Presentazione dell'attività del Gruppo di lavoro «Società partecipate delle Amministrazioni locali»

costituito nell'ambito dell'attività di Revisione della spesa del commissario Carlo Cottarelli

Ministero dell'economia e delle finanze
Roma – 27 gennaio 2014

Sintesi della presentazione

- ***Perché includere il tema delle partecipate locali nella revisione della spesa? Breve descrizione del fenomeno***

- ***I temi trattati dal gruppo***

Il fenomeno

- ***Numero cresciuto progressivamente, con picco negli anni 2000. riconducibile a:***
  - *Pressione alla esternalizzazione;*
  - *Maggiore flessibilità gestionale connessa con il regime privatistico;*
  - *Elusione di vincoli di bilancio in capo agli enti;*

- ***Varie forme societarie, la maggior parte srl, spa***
- ***Numerosi soggetti detentori: centrali, locali, etc.***
- ***Diversissimi settori di attività:***
  - *Servizi pubblici locali*
  - *Strumentali*
  - *Altro (non strumentali)*

Fonte:

Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011. Mef, Dipartimento del Tesoro, dicembre 2013

http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/documenti.html

Le partecipazioni e le società partecipate comunicate dalle Amministrazioni Pubbliche

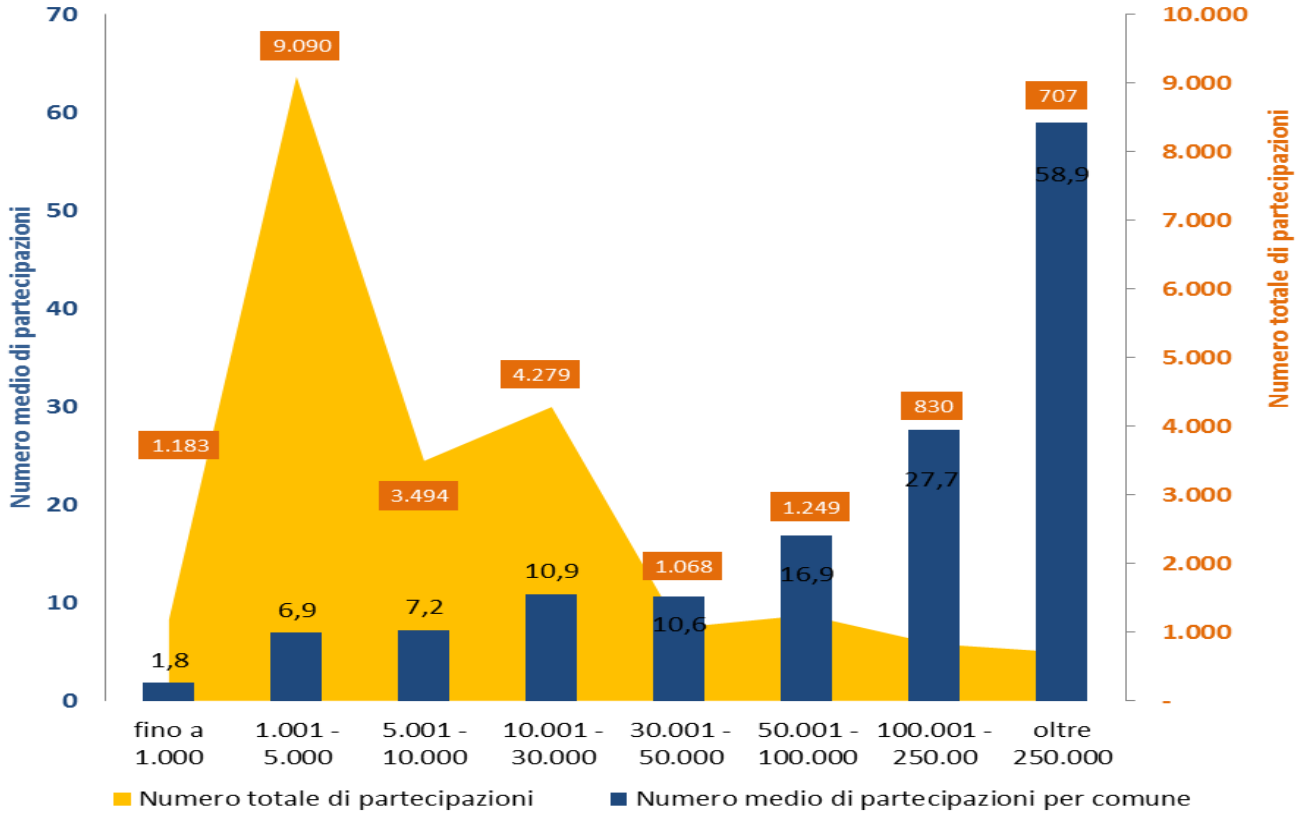
TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONE	Partecipazioni (Numero)	Società Partecipate (Numero)
AMMINISTRAZIONI S13	**29.949**	**7.399**
di cui:		
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	**349**	**318**
Ministeri	*120*	*120*
Agenzie Fiscali	*11*	*11*
Altre Amministrazioni Centrali	*218*	*194*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	**29.583**	**7.065**
Regioni	*581*	*561*
Province	*2.679*	*1.965*
Comuni	*21.900*	*4.944*
Unioni di Comuni e Comunità Montane	*417*	*294*
Consorzi	*62*	*52*
Enti Locali del Servizio Sanitario	*156*	*81*
Università	*1.562*	*814*
Altre Amministrazioni Locali	*2.226*	*1.021*
ENTI NAZIONALI PUBBLICI DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA	**17**	**16**
AMMINISTRAZIONI NON S13	**184**	**126**
Automobile Club d'Italia	*153*	*96*
Aziende di Servizi alla Persona	*7*	*7*
Case di Riposo	*5*	*5*
Istituti Autonomi Case Popolari	*17*	*16*
Altro	*2*	*2*
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	**30.133**	**7.340**

