

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Diritto dell'Economia



LE SOCIETÀ PARTECIPATE DEGLI
ENTI LOCALI: LE POSSIBILITÀ DI
RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

Relatore: Prof. VINCENZO REBBA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI "MARCO FANO"

Laureando: MARTINA PIVA
matricola N. 1032118

A.A. 2014/2015

SOMMARIO

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE..... | 5 |
| Capitolo 1..... | 11 |
| SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ E SOCIETÀ PARTECIPATE LOCALI.... | 11 |
| 1.1. L'evoluzione nel tempo: dalle municipalizzate all'esternalizzazione e privatizzazione..... | 11 |
| 1.2. Normative in continua evoluzione..... | 12 |
| 1.3. Le partecipazioni degli Enti locali nei servizi pubblici locali..... | 22 |
| Fig.1.1 Partecipazioni dirette del MEF..... | 26 |
| 1.4. Il crescente aumento delle partecipazioni soprattutto comunali..... | 27 |
| 1.5. La soddisfazione dell'utenza..... | 30 |
| 1.6. Un esercito bisognoso di ristrutturazione contro le inefficienze..... | 32 |
| Tab.1.1. Distribuzione in categorie giuridiche delle società partecipate locali..... | 33 |
| Tab.1.2 Articolazione delle partecipate dalle Amministrazioni Locali per tipologia di attività..... | 35 |
| Tab.1.3 Dettaglio delle partecipate dalle amministrazioni locali incluse nel settore "Altro"..... | 35 |
| Tab.1.4 Articolazione delle Perdite lorde pro quota delle partecipate dalle amministrazioni locali per tipologia di attività..... | 37 |
| Capitolo 2..... | 41 |
| SPENDING REVIEW E PARTECIPATE LOCALI..... | 41 |
| 2.1. Spending review: razionalizzazione della spesa pubblica..... | 41 |
| 2.2. La revisione della spesa e l'incarico del Commissario straordinario..... | 49 |
| 2.3. Necessità di una importante RS: arriva l'incarico di Carlo Cottarelli con il suo sostanzioso programma..... | 52 |
| 2.4. Analisi e studi del Commissario..... | 61 |
| Tab.2.1. Le partecipazioni dichiarate dalle Amministrazioni Locali..... | 61 |
| Tab.2.2. Analisi per settore delle attività delle partecipazioni e delle partecipate dalle Amministrazioni Locali..... | 61 |
| Tab.2.3. Analisi del risultato d'esercizio delle società partecipate dalle Amministrazioni locali..... | 62 |

| | |
|--|------------|
| Tab.2.4. Società Partecipate dalle Amministrazioni Locali con Patrimonio Netto Negativo..... | 62 |
| Tab.2.5. Numero delle società in perdita e valore delle società partecipate per tipologia di amministrazione locale..... | 63 |
| 2.5. Il programma di razionalizzazione delle partecipate locali del 2014..... | 67 |
| Tab.2.6. Distribuzione delle partecipate delle amministrazioni locali per classi di addetti..... | 73 |
| Tab.2.7. Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per classi di valore della produzione..... | 73 |
| Fig.2.1. Distribuzione del valore della produzione per classi e numero delle partecipate nella classe..... | 75 |
| Tab.2.8. Effetto di alcune misure sul numero delle partecipate..... | 84 |
| 2.6. Atri tagli voluti dal Commissario per la RS..... | 85 |
| Capitolo 3..... | 89 |
| PROSPETTIVE DI RISANAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA E DI MODIFICA DELL'ASSETTO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DEGLI ENTI LOCALI..... | 89 |
| 3.1. Le novità per le società partecipate introdotte dal Governo Renzi nel 2014..... | 89 |
| 3.2. Novità e aggiornamenti per le società partecipate introdotti negli ultimi anni..... | 92 |
| 3.3. Elevati stipendi pubblici da ridimensionare..... | 98 |
| 3.4. Sviluppi recenti del settore del trasporto pubblico..... | 99 |
| 3.5. Gli effetti degli interventi attuati fino al 2014..... | 102 |
| Fig. 3.1. Primi dieci settori per presenza relativa di controllate e partecipate pubbliche – Anno 2012..... | 103 |
| 3.6. Un quadro d'insieme..... | 104 |
| CONSIDERAZIONI FINALI..... | 115 |
| Bibliografia..... | 119 |
| Sitografia..... | 121 |

INTRODUZIONE

Questo elaborato ha come fine l'analisi della spesa pubblica che nei paesi industrializzati è cresciuta a partire dall'inizio del '900, arrivando ad assorbire circa la metà delle risorse ricavate dal sistema produttivo (nel 2009 in Italia il rapporto era pari al 48%), espansione in valori assoluti e in termini di Pil caratteristica della finanza pubblica attuale, tanto che nel 1993 in Italia è stata registrata una spesa pari al 57,4% del Pil¹, la quale ha portato a politiche che hanno tentato il rientro per tutto il decennio successivo (Zaccaria, 2007). In particolare si tratta della spesa per la fornitura dei servizi di pubblica utilità², continuamente riformati a partire dal 1990. Si vuole approfondire il particolare e recente fenomeno delle società partecipate locali che comportano notevoli costi di amministrazione pubblica che si ripercuotono sulle tasche degli italiani, con l'obiettivo di esaminare gli interventi politico-economico e finanziari che lo Stato Italiano ha adottato e adotterà al fine di razionalizzare i servizi pubblici e la loro pesante spesa.

I servizi pubblici vogliono garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati e vengono forniti dallo Stato come da aziende e società privatizzate soggette all'obbligo di garantire i minimi servizi. La L. 83/2000 definisce come servizi pubblici la sicurezza, la salute, l'alimentazione, i trasporti, l'assistenza e previdenza sociale, l'istruzione e la libertà di comunicazione, demandando poi alle parti sociali la definizione di altri ambiti vista la non esaustività di tale elenco.

Le motivazioni principali della spesa pubblica sono il fallimento del mercato privato, gli interventi finalizzati a controllare i monopoli locali e gli obiettivi di efficienza, equità e redistribuzione del reddito (c.d. servizi di welfare state).

L'intervento pubblico riveste un ruolo molto importante nel settore riguardante la produzione e l'offerta di servizi di pubblica utilità erogati

¹ Si fa riferimento spesso non a quanto si spende ma al Pil. Rapportare la spesa al Pil vuol dire confrontarla alla dimensione economica, producendo anche paragoni nel tempo e con altri paesi dell'area euro, in quanto nostri concorrenti sui mercati internazionali.

² I servizi di pubblica utilità, sono una delle due tipologie di servizi pubblici locali (SPL), la seconda è quella dei servizi alla persona (servizi sociali, sanitari, culturali).

all'interno dello Stato e c.d. delle public utilities. Comprende per esempio l'energia (elettrica e gas), l'acqua, le comunicazioni (telefonia, tv, poste, radio) e i trasporti (su gomma, linee aeree, ferrovie, autostrade) e in alcune fasi di sviluppo economico possiamo includervi anche istituzioni finanziarie e settori di base (acciaio, carbone, petrolio, energia nucleare).

La pubblica amministrazione può occuparsi della produzione come del finanziamento dei servizi: di solito ci ritroviamo nella situazione in cui lo Stato finanzia la produzione di un servizio affidata ad un'impresa privata e determina le condizioni di offerta, questo perché l'ente pubblico non è esposto a concorrenza e si trova in una posizione di minor efficienza produttiva: ci sono degli interessi collettivi da tutelare, i servizi vengono gestiti privatamente in seguito a concessioni o esternalizzazioni tramite appalti (contracting-out); altre volte la produzione spetta invece al settore pubblico, sfruttando finanziamenti statali e solo raramente privati, oppure si può avere il partenariato pubblico-privato, soluzione innovativa molto utilizzata nel Regno Unito, conseguente a finanziamenti misti pubblico-privati, a cui si ricorre quando non sono sufficienti i versamenti statali.

La scelta nell'offerta dei servizi tra pubblico o privato deve essere quella che permetta di massimizzare l'efficienza paretiana. Le istituzioni più efficienti sono quelle in grado di dare agli operatori più incentivi possibile: ci sono incentivi esterni, tipicamente la concorrenza di mercato che conduce alla riduzione dei costi e alla massimizzazione della soddisfazione del consumatore, e incentivi interni. La decisione della forma istituzionale migliore deriva allora dal confronto tra costi di transazione interni ed esterni³: se per ipotesi i costi di transazione esterni fossero molto elevati, non sembra astuta la scelta di delegare la produzione al privato.

In certe situazioni può essere utile attribuire i servizi nelle mani di un monopolio naturale, vale a dire quella forma di mercato nella quale un'unica

³ I costi di transazione esterni derivano dalla definizione, dall'esecuzione e dal controllo dei contratti.

grande impresa è in grado di produrre a costi inferiori rispetto ad un insieme di piccole imprese, grazie allo sfruttamento di economie di scala, che permettono di diminuire i costi medi all'aumentare della produzione (cioè maggiore è la produzione e minore è il costo della singola unità) e profittare di economie di scopo che consentono di sfruttare le sinergie positive tra servizi (per esempio lo sfruttamento di uniche opere o scavi in comune) riducendo ulteriormente il prezzo.

La produzione monopolistica pubblica cerca di imporre tariffe ottimali: la regola di Hotelling, valida per i monopoli naturali monoprodotto, afferma di doversi avvicinare il più possibile ad una soluzione di first best, imponendo cioè un prezzo pari al costo marginale; a volte il C_m è però inferiore al CM , allora spesso ci si limita a soluzioni di second best, preferibile dal punto di vista sociale, con un prezzo pari al costo medio, che fa giungere al pareggio di bilancio; per i monopoli naturali multiprodotto, per i quali la determinazione della tariffa ottima è meno facile, si segue invece la teoria di Ramsey-Boiteaux, che prevede di decidere per ciascun bene di quanto debba discostarsi dal C_m .

In caso di inefficienza dell'Ente pubblico abbiamo plurime soluzioni di intervento. Se il monopolio non è contendibile questo deve restare in mano pubblica (monopolio pubblico o regolamentazione di impresa pubblica) o si può ricorrere alla concorrenza per il mercato⁴ e/o alla concorrenza sul mercato⁵; se il monopolio naturale pubblico è invece contendibile e le inefficienze sono troppo elevate, si può procedere all'apertura al mercato tramite deregulation⁶ e privatizzazione, liberalizzando l'entrata nel mercato di imprese concorrenti, tenendo però presente i relativi potenziali rischi, quali il trasferimento delle rendite monopolistiche al privato, le inefficienze (per esempio causate dalla duplicazione dei servizi), l'instabilità dei prezzi dovuta a politiche funzionali

⁴ La concorrenza per il mercato si verifica quando un ente pubblico affida a un'impresa privata la gestione di un monopolio tramite asta e quindi concessione o appalto.

⁵ La concorrenza sul mercato si verifica quando un ente pubblico affida la produzione a un'impresa privata sottoponendola a regolamentazione.

⁶ Col termine deregulation si intende la regolamentazione dei mercati.

all'eliminazione della concorrenza e la soddisfazione dei soli segmenti di mercato proficui (cream-skimming).

Le politiche di privatizzazione si sono affermate a partire dagli anni '90 per valorizzare il ruolo allocativo del mercato e hanno portato con sé la diminuzione dell'impegno statale per la sua scarsa efficienza, per la mancanza della concorrenza e per la sovrapposizione degli obiettivi dei manager pubblici e dei politici in conflitto con gli obiettivi sociali. Attribuiscono meno gestione allo Stato ma più controllo e regolamentazione con l'obiettivo di ridurre le inefficienze.

Col termine "privatizzazione" si possono indicare differenti politiche: la dismissione totale o parziale della proprietà pubblica, cioè la vendita a privati di imprese gestite dallo Stato o la partecipazione di privati in imprese pubbliche; la privatizzazione "fredda", vale a dire la trasformazione della forma giuridica delle imprese statali; la liberalizzazione, ossia l'entrata del privato in settori regolati e monopolizzati dallo Stato; oppure la privatizzazione "funzionale" che prevede la fornitura privata di servizi (tramite concessione⁷ o appalto⁸) precedentemente offerti dallo Stato, il quale preserva il finanziamento e la regolazione, di modo da evitare rendimenti monopolistici per il privato.

La privatizzazione viene scelta quando il mercato è contendibile e non si necessita pertanto di alcun intervento pubblico, ma di qualche politica di regolamentazione dei mercati. L'entrata nel mercato da parte di nuove imprese porta una concorrenza potenziale che stuzzica e invoglia ad una maggiore efficienza: le imprese non vogliono essere sormontate da nuovi soggetti entranti ed essere così escluse dai mercati. Il problema delle public utilities è però quello della presenza di ingenti costi non recuperabili necessari all'avvio dell'attività e che rendono in tal caso difficile la creazione di nuova concorrenza.

⁷ La concessione, detta anche franchising, è l'attribuzione temporanea mediante gara del diritto di produrre e/o distribuire sul mercato un servizio di public utility al soggetto privato che offre la migliore combinazione qualità-prezzo.

⁸ L'appalto, detto anche contracting out, è l'assegnazione a privati tramite gara del compito di eseguire opere o fornire servizi pubblici finanziati da fondi pubblici.

Lo Stato perciò si orienta spesso verso la regolamentazione⁹, affidando la produzione ad un'impresa privata, imponendole vincoli compatibili agli obiettivi di efficienza e di carattere sociale vista la concorrenza imperfetta nel mercato. La regolazione porta con sé però notevoli difficoltà per il regolatore: vincoli di carattere informativo, in quanto lo Stato regolatore non ha sempre conoscenze adeguate per decidere la tariffa del servizio e un adeguato rimborso all'impresa produttrice; vincoli di costi di transazione, vista la complessità di scrittura di contratti completi con l'impresa da regolare, tanto da non riuscire a prevedere tutte le fattispecie e trovandosi poi in posizioni di ambiguità che potrebbero comportare l'apertura di lunghi contenziosi; e vincoli amministrativi e politici, dato che spesso si occupano della regolamentazione commissioni o organismi caratterizzati da limitati ambiti di indagine e manovra.

(Rebba, 2012-2013, Bosi, 2012)

Il presente lavoro intende affrontare le tematiche appena esposte concentrando l'attenzione sul tema delle società partecipate da enti locali come modalità di gestione di servizi di pubblica utilità.

Il primo capitolo sviluppa il tema della liberalizzazione e privatizzazione della fornitura delle public utilities, analizzando le varie forme di affidamento della gestione da poter scegliere ed evidenziando la continua evoluzione normativa, portatrice di poca chiarezza e disposizioni poco vincolanti; tratta poi le società partecipate nella loro diffusione a livello principalmente locale e nella loro inefficienza.

Il secondo capitolo si focalizza sulla razionalizzazione della spesa pubblica realizzata attraverso la spending review: incaricato di occuparsi della revisione della spesa di questo triennio troviamo il Commissario Carlo Cottarelli che, con il

⁹ La regolamentazione si basa sulla definizione di regole contrattuali tra lo Stato regolatore e un'impresa privata o pubblica che fornisce beni o servizi per lo Stato: in caso di commesse pubbliche, vale a dire della produzione di beni o servizi acquistati dallo Stato, si regolano tariffe e qualità; se i beni e servizi sono invece rivolti al mercato la regolamentazione riguarda la quantità, la qualità, le tariffe e le modalità di finanziamento pubblico all'impresa produttrice (rimborso dei costi, trasferimenti fissi, rendimento normale dell'investimento).

suo gruppo di lavoro, ha condotto numerose analisi e diversi studi e ha elaborato un sostanzioso programma che ha influenzato la Legge di Stabilità del 2014.

Il terzo e ultimo capitolo individua invece le novità normative degli ultimi anni e quelle introdotte dal Governo Renzi a proposito delle società partecipate, affrontando per esempio i contenuti del Patto di Stabilità del 2015, della Legge di Stabilità 2015, gli obblighi di trasparenza e pubblicazione, la necessità di riduzione degli stipendi pubblici e le inefficienze del settore del TPL, individuando gli effetti degli interventi condotti fino al 2014 ed analizzando, in generale, la situazione Italiana attuale, dovuta alle scelte di governance e agli avvenimenti degli ultimi decenni.

CAPITOLO 1

SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ E SOCIETÀ PARTECIPATE LOCALI

1.1 L'evoluzione nel tempo: dalle municipalizzate all'esternalizzazione e privatizzazione.

Una serie di riforme hanno investito il settore delle public utilities comportando il cambiamento del ruolo dell'intervento pubblico dopo quasi un secolo di stabilità: all'inizio del '900 i servizi di pubblica utilità erano forniti tramite la produzione diretta delle municipalizzate locali, come stabilito con la prima legge sulla municipalizzazione di Giolitti del 1903, e permetteva l'eliminazione delle rendite private dal monopolio. Adesso parliamo invece della regolamentazione dei servizi gestiti privatamente ed interessa per di più la diminuzione della frammentazione dell'offerta.

L'esternalizzazione delle funzioni e dei servizi degli enti locali provengono dalla riforma dell'azione amministrativa e dalla razionalizzazione della spesa pubblica, l'erogazione deriva in tal modo da soggetti separati anche se prevalentemente pubblici. Tale fenomeno ha interessato soprattutto le public utilities, vista la necessità di migliorare la loro efficienza e governance per la loro forte valenza economica e sociale.

L'ente locale che sceglie di non occuparsi più direttamente del servizio tramite gestione diretta e "in economia" può scegliere altre forme organizzative che si riflettono di conseguenza sui pacchetti proprietari delle amministrazioni locali, tra le quali annoveriamo: l'affidamento "in house" ovvero l'affidamento diretto ad una società di diritto pubblico completamente controllata dall'ente; l'affidamento della gestione del servizio mediante gara ad un soggetto privato che subisce regolamentazione; il ricorso a società miste di capitale in parte pubblico e in parte privato, scegliendo mediante gara il socio privato generalmente di minoranza; oppure la quotazione societaria con apertura all'azionariato diffuso.

Con il fenomeno di privatizzazione delle imprese erogatrici di servizi pubblici di rete (ad esempio dell'ENEL e le aziende degli enti locali competenti per l'erogazione del gas), la L.481/1995 ha previsto di affidare il controllo dei costi, dei prezzi e della qualità dei servizi ad appositi organismi autonomi con la funzione di regolazione e vigilanza per evitare la creazione di posizioni di privilegio per alcuni imprenditori privati e la discriminazione di alcuni utenti, vista la presenza di numerosi monopoli naturali; le autorità di regolazione per i servizi di pubblica utilità si occupano allora di promuovere la concorrenza e l'efficienza dei settori delle public utilities, stabilendo e verificando la qualità dei servizi e fissando le tariffe.

1.2 Normative in continua evoluzione.

I servizi locali di pubblica utilità fino agli anni '90 erano erogati con inefficienza economica dalle aziende municipalizzate: enti di diritto pubblico controllati dai Comuni. Sono pertanto seguite numerose e frequenti riforme disorganiche tendenti alla privatizzazione, dovute alla ricerca di formule organizzative economicamente sostenibili per la gestione dei servizi, massimizzando l'efficienza e contando una logica imprenditoriale, intervenendo sulla gestione e l'organizzazione dei servizi da un lato e sulla modalità di affidamento del servizio dall'altra.

Possiamo qui elencare alcune delle norme più importanti del primo decennio. La riforma delle aziende municipalizzate della *L.142/1990*, con la quale viene trasformata l'azienda municipalizzata in azienda speciale con personalità giuridica e autonomia patrimoniale e si introduce, tra le opzioni di gestione dei servizi pubblici locali, la società mista pubblico-privata o la possibilità di concedere l'erogazione a Spa con capitale pubblico maggioritario tramite concessione. La *L.498/1992* ha eliminato il vincolo della prevalenza della proprietà pubblica, prevedendo quindi la possibilità di avere società di gestione private a patto che il socio di maggioranza privato sia scelto mediante procedura concorsuale. La *L. 332/1994* ha fissato le procedure di alienazione della

partecipazioni pubbliche nelle Spa e i conferimenti delle partecipate, garantendo il controllo pubblico tramite golden share. La *Legge Bassanini bis n. 127 del 1997* ha previsto agevolazioni fiscali e atti unilaterali per la trasformazione delle aziende speciali in Spa e un'ulteriore forma gestionale, vale a dire la Srl a prevalente capitale pubblico locale, costituita e partecipata dall'ente titolare del servizio pubblico. Il decennio termina con il *TU sugli Enti locali del 2000, d.lgs. 267*, che riordina le norme finora esistenti.

Il testo unico è stata la prima sistematizzazione normativa ed ha visto diverse trasformazioni nel corso degli anni. Ha definito il servizio pubblico locale e le modalità di gestione in economia¹⁰, in concessione a terzi, con azienda speciale¹¹, a mezzo di istituzione, di Srl a prevalente capitale pubblico locale o di Spa. All'interno della categoria di gestione detta "in house" possiamo allora comprendere la gestione in economia, a mezzo di istituzione e l'azienda speciale. Per la concessione a terzi e la gestione tramite Srl e Spa non è previsto l'obbligo d'asta. L'art. 113 prevede che la gestione dei servizi pubblici avvenga tramite Spa a totale partecipazione pubblica o altre imprese selezionate tramite gara se si parla di reti impianti o dotazioni strumentali, o mediante Spa, società miste o interamente pubbliche se si tratta invece di erogazione di servizi a rilevanza economica. L'azienda speciale e la gestione in economia sono perciò rimaste possibili per la sola erogazione di servizi privi di rilevanza economica, di modo da verificare efficienza ed efficacia della gestione e aumentare la responsabilità nei risultati. Rispetto al 2000 abbiamo avuto due novità: viene permesso all'ente locale di continuare la gestione del servizio creando una Spa assoggettata al diritto privato e commerciale e si concede all'ente la possibilità di decidere di coinvolgere un soggetto privato, opportunità però attuabile solo mediante procedura ad evidenza pubblica.

¹⁰ La gestione in economia è condotta utilizzando una parte delle risorse destinate a tale funzione dell'ente locale.

¹¹ L'azienda speciale svolge le sue funzioni tramite l'erogazione di denaro dell'ente locale che l'ha creata e da cui è dipendente, il quale determina le finalità dell'operato dell'azienda, la indirizza, approva gli atti fondamentali ed esercita vigilanza controllando i risultati della gestione e accollandosi eventuali costi sociali.

Nel 2001 la L. 448, ovvero la *Legge Finanziaria per il 2002*, ha riscritto la normativa per i servizi pubblici seguendo la linea del diritto comunitario e ha portato alla distinzione tra SPL a rilevanza industriale (se esercitano impatto sulla concorrenza, prevedendo una gara per la gestione delle reti, degli impianti e dei servizi e la trasformazione delle aziende e consorzi in Spa entro il 30/06/2003) e senza rilevanza industriale (se sono irrilevanti ai fini concorrenziali, potendo così mantenere l'affidamento diretto); viene inoltre modificata la connotazione di società miste e permessa l'esternalizzazione delle attività. Il *D.L. n.269 del 2003 (Legge Finanziaria per il 2004)* ha fatto invece retrocedere, inserendo le società miste come centrali, togliendo l'obbligo della gara per affidare il servizio pubblico (che resta una modalità comunque scegliibile), e permettendo la gestione dei servizi anche direttamente alle società in house; la disciplina è stata però applicata solamente ai servizi idrici e alla raccolta e smaltimenti rifiuti solidi urbani. Nell'agosto 2006 il decreto legge Bersani ha stabilito che le società strumentali possono svolgere prestazioni (vale a dire produrre beni e servizi strumentali all'attività dell'ente) solo ed esclusivamente per l'ente locale che le ha costituite o partecipate.

Particolarmente interessante è il *disegno di legge quadro 772/2006*, detto *DdL "Lanzillotta"*, con il quale il governo ha deciso di intervenire nel settore dei servizi pubblici locali per rispondere ad esigenze concrete rispettando la normativa comunitaria. Gli obiettivi sono il miglioramento degli standard qualitativi e quantitativi e dei costi dei servizi pubblici locali, grazie all'utilizzo delle aste, l'equiparazione del pubblico al privato, al fine di selezionare il miglior gestore, e l'apertura del mercato permettendo più economicità e razionalizzazione. Relativo alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si basa: sulla proprietà pubblica delle reti e dei beni strumentali all'esercizio; sul ricorso a procedure a evidenza pubblica, comparando uniformemente soggetti sottoposti al medesimo diritto privato e commerciale, nella scelta del gestore dei servizi pubblici locali per individuare il migliore erogatore nell'interesse dei cittadini finanziatori mediante imposte; sulla limitazione della gestione diretta per

sole specifiche e tassative fattispecie; sull'allargamento ad altri servizi o ambiti territoriali possibile per i soli soggetti che gestiscono altri servizi pubblici locali scelti tramite gara; sul favoreggiamento della pluralità dell'offerta limitando la gestione in esclusiva; sull'esclusione della gestione in economia che comporterebbe maggiori difficoltà nella valutazione dell'efficienza ed efficacia e nell'attribuzione delle responsabilità; sulla previsione di tutele agli utenti quali carte dei servizi, valutazioni periodiche per il permanere dell'affidamento e forme di vigilanza delle Autorità di regolazione settoriali.

Il Ddl Lanzillotta promuove la concorrenza regolata inserendo: l'obbligo del ricorso a gara a evidenza pubblica; la limitazione dell'affidamento in house concesso ai soli piccoli Comuni che potrebbero non essere in grado di sostenere i costi di un procedimento pubblico; il divieto alla costituzione di società multiutility¹² in quanto potrebbero raggiungere posizioni dominanti grazie allo sfruttamento di sussidi incrociati, di fidelizzazioni della clientela e di accesso privilegiato ad informazioni su caratteristiche del mercato; e la possibilità alle società possedute dall'azionista Ente Locale di rinnovare l'affidamento del servizio pubblico alla scadenza della gestione, attuando un'asta pubblica alla quale i vecchi affidatari saranno sicuramente vantaggiati.

Il disegno di legge vorrebbe garantire uniformità normativa, trasversale alle disposizioni settoriali, per avere un'identica regolazione per l'assegnazione della gestione e per tutte le società multiutility che, grazie alle economie di scala e di scopo, possono garantire una tariffazione ridotta senza esercitare potere di mercato o strategie per eliminare la concorrenza. Vista la mancanza di legislazione a riguardo dei servizi privi di rilevanza economica e intermedi, tanto da non avere nemmeno una sua definizione, il DdL vuole provvedere a colmare tale lacuna. Si è deciso di stabilire inoltre un termine per la normalizzazione del nuovo regime, prevedendo un periodo transitorio adeguato.

¹² Si hanno società multiutility quando soggetti gestori diretti, detti in house, gestiscono nuovi servizi o si estendono ad altri ambiti territoriali.

Alcuni aspetti del disegno di legge sono però da sistemare possibilmente prima della trasformazione tramite decreti attuativi. Desto perplessità il fatto che un elenco discrezionale stilato dagli Enti Locali permetta la deroga ai meccanismi d'asta, che dall'ambito del Ddl siano esclusi i servizi idrici e che i soggetti affidatari, che partecipano al rinnovo della gestione, possano essere vantaggiati durante l'asta per l'essere incumbent¹³ e per il supporto degli Enti Locali che li controllano e sono per di più i banditori della gara; inoltre, tramite decreti attuativi, i poteri di vigilanza sulle procedure ad evidenza pubblica delle Autorità di regolazione hanno bisogno di essere rafforzati per garantire correttezza e imparzialità.

Per la trasformazione in legge, il DdL Lanzillotta è stato riscritto riducendo la portata innovativa e si è stabilita la possibilità per gli Enti Locali di avere una gestione diretta dei servizi tramite articolazioni amministrative quali propri uffici (gestione in economia) o aziende speciali. Ora il servizio pubblico può quindi essere curato o pubblicamente in economia e attraverso azienda speciale sottostando a regole stringenti e trasparenti del regime pubblico, all'assoggettamento al patto di stabilità interno, concorsi per assunzioni, normativa sugli appalti ecc. o da società private, pubbliche oppure miste scelte sul mercato tramite gara.

Il 31 maggio del 2010 viene pubblicato un decreto legge (*D.L. 78/2008*) che si preoccupa della stabilizzazione finanziaria e della competitività economica, a dimostrazione dell'essersi accorti della necessità della compressione delle ingenti spese derivanti dal continuo aumentare delle partecipazioni che si riversano sulla finanza ed economia del Paese e che potrebbero essere meglio dimensionate. Ci si è concentrati sugli incarichi degli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, imponendo che dal 31/05/2010 la partecipazione a tali organi può dar luogo al solo rimborso spese e ad eventuali gettoni di presenza non superiori a 30 euro per seduta giornaliera. Anche gli

¹³ Gli incumbent, dal latino incumbere, sono le aziende che in uno specifico mercato sono dominanti per le maggiori dimensioni.

statuti devono essere adeguati alle nuove disposizioni e quindi, sempre dal 31/05/2010, si vuole che gli organi di amministrazione, di controllo e il collegio dei revisori siano costituiti da un numero non superiore ai 5 o 3 componenti ed i compensi devono essere contenuti, attuando una diminuzione del 10% per le retribuzioni nelle società con conto economico consolidato della PA o nelle società possedute da queste ultime in misura totalitaria alla data del 31/05/2010. Si riducono le spese per le consulenze che dal 2011 non possono superare il 20% di quelle sostenute nel 2009; i trasferimenti alle società partecipate diventano possibili solo per convenzioni, contratti di servizio e di programmi relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse o per la realizzazione di interessi, mentre vengono proibiti per fini di ripianamento di perdite di esercizio tramite aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilascio di garanzie. Vanno adeguate le politiche assunzionali e le disposizioni relative agli oneri contrattuali e alle voci retributive e indennitarie. L'obiettivo è la riduzione della spesa per il personale e il divieto alla costituzione di società per i Comuni che hanno meno di 30.000 abitanti, obbligando quelli che già le possiedono alla cessione entro il 31/12/2010.

