



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA  
SERVIZIO DI SUPPORTO  
IL DIRIGENTE

Ai Sigg. Sindaci dei Comuni di

- AGRIGENTO . PEC: [ufficio.gabinetto@pec.comune.agrigento.it](mailto:ufficio.gabinetto@pec.comune.agrigento.it)
- CALTANISSETTA . PEC: [protocollo@pec.comune.caltanissetta.it](mailto:protocollo@pec.comune.caltanissetta.it)
- CATANIA . PEC: [comune.catania@pec.it](mailto:comune.catania@pec.it)
- ENNA . PEC: [segreteria.sindaco@pec.comune.enna.it](mailto:segreteria.sindaco@pec.comune.enna.it)
- MESSINA . PEC: [gabinettosindaco@pec.comune.messina.it](mailto:gabinettosindaco@pec.comune.messina.it)
- PALERMO . PEC: [gabinettosindaco@cert.comune.palermo.it](mailto:gabinettosindaco@cert.comune.palermo.it)
- RAGUSA . PEC: [sindaco@pec.comune.ragusa.gov.it](mailto:sindaco@pec.comune.ragusa.gov.it)
- SIRACUSA . PEC: [SINDACO@PEC.COMUNE.SIRACUSA.IT](mailto:SINDACO@PEC.COMUNE.SIRACUSA.IT)
- TRAPANI . PEC: [sindaco@pec.comune.trapani.it](mailto:sindaco@pec.comune.trapani.it)

CORTE DEI CONTI



0010558-06/12/2013-SC\_SIC-R14-P

Ai Sigg. Commissari Straordinari delle Province della Regione siciliana

- AGRIGENTO . PEC: [provincia.agrigento@akranet.it](mailto:provincia.agrigento@akranet.it)
- CALTANISSETTA . PEC: [amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it](mailto:amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it)
- CATANIA . PEC: [protocollo@pec.provincia.catania.it](mailto:protocollo@pec.provincia.catania.it)
- ENNA . PEC: [protocollo@pec.provincia.enna.it](mailto:protocollo@pec.provincia.enna.it)
- MESSINA . PEC: [protocollo@pec.prov.me.it](mailto:protocollo@pec.prov.me.it)
- PALERMO . PEC: [ufficiodigabinetto@cert.provincia.palermo.it](mailto:ufficiodigabinetto@cert.provincia.palermo.it)
- RAGUSA . PEC: [commissario.scarso@pec.provincia.ragusa.it](mailto:commissario.scarso@pec.provincia.ragusa.it)
- SIRACUSA . PEC: [presidente@pec.provincia.siracusa.it](mailto:presidente@pec.provincia.siracusa.it)
- TRAPANI . PEC: [provincia.trapani@cert.prontotop.net](mailto:provincia.trapani@cert.prontotop.net)

Al Dipartimento delle Autonomie Locali

- Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica
- PALERMO**  
PEC: [dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it](mailto:dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it)

Oggetto: "Indagine sugli organismi partecipati dai comuni capoluoghi e dalle province della Regione siciliana".

Si trasmette, a norma e per gli effetti dell'art. 24 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, nel testo modificato dalla legge 21 marzo 1953, n. 161, copia dell'ordinanza n. 514/2013/CONTR., con la quale il Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana ha convocato per il **18 DICEMBRE 2013, alle ore 10,00**, nell'aula delle adunanze di via Notarbartolo n. 8, la Sezione stessa per la pronuncia riguardante l'argomento indicato in oggetto.

Si trasmette, altresì, la relazione dei Magistrati istruttori dell'Ufficio III.

Per esigenze di servizio, si rappresenta la necessità che le memorie e/o le deleghe, ove esistenti, pervengano in tempo utile alla Segreteria della Sezione (piano IV o a mezzo fax ai nn. 091/6267219 - 091/6267323 oppure 091/304955 o alla seguente PEC "sicilia.controllo@corteconticert.it").

E' opportuno comunicare l'avvenuta ricezione della presente nota, anche per telefono, ai seguenti numeri: 091/6267219 (Sig.ra Romano); 091/6267323 (Sig.ra Tinnirello) o a mezzo fax ai nn. 091/6267219 - 091/6267323 oppure 091/304955.