NB: la somma del numero delle società partecipate dalle tipologie di Amministrazione non coincide con il numero delle società partecipate dai rispettivi aggregati… (cfr. nota pag 12 del Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche, Mef).

Le partecipazioni dichiarate delle Amministrazioni Locali

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Partecipazioni dirette (Numero)								Partecipazioni indirette (Numero)	Partecipazioni totali (Numero)
	per quota detenuta							TOTALE		
	< 4%	*5% - 9%*	*10% - 24%*	*25% - 49%*	*50% - 74%*	*75% - 99%*	*100%*			
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	**16.206**	**2.138**	**2.556**	**1.289**	**670**	**362**	**961**	**24.182**	**5.401**	**29.583**
di cui:										
Regioni	*70*	*14*	*62*	*54*	*45*	*42*	*89*	376	205	581
Province	*620*	*222*	*461*	*272*	*108*	*52*	*111*	1.846	833	2.679
Comuni	*13.385*	*1.404*	*1.323*	*694*	*410*	*230*	*705*	18.151	3.749	21.900
Unioni di Comuni e Comunità Montane	*270*	*28*	*59*	*28*	*21*	*3*	*6*	415	2	417
Consorzi	*28*	*13*	*3*	*3*		*2*	*5*	54	8	62
Enti Locali del Servizio Sanitario	*74*	*21*	*26*	*13*	*5*	*1*	*10*	150	6	156
Università	*605*	*290*	*392*	*118*	*49*	*12*	*14*	1.480	82	1.562
Altre Amministrazioni Locali	*1.154*	*146*	*230*	*107*	*32*	*20*	*21*	1.710	516	2.226

Numero totale e numero medio di partecipazioni comunicate dai Comuni per fasce di popolazione residente



Le partecipazioni e le società partecipate dalle Amministrazioni Locali – Analisi per settore di attività

SETTORE DI ATTIVITA'	Partecipazioni		Società Partecipate	
	Numero	*%*	*Numero*	*%*
TOTALE SETTORI DI ATTIVITA'	**29.583**	**100%**	**7.065**	**100%**
di cui:				
Settore primario	**272**	**1%**	**110**	**2%**
Settore secondario	**9.642**	**33%**	**1.656**	**23%**
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	*5.852*	*20%*	*718*	*10%*
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	*2.018*	*7%*	*407*	*6%*
Costruzioni	*1.393*	*5%*	*365*	*5%*
Altre attività del settore secondario (attività manifatturiere ed estrattive)	*379*	*1%*	*166*	*2%*
Settore terziario	**18.791**	**63%**	**4.940**	**70%**
Attività professionali, scientifiche e tecniche	*5.142*	*17%*	*1.358*	*19%*
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	*1.746*	*6%*	*224*	*3%*
Trasporto e magazzinaggio	*2.663*	*9%*	*549*	*8%*
Noleggio, agenzie viaggio, servizi di supporto alle imprese	*2.039*	*7%*	*522*	*7%*
Servizi di informazione e comunicazione	*1.586*	*5%*	*249*	*4%*
Sanità e assistenza sociale	*996*	*3%*	*229*	*3%*
Attività immobiliari	*771*	*3%*	*210*	*3%*
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	*863*	*3%*	*424*	*6%*
Istruzione	*720*	*2%*	*310*	*4%*
Altre attività del terziario	*2.265*	*8%*	*865*	*12%*
Non specificato	**878**	**3%**	**359**	**5%**