La *Legge Finanziaria del 2008* ha introdotto alcune novità: ha vietato la costituzione di società destinate alla produzione di beni e servizi non strettamente necessari alle finalità dell'ente e ha vietato l'assunzione e il mantenimento diretto di partecipazioni in minoranza in tali società, oltre ad aver individuato due tipi di gestioni: gestione ordinaria in regime di concorrenza, scegliendo tra Spa privata in concessione con affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica e società mista con quota privata scelta sempre tramite gara; e la gestione in deroga con affidamento in house, vista l'impossibilità di ricorrere al mercato, con la necessità però di ottenere il parere favorevole dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e delle autorità di regolazione del settore.

È stato deciso che entro il 31/12/2010 gli Enti locali devono cedere le partecipazioni in società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali,

escludendo le società quotate e le società che erogano servizi di interesse generale; la procedura di dismissione però, nella maggior parte dei casi, viene solo avviata e non terminata, trattandosi principalmente della sola decisione dei Consigli di amministrazione a proposito di quali partecipazioni mantenere e di quali invece cedere. Il processo di cessione è complesso visto l'intrecciarsi di norme di diritto amministrativo con altre di diritto commerciale. La Corte dei Conti chiede allora di impiegare la gara come metodo di cessione (nonostante gli importanti costi che porta con sé) visto che la PA conferisce ad un soggetto operante nel mercato un'opportunità di guadagno e di vantaggio competitivo per la possibilità di iniziativa economica data. Oltre alla cessione, altre problematiche sono: la valutazione delle partecipazioni, l'esistenza di specifiche clausole statutarie (come quelle di intrasferibilità, prelazione e gradimento, per rispettare i diritti dei soci e dei partecipanti alla gara) e la diffusione di informazioni riservate e non acquistabili dal Registro delle Imprese, che permettono ai terzi di valutare la bontà delle partecipazioni offerte (ma che potrebbero vantaggiare i concorrenti).

L'art.23-bis L.133/2008 viene applicato a tutti i servizi, escludendo solo il servizio di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica, il trasporto ferroviario regionale e la gestione delle farmacie comunali. Prevede come gestione ordinaria l'affidamento mediante gara dei SPL (a imprenditori privati o società miste partecipate anche dai privati, con lo scopo di garantire concorrenzialità e qualità dei servizi) ed in deroga il rispetto dei principi della disciplina comunitaria (vale a dire la gestione in house con affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico di proprietà dell'ente locale) qualora non sia possibile un efficace o utile ricorso al mercato, motivando la scelta con un'analisi di mercato da inoltrare all'Antitrust e all'autorità di regolazione del settore che rilasceranno un parere entro 60 giorni. È prevista poi la possibilità di affidare direttamente la gestione (quindi in house) di reti e impianti a una società controllata dall'ente locale. I soggetti titolari del SPL, non assegnato mediante gara, e quelli che gestiscono reti e impianti, non possono occuparsi di ulteriori

servizi, né dello stesso servizio in ambiti diversi né partecipare a gara; sono escluse dal divieto solo le società quotate.

Il *decreto Ronchi 135/2009*, convertito nella *L. 166/2009*, ha modificato la disciplina dell'art. 23-bis inserendo tra le forme di conferimento del servizio ordinarie le società a partecipazione mista qualora il socio privato sia scelto mediante procedura pubblica a “doppio oggetto” (stabilendo cioè sia la qualità del socio privato che i compiti operativi legati alla gestione) e imponendo che la partecipazione privata sia almeno pari al 40% del capitale. A proposito del parere dell'Antitrust, questo diviene preventivo, senza specificazione a riguardo del suo essere vincolante; se non si riceve entro 60 giorni si considera favorevole e in un comma è stato stabilito che l'Antitrust individui le soglie oltre le quali deve essere richiesto il parere; non si legge nulla invece sul parere dell'autorità di regolazione del settore che quindi viene eliminata. Il divieto della gestione in house del servizio anche in altri ambiti territoriali o di ulteriori servizi o di partecipazione a gare, viene esteso anche alle società miste, escludendo sempre solo le quotate. Una criticità del Decreto è il fatto che non dia peso all'AGCM e alla Corte dei Conti, le quali dovrebbero al contrario aver voce in capitolo: il primo sull'affido in-house, sul dimensionamento dei bacini, sull'accorpamento nei servizi redditizi di quelli a domanda più debole e sulla convenienza degli affidi multipli; il secondo sullo svolgimento delle gare come *super partes*.

La successiva *consultazione referendaria del giugno 2011* ha invece portato all'eliminazione dell'art. 23-bis, vedendo come possibili modalità di affidamento la procedura ad evidenza pubblica per imprenditori privati, l'affidamento diretto a società miste pubblico-private con socio privato scelto tramite procedura pubblica e l'affidamento diretto a società in house dell'ente affidante. L'in-house ritorna ad essere allora una forma gestionale da poter scegliere e non eccezionale, a patto che gli enti forniscano la motivazione per cui sottrarre il servizio al sistema concorrenziale; si basa su capitale interamente in mano pubblica e sullo svolgimento dell'attività con il socio o soci pubblici affidati i quali esercitano un'attività di controllo analogo a quello svolto sui propri servizi interni. Rimane

obbligatorio il ricorso alle gare per gli altri affidamenti e si decide di considerare legittimi gli affidamenti già ottenuti senza procedura ad evidenza pubblica.

A pochi mesi dal referendum, la “*manovra d’agosto*” (art. 4 L. 138/2011), ha previsto il mantenimento della disciplina dell’art. 23-bis, e quindi la liberalizzazione per i servizi pubblici locali a rilevanza economica (escludendo il settore idrico, di distribuzione di gas naturale, energia elettrica e gestione delle farmacie comunali), decidendo per l’attribuzione dei diritti in esclusiva alle sole ipotesi in cui, in seguito ad un’analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a soddisfare i bisogni collettivi a proposito di quel determinato servizio; in tal modo non si è rispettata la volontà espressa dai cittadini e per questo la Corte Costituzionale, con la sentenza 199, ha dichiarato la disposizione illegittima. La *Legge di Stabilità del 2012* e il “*Decreto liberalizzazione*” o “*Cresci Italia*” (D.L. 1/2012) hanno poi corretto la disciplina. È compito degli Enti locali, o dell’AGCM se il Comune ha più di 10.000 abitanti, verificare se è possibile la gestione concorrenziale dei servizi pubblici; l’operazione di verifica è però costosa per le amministrazioni locali e per questo vengono previsti degli incentivi, ottenendo trattamenti più favorevoli del Patto di stabilità interno. Se l’ente decide di far gestire il servizio tramite partecipazione pubblica o una società mista, è necessario l’utilizzo di una gara a “doppio oggetto”. Nel luglio 2012, due sentenze della Corte Costituzionale hanno portato incentivi alla liberalizzazione e privatizzazione, estendendo alle società in house il Patto di Stabilità previsto per i Comuni.

Il decreto “*Cresci Italia*” è stato poi convertito nella L. 27/2012, la quale mira a non stravolgere la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, come invece aveva previsto il D.L. 138/2011, preferendo l’apporto di alcuni cambiamenti volti a favorire la liberalizzazione dei servizi (escludendo sempre il servizio idrico integrato, la distribuzione di gas naturale, di energia elettrica e della gestione delle farmacie comunali) rispettando il referendum del 12-13 giugno 2011. Si prevede che: entro il 30/06/2012 le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano devono organizzare lo svolgimento dei servizi

pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, di dimensione non inferiore a quella del territorio provinciale, consentendo economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio; dal 2013 i SPL devono essere affidati mediante procedura ad evidenza pubblica per permettere di valutare la virtuosità di ogni ente; entro il 31/03/2012 deve essere emanato il decreto ministeriale necessario all'attuazione della riforma; gli enti territoriali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono adottare la delibera quadro entro 30 giorni del previo obbligatorio parere dell'AGCM, che è tenuta a pronunciarsi entro 60 giorni, e senza la delibera non è possibile attribuire alcun diritto in esclusiva; l'attribuzione diretta di un SPL ad una società in house vede come limite di valore economico non più 900.000 euro, bensì 200.000 mila; il termine di cessazione degli affidamenti di SPL non conformi alle disposizioni e quelli diretti a società miste con socio privato scelto con gara a cui non sono stati affidati compiti operativi è stato posticipato; il soggetto gestore con diritto di esclusiva deve impegnarsi a conseguire economie di gestione per l'intera durata dell'affidamento, da destinare alla riduzione delle tariffe e all'efficientamento del personale; e i gestori dei servizi devono assicurare l'integrale e regolare prosecuzione delle attività anche oltre la scadenza prevista, fino al subentro del nuovo gestore o fino all'apertura del mercato alla concorrenza, oltre ad esser tenuti a fornire agli enti locali ogni informazione necessaria alla definizione di bandi di gara entro il termine di 60 giorni. Vengono poi chiariti i comportamenti che devono tenere gli Enti Locali nei confronti delle loro aziende speciali e istituzioni, le quali vengono assoggettate al Patto di Stabilità interno, devono iscriversi al Registro delle Imprese depositando i propri bilanci entro il 31/05 di ogni anno, sono soggette alle disposizioni del D.Lgs. 163/2006, devono osservare le disposizioni che vietano l'assunzione di personale, il contenimento degli oneri contrattuali e delle voci di natura contributiva, indennitaria o per consulenze e sono soggette alle limitazioni previste per le partecipazioni societarie degli enti locali. A vigilare l'osservanza di tali previsioni da parte degli organismi

partecipati saranno gli enti locali, visto che proprio il loro Consiglio si occupa di approvare annualmente i bilanci di previsione e di esercizio.

Come si può notare la normativa non è lineare, né chiara, né unitaria e ha lasciato poca nitidezza anche nei riguardi della finanza tra gli enti locali e partecipate a causa della difficoltà di ricostruzione dei flussi finanziari per intrecci azionari e nuovi assetti organizzativi. Soprattutto durante i primi dieci anni, le disposizioni hanno lasciato agli enti locali il tempo e la possibilità di scegliere: molti, soprattutto al Sud, hanno preferito continuare sulla strada pubblica, altri hanno avviato privatizzazioni fredde trasformando le municipalizzate in società per azioni controllate dagli enti locali, ottenendo gestioni più efficienti grazie allo sfruttamento di economie di scala, economie di scopo (occupandosi di più servizi congiuntamente rivolti ai consumatori) e all'applicazione del diritto privato. Con la privatizzazione i Comuni, già particolarmente svantaggiati dalle scelte politiche nazionali, percepiscono in tal modo meno dividendi e quindi meno entrate per il loro bilancio.

(Bosi, 2012, IFEL, 2011, Promopa, 2014, Rebba, 2012-13)

1.3. Le partecipazioni degli Enti locali nei servizi pubblici locali.

Le partecipate sono società che hanno azioni possedute da altre società dette partecipanti che, in base all'entità della loro quota possono avere più o meno potere all'interno della società stessa.

In Italia sono molto diffuse le società partecipate da soggetti pubblici per la cooperazione che si instaura tra amministrazioni pubbliche e imprenditoria privata: il 35% delle partecipate sono gestite e controllate pubblicamente in conseguenza alle partecipazioni di enti locali produttori di beni e servizi che perseguono interessi generali, ovvero SPL, che è il settore maggiormente coinvolto; tra i servizi pubblici, i trasporti, l'energia, la raccolta, trasformazione e smaltimento rifiuti, l'idrico e i servizi sociali e assistenziali sono le categorie maggiormente partecipate. L'area del Nord Est è quella che vede il maggior numero di partecipate. Le partecipazioni importanti sono però spesso solo

simboliche: circa il 13% non raggiungono nemmeno il 5% delle quote. Quasi tutte le imprese partecipate possiedono un organo di governo collegiale, vale a dire un consiglio di amministrazione.

Possiamo riassumere individuando quattro aree in cui questi organismi partecipati operano: i servizi strumentali, che rappresentano circa il 13% delle partecipate totali, agendo nelle gestioni di immobili, patrimonio, informatica e servizi amministrativi vari, fornendo beni e servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, dotandolo cioè degli input necessari alla produzione dei servizi di cui l'ente partecipante è responsabile; i servizi pubblici privi di rilevanza economica, cioè senza finalità di lucro, che si finanziano attraverso la fiscalità generale e che coprono il 42% del totale; i cinque servizi pubblici tradizionali a rete (elettricità, acqua, gas, rifiuti e trasporto pubblico locale) dotati di regolazione di settore, rappresentanti il 23% del complesso ma il 60% del valore della produzione; e le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali rappresentando il 22% restante del totale. (Cottarelli, 2014)

Le partecipate si sono diffuse per l'ambizione imprenditoriale statale e degli enti pubblici, per le direttive europee che hanno portato alla trasformazione della forma giuridica da enti pubblici a organismi di proprietà pubblica regolati però dal diritto privato e per la necessità di snellire ed efficientare l'azione amministrativa. Successivamente però il fenomeno si è trasformato nel mezzo con il quale ottenere vantaggi concorrenziali a scapito delle imprese private e a spese della collettività, con il quale eludere vincoli pubblicistici di finanza pubblica, reclutamento del personale e acquisto di beni e servizi, e moltiplicare gli incarichi degli amministratori (CSC, 2014). Le partecipate hanno difatti iniziato ad aumentare negli ultimi anni, nonostante non ci siano stati aumenti nel numero di Comuni¹⁴, e questo soprattutto per le esigenze di finanza pubblica sulla spesa degli enti locali: se da un lato vengono strette le regole sugli enti locali in termini di spesa complessiva, personale e costi della politica, dall'altro i vincoli vengono aggirati creando entità al di fuori del settore pubblico. Da un aumento annuale di

¹⁴ I tanti comuni sono sicuramente una facilitazione alla presenza di elevati numeri di partecipate.

un centinaio di partecipate degli anni '90 si è passati all'incremento di circa 400 tra il 2000 e il 2007, per poi tornare a stringere il rubinetto negli anni successivi, scendendo a circa 200 nel 2011 e 2012 (Cottarelli, 2015).

Tali imprese detengono nel complesso immobilizzazioni per 40 miliardi di euro ed un risultato netto positivo che supera i 240 milioni di euro, derivanti dalla differenza tra i quasi 825 milioni di utile e i 580 milioni di perdite. Bisogna valutare quali settori siano adatti ad una privatizzazione non inquinata da speculazione e come adottarla per le attività che al momento non producono utile, domandandosi se la motivazione del risultato negativo sia la scorretta gestione o se si tratti di motivi legati invece al settore, al tipo di attività o al bacino di utenza e se quindi il disavanzo si avrebbe anche qualora la produzione fosse privata. Bisogna ricordarsi che molte imprese sono purtroppo scarsamente patrimonializzate; i patrimoni netti più elevati sono localizzati in Lombardia, Emilia Romagna e in Veneto, i risultati netti d'esercizio più elevati in Trentino Alto Adige mentre le perdite più preoccupanti in Lazio. Il ROE¹⁵ è positivo per il 56% delle imprese, la Valle d'Aosta è la regione con il valore più elevato, mentre il Lazio quella con la percentuale più contenuta a causa delle perdite legate al trasporto pubblico.

Analizzando le dinamiche economico-finanziarie delle società che si occupano della gestione dei servizi pubblici, vale a dire società pubbliche, miste o private, si possono notare alcune tendenze. Gli investimenti nelle immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie sono aumentati a partire dal 2004, subendo un rallentamento nel 2008 con l'avvento della crisi che colpisce ancora tuttora l'Italia e l'Eurozona. Il debito nei confronti del sistema finanziario è cresciuto, le società del settore idrico hanno registrato un +18%, legato principalmente alle imprese di piccole dimensioni che hanno iniziato ad investire le grandi liquidità (superiori ai 400 milioni) che possedevano in cassa nel 2004 e che gli hanno fruttato notevoli proventi; stesso fenomeno si è verificato nel settore

¹⁵ Il ROE, acronimo di Return On Equity, è il rapporto tra l'utile netto e il patrimonio netto, esprime la redditività del capitale di rischio conferito all'azienda; se sufficientemente positivo esprime capacità gestionale, efficienza ed efficacia del management.

del TPL con un incremento del 54%. L'incremento dell'indebitamento nelle attività non correnti ha comportato il deterioramento della solidità della struttura patrimoniale e il patrimonio netto ha diminuito la sua incidenza sul totale passivo. Negli ultimi anni, i ricavi delle aziende, soprattutto più piccole, sono aumentati ben oltre i tassi di inflazione¹⁶ e di crescita del costo della vita grazie ad aggregazioni, sviluppo dimensionale e accrescimento delle quote sul mercato. In tal modo i costi finanziari hanno registrato una spesa di +500% e gli ammortamenti un +150%, mentre i proventi finali sono scesi quasi del 60%; le società quotate hanno aumentato i servizi esterni e diminuito costi operativi, occupazione diretta e i dividendi degli azionisti; è necessario perciò cercare di avere minor costi operativi possibile per far aumentare i ricavi. Il settore del TPL evidenzia un calo negli ammortamenti, manifestando l'invecchiamento dei mezzi. Anomalo è il caso delle società del ciclo idrico integrato che nel 2010 hanno registrato un ROE medio del 12,5% e importanti profitti a differenza della maggior parte delle altre imprese italiane, comprese alcune che hanno sempre chiuso positivamente i propri bilanci. Segnale questo di speculazione da parte dei soggetti pubblici che impongono elevati livelli tariffari su questo preziosissimo bene comune, incamerando elevati rendimenti e margini di profitto insieme ai soggetti privati che investono nel settore in cambio di una cospicua remunerazione (Ifel, 2014).

Dagli anni '90 molti enti pubblici hanno iniziato a trasformarsi in Spa, spesso partecipate dallo stato centrale, ammodernando il tessuto economico e produttivo in un contesto di integrazione comunitaria e globale, per ottenere efficienza ed efficacia, razionalizzando e contenendo la spesa pubblica. Le società derivanti da questa trasformazione, per quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale 28 dicembre 1993 n.446, vedono la possibilità che la Corte dei Conti eserciti su di esse il proprio potere se la partecipazione dello Stato è maggioritaria e fino a quando permane il finanziamento statale. Degli esempi sono

¹⁶ Si registra inflazione quando si ha l'innalzamento dei prezzi dei beni e dei servizi che conduce ad una diminuzione del potere d'acquisto della moneta e di conseguenza anche dei consumatori.

le Ferrovie dello Stato S.p.a., RAI-radiotelevisione italiana S.p.A., ANAS S.p.A. e Poste Italiane S.p.a.

Dalla mappa delle partecipazioni dirette del Ministero dell'Economia del settembre 2014 possiamo vedere le partecipazioni di maggioranza e perciò di controllo e possiamo distinguere tra le società quotate (ENEL S.p.a., ENI S.p.a., Finmeccanica S.p.a.) e non quotate.

Fig.1.1 Partecipazioni dirette del MEF



Settembre 2014

Fonte: MEF - 2014

Per le società pubbliche il quadro giuridico di riferimento è complesso: composto sia dalla disciplina codicistica di carattere generale che da disposizioni speciali. Durante la XVI legislatura il quadro è stato ulteriormente arricchito per perseguire gli obiettivi di finanza pubblica tramite interventi che permettano di contenere la spesa per consumi intermedi e del personale, del numero dei

componenti dei consigli di amministrazione di società pubbliche e per ridurre le partecipazioni pubbliche ponendo vincoli alla gestione finanziaria della società: sono stati predisposti meccanismi di contenimento e di controllo finanziario di questi soggetti che, pur avendo una veste privatistica, perseguono interessi generali, svolgono funzioni di natura pubblicistica e sono finanziati e sovvenzionati pubblicamente.

1.4. Il crescente aumento delle partecipazioni soprattutto comunali.

Dall'indagine della Corte dei Conti è risultato un aumento del numero di società controllate dalle amministrazioni regionali, provinciali e locali. Tali organismi hanno prevalentemente forma giuridica societaria, trattandosi soprattutto di Srl e Spa, ma altre possono essere società consortili, consorzi, istituzioni, aziende speciali.

Gli azionisti all'interno delle imprese di interesse pubblico sono in primis i Comuni, altri sono i singoli azionisti persone fisiche, le imprese private, le Province, le Regioni e altri soggetti pubblici e privati.

Queste partecipazioni dimostrano quanto i Comuni vogliano garantire specifici servizi ai propri cittadini e come ricoprano un ruolo di fideiussore: spesso i costi da affrontare per produrre beni e servizi sono molto elevati e solo parzialmente coperti dalle tariffe versate dall'utenza, sono quindi attività antieconomiche, ma essendo ritenute fondamentali alla società, il Comune contribuisce assicurandone la realizzazione.

Le società partecipate dai Comuni si concentrano nelle Regioni densamente popolate e con elevato numero di Municipi: la Lombardia ha infatti quasi 600 imprese partecipate, vale a dire il 16% del totale, numerose sono anche in Toscana e Piemonte. In Sardegna il 97% dei comuni detiene partecipazioni ma queste non sono collocate nel territorio regionale, mentre il Lazio è la regione con il maggior numero di Comuni non detentori di partecipazioni. I Comuni azionisti sono più di 7.700 e sono concentrati nel Nord Ovest dell'Italia; il 44% dei Comuni

partecipanti hanno una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti e il 71,5% minore di 5.000 (Ifel, 2014).

Il fenomeno dell'esternalizzazione ha portato alla creazione di “gruppi” comunali, dove il capogruppo è il Comune o l'unione di Comuni, in quanto i soggetti che ricevono in gestione servizi e funzioni da parte degli Enti locali, sono giuridicamente ed economicamente autonomi e formano con essi strutture organizzate ed articolate attraverso relazioni economico-finanziarie. Le amministrazioni locali rappresentano quindi sempre più la figura del soggetto proprietario, committente e regolatore. Lo strumento contabile necessario in queste situazioni, anche se non obbligatorio, è il bilancio consolidato, documento che permette di valutare la situazione patrimoniale, economica, finanziaria e il risultato d'esercizio dell'intero insieme di soggetti come complesso delle attività apportate. Il bilancio consolidato ha uno schema comune per tutte le amministrazioni pubbliche, come è stato deciso dall'art. 2 della L. 42/2009, la cosiddetta legge madre del federalismo, grazie anche all'armonizzazione dei sistemi contabili voluti dalla medesima legislazione. Deve essere approvato entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello a cui si riferisce e comprende stato patrimoniale, conto economico, rendiconto finanziario e la nota integrativa, ottenuti grazie all'uniformazione dei bilanci di ogni componente, eliminando le operazioni infragruppo. Mancando una direzione comune nazionale che permetta l'uniformazione dei documenti da consolidare, si è deciso di utilizzare i principi contabili internazionali del settore pubblico, ovvero gli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Resta complicato il confronto temporale tra i bilanci consolidati dei diversi esercizi in quanto, da un anno all'altro, intervengono spesso cambiamenti all'interno del gruppo per modifiche delle aziende, dei servizi gestiti, della normativa e delle metodologie scelte.

Gli Enti locali che hanno voluto sperimentare l'utilizzo del bilancio consuntivo, seguiti da università e ricercatori, hanno percepito la necessità di utilizzare strumenti contabili più evoluti per meglio regolare e monitorare l'assetto organizzativo del gruppo, aumentando la trasparenza delle amministrazioni

interessate e delle relazioni tra Ente e partecipate: i Comuni hanno istituito uffici e dipartimenti al fine di gestire i rapporti con le entità partecipate e il sito internet dà tutte le informazioni necessarie alla ricostruzione del gruppo. Modificando il TU degli Enti locali, si obbligano poi le Province e i Comuni con più di 5.000 abitanti ad adottare un sistema di controlli per le società partecipate, svolti da strutture proprie degli enti locali, con carattere sia preventivo di fissazione degli obiettivi gestionali che consuntivo.

Quattro sono stati i Comuni che hanno voluto mettersi in gioco: Torino, Siena, Pisa e Venezia, adottando metodologie differenti per curare i rapporti con le aziende partecipate che si occupano prevalentemente di trasporto pubblico, direzione aziendale, costruzioni e attività immobiliari. Valutando il triennio 2007-2009 i risultati sono stati i seguenti.

Torino, che gestisce il gruppo di 33 partecipate mediante la Direzione Partecipazioni Comunali, ha registrato un utile di circa 32 milioni di euro, grazie al risultato positivo del 60% delle partecipate, con però un rallentamento registrato tra il 2008-2009, rivelando un trend negativo compensato da eccezioni che permettono di conservare risultati soddisfacenti. Il ROE si aggira al di sopra del 3%, un valore quindi abbastanza basso, mentre il MOL¹⁷ supera i 60 milioni di euro, risultato dovuto in realtà da poche aziende dedite ai settori dei trasporti, trasporto terrestre di passeggeri, raccolta, trattamento e fornitura d'acqua e trattamento rifiuti.

A Siena i rapporti con le 14 partecipate sono curati attraverso l'Ufficio partecipazioni; gran parte dell'utile, pari a circa 1,5 milioni, che non riveste un gran peso per la cassa comunale, deriva dalla produzione e distribuzione di gas, delle perdite sono state registrate solo nelle attività di direzione aziendale e consulenza gestionale. Il ROE, pari al 2%, non è soddisfacente e il MOL evidenzia sostenibilità finanziaria.

¹⁷ MOL sta per Margine Operativo Lordo, indica la redditività della gestione caratteristica, al netto quindi di interessi, tasse e deprezzamenti.

Il Gruppo Comunale di Pisa, operativo dal 2004, è composto da 21 partecipate che contribuiscono al risultato d'esercizio in maniera omogenea e che si occupano di servizi locali. L'utile è basso, variando dal milione ai 2 milioni, il ROE è insufficiente ed il MOL è positivo, di media sui 3 milioni. L'Ente locale ha obbligato mediante Regolamento di Contabilità al capogruppo, vale a dire il comune, alla redazione del bilancio consolidato dal 2005.

Situazione per nulla rosea è invece quella veneziana. Il gruppo del Capoluogo veneto composto da 22 partecipate, da un utile di 24 milioni del 2007 è passato ad una perdita di 15 milioni nel 2009; il ROE è diventato negativo e inaccettabile mentre il MOL dai 31 milioni del 2007 si è ridotto a 2 milioni nel 2009. Questo trend negativo è dovuto principalmente alle due aziende più importanti.

Analizzando quanto emerso possiamo ritenere soddisfacente il livello di margine operativo lordo, mentre più deludente è il risultato del ROE che testimonia un capitale investito che frutta poco e per questo poco attraente per l'investitore privato che preferisce impiegare capitale in titoli di stato caratterizzati da un minor livello di rischio (Ifel, 2014).

Il controllo da parte degli Enti locali sulle società a partecipazione pubblica è risultato, in seguito ad un'analisi di 60 Comuni Italiani, prevalentemente giuridico e più marginali sono la gestione, l'utilizzo degli indicatori economico-patrimoniali e i report periodici sugli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati. La ricerca ha fatto emergere una carenza di controllo che può portare a perdite di qualità dei servizi e perdite economiche da risanare a causa di inefficienze gestionali.

1.5 La soddisfazione dell'utenza.

Vista l'importanza del giudizio dell'utenza sono stati effettuati diversi studi sul grado di soddisfazione derivante dalla fruizione dei principali servizi locali a rilevanza economica. La qualità percepita dall'utente dipende da come il prodotto o servizio risponde alle esigenze dei consumatori e cioè dall'aspettativa; i due indicatori più utilizzati sono l'American Customer Satisfaction Index e

l'European Customer Satisfaction Index. La soddisfazione aumenta all'aumentare degli standard qualitativi e per rilevarla si possono utilizzare criteri di misurazione indiretti (analisi delle vendite, dei profitti, dei reclami della clientela o indicatori di performance) e diretti (indagini di soddisfazione dei consumatori dette di customer satisfaction). Gli utenti possono di conseguenza essere suddivisi in "sovra-soddisfatti" in quanto percepiscono la ricezione di un servizio superiore al desiderato; "soddisfatti" perché ricevono un adeguato godimento, anche se al di sotto dell'attesa, comunque superiore ad un livello accettabile; "insoddisfatti" quando non sono contenti del servizio che non raggiunge il limite accettabile. Per valutare la soddisfazione, secondo la metodologia di Kano del 1984, bisogna impostare le caratteristiche essenziali dei servizi, le prestazioni esplicitamente richieste dai clienti e l'attrattività che fa aumentare la soddisfazione; altrimenti l'approccio alternativo è quello del barometro che valuta la qualità effettiva dei servizi in base ad un sistema di indicatori che permette l'elaborazione di informazioni che concedono la cognizione dei livelli di qualità e consentono di decidere dove attuare interventi migliorativi che dovranno poi venire a conoscenza dai potenziali clienti. Con questo secondo metodo si valuta attraverso l'accessibilità (spaziale e economica), la tempestività, la trasparenza (a chi cosa e come, tempistiche, prezzo) e l'efficacia (conformità, affidabilità ed esaustività) della prestazione o del servizio.

Sono state valutate singolarmente alcune public utilities sfruttando soprattutto le indagini "Eurobarometro" su un campione di consumatori italiani della Commissione Europea e qui di seguito possiamo scoprirne il risultato.

Il grado di soddisfazione degli utenti del servizio di fornitura di energia elettrica si è mantenuto stabile nel triennio 2004-2006, riscontrando invece una contrazione nel biennio successivo per l'insoddisfazione del Centro e del Sud. Per il servizio di fornitura di gas la soddisfazione è diminuita soprattutto nelle regioni del meridione e nelle isole, con giudizi negativi di soggetti in cerca di occupazione o pensionati che non sono stati sufficientemente compensati dai positivi delle persone con occupazione e studenti. Il livello per il servizio di

fornitura dell'acqua risulta invece sostanzialmente invariato a causa dei peggioramenti del sud e delle città medio-piccole, compensate dai miglioramenti del nord-ovest e delle zone rurali e dei piccoli comuni. Per quanto riguarda il servizio di trasporto pubblico urbano la soddisfazione è invece aumentata di 5 punti percentuali, rilevando un peggioramento solo al sud con livelli più bassi a partire dal 2006.