P. Maria Di Francesco



N. 514/2013/CONTR.

# **CORTE DEI CONTI**

## **SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA**

### **IL PRESIDENTE**

**VISTO** l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito con l'art. 2 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

**VISTI** l'art. 3, commi 4° e 6°, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

**VISTO** il programma annuale di controllo successivo sulla gestione per l'anno 2012 (Deliberazione n. 105/2012/INPR) che prevede, tra l'altro, l'"Indagine sugli organismi partecipati dai comuni capoluoghi e dalle province della Regione siciliana";

**VISTA** la nota dei Magistrati istruttori del competente Ufficio di controllo n.35251351 del 4 dicembre 2013, con la quale è stato trasmesso lo schema di relazione relativo all'anzidetta indagine;

**RITENUTO** di dover convocare la Sezione di controllo per la pronuncia in merito alla citata indagine;

### **ORDINA**

La Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana è convocata per il 18 DICEMBRE 2013, alle ore 10,00, nell'aula delle adunanze al primo piano della sede di Via Notarbartolo, 8, per gli adempimenti di cui in parte motiva (relatori: Referendario Giovanni Di Pietro e Referendario Paolo Bertozzi).

Copia della presente ordinanza, nonché dello schema di relazione, sarà comunicata, a cura del Servizio di Supporto della Sezione di controllo: ai Sigg. Sindaci dei Comuni capoluoghi, ai Sigg. Commissari Straordinari delle Province della Regione siciliana - loro sedi e al Dipartimento delle Autonomie Locali - Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica - Palermo, per le deduzioni e la rappresentanza davanti la Sezione stessa.

Le Amministrazioni dovranno far pervenire eventuali memorie almeno 3 (tre) giorni liberi antecedenti l'adunanza.

Palermo, **6 DIC. 2013**

IL PRESIDENTE  
(Dott. Maurizio Graffeo)



*Corte dei Conti*

**Sezione di controllo per la Regione Siciliana**

---

**Indagine sugli organismi partecipati dai comuni capoluoghi e dalle  
province della Regione siciliana**

Magistrati istruttori

Dott. Giovanni Di Pietro

Dott. Paolo Bertozzi

Personale amministrativo che ha collaborato all'indagine

Dott.ssa Daniela La Monica

Dott. Massimiliano Puzzo

Depositata in segreteria il

## **Sommario**

Capitolo I. Sintesi e considerazioni conclusive.....	
Capitolo II – Metodologia dell’indagine .....	
Capitolo III - Quadro normativo di riferimento .....	
Capitolo IV – Le partecipazioni detenute dai comuni e dalle province .....	
Capitolo V - La situazione economico-patrimoniale delle società partecipate.....	
Capitolo VI – I rapporti finanziari tra enti e organismi partecipati.....	
Capitolo VII – Il sistema di <i>governance</i> o .....	
Capitolo VIII – Organi di amministrazione e di rappresentanza .....	
Capitolo IX – Trasparenza e pubblicità dei dati .....	
Allegato I - Le società partecipate.....	

## **CAPITOLO I. SINTESI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

La partecipazione degli enti locali a società o ad altre forme associative, prevista originariamente con lo scopo di consentire un più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici, ha assunto, nel corso del tempo, dimensioni tali da sottrarre un'ingente parte delle risorse pubbliche affidate a comuni e province ai tradizionali sistemi di programmazione, gestione e successiva rendicontazione, assicurati dai principi e dalle leggi di contabilità e finanza pubblica.

L'emergere sempre più frequente di società a partecipazione pubblica locale che, costituite al solo fine di eludere i vincoli finanziari imposti dalle leggi nazionali, proiettano sui bilanci degli enti soci gli effetti negativi di gestioni del tutto inefficienti, ha destato una generalizzata e rinnovata attenzione per il fenomeno, sia da parte del legislatore che delle istituzioni preposte alla vigilanza ed al controllo sugli enti.

I successivi e molteplici interventi della legislazione nazionale e regionale diretti a contenere entro limiti sempre più ristretti il ricorso allo strumento societario pubblico sono andati di pari passo con le risultanze delle approfondite indagini conoscitive disposte, in particolare, dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti<sup>1</sup> che hanno evidenziato, in maniera sempre più evidente, il rischio per gli equilibri della finanza pubblica sotteso al proliferare incondizionato e fuori controllo delle partecipazioni societarie.

In questo contesto si inserisce anche la presente indagine che, con l'esame delle partecipazioni detenute dai comuni capoluoghi di provincia e dalle province della Regione siciliana, si propone di fornire una prima e generale rappresentazione del fenomeno sul territorio regionale.

Si è ritenuto di anteporre alla rilevazione dei dati riscontrati, dopo alcune precisazioni sulla metodologia utilizzata e le fonti informative impiegate (capitolo 2), una sintetica descrizione del quadro normativo di riferimento con particolare attenzione agli ultimi interventi in materia del legislatore nazionale e regionale (capitolo 3).

Segue quindi l'esposizione secondo lo schema sotto riportato di cui si fornisce nel presente capitolo una breve sintesi:

---

<sup>1</sup> Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 14/2010; Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 17/2010; Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 346/2010; Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 34/2013.