Le società partecipate dalle Amministrazioni Locali - Analisi del risultato di esercizio

RISULTATO DI ESERCIZIO	Società Partecipate		Risultato di Esercizio pro quota	Quota media di partecipazione detenuta
	(Numero)	(%)	(Euro)	(%)
TOTALE SOCIETA' PARTECIPATE	**6.151**	**100%**		
di cui:				
in Utile	*2.879*	*47%*	*1.413.057.465*	*29%*
in Pareggio	*1.249*	*20%*	*-*	*60%*
in Perdita	*2.023*	*33%*	*-2.214.715.753*	*15%*

Analisi delle società partecipate dalle Amministrazioni Locali con Patrimonio Netto negativo

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Società Partecipate		
	TOTALE	di cui con Patrimonio Netto negativo	di cui con Patrimonio Netto negativo
	(numero)	(numero)	(%)
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	**6.151**	**399**	**6,5%**
di cui:			
Regioni	*523*	*43*	*8,2%*
Province	*1.721*	*129*	*7,5%*
Comuni	*4.328*	*255*	*5,9%*
Unioni di Comuni e Comunità Montane	*271*	*18*	*6,6%*
Consorzi	*44*	*1*	*2,3%*
Enti Locali del Servizio Sanitario	*74*	*1*	*1,4%*
Università	*725*	*38*	*5,2%*
Altre Amministrazioni Locali	*945*	*60*	*6,3%*

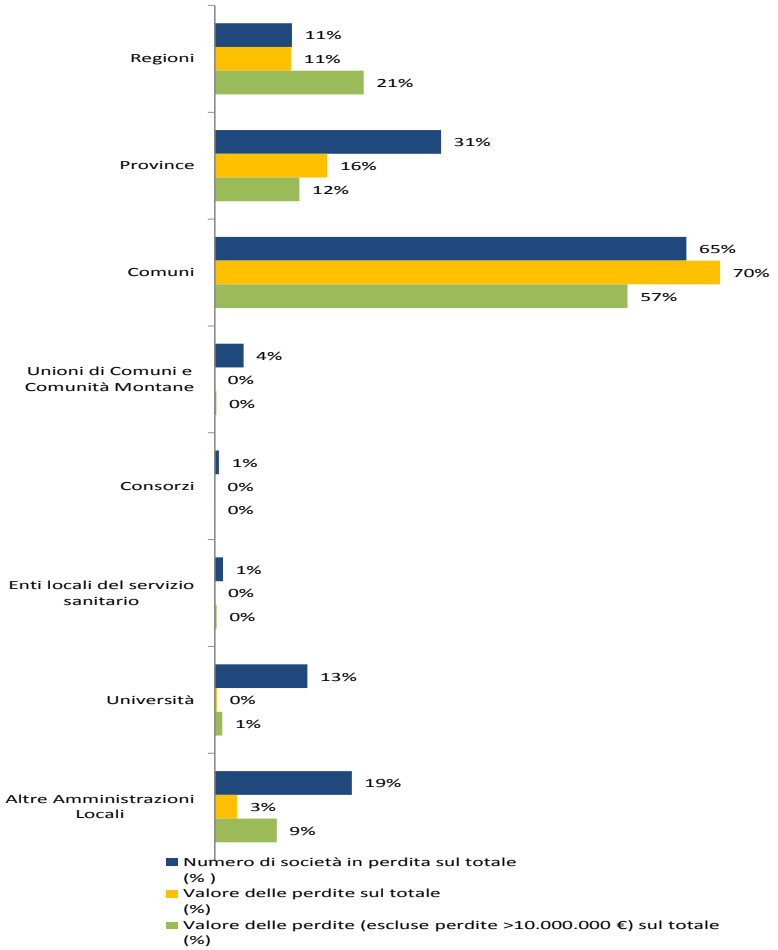
Società in perdita partecipate dalle Amministrazioni locali - Dettaglio di quelle con perdite superiori a 10 milioni di euro