Nel complesso, dalle indagini è emerso, quasi per tutti i servizi, un miglioramento dell'accessibilità e delle condizioni contrattuali, ma un deterioramento della qualità, dell'informativa e dell'assistenza alla clientela; la soddisfazione è diminuita al Nord-Ovest, al Centro, nei piccoli comuni e nelle zone rurali, al contrario sembra aumentare al Nord-Est e nelle città di piccole e medie dimensioni, risulta stabile solo al Sud; si può inoltre osservare una proporzionalità inversa della soddisfazione all'età: le classi di età più elevata vedono un minore incremento del grado di soddisfazione rispetto alle classi di età iniziali. (Ifel, 2014)

1.6. Un esercito bisognoso di ristrutturazione contro le inefficienze.

Le partecipate stanno costituendo un grande impatto e peso per i conti pubblici, sui quali si ripercuotono i risultati della gestione, e di conseguenza anche sulle tasche dei cittadini attraverso i meccanismi tariffari. Le inefficienze delle partecipate si possono manifestare con tre tipi di forme: perdite di esercizio palesi (che nel 2012 sono state calcolate in 1.200 miliardi) derivanti principalmente dal TPL e soprattutto dal trasporto romano, oppure perdite non palesi finanziate da contratti di servizio, trasferimenti in conto corrente e in conto capitale, o costi direttamente pagati dai cittadini attraverso il versamento di tariffe che coprono i costi del servizio (come accade per i rifiuti) (Cottarelli, 2014).

Sono un esercito di oltre 5.000 società che avrebbero bisogno di una ristrutturazione organica complessiva per la loro dimensione economica e per il loro peso finanziario. Il numero è cresciuto raggiungendo il picco nel 2000 dovuto all'esternalizzazione e alla maggiore flessibilità gestionale connessa al regime

privatistico; le forme societarie sono varie (anche se principalmente si tratta di Spa e Srl) come lo sono i soggetti detentori; i settori di attività interessati sono sia i servizi pubblici locali che i servizi strumentali e non strumentali.

In realtà, non si conosce il numero esatto delle partecipate perché non tutte le amministrazioni locali forniscono le informazioni richieste e perché le banche dati esistenti si fermano alle partecipazioni dirette e indirette di primo livello. Secondo una stima più veritiera, grazie al calcolo della banca dati del Dipartimento del Tesoro del Mef, la principale di riferimento, al 31/12/2012, le imprese partecipate in Italia sarebbero più di 7.500, di cui una cinquantina partecipate dallo Stato, un po' più di 2.200 da organismi di varia natura e più di 5.250 dagli enti locali. Proprio su queste ultime, il procuratore generale Salvatore Nottola, nel 2014, ha concentrato la sua analisi, visto che un terzo di queste imprese risulta in perdita e comporta conti in rosso anche per le Regioni, le Province e i Comuni partecipanti: per esempio il trasporto pubblico locale, che vede il 40% delle società interessate con conti negativi nonostante i servizi funzionino anche spesso male, è servizio essenziale alla collettività ed è mantenuto in regime pubblico. È evidente la necessità di razionalizzazione e diminuzione dei costi della società e per questo Nottola ha domandato un disegno che comporti una ristrutturazione organica e complessiva prevedendo: regole chiare e cogenti, forme organizzative omogenee, criteri razionali di partecipazione, controlli effettivi e imprescindibili da parte degli enti conferenti e attribuendo a questi ultimi la responsabilità dell'effettivo governo degli enti partecipati. Secondo la Corte dei Conti le partecipate costano 26 miliardi all'anno! (V. Santarpia, 2014).

Tab.1.1. Distribuzione in categorie giuridiche delle società partecipate locali.

| Forma giuridica/tipo di controllo | Dirette* | Indirette | Totale | % sul totale |
|--|-----------------|------------------|---------------|---------------------|
| Società a responsabilità limitata | 1.835 | 712 | 2.547 | 33% |
| Società per azioni | 1.625 | 368 | 1.993 | 26% |
| Consorzio | 874 | 71 | 945 | 12% |
| Società consortile | 789 | 135 | 924 | 12% |
| Associazioni e Fondazioni | 542 | 8 | 550 | 7% |

| | | | | |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Società cooperativa | 183 | 50 | 233 | 3% |
| Altro | 197 | 32 | 229 | 3% |
| Azienda speciale e di Ente Locale | 155 | 0 | 155 | 2% |
| Azienda servizi alla persona-asp | 47 | 0 | 47 | 1% |
| Ente pubblico economico | 40 | 0 | 40 | 1% |
| Istituzioni | 36 | 0 | 36 | 0% |
| Ente di diritto pubblico | 24 | 0 | 24 | 0% |
| Società in accomandita per azioni | 2 | 1 | 3 | 0% |
| Totale | 6.349 | 1.377 | 7.726 | 100% |

Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

Il dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio annovera però in realtà più di 10.000 partecipate e di queste circa un 20% di proprietà intermante pubblica, un 28% a maggioranza pubblica e il restante a maggioranza privata, trattandosi per lo più, in molti casi, di sole micropartecipazioni pubbliche; molte di più del numero individuato dalle altre banche dati sarebbero le partecipazioni indirette. Parliamo prevalentemente di:

- società che offrono servizi strumentali, cioè che forniscono in maggioranza beni e servizi all'ente partecipante per produrre servizi di cui l'ente si occupa (che sono quasi il 13% del totale) e che curano per la maggiore la gestione degli immobili, di patrimoni, dell'informatica e servizi vari;
- servizi pubblici privi di rilevanza economica forniti alla cittadinanza senza fini di lucro e finanziati dalla fiscalità generale (il 42% delle partecipate);
- i cinque servizi pubblici a rilevanza economica a rete e cioè l'elettricità, l'acqua, il gas, i rifiuti e il trasporto pubblico locale (sono nel loro totale il 23% delle società) che sono sottoposti a regolazione e che corrispondono al 60% del valore della produzione; e
- il settore residuale dei beni e servizi venduti al pubblico in mercati concorrenziali.

Tab.1.2 Articolazione delle partecipate dalle Amministrazioni Locali per tipologia di attività.

| Totale delle Società | Attività strumentali | Servizio Pubblico privo di rilevanza economica | "SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL) | Altro | Totale |
|---|----------------------|--|--|--------------|---------------|
| Attività professionali, scientifiche e tecniche | | | | 550 | 550 |
| Banche e attività finanziarie | | | | 153 | 153 |
| Commercio al dettaglio | | | | 56 | 56 |
| Commercio all'ingrosso | | | | 56 | 56 |
| Consorzio bacino Imbrifero | | 23 | | | 23 |
| Costruzione e gestione di strade e autostrade | | 57 | | | 57 |
| Edilizia pubblica | | 121 | | | 121 |
| Energia | | | 269 | | 269 |
| Farmacia comunale | | | | 182 | 182 |
| GAS | | | 108 | | 108 |
| Gestione terme e fonti | | | | 46 | 46 |
| Gestioni Immobili | 229 | | | | 229 |
| Illuminazione | | 5 | | | 5 |
| Informatica | 194 | | | | 194 |
| Infrastrutture | | 193 | | | 193 |
| Ingegneria civile | | 32 | | | 32 |
| Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti | | | | 112 | 112 |
| Multiservizi | | 145 | | | 145 |
| Multiutility | | | 315 | | 315 |
| Parcheggi | | | | 41 | 41 |
| Patrimoniali | 77 | | | | 77 |
| Patrimonio naturale | | 81 | | | 81 |
| Ricerca scientifica e sviluppo | | 396 | | | 396 |
| Rifiuti | | | 444 | | 444 |
| Servizi a domanda individuale – persone | | 1.434 | | | 1.434 |
| Servizi Amministrativi | 444 | | | | 444 |
| Servizio a domanda individuale – imprese | | 791 | | | 791 |
| Servizio Idrico Integrato | | | 387 | | 387 |
| Settore industriale | | | | 251 | 251 |
| Sicurezza | 14 | | | | 14 |
| Società finanziarie Regionali | 16 | | | | 16 |
| Società di Trasformazione Urbana | 13 | | | | 13 |
| TPL | | | 281 | | 281 |
| Turismo | | | | 143 | 143 |
| Verde Pubblico | | 6 | | | 6 |
| Non classificabili | | | | 61 | 61 |
| Totale complessivo | 987 | 3.284 | 1.804 | 1.651 | 7.726 |
| Composizione percentuale sul totale | 12,8% | 42,5% | 23,3% | 21,4% | 100,0% |

Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

Tab.1.3 Dettaglio delle partecipate dalle amministrazioni locali incluse nel settore "Altro" della Tab.1.2

| | Totale | di cui Dirette (comprese le miste) | Perdita Lorda 2012 - pro quota (mln di euro) |
|---|------------|------------------------------------|--|
| Attività professionali, scientifiche e tecniche | 550 | 381 | -18,2 |
| <i>Altre attività professionali, scientifiche e tecniche</i> | 85 | 70 | -1,6 |
| <i>Attività degli studi di architettura, ingegneria ...</i> | 180 | 116 | -1,7 |
| <i>Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale</i> | 253 | 179 | -14,2 |

| | | | |
|---|--------------|--------------|---------------|
| <i>Attività legali e contabilità</i> | 15 | 6 | -0,2 |
| <i>Pubblicità e ricerche di mercato</i> | 17 | 10 | -0,5 |
| Banche e Attività finanziarie | 153 | 83 | -11,6 |
| <i>Banche/casse di risparmio ...</i> | 63 | 36 | -0,1 |
| <i>Finanziarie ecc.</i> | 90 | 47 | -11,5 |
| Commercio al dettaglio | 56 | 44 | -0,5 |
| <i>Altro commercio al dettaglio</i> | 10 | 5 | 0,0 |
| <i>Carburante per autotrazione in esercizi specializzati</i> | 5 | 1 | 0,0 |
| <i>Commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati</i> | 30 | 28 | -0,4 |
| <i>Enoteca</i> | 2 | 2 | 0,0 |
| <i>Prodotti alimentari e bevande</i> | 9 | 8 | 0,0 |
| Commercio all'ingrosso | 56 | 24 | -24,3 |
| <i>Altro Commercio all'ingrosso</i> | 44 | 21 | -24,3 |
| <i>Commercio all'ingrosso di prodotti farmaceutici</i> | 12 | 3 | 0,0 |
| Farmacia comunale | 182 | 178 | -6,0 |
| Gestione terme e fonti | 46 | 44 | -13,4 |
| Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti | 112 | 49 | -18,9 |
| Parcheggi | 41 | 33 | -2,0 |
| Settore Industriale | 251 | 173 | -25,5 |
| <i>Altre Industrie alimentari</i> | 13 | 8 | -12,1 |
| <i>Altro</i> | 22 | 12 | -0,1 |
| <i>Attività manifatturiere</i> | 94 | 50 | -3,6 |
| <i>Coltivazioni agricole e produzione prodotto animali</i> | 57 | 45 | -2,3 |
| <i>Estrazione di Minerali</i> | 7 | 7 | 0,0 |
| <i>Fabbricazione prodotti chimici</i> | 9 | 6 | -0,1 |
| <i>Industria del legno</i> | 2 | 2 | |
| <i>Industria lattiero-casearia</i> | 18 | 14 | 0,0 |
| <i>Industria meccanica</i> | 2 | 2 | |
| <i>Industria tessile / abbigliamento</i> | 3 | 3 | 0,0 |
| <i>Progettazione fotovoltaico et al.</i> | 17 | 17 | -6,2 |
| <i>Prosciuttificio</i> | 1 | 1 | |
| <i>Telecomunicazioni</i> | 6 | 6 | -1,1 |
| Turismo | 143 | 131 | -40,1 |
| Non classificabili | 61 | 39 | -6 |
| Totale | 1.651 | 1.179 | -166,6 |

Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

Le inefficienze delle partecipate comportano elevati costi per la finanza pubblica e i contribuenti sotto forma di: perdite palesi d'esercizio che nel 2012 sono state di 1.200 miliardi, perdite non palesi di ammontare incerto finanziate da contratti di servizio, trasferimenti in conto corrente o conto capitale superiori a quanto sarebbe necessario qualora ci fosse efficienza e costi direttamente pagati dai cittadini sotto forma di tariffa.

Tab.1.4 Articolazione delle Perdite lorde pro quota delle partecipate dalle amministrazioni locali per tipologia di attività (dati in milioni di euro)
(Considerando che il censimento MEF è incompleto per la mancata risposta di molti piccoli comuni, la quota pubblica potrebbe essere sottostimata).

| | Attività strumentali | Servizio Pubblico privo di rilevanza economica | “SPL a rete” (acqua, gas, energia, rifiuti, TPL) | Altro | Totale |
|---|----------------------|--|--|-------|--------|
| Attività professionali, scientifiche e tecniche | | | | -18,2 | -18,2 |
| Banche e attività finanziarie | | | | -11,6 | -11,6 |
| Commercio al dettaglio | | | | -0,5 | -0,5 |
| Commercio all'ingrosso | | | | -24,3 | -24,3 |
| Consorzio bacino Imbrifero | | - | | | - |
| Costruzione e gestione di strade e autostrade | | -7,6 | | | -7,6 |
| Edilizia pubblica | | -36,9 | | | -36,9 |
| Energia | | | -16,4 | | -16,4 |
| Farmacia comunale | | | | -6,0 | -6,0 |
| GAS | | | -6,8 | | -6,8 |
| Gestione terme e fonti | | | | -13,4 | -13,4 |
| Gestione Immobili | -47,5 | | | | -47,5 |
| Illuminazione | | 0,0 | | | 0,0 |
| Informatica | -5,1 | | | | -5,1 |
| Infrastrutture | | -63,6 | | | -63,6 |
| Ingegneria civile | | -1,1 | | | -1,1 |
| Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti | | | | -18,9 | -18,9 |
| Multiservizi | | -33,3 | | | -33,3 |
| Multiutility | | -115,9 | | | -115,9 |
| Parcheggi | | | | -2,0 | -2,0 |
| Patrimoniali | -38,0 | | | | -38,0 |
| Patrimonio naturale | | -1,3 | | | -1,3 |
| Ricerca scientifica e sviluppo | | -9,9 | | | -9,9 |
| Rifiuti | | | -60,9 | | -60,9 |

| | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Servizi a domanda individuale – persone | | -53,7 | | | -53,7 |
| Servizi amministrativi | -16,3 | | | | -16,3 |
| Servizi a domanda individuale – imprese | | -138,7 | | | -138,7 |
| Servizio Idrico Integrato | | | -55,3 | | -55,3 |
| Settore Industriale | | | | -25,5 | -25,5 |
| Sicurezza | 0,0 | | | | 0,0 |
| Società Finanziarie Regionali | -7,5 | | | | -7,5 |
| Società di Trasformazione Urbana | -28,4 | | | | -28,4 |
| TPL | | | -317,1 | | -317,1 |
| Turismo | | | | -40,1 | -40,1 |
| Verde Pubblico | | 0,8 | | | -0,8 |
| Non Classificabili | | | | -6,2 | -6,2 |
| Totale complessivo | -142,8 | -346,8 | -572,4 | -166,6 | -1.228,7 |
| Composizione percentuale sul totale | 11,6% | 28,2% | 46,6% | 13,6% | 100,0% |

Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

Tale situazione comporta una riflessione sulla scelta del far produrre beni ed erogare servizi privatamente o pubblicamente dall'ente partecipante senza ricorrere ad alcuna partecipazione ed inoltre quando si valuta se l'attività svolta dall'amministrazione pubblica è giustificata, è necessario stabilire anche se è richiesta la costituzione di un'entità separata da quella dell'amministrazione controllante e se questa debba essere di diritto privato.

Si reputa allora necessario un sistema di check e bilances, cioè di governance e trasparenza direttamente proporzionale, vale a dire che maggiore è la presenza ingiustificata di una partecipata e maggiore deve essere l'intervento esterno che incide sulla discrezionalità dell'ente partecipante; tale sistema deve permettere che le decisioni riflettano al meglio gli interessi collettivi e dovrebbe portare alla limitazione della presenza di partecipate qualora queste non siano giustificate. Vengono applicati limiti più stringenti per l'apertura di nuove società partecipate, in particolare per quanto riguarda le tempistiche di implementazione,

e potrebbero esserne dismesse alcune di già esistenti, nonostante i conseguenti risvolti occupazionali, come stabilito da Cottarelli nel 2014 in ambito di spending review.

Secondo i calcoli del Centro Studi di Confindustria del 2014, le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, detengono quote in 7.712 organismi che hanno portato ad oneri per i contribuenti pari a 22,7 miliardi ed in particolare le istituzioni più costose sono in Lazio con 9,5 miliardi e quasi 7.500 partecipazioni, in Lombardia con 5,5 miliardi, in Veneto con 1,1 miliardi e in Piemonte con un miliardo. La Basilicata e il Molise sono invece le due regioni con il minor numero di partecipazioni vista l'inferiore economia del luogo.

Almeno due terzi, più precisamente il 63,9%, degli organismi partecipati dalle amministrazioni pubbliche non erogano servizi pubblici producendo un costo evitabile pari a 12,8 miliardi, mentre per il restante terzo si tratta di province autonome, regioni a statuto speciale, università, istituti ed enti di ricerca, servizio sanitario nazionale, ecc. Urge un riassetto che permetta il recupero di risorse sperperate permettendo una riduzione del carico fiscale e del debito pubblico, oltre a liberare il mercato dalla presenza dello Stato spesso impropria. La legge finanziaria del 2007 ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di comunicare i dati relativi alle proprie partecipazioni in società e consorzi per far chiarezza sugli enti e sulle società, portando alla creazione nel 2008 della CONSOC (Gestione delle partecipazioni di pubbliche amministrazioni a Consorzi e Società), quale banca dati annualmente aggiornata che ha permesso di notare che il 62,7% delle partecipazioni sono in società, il 34,5% in consorzi e un 2,8% in fondazioni e che la maggior parte delle partecipazioni della PA sono inferiori o uguali al 50%, solo 1.203 sono totalitarie e 1.159 superiori al 50%. Gli organismi più costosi sono quelli partecipati totalmente dalla PA, che si occupano interamente della produzione ed erogazione del servizio alla collettività e solo nel 2012 sono costati 15,7 miliardi. Le informazioni della banca dati della CONSOC sono stati incrociati con quelli della banca dati AIDA; quest'ultima però ha a disposizione notizie solo del 63% degli organismi registrati da CONSOC e quindi ne sono stati

esaminati solo 4.864 dei 7.712; da qui si è scoperta l'elevata quantità di istituzioni che non svolgono attività di interesse generale (due terzi), andando a determinare nel 2012 il 56% degli oneri sopportati dalla PA, vale a dire 8,6 miliardi sui 15,3 erogati; aggiungendo anche i potenziali due terzi degli organismi per i quali l'AIDA non possiede informazioni, che potrebbero non svolgere attività per la collettività, le risorse che potrebbero essere risparmiate raggiungerebbero la somma di 12,8 miliardi. Bisogna inoltre tener presente che si tratta di dati inferiori alla realtà visto che oltre un terzo dei Comuni non hanno dato comunicazione, come da richiesto, degli organismi a cui partecipano.

(CSC, 2014)

CAPITOLO 2

SPENDING REVIEW E PARTECIPATE LOCALI

2.1. Spending review: razionalizzazione della spesa pubblica.

Negli ultimi anni si è sentito il bisogno di analizzare e contenere la spesa pubblica per rispettare gli obiettivi finanziari concordati a livello europeo. Sono stati a tal fine elaborati nuovi strumenti che permettono di controllare il livello quantitativo e qualitativo di spesa che deve essere contenuta allocando più efficientemente le risorse a disposizione.

La componente più rilevante della spesa pubblica italiana è destinata ai consumi pubblici, in particolare al costo del lavoro e all'acquisto di beni e servizi utilizzati per la produzione ed erogazione di servizi pubblici alla collettività.

La spending review, o revisione della spesa pubblica, è la razionalizzazione degli attuali livelli di spesa pubblica attraverso procedure e istituzioni che si occupano delle sue decisioni, della sua gestione e del suo controllo; attraverso l'analisi e la valutazione delle strutture organizzative statali (ministeri, tribunali, istruzione pubblica, sanità...) e territoriali (Regioni, Provincie, Comuni ecc.) della PA, nelle loro decisioni, atti, programmi e risultati finali, vuole migliorare l'efficacia e l'efficienza del settore pubblico nella gestione delle risorse economiche e della spesa. Gli obiettivi sono la modernizzazione della spesa pubblica, il contenimento dei costi e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini. La revisione ha lo scopo di aiutare la ripresa e lo sviluppo della nostra economia, intervenendo sia ex ante, nella programmazione finanziaria, che ex post al processo di spesa, analizzando i risultati, i costi sostenuti e l'efficacia delle politiche. La contabilità finanziaria dovrebbe essere al servizio di obiettivi e risultati economici per aiutare a capire se e dove sembra utile o necessario innovare, cambiare e impegnarsi in spese, collegando entrate fiscali a debiti da finanziare.

La spending review è il fulcro del nuovo approccio gestionale della spesa pubblica, che ha preso piede in molti paesi avanzati. La nuova scelta è stata quella

di produrre il bilancio sulla base delle performance, cioè dei risultati che si vogliono ottenere coi programmi di spesa, valutando se sono stati utili e se le spese producono o meno valore per la collettività. La revisione della spesa è l'ultima fase del processo e permette di valutare se continuare con i programmi di spesa stabiliti, in quanto validi, o se destinare invece le risorse ad un uso migliore.

La spending review entrò nel panorama del processo di bilancio italiano già nel 1978, ma un vero e proprio programma di analisi della produzione quantitativa e qualitativa, sistematica dei capitoli di spesa, è stato avviato sperimentalmente nel 2006 con la Legge Finanziaria per il 2007 (L. n. 269/2006), durante la XV legislatura con il Presidente del Consiglio Prodi e con il Ministro dell'economia e finanza Tommaso Padoa Schioppa, istituendo presso il Mef una Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) che ha sostituito la Commissione tecnica per la spesa pubblica operante dal 1981 fino al 2006 (Art. 1 commi 474 - 481). Dal 2007, con la Legge Finanziaria per il 2008 (L. n. 244/2007) tale modifica è diventata permanente fino alla soppressione avvenuta nel 2008.

La CTFP era composta da dieci membri e le sue finalità erano: la velocizzazione dell'armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica; la riforma dei bilanci pubblici; lo studio e la proposta di tecniche di definizione di principi generali e strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; l'elaborazione di analisi di attività di monitoraggio sui flussi di spesa da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; la valutazione dell'affidabilità, della trasparenza e della completezza dell'informazione statistica relativa agli andamenti della finanza pubblica insieme all'ISTAT e altri enti nazionali di statistica; e la conduzione di ricerche, studi e rilevazioni richieste dalle Commissioni parlamentari cooperando con le attività parlamentari. La Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica operava sulla base dei programmi stabiliti dal Mef, il quale entro il 31 gennaio di ogni anno deve presentare al Parlamento una relazione sulle attività svolte dalla Commissione e sulle programmate per l'anno in corso. Per lo svolgimento dei propri compiti la commissione, composta da esperti tecnici e scientifici competenti in materia di

finanza pubblica, nominati per un triennio e la cui carica è rinnovabile per una sola volta, poteva accedere ai sistemi informativi, istituire una segreteria tecnica e stipulare contratti di consulenza. Per il 2007 il Mef aveva stabilito un programma straordinario per analizzare e valutare la spesa delle amministrazioni centrali per individuarne criticità, riallocare le risorse stanziare, migliorare i risultati ottenibili dal punto di vista qualitativo e dell'economicità. Per fare ciò è stato però necessario autorizzare la spesa di 5 milioni di euro annui, dei quali almeno tre sono stati destinati alla Ragioneria Generale dello Stato. Il lavoro che è stato svolto è poi stato raccolto nei Rapporti qui elencati: "Avvio del Progetto di Spending Review" del 20/06/2007, "La finanza degli Enti locali: primi elementi per una valutazione comparativa" del 19/07/2002, "Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario" del 31/07/2007, "Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni" del 06/09/2007, "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa" del 13/12/2007 e infine il "Rapporto 2008 – La revisione della spesa pubblica" del 12/06/2008 che riassume il lavoro svolto nel 2007 dalla CTFP. Il questo primo anno la Commissione si è occupata di analizzare la spesa dei Ministeri della Giustizia, delle Infrastrutture, dell'Interno, della Pubblica Istruzione e dei Trasporti (i propensi e disposti alla collaborazione all'indagine) che rappresentano circa il 30% della spesa corrente e il 26% della spesa in conto capitale dello Stato. La revisione della spesa porta all'osservazione di ciascun dicastero, valutando l'efficacia della spesa rispetto agli obiettivi perseguiti e l'efficienza nell'uso delle risorse umane e materiali. La spesa pubblica è da tenere sotto controllo, visti i stringenti vincoli all'indebitamento pubblico, grazie anche agli studi della Ragioneria Generale dello Stato che contribuiscono all'analisi dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica insieme alla disponibilità delle PA al sottoporsi alle valutazioni. In particolare nel 2007 ci si è dedicati al trasporto ferroviario, individuando il bisogno di ridefinire tale servizio pubblico irrinunciabile per la collettività: è necessario stabilire un sistema di sussidi aumentando la trasparenza nel rapporto costi benefici che lo segue e

predisponendo gare. I sussidi dovrebbero rendere economicamente sostenibile l'offerta da parte degli operatori, individuando alternative al servizio e diverse modalità di trasporto, mutando anche eventualmente l'attuale offerta di Trenitalia. (Revisionedellaspesa.gov, 2014).

La CTFP è stata sospesa nel 2008 con il D.L. 112, assegnando direttamente i suoi compiti al Mef, alla Ragioneria Generale dello Stato e al Servizio Studi dipartimentale. Il lavoro della Ragioneria dello Stato ha poi trasmesso due documenti: "Il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" del 2009 e quello del 2012.

Nel 2009, la Legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) ha voluto estendere il processo di analisi della spesa pubblica, prevedendolo non più solo per le amministrazioni centrali, ma anche per le altre PA. Ne è derivata la creazione dei NAV: Nuclei di Analisi e Valutazione della spesa, che portano all'instaurazione della collaborazione tra amministrazioni centrali e Dipartimento della Ragioneria dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le relazioni annuali che vengono prodotte sono utilizzate per stendere il Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, come documento sintetizzante: l'evoluzione e composizione della spesa, i risultati conseguiti mediante le misure adottate e il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni. La revisione completa della spesa viene effettuata ogni due anni e ha valenza triennale consentendo alle amministrazioni una pianificazione adeguata dei programmi di spesa. Dal 2013 i risultati delle analisi effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato devono essere comunicati dal Ministero dell'Economia alle competenti Amministrazioni centrali, le quali propongono norme per realizzare il fabbisogno ed eliminare la spesa storica che vengono inserite nella legge di stabilità o diventano oggetto di uno specifico disegno di legge.

Nel 2012 la spending review ha portato importanti interventi. Il 30 aprile il Rapporto, che analizza livello e struttura della spesa pubblica, sottolinea come la spesa pubblica e la sua attuale struttura comportino difficoltà alla ripresa

economica, annoverando in circa 195 miliardi la spesa che può essere revisionata nel breve e lungo periodo. Il 3 maggio l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali è stata disciplinata dalla Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri; il decreto ha in primis revisionato e ridotto le spese per l'acquisto di beni e servizi, ha ridimensionato le strutture dirigenziali e ha ridotto e accorpato enti strumentali, facendo poi tanto altro ancora. Il decreto legge del 7 maggio n. 52 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" ha istituito il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, che si riunisce mensilmente per ricevere informazioni sui lavori e per indirizzarli costantemente, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il compito di indirizzare e coordinare la revisione dei programmi di spesa, i trasferimenti a imprese, la razionalizzazione delle attività e servizi offerti e l'ottimizzazione dell'uso degli immobili. All'interno del Comitato il Ministro per i rapporti con il Parlamento è stato delegato alla spending review e un commissario straordinario, Enrico Bondi, è stato nominato per razionalizzare la spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, che deve definire per ogni voce di costo quanto poter spendere, garantendo il fabbisogno necessario. Il decreto ha inoltre ridotto la spesa per costi intermedi dati da acquisti centralizzati per le PA. L'adozione di quanto previsto dalla Direttiva suddetta è avvenuta tramite il decreto legislativo 95/2012, con disposizioni che comandano la riduzione delle spese per consumi intermedi, per il pubblico impiego, per enti, agenzie e organismi e per costi di locazioni passive, la razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico, la riduzione e privatizzazione di società pubbliche strutturali, l'eliminazione di enti e la diminuzione della spesa sanitaria e farmaceutica.

Gli obiettivi principali della revisione della spesa sono tre: il superamento della scelta di allocare risorse in funzione incrementale, il superamento dei tagli lineari e orizzontali e l'adozione di tecniche di misurazione dei risultati ottenuti in relazione ai fini che erano stati prefissati in principio.

La revisione della spesa si interessa dei servizi resi dalla pubblica amministrazione, occupandosi della sostituzione dei fattori di produzione (in modo da aumentare l'efficienza, rendendo il servizio con meno risorse), dello spostamento di risorse da un servizio all'altro e della diminuzione della spesa che finanzia i servizi, ridisegnandone i confini stabilendo se le varie attività possono vedere la riduzione del sostegno pubblico o addirittura essere interamente in mano del settore privato. Il fulcro è il debito pubblico che deve essere stabilizzato, bloccandone l'aumento, puntando alla crescita economica collegata ad una finanza pubblica in equilibrio e conti sotto verifica. Devono essere svolti controlli sulle entrate e sulle spese e in particolare sulle scelte politiche. Le politiche pubbliche sono la possibile soluzione a problemi della collettività, ma si richiede efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse quali denaro, tempo e soggetti individuali o collettivi coinvolti.

