa cui si riferisce il divieto di cui al comma 6, rispetto al quale non è stata prevista nessuna deroga e che porta a ricomprendere nel suo ambito applicativo anche le aziende speciali destinate a svolgere una funzione fondamentale, come quella ipotizzata nella richiesta di parere in argomento*

# LA TRASFORMAZIONE DA SOCIETÀ AD AZIENDA SPECIALE È PERCORRIBILE UNICAMENTE A CONDIZIONE DI IPOTIZZARE CHE:

la trasformazione non determina costituzione di un organismo nuovo  
ma mera modificazione della forma dell'organismo preesistente

il servizio gestito dalla società ed “ereditato” dall'azienda speciale  
non ha rilevanza economica

il servizio è “*socio assistenziale, educativo, culturale*”; o, in difetto,  
che l'art. 9, comma 1, d.l. 95/2012 (e dunque l'obbligo di  
soppressione e accorpamento) opera solo per le aziende speciali  
esistenti “*alla data di entrata in vigore del decreto*” (trattasi però di  
forzatura, perché rischia di essere considerata interpretazione elusiva  
o, comunque, contraddittoria, perché se si sostiene che l'azienda  
speciale non esisteva all'entrata in vigore del decreto, dovrebbe  
operare il divieto del comma 6 riferito alla costituzione di nuovi  
organismi)

A decorrere dall'anno 2013 le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità da emanare entro il 30 ottobre 2012



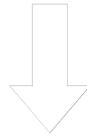
Le modalità sono definite con Decreto Ministeriale da emanare entro il 30 ottobre 2012

Iscrizione Registro delle imprese o CCIAA  
Deposito bilancio  
(entro 31 maggio)

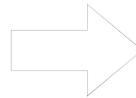


Unioncamere trasmette i dati entro 30 giugno al Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate



Acquisto beni e servizi



**D.L. 12 aprile 2006 n. 163  
e successive modifiche**

Le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate

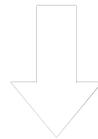


Divieti o limitazioni assunzioni  
di personale

Contenimento degli oneri  
contrattuali , retributiva o  
indennitaria

Consulenze anche degli  
amministratori

Obblighi e limiti alla  
partecipazione societaria



**Posti a carico degli enti  
locali**

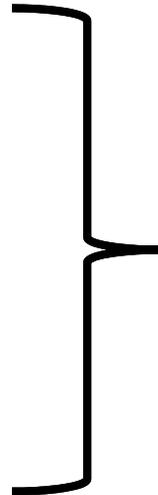
**Gli Enti Locali vigilano sull'osservanza degli obblighi e divieti  
posti alle aziende speciali ed alle istituzioni**

## **SONO ESCLUSE DALL'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI**



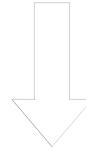
**AZIENDE SPECIALI**

**ISTITUZIONI**



Gestione di servizi socio-  
assistenziali ed educativi,  
culturali e farmacie

## **Sono da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale**



Il piano-programma e il contratto di servizio che disciplina i rapporti tra ente locale ed azienda speciale

Il conto consuntivo

I bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale

Il bilancio di esercizio