SETTORE ATTIVITA' ECONOMICA	Società Partecipate in perdita		Società Partecipate con perdite superiori a 10 milioni di euro	
	(Numero)	(Valore €)	(Numero)	(Valore €)
TOTALE	**2.023**	**2.214.715.753**	**23**	**1.563.433.133**
Agricoltura, silvicoltura e pesca	30	2.722.153	-	-
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	112	88.886.241	2	32.782.133
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	65	465.295.372	4	387.822.588
Costruzioni	130	94.456.843	2	45.016.428
Estrazione di minerali da cave e miniere	3	46.869.537	2	44.967.325
Attività manifatturiere	54	5.068.000	-	-
Attività professionali, scientifiche e tecniche	479	565.005.960	4	472.985.542
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	20	5.556.346	-	-
Trasporto e magazzinaggio	193	393.073.009	5	275.044.476
Noleggio,agenzie di viaggio,servizi di supporto alle imprese	156	92.485.290	3	45.817.801
Servizi di informazione e comunicazione	76	7.970.991	-	-
Sanità e assistenza sociale	41	5.252.897	-	-
Attività immobiliari	68	44.566.232	-	-
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	138	54.770.144	-	-
Istruzione	70	2.539.356	-	-
Attività finanziarie e assicurative	45	290.209.791	1	258.996.841
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	28	2.567.762	-	-
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	77	21.623.509	-	-
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	1	12.606	-	-
Altre attività di servizi	90	19.552.471	-	-
Non definito	147	6.231.243	-	-

Nota:
Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con una perdita o un utile inferiori o uguali allo 0,5% del Patrimonio Netto

Numero delle società in perdita e valore delle perdite delle società partecipate per tipologia di Amministrazione Locale

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Società Partecipate in perdita		Società Partecipate con perdite superiori a 10 milioni di euro	
	(Numero)	(Valore €)	(Numero)	(Valore €)
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	**2.023**	**2.214.715.753**	**23**	**1.563.433.133**
di cui:				
Regioni	*217*	*234.760.232*	*5*	*100.115.109*
Province	*636*	*346.034.571*	*3*	*269.396.419*
Comuni	*1.325*	*1.554.251.140*	*14*	*1.180.771.427*
Unioni di Comuni e Comunità Montane	*81*	*1.485.860*		
Consorzi	*12*	*290.061*		
Enti locali del servizio sanitario	*23*	*1.673.528*		
Università	*260*	*6.901.223*		
Altre Amministrazioni Locali	*385*	*69.319.137*	*1*	*13.150.178*



Nota:

Il valore delle perdite è calcolato "pro quota", ovvero in base alla quota di partecipazione comunicata da ciascuna Amministrazione Locale.

La somma del numero di società partecipate da ciascuna tipologia di Amministrazione non coincide con il numero delle società complessivamente partecipate dalle Amministrazioni Locali. Se una stessa società è partecipata da due o più Amministrazioni appartenenti a tipologie diverse viene contata tra le partecipate di ciascuna tipologia ma entra una sola volta nell'aggregato Amministrazioni Locali.

I temi

1. *La tutela della finanza pubblica (le misure nella legge di stabilità)*
2. *L'efficienza organizzativa (benchmarking; criteri di affidamento)*
3. *La riduzione del numero (strumenti di incentivo-disincentivo?)*
4. *Organi societari e governance*
5. *Vincoli sul personale*

- *La sistematizzazione della normativa*
- *La razionalizzazione delle banche dati*

La tutela della finanza pubblica (la legge di stabilità)

- ***Accantonamento nel bilancio dell'ente corrispondente alla perdita della società. Reso disponibile se la perdita viene coperta (logica del consolidato);***

- ***Periodo di transizione lungo (a regime nel 2017);***

- ***Impone all'ente partecipante una riflessione sull'attività della propria partecipata. Per pervenire a ristrutturazione o valutare la dismissione (anche in caso di partecipazioni di minoranza);***

- ***<u>Questioni aperte:</u>***
  - ***Interconnessione del finanziamento tra enti rende problematico individuare l'obbligo di accantonamento solo in capo al soggetto detentore della partecipazione (es. TPL; contributi dallo Stato alle regioni, dalle regioni agli enti locali)***
  - ***La transizione: come ridurre le perdite per essere in equilibrio nel 2017?***

La transizione: le esigenze di ristrutturazione

- ***Nella transizione alla nuova legislazione sugli accantonamenti, per evitare che nel 2017 gli enti si trovino a dover fare accantonamenti che rischiano di penalizzare l'operatività del loro bilancio, occorre da subito attivare percorsi di ristrutturazione delle situazioni di maggiore sofferenza.***