La spending review dovrebbe impostare un aumento della spesa pubblica entro il limite della crescita del prodotto, prevedendo che le riduzioni reali di spesa possano finanziare il bilancio, gli investimenti, la ricerca, l'innovazione e la formazione del personale pubblico e che le maggiori entrate provenienti dalla lotta all'evasione siano destinate a permettere una minore pressione fiscale per le fasce dei lavoratori a reddito medio basso e per le imprese investitrici.

Per migliorare l'efficienza dei servizi resi dalle PA bisogna iniziare da una profonda e documentata analisi dei programmi di spesa, proseguendo eliminando gli sprechi tramite la selezione delle risorse che potrebbero essere tolte al processo produttivo mediante la ricombinazione dei fattori e dei servizi inutili o duplicati da altri, individuando un'organizzazione che consenta di attuare economie di costo stabilendo le norme da seguire, le procedure da attuare e le risorse umane da sfruttare. Bisogna effettuare una pianificazione di almeno un triennio e effettuare un continuo reporting e monitoraggio trasparente sull'avanzamento del progetto: dopo il primo anno di attività la CTFP aveva presentato un libro verde sulla spesa pubblica e successivamente un Rapporto intermedio sulla revisione della spesa. Si costruiscono le prime metodologie e tecniche di controllo e si individuano due

macro aree di intervento: la revisione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni e la revisione delle procedure amministrative e gestione del personale.

La spending review del 2007 si è basata sulla CTFP, la quale si occupava di individuare le modalità operative delle politiche finanziate dal bilancio pubblico sulla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) con i suoi controlli analitici ex ante sugli atti (successivamente controllati anche dalla Corte dei Conti) e i suoi studi che aiutano a individuare le migliori scelte contabili e gestionali, strutturali agli obiettivi messi a fuoco dalla revisione della spesa e sull'articolazione del bilancio statale in missioni o programmi, che racchiudono le risorse finanziarie destinate a specifiche politiche di settore. Da notare è il fatto che i dirigenti amministrativi con poteri di spesa hanno una limitata autonomia e responsabilizzazione. Le linee guida della spending review sono impostate dal Consiglio dei Ministri, il quale si occupa anche di monitorarne i risultati e le acquisizioni, mentre la costituzione delle basi di dati e metodi da usare per definire gli obiettivi della razionalizzazione dei settori di spesa è stata data dalle amministrazioni e dalla dirigenza; per questo è anche molto importante rideterminare i compiti della dirigenza (proseguendo sulla linea del ridimensionamento degli organici iniziata già nel 2006 tramite tagli orizzontali), allocare correttamente le risorse umane e rivedere i compiti delle amministrazioni centrali, visti i processi di decentramento verificatisi negli anni, riprendendo l'idea già avuta e poi abbandonata della creazione di un albo generale dei dirigenti dello Stato e degli Enti centrali.

Nel 2012, durante il governo Monti sono state individuate 290 miliardi di euro di spese pubbliche revisionabili per ottenere immediati risultati di cassa stimati a circa 80 miliardi di risparmi, come primo passo verso l'obiettivo del pareggio di bilancio e per evitare l'aumento delle aliquote IVA. L'elemento che è stato sottovalutato è stato però il PIL: si è continuato ad aspettarsi un prodotto interno lordo positivo a fine anno, dimenticando che i tagli sulla spesa pubblica conducono, al contrario, alla sua diminuzione. Ma si crede che l'effetto recessivo

dei tagli sia comunque meno importante di altri vantaggi derivanti dalla contrazione del settore pubblico e dall'inferiore pressione fiscale. La Legge di Stabilità approvata a fine 2012 ha previsto un triennio di contrazione delle spese che porterebbe a un risparmio di circa 15 miliardi: 3,7 nel 2012, 10,5 nel 2013 e 11,2 nel 2014. Tale programma però resta sulla scia dei tagli lineari, infatti la decisione di effettuare riduzioni è avvenuta a settembre con attuazione a novembre, ignorando i fabbisogni e il principio di attuare azioni di tale genere e portata ex ante l'organizzazione che deve essere correttamente gestita; in tal modo si ha esulato dall'obiettivo della spending review: il risparmio di spesa derivante dall'utilizzo più efficiente delle risorse (razionalizzando e analizzando attentamente i fattori di costo), senza stringere necessariamente l'erogazione di servizi pubblici per sistemare per cassa i problemi dei saldi di bilancio, ma identificando come meglio sfruttare le risorse a disposizione; i politici devono scegliere in maniera trasparente le priorità inserendole in bilancio, operando quindi a monte, adottando giuste scelte che possano diventare leva per lo sviluppo economico del paese. Il vincolo di bilancio è un aiuto per le amministrazioni che devono auto-programmarsi utilizzando capacità di analisi e flessibilità nella gestione delle risorse. Secondo le osservazioni dell'ISTAT e della Banca d'Italia, l'economia italiana è in stagnazione da più di quindici anni; la spending review deve essere una realizzazione di politiche pubbliche che favoriscano sviluppo e produttività, uno strumento di correzione dei trend di spesa e di contrazione del debito per rispettare i vincoli europei, soprattutto in seguito al trattato che ha portato al Fiscal Compact. Gli investitori internazionali prendono decisioni valutando la crescita attesa e la stabilizzazione monetaria, bisogna quindi essere consapevoli di dover migliorare questi aspetti per vedere l'arrivo di capitale. C'è un altro elemento importante da tenere in conto: l'Italia perde la competitività nell'export rispetto ad altri Paesi per la scarsa innovazione apportata ai prodotti e servizi, da aggiungere all'incapacità di collegare la rete di trasporti interna all'esterna; con la contrazione dei fondi pubblici il fenomeno si accentua avendo meno finanziamenti a disposizione di innovazione e ricerca, portando a una

ulteriore diminuzione del livello di innovazione italiano rispetto ai livelli medi europei. Solo poche grandi società come l'ENEL e l'ENI o settori di nicchia, quali il farmaceutico, sono ancora in grado di svolgere ricerche privatamente.

La ricombinazione dei fattori produttivi ha portato alla cessione da parte della scuola e della ricerca di circa due punti percentuali di PIL alla sanità, nonostante ciò continuiamo però a ritrovare notevoli diversità territoriali, vedendo i cittadini meridionali spesso costretti a curarsi al Nord.

Si è deciso di permettere ai cittadini di denunciare sprechi e si ricerca un miglioramento delle amministrazioni pubbliche per aumentarne la responsabilità e la spinta verso l'erogazione dei servizi fondamentali; l'importante è avere un chiaro quadro della realtà, cercando di comprendere le ragioni della mancata crescita economica e del trend negativo di produttività. Nella riorganizzazione dell'amministrazione bisognerebbe puntare al mantenimento dei posti di lavoro pubblici e non alla loro contrazione o diminuzione dei salari, incrementando al contrario il lavoro per i giovani, utilizzando procedure concorsuali selettive, ricombinando i fattori produttivi e ricollocando il personale sul territorio puntando alla flessibilità dei dipendenti.

La spending review deve aiutare nel raggiungimento della crescita economica. Ottenuto l'obiettivo, le strade da poter scegliere sono due: aumento del mercato, diminuzione delle imposte e dell'intervento dello Stato, oppure forte controllo della spesa pubblica, politiche pubbliche innovative, meno evasione, meno spese pubbliche inutili e più equità nella distribuzione.

2.2. La revisione della spesa e l'incarico del Commissario straordinario.

L'obiettivo della RS per il periodo 2014-2016 è quello di trovare risorse equivalenti a due punti percentuali di PIL (vale a dire circa 32 miliardi), permettendo l'abbattimento della tassazione, in primis quella sul lavoro, la diminuzione del debito pubblico e per investimenti pubblici. Per il raggiungimento dello scopo è però necessario: che l'intera amministrazione centrale sia coinvolta per attuare risparmi in ogni centro di spesa, individuando le

spese prioritarie; che gli enti territoriali che comportano circa un terzo della spesa totale cooperino; che si coordini la PA; che il Parlamento sia costantemente informato sulle attività di revisione; che ci siano regolari consultazioni con le parti sociali; e che l'opinione pubblica contribuisca e segnali aree di inefficienza. Fondamentale è la trasparenza, da rafforzare mediante meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa.

Il programma attuale di RS è stato predisposto entro il 31 luglio 2014 dal Commissario straordinario per la spending review, il cui mandato si ritrova nell'art. 3, D.L. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella L. 89 del 23 giugno 2014. Il programma ha stabilito la razionalizzazione, vincolante per tutti gli enti locali, delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, che si è poi anche tradotta nel Patto di Stabilità e Crescita interno e quindi nel Disegno di Legge di Stabilità per il 2015. L'obiettivo del Governo Renzi è proprio quello di sfoltire le partecipate locali.

I dati relativi alle entrate e alle uscite degli enti che formano l'aggregato delle Amministrazioni pubbliche, utili alle analisi per la revisione, vengono elaborati dall'ISTAT che ricava i dati necessari dai bilanci consuntivi (che registrano ogni operazione finanziaria effettuata nell'anno di riferimento) di ogni ente (Stato, Regioni, Province, Comuni, Enti di previdenza, ecc.).

Quello del Commissario straordinario per la revisione della spesa è un incarico che consiste nell'occuparsi del lavoro di razionalizzazione e riduzione della spesa, già iniziato dal Governo, che permette di influire sui processi amministrativi e sulle decisioni di spesa. L'istituto è stato potenziato ed innovato con la riforma del decreto 69/2013 che ha attribuito a tale soggetto: importanti capacità di proposta e intervento nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche e poteri di ispezione e verifica tramite l'Ispettorato per la funzione pubblica e il Dipartimento per la Ragioneria Generale dello Stato, oltre all'eventuale collaborazione con la Guardia di Finanza. Il Commissario deve agire seguendo le indicazioni del Comitato Interministeriale presieduto dal Consiglio

dei ministri e composto dai Ministeri dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno, per i Rapporti con il Parlamento dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario della Presidenza del Consiglio, a cui spetta l'indirizzo e il coordinamento della RS, partendo dalla definizione degli obiettivi quantitativi di risparmio da perseguire con ruolo attivo e propositivo. La riforma ha portato all'aumento della durata dell'incarico passando da un anno a tre anni e gli attribuisce la possibilità di chiedere informazioni e documenti a tutte le amministrazioni e società controllate, potendo richiedere inoltre alle prime l'accesso alle banche dati da loro costituite o alimentate. Promuove il riordino tramite criteri di gestione efficiente della spesa per non ricorrere a tagli lineari e può intervenire in tutte le amministrazioni pubbliche, enti pubblici, società controllate direttamente o indirettamente dalle PA a eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati. Per svolgere le proprie funzioni il Commissario dispone di risorse umane messe a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e di primarie istituzioni pubbliche. Se necessario, deve condurre delle audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari, deve comunicare con il pubblico e i media, utilizzando anche il sito del Mef, per esporre le finalità della revisione della spesa, il piano dei lavori e i progressi raggiunti.

Nei lavori di revisione viene coinvolta tutta l'amministrazione aumentandone così il grado di responsabilità. Il gruppo di base che coordina le attività di RS è costituito da una decina di persone del settore pubblico, non comporta costi aggiuntivi per la PA e si occupa di: coordinare l'attività; condurre lavori e analisi; promuovere la revisione della spesa anche attraverso presentazioni pubbliche; e definire la metodologia di contabilizzazione dei risparmi di spesa per avere omogeneità tra i specifici gruppi di lavoro che si creano attorno per determinati temi complessi e che hanno mandato e scadenze specifiche. Tali gruppi sono composti dai rappresentanti dei centri di spesa, della Ragioneria Generale dello Stato, dal gruppo di base della RS e alle volte anche da accademici o soggetti qualificati, a titolo però gratuito; ogni gruppo è dotato di un

responsabile principale che lavora a stretto contatto con il commissario, il quale mantiene indipendenza di giudizio rispetto alle attività di ognuno dei gruppi. Il Comitato Interministeriale e della Presidenza del Consiglio o il Comitato di Coordinamento dell'Attività di RS (composto dal Commissario e da un Vice ministro, o Sottosegretario per ogni ministero, e da rappresentanti di enti territoriali) si occupano del coordinamento delle attività di revisione della spesa.

2.3. Necessità di una importante RS: arriva l'incarico di Carlo Cottarelli con il suo sostanzioso programma.

Nel giugno 2013 il Ministro Fabrizio Saccomanni propose a Carlo Cottarelli, direttore del dipartimento di Finanza pubblica del Fondo Monetario internazionale a Washington, di ricoprire in Italia la carica di commissario per la Revisione della Spesa, precedentemente ricoperta da Enrico Bondi. La carica triennale è stata accettata a Roma a luglio dello stesso anno, davanti al Presidente del Consiglio Letta, il quale lo aveva fortemente voluto, con la responsabilità di fare proposte al Governo a riguardo tutta la spesa pubblica. Dopo l'iniziale congelamento della nomina, dovuto all'incertezza politica del momento, nell'ottobre, precisamente il giorno 21, Cottarelli ha iniziato ad operare in Italia. Dopo un anno ha dato le sue dimissioni, decorse dal 31 ottobre 2014 tornando al Fondo Monetario, dove rappresenta l'Italia e altri cinque stati all'Executive Board. (Cottarelli, 2015).

Il gruppo di base composto dal commissario e altre persone che hanno operato direttamente con lui si è affiancato a venticinque gruppi di lavoro, quasi tutti guidati dalla stessa pubblica amministrazione, completati alla fine del mese di novembre 2013 e operanti da dicembre portando, entro il febbraio 2014, la definizione delle misure legislative e amministrative reputate necessarie e la quantificazione dei risparmi di spesa per gli anni a venire. Nei mesi di marzo ed aprile 2014 sono stati invece stabiliti gli obiettivi finanziari in riferimento al documento di Economia e Finanza e l'impatto macroeconomico delle misure scelte; tra maggio e luglio sono state implementate a livello legislativo le misure adottate e si è infine dovuto decidere come utilizzare le risorse rese disponibili

dalla revisione della spesa. Successivamente i meccanismi verranno ripetuti trattando temi che non sono ancora stati toccati. (Gruppo di lavoro di Carlo Cottarelli, 2014)

Il programma di lavoro di Cottarelli è stato presentato il 12 novembre 2013 ed è stato discusso dal Comitato interministeriale per la Revisione della Spesa Pubblica il 19 novembre 2013. Il programma si riferisce a tre anni di lavoro, come previsto dall'art 49-bis del decreto legge n.69 del 2013, presentando maggior dettaglio nella descrizione delle attività del primo anno e per essere poi aggiornato almeno ogni 6 mesi dal Comitato interministeriale.

Il lavoro del commissario è finalizzato alla revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni e delle società controllate per il periodo 2014-2016, per renderla efficiente in relazione alle priorità economiche che emergono, e vuole far diventare la RS parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche. Con la riforma del bilancio dello Stato avviata dalla L. 169/2009, è stato riclassificato il bilancio in missioni e programmi ai quali sono stati collegati indicatori di performance che aiutano l'individuazione delle spese da sopprimere, mantenere o modificare. Si è ritenuto importante accostare i programmi di spesa e gli indicatori all'organizzazione di corsi di formazione che ne consentano l'utilizzo anche a livello locale e di attività di formazione da svolgere nel 2016 anche per permettere l'aumento della flessibilità gestionale dei dirigenti pubblici che siano consapevoli delle scelte di spesa pubblica, interessandoli al contenimento dei costi e al miglioramento della qualità de servizi. (Gruppo di lavoro di Carlo Cottarelli, 2014)

Cottarelli sostiene che il suo programma debba mirare al miglioramento della gestione della spesa pubblica tramite la modernizzazione delle procedure e delle modalità di spesa delle PA, dato che a suo avviso i servizi pubblici di alta qualità forniti al minor costo possibile al contribuente sono essenziali alla crescita.

Nel 2013 la spesa pubblica Italiana ammontava a 818 miliardi di euro (vale a dire un po' più di della metà del Pil del Paese, di cui 78 miliardi sono l'interesse che le PA pagano sul proprio debito) e si ritiene possibile ridurla in due modi: o

ripagando il debito, riducendo le spese primarie e aumentando le tasse, o non pagando gli interessi e non rimborsando il debito, giungendo però al default del paese e creandosi difficoltà all'ottenimento di altri prestiti. La spesa al netto degli interessi, alla quale si dedica il commissario, è detta spesa primaria e ammonta a 739 miliardi. (Cottarelli, 2015).

Gli obiettivi quantitativi della revisione della spesa condotta da Cottarelli si possono conoscere tramite la Legge di Stabilità¹⁸ 2014 (L. 147 del 27 dicembre 2013 pubblicata in gazzetta ufficiale il 27/12/2013 e in vigore dall'01/01/2014) che prevede risparmi di spesa a partire dal 2015 per 3,6 miliardi e nel 2016 e 2017 rispettivamente di 8,3 e 11,3 miliardi; si deve però cercare, in sede politica, di superare questi livelli minimi, risparmiando già dal 2014. I risparmi di spesa devono essere utilizzati per diminuire la pressione fiscale. Gli obiettivi qualitativi sono invece quelli di miglioramento dei servizi pubblici a parità di spesa, puntando anche alla minimizzazione dei costi di produzione, alla riduzione degli sprechi e all'efficienza individuando priorità tra programmi di spesa (perché quelli con i valori più bassi non giustificano il costo per il contribuente).

Il testo della Legge di Stabilità 2014 manifesta il cambiamento del modo con il quale il legislatore affronta i problemi legati alle società locali, alle aziende speciali e alle istituzioni. Essendo stata posta la fiducia da parte del Governo, il testo è composto da un unico articolo suddiviso in 749 commi. I commi che vanno dal 550 al 569 trattano le partecipate locali ed in particolare dispongono quanto segue.

- *Commi 550-552: modalità di copertura delle perdite degli organismi partecipati:* gli Enti Locali, soci di aziende speciali, istituzioni o società, che presentano un risultato d'esercizio o un saldo finanziario negativo (per le società che svolgono servizi pubblici locali a rete ci si riferisce

¹⁸ La Legge di Stabilità (LS) è la nuova denominazione assunta dal 2010 della Legge Finanziaria (LF). È una legge ordinaria che, insieme a quella del bilancio dello Stato, regola la vita economica del Paese per un triennio mediante misure di finanza pubblica e politica di bilancio, prefiggendosi il rispetto dei requisiti economico-finanziari imposti da Maastricht e fissando il tetto massimo di indebitamento dello Stato. Viene presentata dal Governo entro il 15 ottobre, il Parlamento la esamina e deve essere approvata entro il 31 dicembre per regolare il Paese durante tutto l'anno solare successivo.

invece alla differenza tra il valore e il costo della produzione) devono accantonare nell'anno successivo, in un fondo vincolato, una somma pari al risultato negativo non ripianato e proporzionalmente alla quota di partecipazione; i primi accantonamenti si hanno nel 2015 per l'anno 2014, attuando un meccanismo graduale per il triennio 2015-2017 e il pieno regime dal 2018: se l'organismo partecipato ha registrato nel triennio 2011-2013 mediamente un risultato negativo, la somma da accantonare corrisponde alla differenza tra il risultato del 2014 o del 2015 o del 2016 e quello del triennio 2011-2013 migliorata del 25% nel 2015, del 50% nel 2016 o del 75% nel 2017; se invece l'organismo partecipato ha registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio positivo, l'ente partecipante deve accantonare nel 2015 una somma pari al 25%, nel 2016 al 50% e nel 2017 al 75% del risultato negativo conseguito nell'anno precedente.

- *Comma 553: concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica*: dall'esercizio 2014 le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza delle pubbliche amministrazioni locali devono concorrere al perseguimento di una sana gestione dei servizi, rispettando criteri di economicità e di efficienza, che dovrebbero in realtà essere sempre stati adottati da tutti gli organismi pubblici .
- *Commi 554-555: limitazioni per gli organismi strumentali in perdita sistematica*: dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza delle pubbliche amministrazioni locali, sono obbligate a diminuire il compenso degli amministratori del 30% qualora si tratti di società che sono titolari di affidamenti diretti da parte di soggetti pubblici dai quali deriva più dell'80% del loro valore della produzione e se nei tre esercizi precedenti il risultato economico sia stato negativo; la limitazione riguarda i soli organismi strumentali in quanto, dall'esercizio 2017, i soggetti diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali che abbiano registrato un risultato negativo per

quattro dei cinque esercizi precedenti, devono essere posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o del rendiconto dell'ultimo esercizio. La decisione di far decorrere l'obbligo a partire dal 2017 è una manifestazione del fatto che lo scioglimento di società strumentali comporterebbe una potenziale perdita di numerosi posti di lavoro che farebbe peggiorare il già forte attuale tasso di disoccupazione e aumentare i conflitti sociali.

- *Comma 556: modifiche alla normativa di riferimento del trasporto pubblico locale*: le società destinatarie di affidamenti non conformi alle disposizioni degli artt. 5 e 8 del Regolamento CE 1370/2007, la cui durata ecceda il 03/12/2019 non possono vedersi affidati servizi anche se le procedure sono state avviate prima del 01/01/2014.
- *Commi 557-558: modifica dei divieti e delle assunzioni di personale*: è stato sostituito il comma 2-bis dell'art. 18 D.L. 112/2008 che riguarda le limitazioni e i divieti all'assunzione del personale per le Amministrazioni controllanti e politiche di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci retributive e indennitarie, prevedendo: l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della norma alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, che svolgono funzioni volte a soddisfare interessi generali privi di carattere industriale o commerciale, oppure che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della PA; e stabilendo: l'allargamento dei vincoli di retribuzioni individuale e accessoria al personale degli organismi partecipati, contenendo gli oneri contrattuali e le altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze; l'eliminazione dell'automatismo di applicazione delle limitazioni imposte agli organi controllanti anche alle società gestenti servizi pubblici locali, per tener conto delle loro esigenze; e la superiore

responsabilizzazione delle amministrazioni controllanti nella definizione delle linee guida in materia delle politiche del personale per gli organismi partecipati. Le società che gestiscono però servizi pubblici locali a rilevanza economica sono escluse dall'applicazione diretta dei vincoli del comma, per queste è l'Ente locale controllante che stabilisce le modalità e l'applicazione dei vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive tramite propri provvedimenti. Gli organismi che gestiscono le farmacie e gli Enti locali possono anche escludere dai limiti del comma, tramite loro motivata deliberazione, aziende speciali e istituzioni gestenti servizi socio-assistenziali, educativi, scolastici, per l'infanzia, culturali e alla persona, garantendo però il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa per il personale, vale a dire, come previsto dall'art. 76 comma 7 del D.L. 112/2008 l'impossibilità di assumere qualora l'incidenza della spesa per il dipendente sia pari o superiore al 50% delle spese correnti e se non si supera il 40% della spesa corrispondente alle cessazioni avvenute l'anno precedente.

- *Comma 559: modifiche all'art. 3-bis del D.L. 138/2011 in materia di servizi pubblici a rilevanza economica:* è stato abrogato il comma 5 e modificato il comma 6, rivolti alle società affidatarie in house di SPL a rilevanza economica che non erano più coerenti con l'art. 18 comma 2-bis del D.L. 112/2008, eliminando per queste l'estensione dei vincoli del Patto di Stabilità e dei divieti e limitazioni alle assunzioni imposte alle Amministrazioni controllanti.
- *Comma 560: modifiche degli obblighi di pubblicità dei bilanci delle aziende speciali e delle istituzioni:* è stato sostituito il comma 5-bis dell'art. 114 del TUEL, eliminando per le aziende speciali e le istituzioni l'assoggettamento al Patto di Stabilità e alle limitazioni previste per gli enti locali in materia di assunzioni di personale e di ricorso a consulenze esterne. Oggi esiste per i suddetti organismi l'obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese o al Repertorio delle notizie Economico-

Amministrative (R.E.A.) della C.C.I.A.A.¹⁹ territorialmente competente e il deposito dei bilanci entro il 31 maggio di ciascun anno solo per le aziende speciali e le istituzioni.

- *Commi 561-562: abrogazione di alcune previsioni della spending review e dell'art.14 comma 32 del D.L. 78/2010*: sono stati abrogati i commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 dell'art. 4 del D.L. 95/2012 che prevedevano lo scioglimento delle società strumentali che nel 2011 avevano conseguito un fatturato da prestazione di servizi nei confronti di pubbliche amministrazioni superiore al 90% del volume complessivo dei ricavi; persistono invece le due regole dei commi 7 e 8 che decorrono dall'01/01/2014 per le amministrazioni pubbliche: esse acquisiscono i beni e servizi strumentali alla loro attività sul mercato tramite gara e l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società in house conformi a quanto stabilito dalla giurisprudenza comunitaria. Con l'eliminazione dell'art. 4 della spending review, l'in house providing torna ad essere un modello organizzativo per le amministrazioni pubbliche e si abroga anche l'art. 9, il quale aveva compromesso l'autonomia organizzativa delle Regioni, delle Province e dei Comuni, imponendo la loro soppressione o accorpamento ed in ogni caso la riduzione degli oneri finanziari di almeno un 20% per gli enti, le aziende e gli organismi di qualsiasi natura giuridica che in data 15/08/2012 esercitavano anche strumentalmente funzioni fondamentali di cui all'art. 117 comma 2 let. p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città Metropolitane. Per quanto riguarda invece l'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010, questo imponeva ai Comuni con meno di 30.000 abitanti la liquidazione delle società partecipate o la loro cessione entro il 30/09/2013 e per quelli con una popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti, il mantenimento al massimo di una partecipazione presso una società.

¹⁹ C.C.I.A.A. è l'acronimo di Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura

- *Commi 563-568: la mobilità del personale fra società partecipate:* è stata introdotta nel nostro ordinamento la mobilità del personale fra società pubbliche, previsione molto utile data la situazione attuale nella quale riversa il Paese, permettendo la ricollocazione delle risorse umane dove vi è una maggiore necessità, anche presso società dello stesso tipo operanti in diversa regione, previo però accordi collettivi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, rispettando i diritti economico-giuridici che erano stati acquisiti. Dal primo gennaio 2014 le società controllate direttamente o indirettamente dalla PA o dai loro enti strumentali possono accordarsi tra di loro, anche senza il consenso del lavoratore, e attivare processi di mobilità in relazione ai propri fabbisogni; sono però indispensabili l'informativa alle rappresentanze sindacali operanti presso la società e alle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL dalla stessa applicato, il rispetto dell'ordinamento professionale, il non aumento di oneri per la finanza pubblica, il non svolgimento di tale scelta tra società partecipate e enti pubblici soci, la non attuazione da parte di società quotate o società controllate da società quotate e la garanzia dei diritti dei lavoratori individuati dai commi 1 e 3 dell'art. 2112 del C.C. Le società che rilevano eccedenze di personale o un'incidenza di spese per il personale pari al 50% delle spese correnti inviano una informativa preventiva alle rappresentanze sindacali operanti presso la società, alle organizzazioni sindacali firmatarie del CCLN, al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'ente controllante, individuando numero, collocazione aziendale e profilo professionale del personale in eccedenza; le posizioni dichiarate eccedentarie non possono poi essere ripristinate nemmeno mediante nuove assunzioni. L'ente controllante, entro 10 giorni dalla ricezione della normativa deve riallocare totalmente o parzialmente il personale in eccedenza presso altre società controllate direttamente o indirettamente dalla stessa PA oppure

usufruire di forme gestibili del tempo di lavoro. Per favorire la mobilità è stato anche previsto che la società controllante si faccia carico di una quota non superiore al 30% del trattamento economico del personale trasferito, secondo le proprie disponibilità di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica per un periodo di massimo tre anni.

- *Comma 569: la cessione obbligatoria delle partecipazioni vietate ai sensi dell'art. 3 comma 29 della Legge Finanziaria 2008*: le amministrazioni (di cui all'art.1 comma 2 D.Lgs. 165/2001) non possono costituire società aventi per oggetto la produzione di beni o servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere partecipazioni anche di minoranza in tali società, mentre al contrario è sempre concessa la costituzione di società o il mantenimento o l'assunzione di partecipazioni che producono servizi di interesse generale. Entro il 31/12/2010 le amministrazioni avrebbero dovuto cedere a terzi le società o le partecipazioni a loro vietate, ma tale termine è stato invece interpretato come la data entro la quale doveva esserne avviata la dismissione, perciò in molti casi la cessione non è ancora avvenuta, spesso a causa della scarsa appetibilità o per il loro modico valore che rende antieconomica l'effettuazione di una procedura ad evidenza pubblica. Si è stabilito allora che gli iter dovranno terminarsi entro il 30/04/2014, termine decorso il quale le partecipazioni non alienate perdono il loro effetto ed entro 12 mesi la società deve liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato al valore di mercato.

L'art. 13 D.L. 15/07/2013 (c.d. Milleproroghe) prevede che per permettere la continuità di esercizio, i gestori devono operare fino al subentro del nuovo gestore, ma entro il 31/12/2014. Se non viene designato l'ente di governo per territorio che affidi l'attività nel termine del 30/06/2014, se ne dovrà occupare un prefetto competente per

territorio che completa la procedura di affidamento entro il 31/12/2014.
Tali disposizioni non sono però dirette alla distribuzione del gas naturale, dell'energia elettrica e alla gestione delle farmacie comunali.

(Promopa, 2014)

2.4. Analisi e studi del Commissario.

Il Commissario ha avuto alcuni incontri con le parti sociali per affrontare alcune tematiche riguardanti il programma di revisione della spesa, dai quali sono poi derivate, nei primi tre mesi del 2014, delle importanti documentazioni.

Il 27 gennaio 2014 il Gruppo di lavoro ha presentato un quadro chiaro della situazione delle società partecipate e delle partecipazioni delle amministrazioni locali.