- la rilevazione delle partecipazioni detenute dagli enti oggetto dell'indagine (capitolo 4);
- la descrizione della situazione economico-patrimoniale delle società partecipate (capitolo 5);
- la rappresentazione dei rapporti finanziari tra enti e organismi partecipati (capitolo 6);
- la ricognizione dei sistemi di governance adottati dagli enti (capitolo 7);
- la rilevazione del rispetto della normativa in materia di amministratori e rappresentanti degli enti (capitolo 8);
- la rilevazione del rispetto della normativa in materia di trasparenza e pubblicità delle partecipazioni (capitolo 9).

***Rilevazione delle partecipazioni detenute dagli enti oggetto dell'indagine (capitolo IV).***

Alla data del 31/12/2011 si registra la presenza, in capo ai comuni e alle province oggetto di indagine, di 326 organismi partecipati, 159 aventi natura societaria e 167 aventi diversa natura.

Il dato complessivo appena descritto si riferisce alle partecipazioni detenute dagli enti locali e non tiene conto delle partecipazioni plurime, il computo delle quali permette di individuare 241 organismi partecipati, 126 società e 115 organismi di natura non societaria.

Alla medesima data del 31/12/2011 risultano 70 società ancora in attività e 56 in stato di liquidazione.

Le 159 partecipazioni societarie si ripartiscono considerando la presenza di 52 partecipazioni societarie dei comuni e 107 partecipazioni societarie delle province.

Le partecipazioni societarie si concentrano principalmente in capo ai comuni e alle province di maggiori dimensioni così che, ad esempio, i comuni di Catania, Messina e Palermo detengono 32 partecipazioni societarie così come le province riferite ai medesimi centri risultano in possesso di 58 partecipazioni.

Le 159 partecipazioni societarie comprendono 84 partecipazioni in società totalmente pubbliche, 39 partecipazioni in società con prevalente partecipazione pubblica e 36 partecipazioni con la presenza minoritaria dei soci pubblici.

Le partecipazioni pubbliche totalitarie si riscontrano maggiormente in capo ai comuni nei quali si evidenziano 35 partecipazioni aventi le suddette caratteristiche, che corrispondono al 68% dell'intero campione, mentre le partecipazioni totalitarie delle province, che risultano in numero pari a 49, costituiscono il 46% del complessivo campione di riferimento.

Risulta parimenti da considerare il dato relativo alle partecipazioni minoritarie inferiori al 10% del capitale azionario ai fini della valutazione della scelta del mantenimento in ragione dell'utilità derivata, anche in relazione al mutato quadro normativo che impone agli enti criteri più restrittivi in tal senso. Alla data del 31/12/2011 si registra la presenza di 15 partecipazioni inferiori al 10%, delle quali 4 in capo ai comuni e 11 in capo alle province.

Le 159 partecipazioni societarie risultano suddivise, in ragione della forma giuridica adottata, in 80 società per azioni, 40 società consortili a responsabilità limitata, 28 società a responsabilità limitata e 11 società consortili per azioni.

Le partecipazioni in organismi non societari sono complessivamente pari a 167, 66 partecipazioni detenute dai comuni e 101 partecipazioni che risultano in capo alle province, che, al netto delle partecipazioni plurime da parte dei diversi enti, permettono di individuare la presenza di 115 organismi partecipati.

Le 167 partecipazioni non societarie si suddividono in 86 partecipazioni ad organismi di natura consortile, 53 partecipazioni ad associazioni, 14 partecipazioni a fondazioni, 12 partecipazioni ad enti di diversa natura e 2 partecipazioni ad aziende speciali.

Il dato riferito alle partecipazioni non societarie evidenzia il medesimo andamento già registrato per le partecipazioni societarie, rivelando una maggiore concentrazione in capo agli enti di maggiore dimensione.

Così, con riferimento ai comuni, si registrano 40 partecipazioni in capo ai tre comuni di maggiori dimensioni (Catania, Messina e Palermo) e addirittura, con riferimento alle province, si riscontrano 60 partecipazioni solo in capo alle province di Catania e Messina.

Le partecipazioni societarie sono state ulteriormente considerate per settore di attività non ricorrendo tuttavia alla classificazione ufficiale ATECO ma ad una classificazione di tipo convenzionale in grado di aggregare i settori di attività in forza di un sistema più articolato.

All'esito di questa ulteriore rilevazione emerge la presenza di 63 società operanti nel settore dello sviluppo economico e della promozione del territorio, 51 società che svolgono la propria attività nel settore dei servizi pubblici locali, 14 società aventi natura strumentale e 31 società operanti in altri settori.

La classificazione per settore di attività permette di rilevare per i comuni il numero considerevole di partecipazioni in società che si occupano di servizi pubblici locali (23) mentre, per le province, si rileva il dato significativo relativo alle partecipazioni societarie in organismi deputati a promuovere lo sviluppo del territorio ( 47).