- ***Questione impegnativa (tenuto conto del volume delle perdite), ma anche con un ambito limitato:***
  - ***poche società in gravi situazioni (nel rapporto viene presentato un esercizio che evidenzia i risultati di bilancio escluse le società con perdite>10 mil);***
  - ***alcuni settori (TPL) con maggiore sofferenza***

- ***Strumenti necessari:***
  - ***Benchmarking, cioè parametri di confronto che rendano chiaro l'elemento di sofferenza della organizzazione aziendale;***
  - ***esuberi di personale: come gestirli?***

L'efficienza organizzativa (il benchmarking)

- ***Dal punto di vista dell'interesse pubblico, non basta che la società non sia in perdita, ma è necessario che sia gestita con criteri di efficienza;***

- ***Il benchmarking è un modo per aiutare a valutare l'efficienza di tutte le società (soprattutto per quelle di servizio pubblico locale, ma anche per le strumentali);***

- ***È uno strumento per verificare se vi siano modi meno costosi per ottenere la stessa prestazione. Es. nel caso di società strumentali l'acquisizione sul mercato o la re-internalizzazione dell'attività;***

- ***Se diffusi e resi pubblici, è uno strumento per consentire al cittadino di verificare l'efficienza della propria amministrazione.***

Il gruppo si coordina con altre amministrazioni per promuovere la definizione di indicatori che possano essere utilizzati in una logica di benchmarking

L'efficienza: gli altri strumenti

Distinzione nella legislazione tra servizi forniti in house (ovvero con affidamento diretto) e servizi affidati con gara;

Affidamento con gara

- ***Verificare se l'affidamento con gara produce maggiore efficienza;***
- ***Riflessione su strumenti per incentivare le gare;***

Dimensione ottimale della fornitura di servizi pubblici (legislazione vigente):

- ***Incentiva l'aggregazione, in questo modo migliorando l'efficienza della prestazione dei servizi;***
- ***Legislazione in alcune regioni inattuata,***

parametri di efficienza nei contratti di servizio: possono acquisire un rilievo maggiore

Il gruppo persegue l'integrazione con attività incardinate presso ministeri competenti

La riduzione del numero delle società

Occorre individuare strumenti che portino alla riduzione del numero delle società partecipate pubbliche.

Precedente legislazione: di fatto fallita.

- ***Chiusura delle «non strumentali». <u>Vigente</u>, non efficace.***
- ***Chiusura delle società dei comuni di piccole dimensioni. Rinviato ripetutamente, abrogato.***
- ***Chiusura delle società che fatturano più del 90 per cento ad una pubblica amministrazione. Rinviato ripetutamente, abrogato.***

<u>Nel mandato del gruppo vi è la domanda: quale è l'interesse pubblico nello svolgimento delle attività in capo alle società partecipate?</u>

Nei casi in cui non vi sia un interesse pubblico o quell'interesse possa essere realizzato con altre modalità in modo meno costoso, occorre spingere gli enti a procedere alla chiusura delle società. Privilegiare strumenti di incentivo-dissuasione:

- ***Regole per società in house uguali a quelle degli enti partecipanti, dissuade dalla costituzione di nuove.***
- ***Incentivi all'efficienza: sollecitare la fusione o la liquidazione;***
- ***Incentivi alla quotazione;***
- ***Disincentivi a costituire società-figlie: quali?***
- ***In caso di liquidazione: incentivi fiscali (costosi?), gestione del personale (quali strumenti?)***

Organi societari

Razionalizzazione della governance, riducendo il numero delle posizioni, senza pregiudicare la funzionalità della struttura societaria

Consiglio di amministrazione:

- ***Modificare criteri di composizione, in modo tale da ridurre il numero dei consiglieri;***
- ***Valutare opportunità della presenza di dipendenti dell'ente partecipante;***
- ***Valutare idoneità della vigente legislazione sulle retribuzioni;***
- ***Valutare la sovrapposizione tra le figure di direttore generale e amministratore delegato;***

Collegio sindacale

- ***Intervento per razionalizzare i compensi;***

Limitazioni degli organi societari di società a totale controllo di società pubblica:

- ***Disincentivi a costituire società-figlie: organi di vertice espressione delle società controllanti, senza compensi?***

Personale

Normativa per le società in house (vigente)

- ***Vincoli all'assunzione***
- ***Vincoli al totale spesa***
- ***Vincoli sulla contrattazione***

Stima degli esuberi

- ***Legata agli indicatori di benchmark***
- ***Settore per settore***

Strumenti per la gestione degli esuberi in caso di ristrutturazione o liquidazione

- ***Quali?***

Grazie per l'attenzione