Tab.2.1. Le partecipazioni dichiarate dalle Amministrazioni Locali.

| Amministrazioni Locali | PARTECIPAZIONI | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|---------------|--------------|---------------|
| | DIRETTE | | | | | | | Totale | INDIRETTE | TOTALI |
| | Per quota detenuta | | | | | | | | | |
| < 4% | 5% | 10% | 25% | 50% | 75% | 100% | | | | |
| | 9% | 24% | 49% | 74% | 99% | | | | | |
| Totale Amministrazioni Locali | 16.206 | 2.138 | 2.556 | 1.289 | 670 | 362 | 961 | 24.182 | 5.401 | 29.583 |
| 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 |

Fonte: Mef - 2014

Tab.2.2. Analisi per settore delle attività delle partecipazioni e delle partecipate dalle Amministrazioni Locali.

| SETTORE DI ATTIVITÀ | Partecipazioni | | Società Partecipate | |
|-----------------------------------|----------------|-------------|---------------------|-------------|
| | Numero | % | Numero | % |
| Totale Settori di Attività | 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 e 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% | 424 | 6% |
| 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% |

Fonte: Mef - 2014

Tab.2.3. Analisi del risultato d'esercizio delle società partecipate dalle Amministrazioni locali.

| RISULTATO D'ESERCIZIO | Società partecipate | | Risultato d'esercizio pro quota | Quota media di partecipazione detenuta |
|----------------------------|---------------------|------|---------------------------------|--|
| | Numero | % | Euro | % |
| Totale Società 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% |

Fonte: Mef - 2014

Tab.2.4. Società Partecipate dalle Amministrazioni Locali con Patrimonio Netto Negativo

| AMMINISTRAZIONI LOCALI | Società partecipate | | |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|-------------|
| | TOTALE | 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% |

Fonte: Mef – 2014

Tab.2.5. Numero delle società in perdita e valore 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 | 296.396.419 |
| 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 |

Fonte: Mef – 2014

Ventitre delle società partecipate con risultato d'esercizio negativo hanno registrato perdite superiori a 10 milioni di euro e in totale per un valore superiore al miliardo e mezzo. Più precisamente si tratta di 14 partecipate dai Comuni con più di un miliardo di perdite, 5 dalle Regioni, 3 dalle Province e una di altre amministrazioni. I settori interessati sono relativi alle attività di: trasporto, magazzinaggio, professionali, scientifiche, tecniche, di fornitura dell'acqua, reti fognarie, gestione dei rifiuti e risanamento, noleggio, agenzie di viaggio e servizi di supporto alle imprese (Mef, 2014)

Nel febbraio del 2014 è stata valutata la situazione dei procurement, ovvero degli approvvigionamenti pubblici, strumento di politica industriale del Paese, con

la collaborazione della Consip²⁰. Lo scopo dell'analisi è stato quello di controllare e qualificare la domanda, ridurre i prezzi unitari di acquisto, soddisfare aspettative e bisogni, massimizzare la trasparenza, innovare l'offerta privata, organizzare le condizioni coinvolgendo il territorio, semplificare i processi di approvvigionamento, occuparsi di efficienza, controllo, innovazione e sviluppo, introducendo nuove competenze, nuova occupazione e tecnologie nella PA, potenziando l'impresa. Tutto questo perché la spesa pubblica di beni e servizi ha registrato una crescita costante dal 2000 al 2011, quando poi nel 2012 ha invece manifestato una contrazione del 3%. Il ciclo passivo della pubblica amministrazione è caratterizzato tra tre aree differenti e per questo il risultato è molto variabile: l'area strategica comprende la scelta del cosa comprare, della quantità di acquisti in base all'analisi dei consumi e dei bisogni e del come acquistare attraverso la strategic sourcing; l'area gestionale del contract management, con la quale si stabiliscono fornitura, logistica, pagamento e monitoraggio delle riforniture; e l'area del controllo gestionale di legittimità e contabile, di audit e ispettivo. Si richiedono determinate competenze che spaziano dalla conoscenza tecnica degli ambiti merceologici, alla capacità di relazionarsi con authority e soggetti portatori di interessi fino alle procedure normative per le varie tipologie di gara che si differenziano per dimensione, durata, formato e criteri di aggiudicazione. Le gare per le PA sono costose e si parla di una spesa che può variare dai 50.000 ai 500.000 euro. Oggi anche il procurement è stato investito dal processo di aggregazione territoriale e dal 2014 sono state individuate 21 iniziative di questo tipo, per le quali, nella maggior parte, se ne occupa la Consip, la quale ha rafforzato il suo ruolo nella committenza e procurement puntando alla razionalizzazione degli acquisti, stipulando contratti dei quali si deve poi avvalere la pubblica amministrazione e permettendo: la riduzione dei tempi di approvvigionamento, il miglioramento della trasparenza

²⁰ Consip è una società per azioni il cui unico azionista è il Mef. Lavora esclusivamente per la PA occupandosi di razionalizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi attraverso tecnologie informatiche e strumenti innovativi, supporta le amministrazioni nel processo di approvvigionamento e svolge compiti a lei assegnati attraverso provvedimenti di legge o atti amministrativi.

grazie alla gestione telematica, l'estensione della fornitura anche al di là del territorio locale, il pieno soddisfacimento delle esigenze grazie alla vasta gamma di prodotti, l'allargarsi dell'offerta e del mercato potenziale per le imprese, la nascita di un nuovo canale commerciale favorito dall'abbattimento di barriere all'ingresso con minori costi di intermediazione e un recupero di competitività per la localizzazione, e la specializzazione offerta. La Consip è in stretta relazione con la PA e le imprese: la pubblica amministrazione manifesta i suoi bisogni, la Consip studia la flessibilità e si occupa di strategic sourcing, il mercato si occupa della logistica e del pagamento ed infine sempre la Consip monitora le forniture. I fornitori registrati a fine 2013 sono stati oltre 18.000, un 200% in più rispetto all'anno precedente, ed il 97% sono PMI²¹ (Consip, 2014).

Si è infine valutata la situazione dei fabbisogni standard dei comuni. I bisogni standard sono indicatori di variabilità giustificata nei bisogni e nei costi di produzione a livello locale, per i quali è necessario finanziare gli enti locali con risorse, vista l'insufficienza delle tasse locali, non si dovrebbero basare sulle spese storiche e dovrebbero permettere di monitorare ed efficientare la spesa locale, ma spesso riflettono ancora quanto i Comuni hanno tradizionalmente ricevuto e non ciò di cui effettivamente c'è bisogno. Con il decreto 216 del 2010 si è cercato di superare l'approccio della spesa storica avviando un processo di calcolo dei fabbisogni standard, terminato nel marzo del 2015, metodologia basata su tecniche statistiche e che mira ad individuare la spesa media di comuni con le medesime caratteristiche. Questo consentirebbe a tutti i comuni di offrire almeno servizi standard e se poi un comune ne vuole offrire di superiori lo può fare attraverso propri fondi, derivanti per esempio da una maggiore tassazione locale; i comuni più efficienti, che impiegano meno risorse dello standard, vedono un vantaggio, ritrovandosi ad avere più fondi di quelli utilizzati. Esiste l'approccio detto bottom-up, caratterizzato da un costo standard che è il prodotto tra la quantità di prestazioni e il costo unitario standardizzato, che richiede molte informazioni, un ammontare endogeno di risorse finanziarie e aggiustamenti per

²¹ PMI = Piccole Medie Industrie

assicurare coerenza tra finanziamenti necessari al paniere e il vincolo di bilancio; e l'approccio detto top-down che si caratterizza invece per la presenza di un fondo complessivo di dimensione stabilita a livello nazionale, suddiviso poi tramite formule di riparto e l'inferiore richiesta di informazioni che porta però a maggiori divari tra bisogni e finanziamento. Il costo standard si determina raccogliendo dettagliate informazioni attraverso la compilazione di questionari da parte delle provincie, di circa 6.700 comuni e 291 unioni di comuni, che riguardano le modalità di svolgimento dei servizi e informazioni finanziarie che permettono di riclassificare e integrare i valori del Certificato del conto consuntivo. La qualità dei dati viene poi controllata. Il fabbisogno viene determinato come valore atteso di una funzione di spesa (cioè determinando la spesa per un servizio date le determinate caratteristiche della popolazione del territorio del comune considerato) o funzione di costo che stabilisce il prezzo per unità di servizio, date le caratteristiche della popolazione e del territorio locale; viene poi utilizzata la regressione multipla con la quale è possibile correggere la spesa stimata, sostituendo dei valori effettivi con valori standard. In seguito ogni funzione di fabbisogno standard deve essere trasformata in quota percentuale da usare come coefficiente di riparto delle risorse attribuite a quella funzione di spesa. Il tutto dovrebbe permettere di allocare correttamente le risorse pubbliche tra gli enti locali. Fondamentale diventa anche la stima della capacità fiscale standard nei momenti di ripartizione delle risorse. La diffusione dei risultati del fabbisogno standard, tramite la creazione della banca dati dei fabbisogni standard, rende possibili la creazione di benchmarking tra comuni e la opportunità di un maggiore controllo delle amministrazioni locali, ed insieme alla creazione di misure di efficienza per i singoli comuni nella fornitura di servizi e alla determinazione della quantità di risorse da attribuire agli enti locali, permettono di distribuire le risorse tra i comuni, revisionare, efficientare la spesa e ridurre la pressione fiscale. Oltre al fabbisogno standard si è calcolata anche la capacità fiscale standard, che dipende anch'essa dalle caratteristiche di ogni comune, come per esempio dal reddito pro capite dei cittadini; si calcola perciò la differenza tra il fabbisogno

standard e la capacità fiscale standard. Nel 2014 gli sprechi di spesa dei comuni sono stati annoverati in 4 miliardi, cifra che potrebbe essere risparmiata mantenendo costanti i servizi, adoperandosi per una maggiore efficienza, considerando anche se i costi forniti valgono davvero i costi derivanti dalla tassazione del contribuente, necessaria al finanziamento della spesa. Consideriamo infine l'allocazione dei risparmi, secondo la Legge di Stabilità del 2014, essi dovrebbero essere riallocati ai Comuni più bisognosi o che storicamente hanno ricevuto troppo poco ed essere usati per ridurre la tassazione locale. (Alberto Zanardi, 2014 e Cottarelli, 2015)

2.5. Il programma di razionalizzazione delle partecipate locali del 2014.

Cottarelli con il suo gruppo di lavoro ha prodotto un programma di razionalizzazione pubblicato il 7 agosto 2014 a Roma, reso operativo e vincolante per gli enti locali, facendolo così rientrare all'interno del Patto di Stabilità e Crescita Interno e nel disegno di Legge di Stabilità del 2015.

Si occupa della liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, in base alla loro dimensione e agli ambiti ottimali allo svolgimento delle attività, per dare efficienza alla gestione, prendendo anche decisioni di cessione di rami di azienda o di personale e ad altre società, anche private, puntando inoltre a una valorizzazione industriale.

Finora gli interventi alle partecipate sono sempre stati sporadici, nonostante si ritenga che le partecipate locali siano troppo numerose, piccole e inefficienti.

Per efficientare le partecipazioni, causa importante di sperpero di risorse, sono state, di recente, previste alcune misure che permettano di diminuire il numero di partecipate, anche attraverso aggregazioni, e che puntano alla riorganizzazione, a controlli con relative sanzioni e alla gestione del personale considerando l'assenza o il numero esiguo di lavoratori presso determinate

imprese e adoperando mobilitazione e ammortizzazione sociale per le società dismesse.

Una serie di proposte sono state formulate per diminuire il numero delle società partecipate, avere un impatto positivo sulla finanza pubblica e migliorare i servizi forniti alle imprese e alle famiglie.

La strategia si basa su quattro cardini: si pensa di circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro i soli compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto dalla Legge Finanziaria del 2008, evitando di produrre beni e servizi che possono essere già forniti dal settore privato; si introducono vincoli diretti su varie forme di partecipazione per ridurre le partecipate non essenziali e accelerare il processo di quelle in liquidazione, inserendo norme più severe sulle fondazioni pubbliche; si vuole ricorrere alla trasparenza delle partecipate e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo e si promuove l'efficienza delle partecipate attraverso l'uso di costi standard e aggregazioni per sfruttare le economie di scala, in particolare per l'ambito dei servizi a rete, individuando una strategia ad hoc per il trasporto pubblico locale poco efficiente e in perdita. Il programma prevede poi misure di contenimento dei costi amministrativi, incentivi finanziari alle ristrutturazioni e all'allentamento del Patto di Stabilità, la risoluzione del problema dell'esubero del personale e l'applicazione di sanzioni e responsabilità personali per gli amministratori dell'ente controllante e della partecipata per inadempienze di obblighi normativi.

I provvedimenti qui di seguito elencati permettono, secondo Cottarelli, di ridurre le partecipate dalle 8.000 alle 1.000 unità nel giro di un triennio, favorendo l'aggregazione e lo sfruttamento delle economie di scala, migliorando l'efficienza e garantendo beneficio alla finanza pubblica. Calcolare il risparmio per la finanza pubblica è invece più difficile a causa delle limitate informazioni sulle dimensioni delle attuali inefficienze. Le dismissioni comportano: un risparmio di costi amministrativi che potrebbe raggiungere 300 milioni annui, l'eliminazione delle perdite delle partecipate che presentano risultati negativi, il risparmio derivante da

programmi di risanamento delle partecipate con le perdite più elevate, e il risparmio che deriva dai pagamenti che vanno a compensare le inefficienze esistenti nel settore. In totale si parla di consumare 2-3 miliardi in meno all'anno grazie alla riduzione dei finanziamenti diretti a controbilanciare le inefficienze del settore e del risanamento delle 20 partecipate con le perdite più elevate. Infatti nel 2012 si è calcolato che circa metà dei risultati negativi derivava da una ventina di società e in particolare dall'ATAC di Roma per cui il Comune ha definito un piano di efficientamento per azzerare le perdite entro il 2016; gli enti controllanti delle partecipate con le perdite più elevate dovrebbero definire dei piani da sottoporre al vaglio di una commissione di esperti della Presidenza del Consiglio o del Mef, il cui parere vincolante e pubblico dà giudizio sulla fattibilità del piano proposto.

Per ridurre il confine delle partecipate si è pensato di introdurre un meccanismo di check and balances che permetta di contenerne il numero, limitando il mantenimento di partecipate con semplice delibera da parte dell'amministrazione e l'affidamento in house, vietando le partecipazioni indirette, le micro partecipazioni, le scatole vuote e le piccole partecipazioni pubbliche, vincolando le partecipazioni dei piccoli comuni, aumentando gli accantonamenti da sottoporre alla legge di stabilità, semplificando le procedure di appalto, introducendo più controlli sulle fondazioni pubbliche, chiudendo le partecipate con perdite prolungate e accelerando le chiusure di quelle non operative.

Secondo due differenti approcci il settore pubblico può operare in due modi diversi. Il primo, che sembra essere troppo elastico e rischioso, sostiene che le imprese pubbliche per esistere debbano essere in grado di svolgere le loro attività a pari livello di quelle private senza ricevere supporti da parte del settore pubblico, di modo da non accrescere le passività per la collettività e cercando di non turbare il mercato. In pratica le imprese pubbliche possono fare qualunque cosa, purché non abbiano perdite, ma bisogna tenere in considerazione la pericolosità del tener in vita questo tipo di società che magari partono bene con la

loro attività e continuano disastrosamente, senza parlare di quelle create appositamente e senza giustificazione economica, poi faticosamente chiudibili. La crescita dell'occupazione pubblica provoca maggiori problemi di rigidità a quelli esistenti per il settore privato ed inoltre vengono assorbite molte risorse per il monitoraggio delle imprese che potrebbero essere invece destinate ad altri adempimenti o compiti istituzionali. Tutti fatti che potrebbero perciò scoraggiare la creazione di nuove partecipazioni visto che tale prima idea non le giustifica. Il secondo approccio, scelto dal legislatore italiano, senza però vedere grandi risultati, limita invece le partecipate ai soli compiti istituzionali di ente di controllo tramite regolazione o azione diretta nei casi di fallimento del mercato privato che non permette di massimizzare il benessere economico a causa delle asimmetrie informative, delle esternalità o del potere di mercato; vale a dire che le imprese pubbliche devono operare solo nei casi di fallimento del mercato per i quali le imprese private non possono raggiungere gli stessi traguardi, il settore pubblico non può cioè produrre beni o servizi che possono essere forniti adeguatamente dal settore privato, seguendo anche quanto disposto dalla L. 244/2007. Tale norma, all'art 3, comma 27, ha stabilito che, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali non può essere attribuita a società partecipate e non sono concesse nemmeno partecipazioni di minoranza in tali società; possono essere sempre costituite solo le società che producono servizi di interesse generale o che li forniscono a supporto di enti senza scopo di lucro o amministrazioni aggiudicatrici. Il suddetto comma non è apparso però efficiente vista la quasi invarianza del numero di partecipate. Si opera allora in due direzioni. Da un lato si definisce una lista di settori, periodicamente rivista in base alla capacità di offerta del settore privato, per i quali una delibera dell'amministrazione controllante è sufficiente al mantenimento della partecipata e altri settori nei quali il permanere o la creazione delle partecipate deriva invece dall'autorizzazione dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), considerando insufficiente il benessere dell'amministrazione,

richiedendo magari anche una consultazione della cittadinanza; in assenza della certificazione dell'amministrazione competente, la partecipata deve essere dismessa entro 12 mesi, termine che diminuisce se negli ultimi tre anni la società ha presentato perdite; in caso di mancata dismissione, in seguito ai controlli della Corte dei Conti, l'ente partecipante e i suoi amministratori vengono sanzionati; si dovrebbe per di più eliminare o per lo meno limitare l'affidamento in house in quanto richiede un controllo che vincola l'operatività della partecipata che porta ad annullare i vantaggi dell'esternalizzazione dell'attività. Dall'altro lato, si rimuovono gli incentivi alla diffusione delle partecipate: molte nascono con lo scopo di aggirare il patto di stabilità interno e i limiti sull'assunzione del personale e del debito, perciò si è pensato di sottoporre anche queste società al patto, obbligando l'ente proprietario a effettuare accantonamenti, ma a causa delle difficoltà provocate dalle norme contabili e dalle basi informative, si è dovuto ripiegare, tramite la legge di stabilità del 2014, all'internalizzazione dei risultati economici delle partecipate, con l'obbligo di effettuare accantonamenti per l'ente proprietario, da sottoporre alla Legge di Stabilità che rende più penalizzante la produzione di perdite nelle partecipate; si prevede inoltre la semplificazione del modus operandi del settore pubblico, visto che spesso le partecipate nascono per rendere più flessibile l'azione pubblica, come per esempio nel caso delle procedure di appalto spesso troppo complesse, che vengono centralizzate permettendo un notevole risparmio di spesa e un efficientamento del sistema, permettendo la dismissione delle società strumentali create per la loro gestione.

Sono state previste delle restrizioni: le partecipazioni indirette vengono limitate a causa della mancanza della possibilità di intervenire direttamente, visti i minori poteri di governance che fanno aumentare i rischi per la finanza pubblica; l'art. 13 del DL 233/2006 aveva infatti imposto il divieto di detenzione di partecipazioni di secondo grado, almeno per i servizi pubblici privi di rilevanza economica e i servizi strumentali. Si accettano partecipazioni indirette solo qualora la controllata di secondo livello sia fortemente legata dal punto di vista gestionale alla

partecipata diretta e se la partecipazione è motivata dall'ente partecipante al vaglio dell'AGCM o della Corte dei Conti.

Vengono contenute anche le partecipazioni per i piccoli Comuni stabilendo una dimensione minima necessaria che possa permettere di sostenere i costi fissi connessi al mantenimento delle partecipate; sono accettate le partecipazioni di aggregazioni di Comuni che raggiungono la soglia limite di 30.000 abitanti oppure quelle di estensione inferiore, ma autorizzate in condizioni speciali dalla Corte dei Conti, dal Ministero degli Interni o dal Mef. Bisognerebbe ridurre il numero delle partecipate comunali in quanto il 44% circa sono di Comuni più piccoli della soglia stabilita.

Le micropartecipazioni in società private, cioè inferiori al 10-20% e poco giustificabili come perseguimento di interessi generali, riflettendo piuttosto interessi particolari e inerzia gestionale, vengono vietate e per le nuove partecipazioni, per scoraggiare il fenomeno, si stabiliscono soglie anche superiori. Circa 1.400 partecipate non raggiungono la quota pubblica del 5%, 1.900 del 10% e 2.500 del 20%. Le partecipate sotto soglia dovrebbero essere eliminate e possono essere conservate solo in particolari e limitati casi come quello delle golden shares.

Le "scatole vuote", cioè le partecipazioni in società con poco fatturato (per molte è inferiore ai 100.000 euro) o limitato numero di dipendenti (meno di 6, con quantità di lavoratori inferiore a quello degli amministratori) richiedenti comunque un apparato amministrativo, devono invece essere dismesse, incorporando l'attività nell'ente partecipante, in quanto la loro esistenza è spesso giustificata dalla creazione di sole posizioni di favore per amministratori e dirigenti. Almeno 3.000 sono le società con meno di 6 dipendenti, almeno 2.000 hanno meno dipendenti che membri del consiglio di amministrazione e più di 1.300 sono quelle con fatturato inferiore ai 100.000 euro.

(Cottarelli, 2014)

Tab.2.6. Distribuzione delle partecipate delle amministrazioni locali per classi di addetti.

| Classi addetti | Attività strumentali | Servizio Pubblico privo di rilevanza economica | "SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL) | Altro | Totale |
|------------------------|----------------------|--|--|--------------|--------------|
| Addetti non dichiarati | 318 | 1.146 | 266 | 363 | 2.093 |
| zero | 218 | 465 | 313 | 307 | 1.303 |
| ≤ 5 | 211 | 781 | 272 | 468 | 1.732 |
| + 5-10 | 49 | 234 | 115 | 143 | 541 |
| + 10-20 | 60 | 213 | 153 | 123 | 549 |
| + 20-100 | 89 | 313 | 349 | 175 | 926 |
| + 100 | 42 | 132 | 336 | 72 | 582 |
| Tot. | 987 | 3.284 | 1.804 | 1.651 | 7.726 |

Fonte: Elaborazione su Banca dati MEF su dati INFOCAMERE - Anno 2012

Tab.2.7. Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per classi di valore della produzione.

| Classi valore della produzione | Attività strumentali | Servizio Pubblico privo di rilevanza economica | "SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL) | Altro | Totale |
|--------------------------------|----------------------|--|--|--------------|--------------|
| non disponibile | 381 | 1.342 | 423 | 484 | 2.630 |
| Negativo | 4 | 10 | 2 | 1 | 17 |
| 0 | 58 | 163 | 82 | 119 | 422 |
| 0-10 | 12 | 28 | 11 | 11 | 62 |
| +10-100 | 1 | 11 | 3 | 6 | 21 |
| +100-1.000 | 6 | 15 | 10 | 10 | 41 |
| +1.000-10.000 | 19 | 69 | 23 | 48 | 159 |
| +10.000-100.000 | 92 | 251 | 82 | 149 | 574 |
| +100.000-1.000.000 | 191 | 656 | 199 | 370 | 1.416 |
| +1.000.000-5.000.000 | 135 | 484 | 321 | 279 | 1.219 |
| +5.000.000-10.000.000 | 28 | 126 | 179 | 65 | 398 |
| +10.000.000 | 60 | 129 | 469 | 109 | 767 |
| Tot. | 987 | 3.284 | 1.804 | 1.651 | 7.726 |

Fonte: Elaborazione su Banca dati MEF su dati INFOCAMERE e, ove non disponibili, dati INPS - Anno 2012

Nel 2012 circa il 16% delle partecipate censite dalla banca dati del Mef aveva già cessato l'attività in quanto in liquidazione volontaria o per procedure concorsuali (per cui la vigilanza della durata e del corretto svolgimento spetta

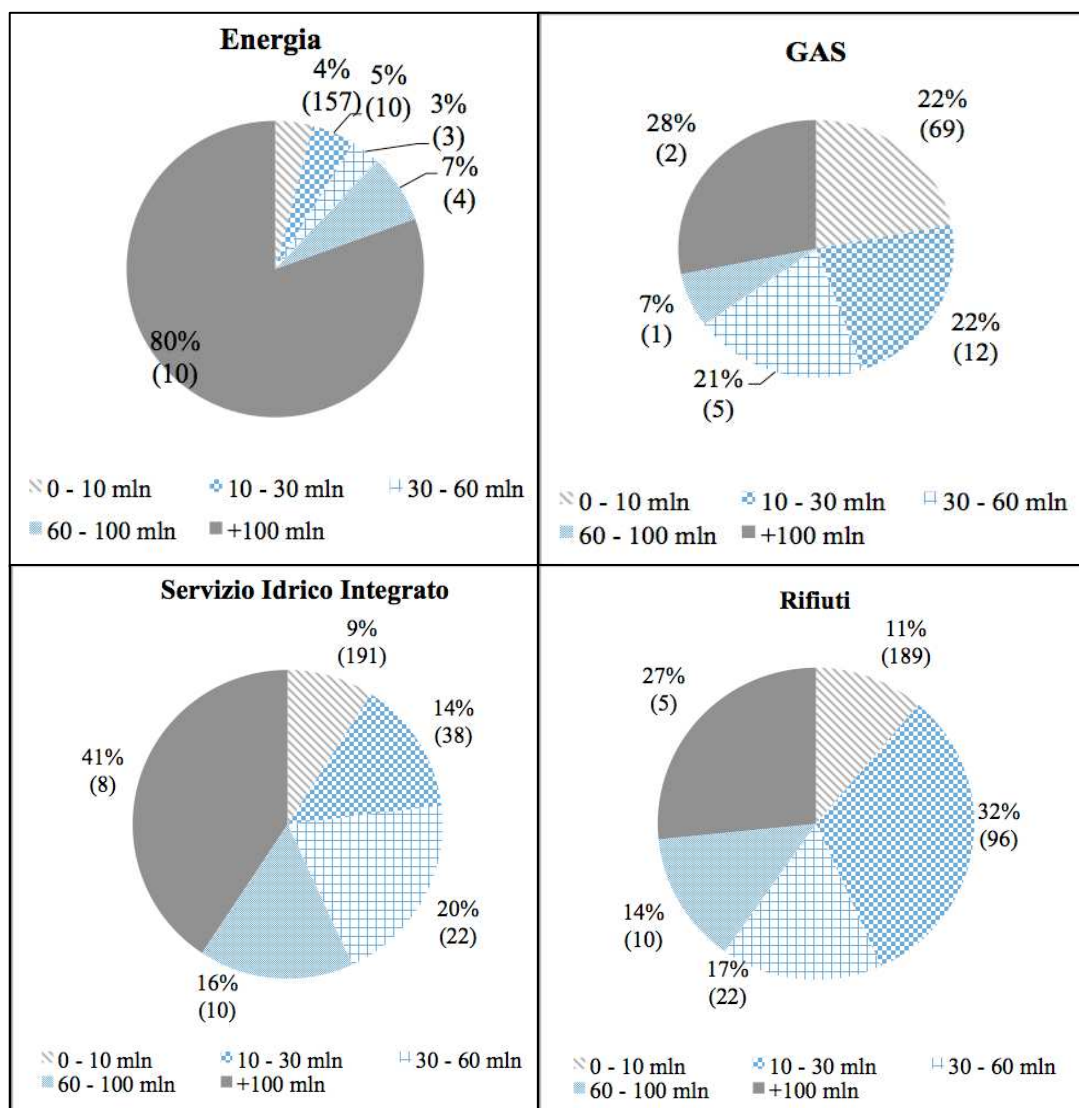
all'autorità giudiziaria), ma la liquidazione è lenta e per il 40% di queste la chiusura è in corso da prima dell'inizio del 2012, provocando una produzione di costi che bisogna continuare a sostenere (vale a dire compensi a liquidatori, collegi sindacali, consulenti, dipendenti e locazioni, manutenzioni, ecc.), pertanto è stata data la possibilità di inoltrare al Mef una relazione comprendente tutte le informazioni necessarie alla valutazione della situazione della partecipata e chiudere le procedure di liquidazione entro 12 mesi. (Cottarelli, 2014).

Dal 2014 possiamo individuare una serie di politiche di efficientamento, contenute nella Legge di Stabilità del 2014. In particolare il comma 553, introduce delle misure contro l'inefficienza delle partecipate locali che devono svolgere la loro attività di fornitura di servizi rispettando criteri di economicità ed efficienza, concorrendo alla realizzazione di obiettivi di finanza pubblica e seguendo un approccio basato sui costi e i rendimenti standard. I servizi pubblici locali hanno come parametro standard i costi e rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle amministrazioni pubbliche, utilizzando le informazioni a disposizione delle PA, mentre i servizi strumentali hanno a riferimento i prezzi di mercato. La norma è però generica e c'è perciò il bisogno di rafforzarla individuando un cronoprogramma con adeguati finanziamenti che permetta di definire i costi e i rendimenti standard, introducendo dei criteri di benchmarking, facendo sì che le disposizioni non restino lettera morta, partendo dai settori maggiormente difficili in termini gestionali.

Critiche sono le dimensioni troppo ristrette che ostacolano lo sfruttamento dei rendimenti di scala alle partecipate, rappresentando fonte di inefficienza. I servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica vedono allora spinte verso le aggregazioni e lo sfruttamento delle economie di scala con la diminuzione del numero degli operatori; per loro la dimensione è molto importante, più cresce e più è favorito l'efficientamento. L'unica eccezione è quella dei trasporti pubblici locali, che richiedono misure ad hoc e per i quali è piuttosto condivisibile un decentramento, in quanto gli spostamenti di merci e persone avvengono per il 75% in ambito regionale (per ottenere una reale regionalizzazione si ritiene però

necessario un decentramento anche delle infrastrutture, quali ferrovie, strade, aeroporti, porti e metropolitane) e conseguentemente dei prelievi fiscali accompagnati dall'istituzione di un'autorità regolatoria nazionale indipendente e uffici locali a difesa e tutela degli utenti. Secondo la banca dati del Mef, le partecipate dei settori elettrico, gas, idrico e rifiuti, alla fine del 2012, erano circa 1.500, delle quali il 62% caratterizzato da imprese di piccole dimensioni, spesso gestite da piccoli comuni, concentrate al Sud del Paese, coprendo solo il 7% della produzione; al contrario, al Nord, ritroviamo un numero molto più limitato di partecipate di medie e grandi dimensioni che rappresentano solo il 4% del totale ma dalle quali deriva più della metà del valore della produzione.

Fig.2.1. Distribuzione del valore della produzione per classi e numero delle partecipate nella classe.



Fonte: Mef - 2012

Detto ciò è chiaro che se si aggregassero le imprese dei comparti idrico, gas e rifiuti si raggiungerebbe una riduzione del numero di operatori pari ad un 80-90%. Tale manovra, realizzata in alcune regioni e tardiva soprattutto nel Mezzogiorno, si potrebbe efficientemente attuare attraverso la creazione delle ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), previsti dalla L.138/2011 e definiti nei loro ruoli dall'art. 34 comma 23 della legge 221/2012, dotati di enti di governo in grado di organizzare servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di amministrare, di stabilire le tariffe d'utenza, di affidare la gestione e il controllo, ecc., che hanno dimensione almeno provinciale e vengono istituiti a livello regionale con lo scopo di sfruttare economie di scala e di massimizzare l'efficienza del servizio. Durante l'implementazione delle ATO, nate con scopo appunto aggregativo, i fatti si sono svolti un po' diversamente in quanto insieme sono state create anche delle sub ATO di dimensioni ridotte con fine di programmazione.

Le strategie da adottare per i diversi comparti sono differenti.

Il mercato energetico risulta già concentrato e ben funzionante con l'affidamento del servizio per mezzo di gare e concessioni rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Per il settore idrico si reputa necessario, per gli affidamenti, un bacino territoriale sovra provinciale e dovrebbe quindi intervenire un commissario ad acta qualora gli enti locali risultino inattivi. Si ritiene inoltre utile che gli amministratori delle ATO non corrispondano ad amministratori degli enti locali partecipanti, per evitare conflitti di interesse in momenti come quello dello svolgimento di gare.

Il comparto rifiuti è ancora privo di un quadro di regolazione maturo data la mancanza di un sistema di tariffe/prezzi per il suo finanziamento, per lo svolgersi del passaggio da un sistema tradizionale di raccolta, spazzamento e smaltimento in discarica a uno più complesso di minimizzazione dello smaltimento in discarica attraverso la raccolta differenziata, il riciclaggio e l'impiego di rifiuti a fini energetici, per attività di vigilanza da parte di un soggetto terzo, e perché presenta caratteristiche produttive differenti e maggiore variabilità e flessibilità per la

presenza di diverse filiere produttive quali la raccolta, la pulizia stradale e lo smaltimento. Vede nel complesso performance che non si avvicinano molto a quelle del capitale privato al contrario degli altri settori. Per questo si è pensato di affidare all'AEEG (Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas che vigila sulla competenza, sull'efficacia, sull'efficienza e sul sistema tariffario per elettricità, gas e acqua) anche la competenza sui rifiuti, auspicando ad un sistema tariffario fondato sul consumo effettivo e sulle esternalità, di modo da favorire comportamenti virtuosi, individuando costi congrui e rispettando gli standard qualitativi necessari.

Per quanto riguarda la distribuzione di gas, 177 ATO sono già stati fissati nel 2011, con dimensione abbastanza adeguata allo sfruttamento di economie di scala e stabilendo che le concessioni ai Comuni possono aversi esclusivamente mediante unica gara e per un massimo di dodici anni.

I trasporti pubblici sono caratterizzati da un elevato livello di costi operativi unitari per km (del 18% più alti che in Germania e dell'83% rispetto il Regno Unito), bassa qualità, bassi ricavi da traffico per km (il 40% in meno che in Germania) e un'elevata offerta rispetto alla domanda del mercato e cioè una capacità produttiva inutilizzata, pertanto si necessitano riforme che prevedano la diminuzione dei costi operativi e l'aumento dei ricavi da traffico, di modo da efficientare il settore ed evitando le elevatissime compensazioni di denaro pubblico. Al contrario degli altri servizi, in questo non si tratta di puntare alle economie di scala, ma di diversificare le imprese. L'aumento dei ricavi può essere importante soprattutto per il breve periodo, per ridurre il peso del settore per la finanza pubblica attraverso l'incremento dei costi degli abbonamenti (i mensili ed annuali costano la metà di quelli francesi e tedeschi, e un quarto di quelli inglesi) che, essendo troppo bassi, comportano elevati sussidi, l'introduzione di misure come sistemi elettronici di conteggio dei passeggeri e l'utilizzo di agenti pubblici ufficiali che obblighino la validazione del biglietto ad ogni accesso al mezzo di trasporto, che contribuiscono alla diminuzione dell'evasione tariffaria che colpisce soprattutto il trasporto su gomma e le regioni del Sud, e l'integrazione tra

modalità di trasporto e tra zone diverse che portano all'aumento della domanda. È giusto premiare l'utilizzatore del trasporto pubblico che permette la riduzione dell'inquinamento, ma è possibile premiarlo con tariffe così basse? Il problema è che delle tariffe basse beneficiano tutti, compresi coloro che possono permettersi di pagare più caro, per questo si preferisce avere biglietti più cari per tutti e ridurre piuttosto le tasse sui redditi per permettere benefici ai meno abbienti. Dal lato costi osserviamo invece un'efficienza produttiva insufficiente sia dal punto di vista del load factor²² che delle vetture-km per addetto; la tipologia prevalente di trasporto pubblico locale in Italia è quella su gomma e la scarsa produttività dipende prevalentemente dalla congestione del traffico, che comporta una bassa velocità commerciale dei bus. L'efficienza varia comunque da regione a regione. Si dovrebbero: introdurre costi standard che porterebbero con loro 350 milioni di risparmi per la verifica della congruità dei contratti di servizio pubblico già esistenti, affidati senza gara, conducendo alla rinegoziazione dei contratti non congrui; rendere per obbligo di legge la gara la modalità tipica di affidamento dell'erogazione del servizio, ripartendo il 10% del Fondo nazionale per il TPL tra le regioni che superano determinate soglie di diffusione dell'affidamento per gara, conducendo alla diminuzione degli affidamenti in house e diretti; utilizzare i costi standard come base di gara e il subsigy cap per determinare l'evoluzione del corrispettivo pubblico per l'erogazione del servizio nel tempo; disegnare i mercati dei servizi offerti aumentando la concorrenza; e ridurre gli eccessi di offerta rispetto alla domanda, eliminando le linee a scarso traffico. Le risorse che arrivano ad essere a disposizione giorno per giorno possono essere utilizzate per rinnovare il parco autobus di elevata età media, per creare ammortizzatori sociali per i dipendenti del settore, per investire in tecnologie utili ai controlli sulle autovetture, come per esempio il check in/check out, o per aumentare la velocità commerciale. Infine si pensa anche all'intervenire singolarmente sulle partecipate con le perdite più elevate attraverso piani di efficientamento che vengono resi

²² Il load factor è il coefficiente di riempimento, cioè la percentuale di posti occupati rispetto a quelli disponibili.

pubblici e che vengono giudicati con parere pubblico come fattibili o meno dalla commissione di esperti presso la Presidenza del Consiglio o il Mef; se la partecipata non dovesse poi dimostrare un progresso, si avrà il commissariamento. (Cottarelli, 2014)

Non di minore importanza è la decisione di diminuire i costi amministrativi delle partecipate locali che deriva, oltre che dalla riduzione del numero delle imprese, anche dalla contrazione delle cariche nei consigli di amministrazione. È stato calcolato che i consigli di amministrazione sono circa 37.000 equivalenti ad un costo di 450 milioni ed un numero di 26.500 amministratori (il numero è inferiore alle cariche, in quanto più persone ricoprono più incarichi). Si è stabilito che i Cda possono essere composti da tre amministratori, che possono diventare cinque solo qualora il capitale sociale della partecipata sia superiore ai due milioni o nei casi di partecipazione mista pubblica-privata. I compensi degli amministratori variano in relazione all'entità della partecipazione pubblica e della funzione della partecipazione pubblica (totale, maggioritaria, minoritaria), si stabiliscono poi in proporzione alle indennità che si attribuiscono agli organi di vertice degli enti territoriali partecipanti e ai risultati raggiunti; con la Legge di Stabilità del 2014 si è inoltre stabilito che i compensi devono essere diminuiti se la società è in perdita sistematica o se gran parte del valore della produzione deriva da affidamenti diretti.

Abbiamo poi particolari puntualizzazioni a riguardo degli organi sociali delle partecipare a controllo pubblico. Generalmente il numero dei componenti del CdA deve essere pari a tre, ma se il sistema di governance è invece di tipo dualistico i membri del consiglio di gestione e di sorveglianza è pari a sei. Le partecipazioni dirette possono essere interessate da delle deroghe: è possibile nominare cinque consiglieri al posto di tre presso le società dotate di sistema monistico, o se sono imprese di particolare rilevanza e complessità, in base agli indicatori quantitativi che ne misurano la dimensione economica, la complessità organizzativa e gestionale, oppure se la società gestisce una ATO che favorisce l'aggregazione di più soggetti partecipanti; esiste l'obbligo per le società strumentali di non superare

il numero di tre amministratori; ed infine è anche possibile prevedere l'amministratore unico. Tutte le società che hanno un numero superiore di componenti sono costrette a far decadere o cessare il loro consiglio di amministrazione. Gli amministratori delegati hanno dei limiti per quanto riguarda il cumulo delle cariche, stabiliti dallo statuto anche in relazione ai tempi minimi necessari allo svolgimento dell'incarico. Per quanto riguarda la remunerazione, i gettoni di presenza sono vietati, ci sono fasce di retribuzione con tetti differenziati, la parte variabile di compenso è collegata a determinati indicatori di performance in relazione alla componente fissa ed inoltre non è possibile inserire tra le clausole contrattuali benefici economici dei quali usufruire al momento della cessazione della carica. Per concludere, il collegio sindacale delle società a controllo pubblico può essere composto da massimo tre componenti remunerati tanto quanto esattamente o omnicomprensivamente stabilito in maniera fissa dagli amministratori, senza poter usufruire di gettoni di presenza e senza rinvii a tariffari se non previsti ex ante.

Importante è anche la trasparenza delle partecipate. Tale elemento può essere favorito dalla semplificazione della normativa, ottenibile tramite l'approvazione di un testo unico sulle partecipate locali che risolva l'accavallarsi delle normative degli anni precedenti e che definisca la terminologia finora molto utilizzata, ma mai chiarita nel suo significato, adeguando periodicamente le definizioni all'economia e all'evoluzione tecnico-scientifica dei bisogni della collettività. Si deve puntare al miglioramento della qualità e quantità delle informazioni disponibili, fondendo le banche dati sulle partecipate, riducendo i costi per la loro alimentazione e gestione, dato che le attuali informazioni sono incomplete a causa anche delle PA inadempienti all'obbligo legislativo di fornire informazioni e aprendo le banche dati al pubblico in modalità open data, pubblicando gli enti inadempienti. Con il decreto legge 90 del 2014 sono state consolidate insieme la banca dati del Mef, quella del dipartimento della Funzione Pubblica e quella della Ragioneria Generale dello Stato; l'obiettivo sarebbe quello di ottenere la Banca dati Unica delle Partecipate (BDUP) tramite la fusione

di tutte le restanti, con la unione che si è appena verificata; l'importante è che le informazioni nuove che si raccolgono non ne formino altre. Saliente è offrire informazioni che siano facilmente comprensibili, di modo che la chiara interpretazione permetta una pressione da parte della pubblica opinione, che conduca verso il confronto tra partecipate e l'efficientamento del settore, grazie anche alla pubblicazione di indici di efficienza e strumenti di business intelligence che consentano l'utilizzo dei dati.

Sono state previste anche altre misure strumentali alla riforma.

Si pensa di facilitare la riorganizzazione tramite incentivi economici e finanziari che permettano spinte verso la ristrutturazione, l'aggregazione e la dismissione delle partecipazioni. Come proposto dal Mef, si escludono dal Patto di Stabilità Interno le entrate provenienti dalle dismissioni e le spese in conto capitale sostenute su queste risorse, permettendo agli enti locali di spenderle durante gli anni che vengono a seguire e non più solo nell'arco dell'anno successivo allo svolgimento dell'operazione; all'opposto, le spese sostenute per l'acquisto di partecipazioni, sono tutte vincolate al patto. Sono concessi incentivi regolamentari e finanziari principalmente per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica nei casi di affidamento con gara di successione di un operatore al concessionario iniziale o quando viene mantenuta in essere la concessione fino alla scadenza prevista; incentivi fiscali sono invece destinati alla ristrutturazione delle imprese che si occupano di servizi pubblici locali a rete. Le dismissioni totali o parziali di partecipazioni che permettono l'aggregazione di società gestenti servizi pubblici locali di rilevanza economica e che eroghi il servizio all'interno di una ATO o a una soglia minima di abitanti, con una popolazione servita che sia almeno il doppio rispetto all'ultimo anno, sono facilitate grazie al semplice accesso ad una quota del Fondo Infrastrutture degli enti locali. Altri due fondi sono quello che rimborsa il versamento IVA agli enti partecipanti che hanno incorporato partecipate, per i quali l'imposta sul valore aggiunto raggiunge il 22% degli immobili ceduti o trasferiti, oppure il fondo che potrebbe essere predisposto dalla Cassa Depositi e Prestiti in favore di società partecipate dalle

amministrazioni locali le cui quote sono offerte a investitori privati che, se le detengono per un periodo superiore all'anno, possono favorire dell'esenzione dalla tassazione sui proventi generati dal fondo. Per invogliare invece la cessione d'azienda o di ramo d'azienda si utilizzano misure di agevolazione sull'imposta di registro, imposta ipotecaria e imposta catastale.

Per quanto riguarda la gestione del personale bisogna gestire gli eccessi di personale che possono derivare da azioni di efficientamento e di dismissione di partecipate seguendo politiche del lavoro. A fine 2013 i dipendenti pubblici a tempo indeterminato erano più di 3 milioni e 200 mila, a cui vanno aggiunti 79.000 dipendenti a tempo determinato o con contratti di formazione e circa 20.000 docenti universitari a contratto e ricercatori. Un terzo dei dipendenti pubblici è occupato per l'istruzione, un 22% per la sanità, un 18% per regioni, provincie e comuni, un 15% sono corpi di polizia e forze armate e meno del 7% sono i dipendenti del ministero e i dipendenti pubblici per autonomia. L'occupazione pubblica a partire dal 2008 è scesa fino al 2013 di oltre 200.000 unità, non per licenziamenti, ma per minori assunzioni che sostituiscono i pensionati, si tratta cioè del blocco del turnover²³ che conduce all'"invecchiamento" della popolazione dei dipendenti non assumendo giovani: dal 2006 al 2012 l'età media dei dipendenti pubblici è cresciuta di un anno e quattro mesi. Il blocco non è stato totale: alcuni settori, come la scuola, sono stati esentati e altri sono stati interessati da ringiovanimento, come per la carriera diplomatica, l'esercito e le guardie forestali, i più penalizzati sono stati invece i Carabinieri e la Polizia di stato con un invecchiamento di circa tre anni. Bisogna tener inoltre presente che esistono settori in cui il personale è insufficiente e altri in cui è eccedente. La legge di Stabilità per il 2014 ha previsto la mobilità del personale, da utilizzare prevalentemente tra settori omogenei di attività ed evitando di trasferire personale presso partecipate che non hanno bisogno di ulteriori dipendenti. La reinternalizzazione delle attività porterebbe con sé il trasferimento del personale all'ente partecipante qualora però questo ne senta la

²³ Meccanismo secondo il quale ogni dipendente che va in pensione viene sostituito da un altro.

necessità per esigenze operative. Altra soluzione è poi quella del riassorbimento del personale in esubero da parte del settore pubblico, manovra che accade anche quando l'attività viene ceduta in mano privata, prevedendo insieme ammortizzatori sociali come la cassa integrazione in deroga, fondi di solidarietà bilaterali nei settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale o contratti di ricollocazione²⁴, che tutelano il personale in attesa di un nuovo impiego.

Da non sottovalutare è l'importanza di un buon sistema di controlli che permetta di incentivare l'adozione di comportamenti virtuosi da parte degli enti locali e di un sistema sanzionatorio applicabile in caso di inadempienza delle norme sulle partecipate e che sia credibile, rivolto sia all'ente partecipante, colpito tramite la riduzione dei trasferimenti statali e responsabilità personali, che agli amministratori delle partecipate che ricevono sanzioni, per esempio pari almeno al 20% della loro remunerazione annua in caso di inosservanza degli obblighi informativi. Il controllo è necessario per garantire il rispetto dei principi e delle regole, viene svolto dalla Corte dei Conti tramite mirate e rapide verifiche a campione delle fasi cruciali per il percorso di efficientamento delle partecipate che possiamo individuare nelle norme sulla trasparenza, nelle procedure di apertura di nuove partecipate e nella dismissione. Il sistema di controllo permette in tal modo di evitare lunghe procedure che fanno aumentare i costi, diminuire l'efficacia dei controlli e allungare il tempo di penalizzazione per chi non rispetta le normative.

²⁴ I contratti di ricollocazione sono ancora in fase di sperimentazione; vengono stipulati tra la regione e le agenzie private di collocamento e prevedono il ricollocamento del lavoratore, indicando azioni di ricerca e riqualificazione da seguire, assicurando, per l'anno successivo alla sottoscrizione, almeno sei mesi di occupazione. Qualora l'agenzia non rispetta le condizioni perderà il voucher associato al contratto.

Tab.2.8. Effetto di alcune misure sul numero delle partecipate.
 (Il numero totale delle partecipate è leggermente inferiore a quello della banca dati del Mef)

| | Misure | Effetto di ogni misura singolarmente | Effetto incrementale (se le misure fossero sovrapposte e prese in modo sequenziale) |
|----------|--|---|---|
| A | TOTALE PARTECIPATE LOCALI | 8.000 | 8.000 |
| B | Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative | 1.250 | 1.250 |
| C | TOTALE NETTO B | | 6.750 |
| D | Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica | 1.000 | 800 |
| E | TOTALE NETTO (C-D) | | 5.950 |
| F | Chiusura delle partecipate che, a una certa data passata avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti | 1.500 | 900 |
| G | TOTALE NETTO (E-F) | | 5.050 |
| H | Divieto di partecipare in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 per cento | 1.900 | 1.000 |
| I | TOTALE NETTO (G-H) | | 4.050 |
| J | Vincolo di detenzione da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti | 1.850 | 650 |
| L | TOTALE NETTO (I-J) | | 3.400 |
| M | Varie misure sui servizi a rete | 1.250 | 400 |
| N | TOTALE NETTO (L-M) | | 3.000 |
| O | Limitazione dei settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata | 3.650 | 1.350 |
| P | TOTALE NETTO (N-O) | | 1.650 |
| Q | Altre misure | | 650 |
| R | SOCIETA' CHE RESIDUANO | | 1.000 |

Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

Il commissario ha deciso di chiudere il programma occupandosi anche delle farmacie comunali.

In Italia le farmacie pubbliche sono state istituite per legge a partire dai primi del '900 e furono così aperte dai Comuni, con lo scopo di garantire ai cittadini la possibilità di acquisto di farmaci come servizio essenziale. Dalla fine degli anni '60 le farmacie comunali potevano essere aperte solo in seguito alla revisione biennale della pianta organica, che si basa sul numero degli abitanti, garantendo agli enti locali il 50% delle farmacie di nuova istituzione o vacanti sulle quali poter esercitare il diritto di prelazione. Dagli anni '90 la privatizzazione ha però interessato anche le farmacie comunali, visto che i Comuni tra il 1989-1990 hanno potuto alienarle e una serie di norme ha permesso la trasformazione addirittura in società miste pubblico-private, scegliendo tra il mantenimento di una quota di maggioranza o di quella minima del 20%. Oggi le farmacie comunali sono poco più di 1.600, rappresentando solo il 9% delle farmacie totali. Per i comuni più piccoli o disagiati il servizio viene garantito non solo tramite l'apertura di un esercizio dell'attività pubblicamente, ma anche attraverso farmacie private che ricevono sovvenzioni pubbliche per mezzo di sussidi regionali o per condizioni di favore da parte del Servizio Sanitario Nazionale.

Diverse sono le tipologie di gestione concesse: gestione in economia, come azienda speciale, come consorzio tra comuni o come società di capitali costituita tra comune e farmacisti che prestano servizio presso farmacie di titolarità comunale.

Le farmacie comunali non sono valutate positivamente in tutti gli Stati europei, infatti le troviamo, oltre che in Italia, in Francia, Belgio, Paesi Bassi e Portogallo, ma non in Austria, Germania, Danimarca, Spagna, Lussemburgo e Grecia.

2.6. Altri tagli voluti dal Commissario per la RS.

Cottarelli non si è soffermato alla sola amministrazione pubblica e ha valutato altri ambiti di inefficienza e spesa eccessiva, prevedendo nuovi risparmi implementabili dal governo.

Si è soffermato sulla politica, i cui costi sono più alti della media europea, tanto chiacchierata e mal giudicata dall'opinione pubblica, come avviene per le Auto Blu che costano 35 milioni all'anno, a cui poi bisogna aggiungere la vera spesa caratterizzata dal personale relativo, raggiungendo i 280-350 milioni a seconda delle ipotesi sul numero di autisti per auto.

Ha valutato le spese militari e di difesa, anche queste sbilanciate verso il personale (il numero dei militari è per esempio gonfiato dalla quota dei marescialli, pari ad un terzo dei membri dell'esercito) più che verso le armi, le navi, i carri armati ecc. o le esercitazioni; situazione paradossale, quando si potrebbe piuttosto avere tanti militari ma meglio armati ed esercitati.

Ha previsto anche risparmi nei costi di illuminazione, senza però andare a compromettere la sicurezza per i cittadini. I comuni spendono all'anno 1 miliardo e 800 milioni per l'elettricità, di cui i due terzi sono per l'illuminazione pubblica ed il consumo pro capite italiano per l'illuminazione pubblica è il doppio di quello della Germania e della Gran Bretagna ed un terzo in più di quello della Francia. Oltre allo spreco pubblico, l'eccessiva illuminazione causa problemi all'ambiente come inquinamento luminoso. Tale problema era già stato sollevato in occasione dell'approvazione della Legge di Stabilità per il 2012, ma era stato abbandonato per il legame tra illuminazione stradale e criminalità. Il punto è però quello di poter risparmiare senza spegnere le luci, attraverso l'efficientamento energetico, volto a sostituire gli impianti di illuminazione inefficienti con l'illuminazione Led, la quale comporterebbe un investimento iniziale, da perseguire sfruttando fondi europei, ma vantaggi economici in futuro. L'obiettivo sarebbe quello di ridurre, entro il 2020, del 35%, rispetto al 2013, i consumi di energia elettrica per illuminazione, risparmiando circa 400 milioni all'anno a fronte di un investimento di 250 milioni annui distribuito su cinque anni. Si propone poi lo spegnimento di luci extraurbane in superstrade e tangenziali, aree industriali o artigianali, senza cioè attuare spegnimenti nelle aree dove circolano persone a piedi.

Tra i primi posti dei tagli da effettuare ritroviamo i trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni alle imprese. Questi comprendono anche i trasferimenti a imprese

pubbliche come Ferrovie, Anas e Poste. I trasferimenti delle pubbliche amministrazioni al sistema ferroviario negli anni 90 e la prima decade del secondo millennio sono stati di ben oltre il 50% più elevati della media dell'Unione Europea per kilometro di rete. Per trasferimenti si intende tutto l'insieme di risorse fornite a vario titolo, comprese quelle per effettuare investimenti. Nel 2015 si vogliono ridurre i trasferimenti alle Ferrovie rispetto all'anno precedente per un importo di circa 400 milioni, taglio temporaneo che per il momento deve essere compensato da proventi derivanti da privatizzazioni. Bisogna perciò rivedere interamente la questione di queste erogazioni al fine di rendere più contenute le necessità di trasferimenti da parte dello Stato.

Altri trasferimenti sono poi anche quelli delle Regioni sempre in favore delle imprese.

In Italia sono diffusissime le agevolazioni fiscali, ad esempio aliquote iva che hanno il fine di tassare meno prodotti quali il cibo e l'abbigliamento necessari anche alle persone con redditi più bassi. Di tali riduzioni beneficiano però anche i più ricchi, che comprano di più rispetto ai meno abbienti e di conseguenza beneficiano di più delle agevolazioni rispetto ai più poveri.

La spesa sanitaria: è di circa 110 miliardi (circa il 7% del Pil). Scomponendo questo costo, al primo posto troviamo gli stipendi del personale, al secondo l'acquisto di prestazioni specialistiche e ospedaliere, al terzo l'acquisto di beni e servizi, al quarto la spesa farmaceutica e per il resto sono spese varie e costi finanziari. La spesa è cresciuta, ma meno di quanto sia avvenuto nella maggior parte dei paesi avanzati, sia per l'invecchiamento della popolazione che per la maggiore copertura dei servizi offerti e soprattutto per i costi dei prodotti sanitari che sono aumentati maggiormente dell'inflazione media. L'aumento superiore della spesa sanitaria rispetto al Pil è quindi fisiologica. L'Italia si può permettere un livello di spesa primaria più basso di quello degli altri paesi in conseguenza di vari fattori, tra cui l'elevato debito pubblico. La nostra spesa dovrebbe essere massimo del 5,5% del Pil Italiano, mentre la nostra è del 7%. Certe spese possono essere risparmiate e la qualità di certi servizi può essere migliorata. Il

finanziamento della spesa sanitaria e i livelli minimi dei servizi sanitari da fornire ai cittadini sono decisi dal Governo e dal Parlamento insieme ad altri vincoli. Le risorse attualmente vengono spartite in modo uguale a tutti. In questo modo le regioni meno efficienti devono adeguarsi, questo porta in alcuni casi a deficit sanitario e piani di rientro che permettano gradualmente di aggiustare le spese. Il contenimento della spesa degli ultimi anni non sembra aver danneggiato la qualità del servizio sanitario, visto che il nostro paese è quello che presenta una delle aspettative di vita più alte al mondo e non sembra che la spesa sanitaria sia di cattiva qualità.

La spesa previdenziale rappresenta quasi la metà della spesa primaria totale. La nostra spesa per la previdenza è tra le più alte al mondo. Le spese pensionistiche sono elevate contenendo anche una consistente componente assistenziale e la spesa italiana per le pensioni può essere considerata come la più alta tra i paesi avanzati. La fetta di Pil assorbita dalle pensioni è cresciuta quasi senza interruzioni per decenni. Nel 1990 era del 9%, nel 2000 del 13% e nel 2010 quasi del 15%. Non è un fenomeno solo italiano: tutti i paesi avanzati dagli anni '60 hanno visto una tendenziale crescita della spesa pensionistica, inizialmente per il miglioramento delle condizioni delle pensioni e successivamente per l'invecchiamento degli abitanti. Attualmente in Italia i pensionati sono un terzo della popolazione (vale a dire circa 16 milioni e mezzo). È necessario allora tagliare le pensioni, cercando di utilizzare contributi di solidarietà.

(Cottarelli, 2015)

CAPITOLO 3
PROSPETTIVE DI RISANAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA E
DI MODIFICA DELL'ASSETTO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE
DAGLI ENTI LOCALI.

3.1 Le novità per le società partecipate introdotte dal Governo Renzi nel 2014.

Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha dichiarato di voler ridurre drasticamente il numero delle società partecipate degli Enti locali, in vista anche di quanto sostenuto ed evidenziato dal Commissario straordinario per la revisione della spesa Carlo Cottarelli. Sono stati perciò utilizzati mezzi d'intervento rapidi, derivanti dall'utilizzo di decretazioni d'urgenza o conferimenti al Commissario.

Il *D.L. 66/2014* detto "*Decreto bonus irpef 2014*", convertito con modificazioni dalla *L. 89/2014* ha prodotto le seguenti previsioni.

In primis stabilisce che devono essere eliminati i vincoli alla spesa per il personale delle società partecipate, rafforzando la responsabilità delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo nella definizione delle politiche del personale degli organismi facenti parte del proprio gruppo, cercando di contenere gli oneri contrattuali e delle assunzioni, perciò ciascun ente locale controllante, tramite un proprio atto di indirizzo, è tenuto a definire per ciascun organismo partecipato i criteri e le modalità di attuazione del principio di contenimento, tenendo conto del settore in cui opera. Le deliberazioni di indirizzo derivanti dal Consiglio dell'Ente locale devono essere recepite dagli organismi partecipati tramite il loro inserimento all'interno del documento programmatico annuale delle attività; sono sempre però escluse le aziende speciali e le istituzioni che si occupano di servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona e le farmacie, anche se sono comunque chiamate a mantenere un livello dei costi del personale coerente alla quantità dei servizi erogati; per quanto riguarda invece le aziende speciali "multiservizi", l'esclusione si ha solamente se il fatturato dei servizi

esonerati dalla disposizione è superiore al 50% del valore della produzione totale. Interviene poi sull'incremento delle risorse finalizzate al pagamento, da parte degli enti locali, dei debiti esistenti al 31/12/2013 nei confronti dei loro organismi partecipati, a condizione che si tratti di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2013 e che in tale data sia già stata emessa la fattura o una richiesta equivalente di pagamento e per i debiti anche fuori bilancio che presentavano però i requisiti per il riconoscimento.

Infine il decreto conferisce a Cottarelli l'incarico di elaborare il programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali (illustrato nel capitolo precedente) da rendere esecutivo attraverso l'approvazione delle specifiche disposizioni da inserire nella Legge di Stabilità 2015; il programma reso pubblico nell'agosto 2014 contiene un'interessante analisi della situazione degli organismi partecipati, però, purtroppo, poche sono le soluzioni che permettono la loro diminuzione nel breve tempo a causa degli effetti negativi che si riverserebbero sull'occupazione a causa delle liquidazioni, per la complessità tecnica delle procedure di dismissione e per la difficoltà di garanzia della continuazione dei servizi pubblici erogati una volta dismesse le società che li stanno fornendo.

Un secondo importante decreto è stato il *D.L. 90/2014* detto "*Decreto Renzi-Madia sulla Pubblica Amministrazione*", convertito con modificazione dalla L. 144/2014 che ha: abrogato il divieto di effettuare assunzioni qualora l'incidenza della spesa per il personale sia maggiore o uguale al 50% delle spese correnti; introdotto la disciplina della mobilità fra società partecipate; vietato il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza; modificato la normativa sulla composizione degli organi amministrativi delle società partecipate; applicato la disciplina per la trasparenza degli organismi partecipati e sanzionato la non adozione del Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione, il Piano triennale di Trasparenza e i codici di comportamento.

Infine il *D.L. 133* del 12 settembre 2014 detto “*Decreto sbocca (o sblocca)-Italia*”, convertito con la *L. 164* dell’11 novembre 2014, nel quale ritroviamo misure per: l’apertura di cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e la ripresa delle attività produttive. In particolare, al Capo III sulle misure urgenti in materia di ambiente e per il dissesto idrogeologico, all’art. 7, ritroviamo l’obiettivo di ottimizzazione della gestione del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.). A tal proposito viene: confermata la competenza del legislatore regionale per la definizione degli ATO ed eventualmente di sub-ambiti; assegnato un ruolo centrale per la programmazione degli investimenti e per la scelta del modello di affidamento del servizio agli ambiti territoriali ottimali, permettendo però ai Comuni di aderire all’ente di governo dell’ATO; regolamentato il rapporto fra ente di governo e gestore del servizio che deve avvenire sulla base di disciplinari-tipo elaborati dall’A.E.E.G.; e migliorato la regolamentazione delle concessioni d’uso gratuite delle infrastrutture idriche necessarie allo svolgimento del servizio.

Altra novità datata settembre 2014 è stato aggiornato l’Elenco ISTAT delle Pubbliche Amministrazioni inserite nel conto consolidato della PA: rispetto al 2013 sono stati inclusi nella categoria delle “Altre amministrazioni locali” numerosi nuovi soggetti (aziende speciali, consorzi, fondazioni e società commerciali) perché considerati dall’Istat vere e proprie amministrazioni pubbliche. L’appartenenza a tale elenco comporta la sottoposizione a una serie di limitazioni previste dal legislatore nel corso degli ultimi anni per raggiungere scopi di finanza pubblica. L’inclusione all’elenco avviene in base alla definizione di amministrazione pubblica fornita dal Regolamento UE n.549/2013, secondo la quale il settore delle pubbliche amministrazioni comprende tutte le componenti delle PA e le istituzioni senza scopo di lucro che sono controllate da unità delle amministrazioni pubbliche e che producono beni e servizi non destinati alla vendita.

(Promo P.A., 2015)

3.2. Novità e aggiornamenti per le società partecipate introdotti negli ultimi anni.

Il Patto di Stabilità interno del 2015 vede una riforma contabile con fine armonizzatore. La manovra finanziaria 2015 per gli enti locali prevede che, a partire dal 01/01/2015, entrino nuovi ordinamenti contabili pubblici diretti a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili per consentire il controllo dei conti pubblici nazionali che devono corrispondere alle condizioni dell'art.104 del Trattato Istitutivo dell'UE e a favorire l'attuazione del federalismo fiscale; le amministrazioni devono essere sottoposte alle medesime regole e a sistemi simili di controllo per rendere possibili le comparazioni tra amministrazioni appartenenti sia al medesimo livello di governo, sia tra livelli diversi. Alcuni dei nuovi adempimenti per le Regioni, gli Enti Locali, i loro organismi strumentali ed enti strumentali in contabilità finanziaria sono: l'affiancamento agli schemi di bilancio annuale, pluriennale e di rendiconto del 2014, nuovi schemi di bilancio annuale, di previsione e di rendicontazione per missioni e programmi; e l'applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria, per accertare le entrate e le spese come imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, registrando le scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma effettuando l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza, potendo così conoscere i debiti effettivi della PA ed evitare l'accantonamento per impegni inesistenti o entrate future, rafforzando la programmazione di bilancio, aiutando a modulare i debiti secondo gli effettivi bisogni e avvicinando la competenza finanziaria all'economica.

Sono stati creati il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) e il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE). Il FCDE è nato in via prudenziale per i crediti che la PA deve ancora accertare nella loro esigibilità ed è una posta contabile non impiegabile, che porta alla generazione di un avanzo di amministrazione che risulta nei saldi del patto di stabilità interno. Di fatto, quest'anno, gli enti locali si trovano perciò ad avere meno risorse a disposizione a parità di entrate previste in

bilancio. La Legge di Stabilità per il 2015 ha previsto l'applicazione graduale dell'accantonamento da stanziare in bilancio relativamente al FCDE: nel 2015 è previsto del 36%, nel 2016 del 55%, nel 2017 del 70%, nel 2018 dell'85% e nel 2019 si arriverà al 100%. Il fondo sarà poi scontato dall'obiettivo di Patto e gli enti più efficienti nella riscossione, che presentano quindi un basso fondo crediti, godranno di un meccanismo premiale a loro favore. Questo fondo comporta poi la distanza temporale tra l'acquisizione dei finanziamenti e il loro impiego.

Dal primo gennaio 2016 si prevede di avere un comune piano di conti integrato, comuni schemi di bilancio autorizzati e un sistema di contabilità economico-patrimoniale da affiancare alla contabilità finanziaria, mentre dal primo gennaio 2017 avremo un bilancio consolidato con le aziende, le società e altri organismi controllanti con la definizione di un sistema di indicatori.

La Legge di Stabilità del 2015 è stata prodotta il 15 ottobre dal Consiglio dei Ministri ed approvata dal Parlamento a dicembre. Ha imposto notevoli tagli strutturali agli enti locali ridefinendone il perimetro di azione, colpendo capacità di spesa, risorse e personale. È una manovra complessivamente di circa 35 miliardi di euro, che taglia circa 15 miliardi di spesa pubblica e in particolare, per il piano di razionalizzazione delle partecipate locali (come prima applicazione delle indicazioni del Commissario straordinario per la spending review), quasi 4 miliardi di euro sono la riduzione della capacità di spesa corrente pari al 6%, come risultato di interventi diversi i cui effetti si sovrappongono e che comporta il ridimensionamento del patto di stabilità. La riduzione viene compensata dalla svalutazione dei crediti di dubbia esigibilità. È un intervento contabile che riduce i residui attivi in bilancio. Il Fondo di Solidarietà del 20% che viene finanziato mediante l'Imu viene decurtato e di conseguenza diminuiscono anche le risorse a disposizione dei comuni; l'attività delle provincie si riduce del 70% e quella delle Città Metropolitane addirittura del 75%. La Legge di Stabilità del 2015 ha previsto inoltre, per le provincie, anche il dimezzamento del personale, compromettendo altamente la funzionalità di questi enti: 15.000 addetti dovranno essere collocati presso altre amministrazioni pubbliche. Le regioni registrano

invece una diminuzione dei costi di 4,2 miliardi a cui si aggiunge il vincolo contabile del pareggio di bilancio corrente e finale.

La Legge ha previsto una serie di adempimenti per gli enti locali – soci pubblici che seguono le orme delle disposizioni degli anni precedenti e sono una serie di tappe controllate dalla Corte dei Conti: dal primo gennaio 2015 deve essere avviato il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, a cura degli enti pubblici soci, per ridurre gli asset entro il 31 dicembre, tenendo conto dei criteri individuati da Cottarelli; entro il 31 marzo 2015 i Consigli degli enti devono approvare un piano di razionalizzazione delle partecipazioni, definendone modalità e tempi, e allegare una relazione tecnica da comunicare alla Sezione regionale della Corte dei Conti, che lo pubblicherà nel suo sito web; ed entro il 31 marzo 2016 gli enti soci dovranno consegnare, sempre alla Sezione regionale della Corte dei Conti, una relazione illustrante i risultati ottenuti che verranno pubblicati sul web.

Per quanto riguarda i controlli interni, entro il 30 aprile 2015, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i Presidenti di Provincia, devono aver trasmesso, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti o alle sezioni delle autonomie, la relazione annuale sul funzionamento dei controlli interni. Con il principio del pareggio del bilancio, introdotto dall'art. 81 della Costituzione, si prevede che le PA assicurino l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico visto che, secondo l'art. 119 della Costituzione, gli enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. È risultato necessario allora il rafforzamento del sistema di controlli e il ruolo rivestito dalla Corte dei Conti è quello di “controllore dei controlli” e cioè di far sì che vengano rispettate le regole contabili e dell'equilibrio del bilancio di ciascun ente locale.

È automatico però che il decentramento sia portatore di una maggiore corruzione visto che le amministrazioni locali non si occupano autonomamente dei propri compiti, ma li affidano a circa 8.000 società per azioni e si aggiunge il fatto che molte cariche amministrative sono ricoperte da persone scelte senza concorso pubblico e che devono contraccambiare favori a partiti e fazioni. Per

questo a fine 2014 il Premier Renzi ha voluto inasprire le pene, permettere la confisca dei beni, prevedere la restituzione del maltolto e allungare la prescrizione per dissuadere le future corruzioni. È necessario però creare anche le condizioni istituzionali che impediscano il fenomeno intervenendo sul rapporto patologico tra politica e amministrazione pubblica (Cassese, 2014). Uno studio ha fatto emergere che gli appalti sono sempre più concentrati nelle mani di poche stazioni appaltanti e che il Centro Italia è il più corrotto; bisognerebbe affidare alle Regioni la razionalizzazione organizzativa degli appalti pubblici, viste la competenza che hanno negli appalti e la vicinanza culturale al territorio, investendo in controlli maggiori e attribuendo più premi e meno regole (le previsioni normative in materia vengono facilmente aggirate) per un sistema di appalti meno corrotto, meno colluso e più efficace. Esiste inoltre il piano triennale di prevenzione della corruzione che, in rispetto dell'art.1 comma 8 della L. 190/2012, deve essere adottato e trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica dall'organo di controllo politico entro il 31 gennaio di ogni anno. Il piano può essere rivisitato annualmente in relazione agli esiti che deve produrre. Le azioni di prevenzione alla corruzione si articolano in tre direzioni: controlli sulle attività (specificando per ogni adempimento le modalità e i soggetti incaricati all'attuazione, i modi, i tempi e l'organo che esegue la verifica); i controlli sugli atti; e l'integrazione tra piani, attività e monitoraggio. Sempre l'art. 1 L.190/2012, al comma 32, prevede che le stazioni appaltanti (e quindi anche le società pubbliche limitatamente alle attività di pubblico interesse), per finalità di pubblicità e di controllo, devono pubblicare sul proprio sito istituzionale le informazioni relative agli appalti effettuati e di trasmetterle annualmente, entro il 31 gennaio, all'AVCP.

Importanza ha poi l'obbligo di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni per le società in house. La disciplina in materia è stata riordinata dal D.Lgs. 33/2013 e le disposizioni non vengono applicate alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche ma impongono, alle società direttamente partecipate dalle PA e alle controllate da questi organismi, la pubblicazione sul sito web istituzionale delle nomine degli arbitri per la risoluzione delle

controversie in cui è parte la società pubblica e di informazioni relative a: procedimenti amministrativi, monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, bilanci e conti consuntivi, costi unitari di razionalizzazione delle opere pubbliche e dei servizi erogati ai cittadini, indirizzo di posta elettronica al quale il cittadino può inoltrare istanze o tramite il quale richiedere informazioni su provvedimenti e procedimenti amministrativi che lo riguardano.

Gli obblighi di trasparenza e di pubblicazione ritrovabili nella L. 190/2012 e nel D.Lgs. 33/2013, con particolare riferimento agli enti e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati dalle pubbliche amministrazioni, vedono problematiche interpretative. La circolare 1/2014 è giunta in soccorso. È stata individuata la categoria generale degli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse alle quali devono essere applicate le regole sulla trasparenza: si tratta di enti che svolgono attività di interesse pubblico, in virtù di un rapporto di controllo per cui la trasparenza deve essere applicata all'intera organizzazione dell'ente, salvo che si possa dimostrare che il controllo sia finalizzato allo svolgimento di attività economiche o commerciali di rilievo privatistico e non attività di pubblico interesse, circostanza però stridente in confronto agli obiettivi e alle finalità istituzionali; per gli enti che invece svolgono attività di pubblico interesse per un rapporto di partecipazione minoritaria, le disposizioni sulla trasparenza vengono applicate alla sola parte di organizzazione relativa all'attività di pubblico interesse. Secondo gli articoli 11 e 22 del D.Lgs. 33/2013 devono considerarsi controllati gli enti sottoposti al controllo disposto dall'art. 2359 del C.C. (società controllate e collegate), enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano riconosciuti poteri di nomina dei vertici e componenti degli organi, e gli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse, di modo da non limitarsi alle società ma di estendere gli obblighi anche a fondazioni, consorzi, associazioni ecc. Gli enti di diritto privato che svolgono attività di interesse pubblico devono nominare tra i dirigenti amministrativi il Responsabile per la trasparenza che solitamente corrisponde con il Responsabile per la prevenzione della corruzione.

La circolare richiede inoltre che sul sito internet istituzionale siano pubblicate determinate informazioni relativamente al Presidente, all'amministratore delegato e ai membri del consiglio di amministrazione, entro tre mesi dalla nomina e fino a tre anni successivi alla cessazione del mandato; si tratta di pubblicare: atto di nomina, durata dell'incarico, curriculum, compensi per la carica, importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, dati relativi all'assunzione di altre cariche con relativi compensi, altri incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e compensi spettanti, e dichiarazioni e attestazioni del soggetto, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado. Per quanto riguarda la situazione patrimoniale e la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, la pubblicazione deve invece terminare con la scadenza del mandato.

Atri recenti adempimenti per la PA sono il piano di informatizzazione e il catalogo dei dati previsti dal D.L. 990/2014, a cui è seguita la legge di conversione 144/2014. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione le amministrazioni indicate devono: approvare un piano di informatizzazione che permetta la compilazione online di istanze, dichiarazioni e segnalazioni; e rispettare quanto stabilito dagli articoli 52 e 63 del D.Lgs. 82/2005, vale a dire la pubblicazione all'interno dei siti istituzionali, nella pagina "trasparenza, valutazione e merito" del catalogo dei dati, dei metadati e le relative banche dati in loro possesso e dei regolamenti che disciplinano la facoltà di accesso telematico e il riutilizzo. Per l'inadempimento della prima disposizione non sono previste sanzioni, mentre per quello della seconda vanno dai 1.000 ai 10.000 euro.

(Promo P.A., 2015, corriere.it, 2014)

Nel 2016 dovrà essere preparata la RS per il triennio 2017-19, mentre nel 2015 e 2016 continuano le attività di monitoraggio delle riforme indicate dalla revisione del triennio precedente.

Per quanto riguarda gli accantonamenti per perdite che devono essere effettuati dalle società partecipate è stato deciso che questi debbano essere

effettuati a partire dal 2017; il ritardo rispetto a quanto disposto della Legge di Stabilità del 2014 ha come fine la tutela della finanza pubblica in quanto tale prescrizione porta il partecipante a riflettere sull'attività che svolge la partecipata e a valutarne l'eventuale ristrutturazione o dismissione e a eliminare le situazioni di maggiore sofferenza intervenendo contro l'esubero di personale e usando il benchmarking che favorisce l'individuazione delle debolezze, grazie al confronto che conduce rispetto alle altre società ed è strumento utile al fine di ottenere le stesse prestazioni con costi inferiori. Accantonamenti elevati compromettono l'operatività aziendale in quanto si tratta di elevate risorse tolte dalla disposizione dell'operatività. (Mef – 2014).

3.3. Elevati stipendi pubblici da ridimensionare.

Di recente è stato revisionato l'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche centrali ed è stata disposta una riduzione di spesa per le amministrazioni statali, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di ricerca, escludendo solo i comparti scuola, sicurezza, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale amministrativo degli uffici giudiziari, della magistratura, dei procuratori e degli avvocati dello Stato.

Nella PA i dirigenti guadagnano moltissimo: i direttori generali delle Province e delle Regioni guadagnano quanto il Capo gabinetto degli Esteri Britannico. I dirigenti italiani di prima fascia guadagnano tra il 40% e il 90% in più degli omologhi britannici. La nostra struttura remunerativa è irragionevole, e stimando una riduzione media del 20% degli stipendi dei dirigenti apicali, del 15% degli altri dirigenti e almeno del 10% per i non dirigenziali (salvo alcuna diminuzione per i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca), affiancata alla riduzione degli stipendi dei manager pubblici e semi-pubblici, si perseguirebbe un grande risparmio che ammonterebbe ad una somma compresa tra gli 800 milioni e un miliardo senza licenziare nessuno! (lavoce.info, 2014)

Fino al 2012 gli stipendi dei dirigenti apicali pubblici erano d'oro, vale a dire dodici volte e mezzo il reddito medio italiano, e i dirigenti non apicali di

prima fascia intascavano invece una retribuzione pari al reddito pro capite italiano. Il livello è molto più elevato rispetto alla Germania, alla Francia e al Regno Unito. Sono stati allora stabiliti dei tetti massimi per limitare questo eccesso. Si necessita della rivisitazione della struttura delle retribuzioni dei dirigenti pubblici, con l'obiettivo di legarle alla performance, premiando chi si dedica in maniera esemplare al proprio lavoro.

Nel complesso i dirigenti sono però meno del 10% del totale dei dipendenti pubblici. I contratti sono bloccati dal 2010 per contenere la spesa pubblica, ma si sono anche verificati aumenti di stipendio. Secondo l'Istat i dipendenti pubblici hanno una remunerazione mediamente superiore del 28% rispetto ai lavoratori privati. La tendenza italiana è però ciclica. Dal 2000 al 2006 notiamo che gli stipendi dei dipendenti pubblici sono aumentati più rapidamente dei privati. Il rapporto è rimasto a questi livelli fino al 2010, quando è iniziato a scendere, visto anche il blocco della sottoscrizione di nuovi contratti.

Utile sarebbe anche la rassegna obbligatoria delle cariche di dirigente pubblico dopo alcuni anni, come accade nel settore privato, per arricchire il capitale umano, facilitare lo scambio di esperienze, contribuire al superamento delle rivalità tra settori ed evitare la creazione di rendite di posizione che bloccano lo sviluppo di nuove idee e impediscono il rimedio di errori consolidati.

3.4. Sviluppi recenti del settore del trasporto pubblico.

L'idea diffusa è quella che lo scopo delle privatizzazioni volute dallo stato sia quello di ottenere denaro per le casse del Tesoro, vista la difficoltà nel poter tagliare il debito pubblico tramite piccoli risparmi anno per anno. Ma la crisi non dovrebbe giustificare la privatizzazione dei servizi e la cessione delle partecipazioni. È stata manifestata la volontà di privatizzare presto Ferrovie e Poste. Attenzione va prestata in occasione di queste decisioni: una manovra del genere, condotta in maniera affrettata, potrebbe portare ad un salto nel buio che non conduce al miglioramento dei servizi offerti, a ristrutturazione o a investimenti che sono invece richiesti.

Entro il primo settembre 2016 si dovrà procedere alla privatizzazione del Gruppo Fs, con anche lo scopo di liberalizzare il settore attraverso interventi basati su analisi di impatto. Ritroviamo due strategie: la vendita a pezzi del gruppo lasciando in mano pubblica solo la rete ferroviaria di importanza strategica per il paese e bisognosa di investimenti, collocando sul mercato l'alta velocità, il trasporto merci e servizi potenzialmente redditizi; oppure la vendita di una quota di minoranza della holding. Il secondo programma sembra prevalere e infatti sono state collocate nel mercato il 40% delle azioni della capogruppo, permettendo, secondo una stima, di ridurre il debito pubblico di 10-12 miliardi all'anno fino al 2017. Al momento la proprietà della rete ferroviaria appartiene a Rfi, una controllata di Fs, la quale ha inoltre ricevuto la rete in concessione per 60 anni a partire dal 2000, trovandosi a gestire ciò di cui è già proprietaria. Oggi i binari e le stazioni sono pubblici solo perché Fs è pubblica al 100%. A questa condizione, un privato che volesse acquistare il 40% delle azioni messe a disposizione non farebbe un buon investimento in quanto sborserebbe una grande quantità di denaro in confronto a pochi utili irrisori di ricavo; pertanto si sta valutando la soluzione di ritrasferire i binari allo stato, escludendoli dalla privatizzazione, azione che porterebbe però a svuotare Fs di capitale rendendola incapace di finanziarsi e pagare i debiti come ha fatto finora. Per questi motivi, al momento, la cessione di una quota della holding sembra molto difficile.

L'alternativa pensata per una privatizzazione più semplice e fattibile, anche se meno proficua per lo stato, potrebbe permettere di ottenere risorse e una struttura più snella senza minacciare la socialità del servizio e senza imbattersi in monopoli naturali o privati. La soluzione sarebbe quella di mantenere pubblica, per motivi economici, la proprietà della rete, scegliendo e accollando le spese per investimenti pubblicamente, separando progressivamente le funzioni del gruppo per mantenere però sinergie, a cui rinunciare solo se ostacolano l'efficienza del comparto, lasciando per esempio la manutenzione della rete agli operatori regionali, suddividendo Rfi in sottoreti efficienti e mantenendo la centralità di altre funzioni, distaccando e vendendo le società non funzionali del gruppo (come

quelle delle reti elettriche e di immobili non funzionali) o che si ritiene efficiente porre sul mercato (come le Frecce o Busitalia).

Le ultime manovre del Governo hanno tagliato notevolmente i finanziamenti alle Regioni e, considerando che la loro seconda voce di spesa sono proprio i trasporti pubblici, è necessario individuare delle soluzioni, visto che si tratta di dover spendere 4 miliardi in meno. Analizzando il settore si è notato che il servizio offerto sembra essere, per certe aree e fasce urbane, sovradimensionato; si tratta dunque di riorganizzare il servizio apportando tagli dove possibile e senza destare peggioramenti al servizio per l'utenza. Un minor onere per il trasporto pubblico si traduce in minori prelievi fiscali per i contribuenti. Bisognerebbe fornire solo quei servizi che conducono ad avere ricavi più alti dei costi e i trasporti più economici in grado di soddisfare la domanda, offrendo i servizi alle medesime tariffe delle aziende che operano in analoghi contesti.

Il “decreto del fare” (D.L. 69/2013) ha introdotto alcune novità sul trasporto ferroviario che potrebbero essere potenzialmente positive, ma che così formulate finiscono, al contrario, per risultare negative.

Per Roma e il Lazio il trasporto pubblico riversa in una situazione particolarmente grave, i mezzi e le infrastrutture vecchi e inadeguati penalizzano il servizio e la situazione non sembra migliorare, continua a persistere incertezza nel quadro istituzionale e regolatore a causa della sua continua evoluzione. I servizi sono in certi casi duplicati e si dimostra una certa carenza nella rete. Si tratta di una perdita di circa un miliardo e mezzo, deficit che deve essere azzerato senza ridurre la qualità dei servizi che bisogna anzi puntare a migliorare. Sarebbe utile la realizzazione di linee metropolitane sincronizzate al rinnovo delle flotte (bus e treni). A cavallo del secolo il parco bus era stato ammodernato grazie agli investimenti consentiti dalla possibilità data agli enti locali di indebitarsi, fino a quando l'indebitamento è divenuto poi impossibile. I bus e i treni del servizio metropolitano e ferroviario sono ora vecchi e hanno condotto al deterioramento del servizio. Un deficit di qualità si ha anche nella manutenzione delle reti, a causa delle limitate risorse finanziarie da destinare a investimenti. Per esempio,

sarebbe stata autorizzata la realizzazione di una nuova linea metropolitana, ma il costo enorme non è coperto da sufficienti risorse. Conviene allora effettuare manutenzioni straordinarie che permettano di evitare la duplicazione dei servizi e integrarli sfruttando un interscambio tra le diverse modalità di mezzo di trasporto.

Il collasso del trasporto pubblico è dato da plurimi fattori: incertezze nell'assetto normativo con liberalizzazioni annunciate ma sempre rimandate e le continue oscillazioni tra orientamenti pro-liberalizzazione e comportamenti pratici dell'amministrazione pro-monopoli esistenti; assenza di riorganizzazione industriale e miglioramento della produttività e dell'offerta da parte delle aziende erogatrici dei servizi; mancanza di eliminazione delle duplicazioni e dei rami secchi; frenata degli investimenti destinati all'ammodernamento delle flotte e l'impatto della crisi economica che comporta ulteriori tagli senza un disegno riformatore dell'assetto del sistema.

È obbligatorio quindi, adesso più che mai, un riassetto che permetta di evitare l'implosione delle aziende, la riduzione dei servizi ai cittadini e ridimensionamenti del personale impiegato.

(lavoce.info, 2014)

3.5. Gli effetti degli interventi attuati fino al 2014.

La stima dell'Istat pubblicata nel dicembre 2014 ha permesso di valutare gli effetti degli interventi del settore pubblico nell'attività economica relativamente alle imprese partecipate pubbliche. Il risultato è stato quello di notare la presenza relativamente limitata, nel sistema produttivo italiano, di aziende partecipate e controllate dalla PA, ma che è notevole il numero di risorse implicate e movimentate: attualmente le imprese riconducibili al settore pubblico sono principalmente rappresentate da imprese di media o grande dimensione ed impiegano circa 750 mila addetti, vale a dire il 4,6% dell'impiego nazionale totale, comportando un costo del lavoro per dipendenti complessivamente doppio rispetto a quello delle imprese private; portano alla generazione dell'11,5% del

fatturato e del 9,8% del valore aggiunto dell'intero sistema produttivo. Il peso sul valore complessivo delle esportazioni del sistema produttivo è invece molto più limitato, fenomeno dovuto dal fatto che si tratta di una categoria di imprese che si dedicano prevalentemente a comparti tradizionalmente strategici piuttosto che internazionali, infatti i dieci comparti nei quali è diffusa la presenza del settore pubblico sono quelli energetici e infrastrutturali: sono controllate direttamente o indirettamente (o più limitatamente partecipate, prevalenti solo nei settori della ricerca e dello sviluppo e dove la produttività del lavoro è più elevata rispetto alle imprese private) dalla PA più del 30% delle imprese di fornitura idrica, quasi il 9% di quelle attive nella gestione dei rifiuti, il 7,5% di quelle che forniscono elettricità, gas e vapore ed il 6,2% di quelle che gestiscono le reti fognarie, tutti settori prevalentemente di bisogno e interesse nazionale.

Fig. 3.1. Primi dieci settori per presenza relativa di controllate e partecipate pubbliche – Anno 2012 (valori in percentuale del totale delle imprese del settore).

| CONTROLLATE | % | PARTECIPATE | % |
|---|------|---|-----|
| Raccolta, trattamento, fornitura di acqua | 26,2 | Raccolta, trattamento, fornitura di acqua | 4,5 |
| Raccolta, trattam., smaltimento rifiuti; rec. materiali | 7,6 | Ricerca scientifica e sviluppo | 2,8 |
| Fornitura di elettricità, gas, vapore, aria condiz. | 5,2 | Fornitura di elettricità, gas, vapore, aria condiz. | 2,3 |
| Gestione reti fognarie | 4,7 | Trasporto aereo | 1,7 |
| Risanamento e altri serv. rifiuti | 2,8 | Gestione reti fognarie | 1,5 |
| Biblioteche, musei, altre culturali | 2,4 | Farmaceutica | 1,1 |
| Trasporto aereo | 2,2 | Raccolta, trattam., smaltimento rifiuti; rec. materiali | 1,0 |
| Assistenza sociale residenziale | 1,5 | Computer, elettronica, ottica, elettromedicale | 0,7 |
| Ricerca scientifica e sviluppo | 1,5 | Ingegneria civile | 0,6 |
| Coke e raffinazione | 1,3 | Biblioteche, musei, altre culturali | 0,6 |

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Frame-Sbs, Registro statistico gruppi d'impresa, Registro statistico delle imprese attive

È stato condotto un confronto tra l'efficienza tecnica delle partecipate e delle imprese private tramite un indicatore che evidenzia lo scostamento dalla media del settore di appartenenza, tenendo appunto presente le specificità tecnologiche e permettendo di misurare la capacità delle imprese di utilizzare in modo ottimale la propria dotazione di fattori, prendendo in considerazione 2,1 milioni di unità produttive a rilevanza economica, tra cui 4.323 imprese partecipate o controllate dalla PA. Come era emerso già in passato, le imprese italiane possono essere valutate complessivamente efficienti, in particolare lo sono

quelle di piccole e medie dimensioni (cioè dai 10 ai 49 addetti e dai 50 ai 249 addetti), inefficienza si riscontra invece nelle imprese con un numero inferiore a 10 lavoratori e tra queste quelle riconducibili alla PA. Dall'analisi condotta è stato inoltre possibile evidenziare che i livelli più elevati di efficienza sono riscontrabili nelle imprese controllate direttamente o quelle a partecipazione indiretta, mentre livelli inferiori sono rilevabili nelle partecipate dirette ed addirittura negativi per le controllate indirette (Istat, 2015).

3.6. Un quadro d'insieme.

L'Italia in quest'ultimo decennio si sta trovando in una condizione poco rosea, in un momento di debole crescita (è stata la crescita reale di Pil più bassa dei paesi dell'OCSE), con problemi di finanza pubblica, un livello stazionario di reddito reale e un periodo di scarsa competitività. Lo Stato ha per questo cercato di avviare un programma di riforme per ripristinare la sostenibilità della finanza pubblica e migliorare la crescita nel lungo periodo. Si vuole limitare il rallentamento economico e si sperava di uscire dalla recessione entro il 2014, avvenimento che sta però tardando. I problemi sono l'elevato rapporto debito pubblico/Pil che si avvicina al 130%, il pesante piano di ammortamento del debito pubblico e la sensibilità ai cambiamenti dei mercati finanziari che si è cercato di diminuire dal 2012, risanando il fisco e aumentando la fiducia nei mercati. Il governo ha cercato di limitare la crescita del rapporto debito/Pil e di sfruttare meglio le limitate risorse per proteggere le fasce di reddito più basse. Se si riducesse il bilancio pubblico si diminuirebbe subito il debito, ma in compenso si bloccherebbe la produzione, pertanto è consigliabile intervenire sulla spesa pubblica, sul miglioramento dell'efficienza e sulla revisione del sistema fiscale di modo da ridurre la distorsione (OECD²⁵, 2013).

Negli ultimi 25 anni l'instabilità normativa italiana del settore dei servizi pubblici locali ha reso difficile pianificare nel medio-lungo termine le attività degli Enti Locali competenti, comportando il peggioramento di alcune situazioni

²⁵ The Organisation for Economic Co-operation and Development

già critiche e gestioni non aderenti al fabbisogno dei cittadini. Attualmente l'economia è incentrata sulla concorrenza, che spesso permette il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni, e sulla ricerca del massimo profitto individuale. Questo significa però che ogni azione ha il fine di apportare vantaggi personali e non è favorevole al sociale. Basta pensare che la legge statale prevede, per gli amministratori delle società totalmente partecipate dai Comuni e dalle Province, delle indennità aggiuntive al regolare stipendio qualora la società chiuda il bilancio d'esercizio con positività, inviando un chiaro segnale: lo scopo principale è la produzione del profitto! Perché non premiare invece coloro che migliorano la qualità del servizio imponendo una minore tariffa al cittadino?

Importante risulta allora interrogarsi sulla scelta tra gestione dei servizi pubblici, oggetto di perseguimento di rendita personale, o utili illimitati e limitazioni, minimizzazione o azzeramento dei profitti da parte del legislatore, tenendo presente che i SPL sono beni essenziali e insostituibili per la vita, da dover assicurare a tutti. Riflettendo sembra allora molto più etica e razionale la scelta della seconda suddetta opzione. Bisognerebbe mutare la logica seguita fino a ora, obiettivo di non facile raggiungimento vista la radicata mentalità.

La tendenza attuale è quella dell'avviluppamento del SPL a causa dell'elevato fabbisogno di investimento infrastrutturale. Si avvicina sempre di più ormai il bisogno di investire nei servizi pubblici locali e il problema principale è trovare le risorse finanziarie necessarie, viste la recessione economica e la crisi del debito che colpiscono l'Italia. L'indebitamento comporta l'aumento degli oneri finanziari che si scaricano di conseguenza sui cittadini e guastano la struttura patrimoniale delle società di gestione. Le opzioni fra le quali poter scegliere sono: l'indebitamento con gli strumenti ordinari del mercato, inadeguato per i notevoli costi del denaro e i tempi troppo brevi di rimborso; il ricorso al capitale privato, entrando nella questione della remunerazione del capitale investito; l'utilizzo della Cassa Depositi e Prestiti, vista la natura pubblicistica, o della Banca Etica che opera senza speculazione; o l'idea innovativa dell'impiego dei fondi comuni di investimento, prodotti a basso rischio e basso rendimento,

alternativi ai prodotti bancari e ai titoli pubblici, che vedono come conferenti investitori di risparmio postale, fondi pensione complementari e famiglie.

È evidente che l'odierna condizione deriva da scorrette scelte di governance italiane e degli enti locali mai cambiate ed è inadeguata: i servizi sono troppo costosi e scadenti, erogati da aziende mal amministrate ma che sopravvivono grazie ad un monopolio che non dovrebbe esistere. I settori dei servizi pubblici locali si trovano ad avere una debole struttura che incide sulla vita dei cittadini e in oneri sempre maggiori e insostenibili da parte degli enti locali. I controlli della Corte dei Conti hanno confermato, infatti, che alcune società controllate o collegate si trovano in condizioni seriamente preoccupanti. Le aziende partecipate continuano ad essere mal gestite ed i deficit continuano a persistere. È necessario attuare un processo di ristrutturazione industriale dei settori dei servizi pubblici locali che tuteli i cittadini e le amministrazioni.

Bisogna considerare, in aggiunta, il fatto che non si tratta solo di norme inadeguate ma anche di non corretta esecuzione delle stesse a causa dello scarso controllo: un esempio è il settore dei trasporti pubblici, per il quale si sono svolte pochissime gare e ognuna con esito prevedibile.

L'utilizzo delle partecipate è diventato un modo per sfruttare posizioni dominanti sul mercato o per permettere l'elusione di determinati vincoli di finanza pubblica, di reclutamento del personale e dell'acquisto di beni e servizi. Per contenere tale fenomeno sono stati introdotti limiti all'operatività delle partecipate di modo da evitare le distorsioni concorrenziali sul mercato e vincoli pubblicistici che possano ridurre la sottrazione dalle tipiche disposizioni dei soggetti pubblici. Le norme emanate per diminuire tale fenomeno non sono state però efficaci e sono contraddittorie, non portando a risultati soddisfacenti viste anche le frequenti proroghe dei termini di adempimento degli obblighi imposti dalle leggi che diventano a maggior ragione inefficaci, inoltre la Legge di Stabilità del 2014 le ha ulteriormente indebolite abrogando i vincoli più severi. Persino le definizioni legislative sono confuse; le uniche chiarezze si hanno a riguardo della distinzione sulla natura dell'ente partecipante (Stato, Regione, Provincia o Comune), della

società pubblica (quotata o meno sul mercato regolamentato), sulla differenza tra società a totale partecipazione privata, totale partecipazione pubblica (a cui si può affidare direttamente la fornitura dei servizi pubblici) o partecipazione mista con capitale maggioritario o minoritario (a cui è possibile affidare l'erogazione direttamente solo tramite procedura ad evidenza pubblica come gara a doppio oggetto) e sulle differenziazioni per oggetto sociale e settore, vale a dire vedere se è un'attività amministrativa privatistica, cioè una funzione pubblicistica per conto della PA, un'attività d'impresa come servizio acquistabile dal mercato o lo svolgimento di un servizio pubblico fornito a fini sociali. (CSC, 2014).

Possiamo fare un passo indietro e ricordarci di una cosa: un centinaio di anni fa, quando Giolitti nel 1903 aveva proposto la costituzione delle partecipate da parte dei Comuni, era indispensabile la consultazione popolare. La norma esprimeva il seguente contenuto: la deliberazione del consiglio comunale doveva essere sottoposta anche al voto degli elettori del comune, convocati con manifesto della giunta municipale pubblicata almeno 15 giorni prima della convocazione; l'elettore doveva votare per il sì o per il no sull'assunzione diretta dei servizi; nel caso di risultato contrario alla deliberazione del consiglio comunale, la proposta di assunzione diretta del servizio non poteva essere ripresentata se non dopo tre anni, salvo che almeno un quarto degli elettori iscritti ne facesse richiesta nelle forme prescritte dal regolamento; ma anche in questo caso non doveva essere trascorso meno di un anno dall'avvenuta votazione. Si utilizzava un meccanismo simile al referendum "confermativo", che permettesse di verificare che l'operazione del comune riscontrasse un interesse popolare.

Purtroppo questo non succede più e molte partecipate riflettono solo interessi particolari. È poi difficile chiudere gli organismi istituiti, bisogna allora evitarne la creazione di nuovi, chiudendo i rubinetti. L'eliminazione, che richiede tempo, porta al risparmio di risorse bruciate inutilmente insieme alla distruzione di valore aggiunto; il denaro salvato dallo spreco può essere invece sfruttato per aiutare l'economia e ridurre le imposte.

Il rapporto preparato dal Commissario sulle partecipate locali, riportante soluzioni per ridurre il numero degli organismi da 8.000 a 1.000 e risparmiare 2-3 miliardi all'anno è un programma molto ambizioso ma implementabile solo qualora vengano superati gli interessi locali e se si agisce energicamente.

Anche Carlo Cottarelli ha voluto quest'anno esprimere alcune sue considerazioni, illustrazioni e precisazioni aspirando ad una delucidazione e migliore comprensione della situazione italiana.

La spesa primaria deriva, a suo avviso, per più della metà del suo importo totale (739 miliardi) dagli enti previdenziali per le pensioni, i trasferimenti alle famiglie, varie forme di assistenza e per il welfare, dalle amministrazioni centrali dello stato, vale a dire ministeri ed enti pubblici, che ricoprono circa un quarto del totale, dalle regioni, soprattutto per la sanità (che insieme al welfare rappresenta il 60% del totale), e dai Comuni e dalle Provincie che, contrariamente a quello che ci inducono di pensare, rappresentano solo l'8% e l'1% della spesa primaria, mentre i restanti 21 miliardi sono spesi da enti classificati come "locali" dall'Istat, quali università o enti di controllo delle regioni, provincie e comuni.

Negli ultimi anni, a partire dal 2010 la spesa pubblica, fino a quel momento in costante crescita, ha iniziato a ridursi a causa di svariati tagli, raggiungendo fino al 2013 un -4% nei comuni, un -5% nelle amministrazioni locali e un -17% nelle regioni (ad esclusione della sanità); solo la spesa per gli enti previdenziali ha continuato a crescere; e questo fa capire anche come a pagare i tagli non siano state sempre e solo le pensioni e la sanità.

Una domanda sorge però così spontanea. Perché le imposte aumentano nonostante la diminuzione della spesa pubblica? Le motivazioni sono tre. In primis i tagli sono stati compensati dall'aumento della spesa per le pensioni, poi è stato necessario diminuire il deficit che nel 2009 era salito oltre i limiti consentiti dalle regole europee e che si stava pagando molto caro ed infine la riduzione in termini reali del Pil ha diminuito la base su cui si applicano le aliquote di tassazione.

Le spese principali su cui si incorre sono allora dovute: all'acquisto di beni e servizi consumati direttamente per la produzione dei servizi pubblici (pari nel

2013 a 169 miliardi prevalentemente caratterizzati da spese correnti), alla sanità, allo stato per gli stipendi dei dipendenti pubblici e per trasferimenti di denaro a famiglie, imprese e all'estero che ammontano a 380 miliardi. Risulta difficile tagliare i trasferimenti alle famiglie e alle imprese, abbastanza complessa la riduzione del fabbisogno di personale e più facile è invece ridurre gli acquisti diretti che mirino a ridurre le inefficienze e permettere il mantenimento della qualità dei servizi offerti. Ogni operazione di taglio e efficientamento colpisce almeno una di queste tre voci, inevitabilmente, per questo occorre anche tagliare la spesa in modo mirato cercando di non colpire le amministrazioni già virtuose.

La spesa pubblica in Italia è giusto considerarla eccessiva? La risposta è sì e si ottiene attuando confronti con paesi simili al nostro, quali la Francia e la Germania, rapportando le spese al Pil e tenendo quindi conto della diversa dimensione delle economie, valutando quanto uno Stato può permettersi di spendere. Il problema grande italiano è l'elevato debito pubblico che di conseguenza comprime tutte le altre possibilità di spesa e fa aumentare la pressione fiscale che frena la crescita, soprattutto se il denaro pubblico viene speso male. La spesa italiana eccede rispetto le nostre possibilità di almeno un 2,5% del Pil, ovvero di circa 40 miliardi.

Cottarelli sostiene che, per la situazione economica italiana, tagliare la spesa è giusto e non rappresenta austerità e minor crescita. Si può parlare di austerità quando i tagli servono a ridurre il deficit pubblico, cioè la differenza tra le uscite e le entrate dello Stato. Attualmente in Italia è necessario ridurre la tassazione visto che il livello di spesa resta piuttosto alto e perché manca ancora un meccanismo che garantisca che le spese non portino ad ulteriori sprechi. Per questo la RS iniziata a fine 2013 ha avuto come obiettivo principale quello del finanziamento della riduzione della tassazione, come quanto contenuto nel documento per Revisione della Spesa approvato dal Comitato Interministeriale del 25 novembre 2013. Nella Legge di Stabilità 2014 non è però stato così: la priorità è stata data alla riduzione del deficit e a spese prioritarie, per poi destinare il rimanente alla riduzione della tassazione.

La spesa per acquisti di beni e servizi dipende da due cose: la quantità e i prezzi a cui si compra, sono poi importanti anche le qualità; si tratta principalmente di spese correnti. Nel 2013 la spesa ammontava a 131 miliardi, in calo rispetto al picco del 2010. Gli acquirenti principali sono gli enti territoriali che necessitano di merceologie comuni quali arredi, forniture elettriche, buoni pasto, riscaldamento, servizi fognari, servizi di raccolta rifiuti, ecc. e gli enti del servizio sanitario nazionale acquistano invece merceologia più specifica quali farmaci, dispositivi medici, servizi sanitari... seguono poi i ministeri e altri enti pubblici. Il sistema degli acquisti è frammentato e per questo inefficiente, in quanto un gran numero di uffici comprano in maniera indipendente (si tratta di 34.000 stazioni appaltanti); questo comporta prezzi più alti, gestione incompetente di appalti, rischio di corruzione e moltiplicazione delle gare che rappresentano notevoli costi (un bando costa dai 50.000 ai 500.000 euro). La legge, per questo, obbligherebbe le amministrazioni ad acquistare attraverso le piattaforme Consip almeno i sette prodotti standard indispensabili (quali elettricità, carburanti, telefonia fissa e mobile). Un secondo problema è quello dei pagamenti tardivi da parte delle PA che, per aumento dell'incertezza, comportano l'aumento dei prezzi. Il grado di inefficienza dei pagamenti è poi diverso tra le varie aree del Paese: al Nord il tempo medio di pagamento è di 110 giorni, al Centro di 275 e al Sud di 339. Cottarelli avrebbe previsto di effettuare gli acquisti tramite soli 35 "soggetti aggregatori", quali la Consip e Comuni selezionati in base a criteri oggettivi, ma molte sono le resistenze alla riforma. Sono state poi definite le caratteristiche principali dei prodotti e i prezzi in riferimento, adottando così un benchmark. Altro elemento della riforma è quello del controllo sul rispetto delle norme sugli acquisti che il D.L. 66 del 2014 affida all'Avcp-Anac. Il commissario si è occupato anche delle auto blu e delle spese militari, della frammentazione della pubblica amministrazione partendo dai ministeri che sono presenti in tutte le provincie e spesso con anche più di una sede, hanno dipartimenti e diverse sedi territoriali, commissioni, comandi, uffici provinciali, ragionerie dello stato, tribunali, procedure, prefetture, questure, camere di commercio, ecc. ma la

presenza territoriale ottimale non è più necessariamente provinciale: oggi esistono contatti telematici che permetterebbero di risparmiare ingenti somme; inoltre i ministeri sono ricchi di diramazioni interne, non tutte ugualmente efficienti. Si occupa sempre allo stesso proposito delle regioni e delle forze di polizia, degli enti pubblici, delle agenzie, delle scuole, delle autorità indipendenti, delle camere commercio...e si interroga sulla reale necessità degli 8.000 comuni e sulla costante presenza di finanziamenti indifferentemente concessi a prescindere dalla relativa efficienza, cioè basati sulla spesa storica; per questo si è deciso di tener conto dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard, aumentando la trasparenza della spesa pubblica.

Cottarelli vuole sopprimere certi enti e agenzie (come il Cnel²⁶) o razionalizzare ed unire tra loro altre autorità. Importante sarebbe anche la miglior gestione degli immobili e degli spazi che comporterebbe notevoli vantaggi economici, portando alla ristrutturazione degli edifici con conseguente riduzione di spese come quelle di riscaldamento o condizionamento, pulizia, illuminazione, ecc. (Cottarelli, 2015).

Il processo di revisione della spesa condotto da Cottarelli dall'ottobre 2013 all'ottobre 2014 è stata un'operazione ad hoc, non basata su metodi e strumenti già esistenti. Sono state analizzate le voci di spesa che sono cresciute nel tempo, per vedere se avessero o meno già contribuito al processo di risanamento dei conti pubblici; sono stati condotti studi settoriali, basandosi su approcci simili a quello dei costi standard, utilizzando tecniche statistiche ed econometriche, per valutare se le differenze di spesa siano spiegate da fattori oggettivi e se si tratti di inefficienze gestionali; e sono stati condotti confronti internazionali.

Non sono invece stati adoperati strumenti di performance budgeting, in quanto non ancora disponibili in Italia. Tale metodo, che ha sostituito quello più tradizionale, che si interessava al solo acquisto di input per la produzione dei servizi pubblici e non ai risultati ed obiettivi che si pensava di dover raggiungere, è caratterizzato: dalla presentazione dei bilanci degli enti pubblici in termini di

²⁶ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

programmi di spesa, per ognuno dei quali vengono definiti in modo chiaro e trasparente gli obiettivi che si intende raggiungere; dall'attribuzione ai dirigenti pubblici di un'adeguata flessibilità di gestione della spesa pubblica, valutandone la performance in termini di risultati; dall'introduzione di indicatori misurabili di risultato, per esaminare la validità dei programmi di spesa; e dall'utilizzo di questi indicatori e altre informazioni disponibili per valutare l'efficacia dei programmi di spesa dopo un paio di anni, come revisione periodica di questi, che è quindi l'essenza delle operazioni di spending review.

A tale approccio, che ha trovato ormai diffusione in diversi paesi, si accostano poi tetti pluriennali di spesa che, oltre a vincolare le uscite, permettono di assicurare che le amministrazioni possano contare sulla disponibilità di risorse a medio termine. L'Italia ha introdotto formalmente le basi formali del performance budgeting con la L. 169 del 2009, suddividendo la spesa dello Stato in programmi a cui sono poi stati associati diversi indicatori di risultato, da utilizzare con la preparazione del bilancio dello stato e che compaiono infatti nelle sue note integrative. Per il momento la riforma è però ancora pro forma: i programmi sono stati mal definiti e gli indicatori sono troppo vaghi per poter essere utilizzati per giudicare la validità di un programma. Tali processi di revisione saranno istituzionalizzati, vista la quantità dei collegamenti presenti tra performance budgeting e la riforma della PA, portando così all'introduzione di strumenti di gestione della spesa pubblica basati sui risultati ottenuti.

(Cottarelli, 2015)

I provvedimenti da adottare al fine di condurre risparmi di spesa che possano essere condotti cercando di non danneggiare la qualità dei servizi resi, sono caratterizzati da tre ostacoli: la non chiarezza di chi prende certe decisioni nei dettagli, che sono invece molto importanti vista la complessità dei testi normativi, con il rischio di errori che aumenta esponenzialmente in mancanza di una pianificazione adeguata della preparazione dei documenti (cioè se ci si muove all'ultimo minuto con mancanza di responsabilizzazione); la presenza ai vertici burocratici di esperti di diritto amministrativo che stendono il contenuto

legislativo, anche se chi scrive materialmente le leggi abbisogna di una forte preparazione giuridica; ed infine la poca trasparenza dei testi di legge, per la poca comprensibilità del linguaggio legale. Nella fase di implementazione dei provvedimenti, caratterizzata dalla lentezza esecutiva del nostro paese, bisogna infine imbattersi in altre difficoltà: bisogna evitare che le procedure di attuazione siano troppo complicate; controllare l'applicazione delle norme e che non ci si limiti alla sola approvazione formale ma sostanziale; e la motivazione dei dipendenti pubblici che si devono occupare della concretizzazione delle leggi.

Cottarelli , tramite i risparmi di spesa programmati durante il suo mandato, puntava in primis a poter ridurre le imposte di modo da far respirare famiglie e imprese italiane. Il commissario si è trovato invece ad attaccare nello scorso luglio la politica e il Governo per la diffusione delle autorizzazioni del 2014 a nuove spese, per le quali la copertura sarà trovata attraverso le future operazioni di revisioni della spesa. In pratica si stanno già spendendo circa 1,6 miliardi di euro che non si hanno e che dovrebbero essere risparmiati nel 2015 e che non possono così più essere utilizzati per diminuire la morsa delle tasse e portando alla necessità di ricorso a tagli piuttosto lineari che diminuiscono le prestazioni e che la revisione della spesa voleva evitare, puntando a selezionare ciò che c'è da risparmiare in funzione di aumentare l'efficienza della PA a parità di erogazione dei servizi. Oltre a questo la goccia che ha fatto traboccare il vaso è stato il decreto Madia sulla PA che ha previsto un maxi-pensionamento anticipato per gli statali a 62 anni, producendo un enorme spesa. Il Commissario straordinario ha così deciso di dare le dimissioni dopo un solo anno di mandato chiedendo di tornare al Fmi. A sostituirlo è stato il consigliere economico del premier: Yoran Gutgeld. (Fubini, 2014, Petrini, 2014)

CONSIDERAZIONI FINALI

La spesa pubblica, a partire dall'inizio del '900, ha visto, per i paesi avanzati, una crescita costante. Si tratta, per la maggiore, di costi dovuti all'erogazione dei servizi pubblici locali, in particolare delle public utilities, i quali necessitano di molte risorse che devono essere ricavate dal sistema produttivo nazionale, incidendo sul Pil ma anche sui portafogli della popolazione per mezzo di tassazione e tariffazione.

Lo Stato, attraverso la PA, può occuparsi della produzione e/o del finanziamento dei servizi e quindi decidere di erogare pubblicamente o lasciare la fornitura al privato. Dagli anni '90, l'impegno statale è diminuito per l'affermarsi delle politiche di privatizzazione che sembrano permettere un aumento dell'efficienza grazie alla valorizzazione del ruolo allocativo dei mercati e alla concorrenza. A proposito persistono divergenze di pensiero: qualcuno sostiene che il mantenimento della proprietà come pubblica sia una garanzia di trasparenza e imparzialità, altri che la privatizzazione aiuti a risolvere le inefficienze e i disservizi.

Con l'avvento della privatizzazione si sono sviluppate le società partecipate e soprattutto le partecipazioni degli enti locali, come modalità di gestione dei servizi di pubblica utilità.

Si sta vedendo un continuo e frequente alternarsi di scelte: alcune che seguono la tendenza della maggiore privatizzazione possibile, altre che vogliono invece rendere le partecipate sempre più soggette alla responsabilità dell'Ente proprietario. Questo ha portato ad una continua modificazione delle normative, comportando poca chiarezza, unitarietà e linearità, e di conseguenza le disposizioni sono risultate anche poco vincolanti.

Non è detto che le imprese pubbliche siano peggiori delle partecipate, in molti casi il livello di efficienza delle prime è superiore a quello delle seconde e non è detto che con la privatizzazione le tariffe diminuiscano.

Le liberalizzazioni sono positive quando viene aperto alla concorrenza un settore nel quale il monopolista genera extra-profitti che possono essere invece

distribuiti al consumatore finale e alle nuove imprese entranti. Bisogna però affiancare a queste scelte provvedimenti di politica economica che mettano a disposizione strumenti necessari alla ristrutturazione e al miglioramento della produttività. Per portare a termine la liberalizzazione bisogna accompagnare l'apertura del mercato alla concorrenza, tramite politiche di accantonamento, riorganizzare le aziende erogatrici del servizio, pianificare il processo di liberalizzazione con date coerenti e certe di attuazione, avere chiare linee guida sulla regolamentazione incentivante e le gare, e avere un programma temporale definito per le risorse pubbliche destinabili al settore.

Che sia presa una via o un'altra non importa, alla fine quello che conta è che le attività siano condotte correttamente: le public utilities devono essere garantite dallo Stato, in rispetto della Costituzione e dei diritti essenziali in essa contenuti, con la maggior efficienza ed economicità gestionale possibili, assicurando l'erogazione e l'accessibilità ai servizi.

Ci siamo anche accorti che uno sviluppo così ampio delle società partecipate locali, principalmente spiegato dal perseguimento di interessi personali ed elusioni di vincoli finanziari, ha determinato delle ingenti spese e comportato perdite allo Stato. C'è bisogno di individuare strumenti per ridurre il numero delle partecipate pubbliche visto che la legislazione che ne impone la chiusura, ovvero la dismissione e la cessazione, non è efficace, viene spesso rinviata o abrogata.

Viene definito come un esercito di oltre 5.000 società (in realtà più di 11.000) per il quale è fondamentale limitare l'impatto sui conti pubblici, visto che nel 2012 hanno provocato circa 1.200 miliardi di perdite palesi, a cui vanno poi aggiunte le non palesi e trasferimenti in conto corrente o conto capitale superiori al dovuto. È divenuta indispensabile la razionalizzazione della spesa pubblica e, a tal scopo, è stato incaricato nel 2013 Carlo Cottarelli, in veste di Commissario straordinario della Revisione della Spesa Pubblica, il quale, insieme al suo gruppo di lavoro, si è occupato di condurre studi e analisi, stendendo un programma che deve dare i suoi frutti tramite l'incorporazione dei contenuti all'interno della

Legge di Stabilità. Il Commissario ha toccato diverse tematiche, spaziando dai costi della politica, militari, della sanità, della previdenza, dei finanziamenti alle imprese ecc., fino ai problemi presentati dalle partecipate locali. Sull'ultimo argomento si è particolarmente soffermato proponendo di diminuirne il numero, il confine, i costi amministrativi, di efficientarle, di aumentarne la trasparenza, di dare incentivi economici e finanziari per spingere verso la ristrutturazione, di gestire meglio il personale e di sviluppare un buon sistema di controlli.

Tutti questi interventi, che presi singolarmente possono sembrare esigui e poco utili, caratterizzano invece, nel complesso, importanti manovre risolutive.

A mio avviso, un problema è che la RS condotta da Cottarelli viene solo parzialmente seguita e rispettata (proprio questo ha portato alle dimissioni il commissario). I risultati per ora non sono stati proprio quelli sperati.

Negli ultimi anni è stata introdotta molta legislazione apportatrice di novità e modifiche per le società partecipate, e lo stesso continua a fare anche il Governo attuale con il Patto di Stabilità interno del 2015 e l'ultima Legge di Stabilità che ha seguito la scia di quella del 2014, tenendo sempre a riferimento la RS per il triennio 2014-16. Tramite decretazione troviamo nuove obbligazioni in materia di trasparenza, pubblicazione e informatizzazione; particolare attenzione è stata rivolta alla revisione degli stipendi pubblici e alcune novità si hanno per il settore dei trasporti, che negli ultimi anni è risultato come uno dei più in difficoltà e che necessita di provvedimenti ad hoc.

Staremo a vedere cosa sarà previsto dalla futura spending review per il triennio 2017-19 e come decideranno di procedere il Governo e il Parlamento. Certo è che bisogna puntare a una maggiore stabilità normativa, all'avere una maggiore decisione, a evitare l'avviluppamento dei SPL e cercare di correggere gli errori delle precedenti governance.

Il raggiungimento dell'efficienza dei servizi pubblici, la diminuzione della spesa pubblica e la razionalizzazione delle società partecipate locali non sono per niente facile da ottenere.

Aspiriamo però ad un obiettivo: che il sistema funzioni al meglio possibile e che da questo ne possa beneficiare tutta la società!

Bibliografia:

- Bosi P., *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Casalino D., Consip, *RS – Tavolo orizzontale “Beni e servizi”. L’acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione*, Roma, 20 febbraio 2014
- Cassese S., *Punire i corrotti (ma più prevenzione)*, “Corriere della Sera”, 10 dicembre 2014
- Chiodini L., Andreani V. (a cura di), *Le partecipazioni dei comuni nelle public utilities locali. Il quadro delle regole, la dimensione del fenomeno e la percezione delle collettività*, IFEL, 2012
- Cottarelli C., *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, maggio 2015
- CSC, Confindustria, *Spesa pubblica: 12,8 miliardi di risparmi tagliando le partecipate*, 8 marzo 2014
- De Ioanna P., *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, contenuto in: Autori vari, *Evoluzione e riforma dell’intervento pubblico, Scritti in onore di Gilberto Muraro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, pp. 247-267
- Fubini F., *E ora si consuma il divorzio da Renzi. Gutgeld possibile successore, allo studio manovra da 16 miliardi*, “la Repubblica”, 31 luglio 2014
- Gruppo di lavoro di Carlo Cottarelli, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, Roma, 7 agosto 2014
- Istat, *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, Roma, maggio 2015
- MEF, *Presentazione dell’attività del Gruppo di lavoro “Società partecipate delle Amministrazioni locali”*, Roma, 27 gennaio 2014
- MEF - Servizio Studi - Dipartimento bilancio, *Le società a partecipazione pubblica*, 04/04/2012
- MEF - Zanardi A., *I fabbisogni standard dei comuni*, Roma, 3 marzo 2014
- OECD, *Studi economici dell’OCSE – Italia*, maggio 2013
- Osculati Franco, *Le partecipate locali e la cipria del mercato*, nelMerito.com, 14 luglio 2014

- Petrini R., *Cottarelli pronto a lasciare: “Nuove spese non coperte, così niente taglio delle tasse”*, “la Repubblica”, 31 luglio 2014
- Pozzoli S., *Quale riforma per le società partecipate degli enti locali. Note al ddl “Lanzillotta”*, “Diritto dei Servizi Pubblici”, 30 maggio 2007
- Rebba V., *Lezioni di Scienza delle Finanze, Servizi di pubblica utilità: promozione della concorrenza e regolamentazione*, 2012-13
- Santarpia V., *Corte dei Conti: le società partecipate costano 26 miliardi all’anno*, “Corriere della Sera”, 29 giugno 2014
- Zaccaria F., *La spesa pubblica in Italia tra espansione e controlli*, Milano, F. Angeli, 2005

Sitografia:

<<http://www.camera.it/leg17/1>>
<<http://www.cermlab.it/tag/servizi-pubblici-locali/>>
<<http://www.confindustria.it/>>
<<http://www.consip.it/>>
<<http://www.corriere.it>>
<<http://www.fondazioneifel.it/>>
<<http://www.funzionepubblica.gov.it/>>
<<http://ilfattoquotidiano.it>>
<<http://www.lavoce.info/>>
<<http://leg16.camera.it/>>
<<http://www.leggioggi.it/>>
<<http://www.mef.gov.it>>
<<http://www.nelmerito.com/>>
<<http://www.promopa.it/>>
<<http://www.repubblica.it/>>
<<http://revisionedellaspesa.gov.it/revisionespesa.html>>