Le partecipazioni nelle società che si occupano di servizi pubblici locali sono principalmente rivolte alla gestione del servizio di raccolta e trattamento dei rifiuti dal momento che si registra la presenza di 12 partecipazioni da parte dei comuni e 26 partecipazioni da parte delle province in società che operano in tale specifico settore.

Le 26 partecipazioni delle province esauriscono quasi completamente il numero delle partecipazioni nel settore dei servizi pubblici locali residuando solo 2 partecipazioni, 1 nel settore idrico ed 1 nel settore dei trasporti mentre, per i comuni, si rileva anche la presenza di 7 partecipazioni nel settore idrico e 4 partecipazioni riferibili al settore del gas e dell' energia e dei trasporti.

#### ***La situazione economico-patrimoniale delle società partecipate (capitolo V).***

In riferimento alla situazione economico patrimoniale si è operata una valutazione con riguardo ad un campione significativo di n. 99 società per le quali è stato possibile rilevare i dati di bilancio alla data del 31/12/2011 tramite la consultazione del registro delle imprese.

L'analisi dei risultati di esercizio consente di verificare, nel quadriennio 2008-2011, la presenza di ben 68 società, che costituiscono un numero corrispondente a circa il 70% del campione considerato, che registrano risultati negativi di esercizio in almeno 2 degli esercizi in esame, mentre 36 società, ovvero più di un terzo del numero complessivo, addirittura presentano un andamento negativo in 3 esercizi sui 4 considerati e 21 società, che costituiscono più di un quinto del totale, hanno registrato in tutti gli esercizi considerati un risultato negativo.

Il dato sui risultati di esercizio può integrarsi con quello relativo agli utili e alle perdite che emergono dai dati contabili di bilancio dai quali si evince, per le suddette 99 società, la presenza di utili per poco più di 36 milioni di euro e perdite per un ammontare di poco superiore ai 433 milioni di euro.

Risulta significativo rilevare che i dati sulle perdite, analizzati in considerazione della struttura della società, rivelano la significativa consistenza delle perdite delle società aventi natura pubblica totalitaria che, nel quadriennio considerato, hanno registrato oltre il 94 % delle perdite complessive.

Altrettanto significativo appare rilevare che, rispetto alle 21 società che hanno concluso tutti e quattro gli esercizi considerati in perdita, ben 9 sono società contraddistinte dalla partecipazione totalitaria pubblica che da sole fanno registrare perdite di poco superiori ai 287 milioni di euro.

La considerazione dello specifico settore di attività permette di riscontrare la rilevanza del settore dei servizi pubblici locali che, nel quadriennio considerato, evidenzia perdite che costituiscono una percentuale che ammonta ad un valore ricompreso tra il 70 e l'89% delle perdite complessivamente registrate.

Un ulteriore dato significativo riguarda le società strumentali che, pur essendo presenti in numero contenuto, tuttavia registrano perdite che rappresentano un valore medio che si attesta intorno al 13 % dell'intero ammontare.

Le società che evidenziano una maggiore presenza di esercizi in perdita sono quelle che svolgono attività rivolte allo sviluppo economico e tra quelle che svolgono un'attività diversa rileva il dato sulle significative perdite delle società aeroportuali, fermo restando che, come già detto, in termini quantitativi è notevolmente superiore il volume delle perdite delle società che si occupano di servizi pubblici locali.

A questo riguardo appare interessante verificare, all'interno della categoria dei servizi pubblici locali, il settore che registra la più rilevante percentuale di perdite che è costituito dal settore dei rifiuti che, mediamente nel quadriennio, fa emergere perdite che sono pari a circa il 79% dell'intera categoria considerata.

Una rilevanza non trascurabile può essere anche assegnata alle perdite che si registrano nel settore del gas ed energia ed in quello dei trasporti, che mediamente corrispondono a poco più del 18% delle perdite del settore dei servizi pubblici locali.

In linea generale, analizzando le perdite registrate dalle società partecipate, si evidenzia che il maggior numero di società in perdita sono quelle partecipate dalle province ma appare più significativo misurare la consistenza delle perdite registrate, che sono prevalentemente riconducibili alle società partecipate dai comuni, nelle quali le perdite riscontrate risultano sempre superiori al 66% e nel 2008 arrivano addirittura a superare il 93% delle perdite complessive.

Il dato delle partecipazioni societarie dei comuni pone in evidenza le rilevanti perdite che riguardano i comuni di maggiori dimensioni ed in particolare i comuni di Palermo, Catania e Messina.

Il comune di Palermo registra nel quadriennio 2008-2011 perdite delle società partecipate che superano 305 milioni di euro anche se, solo nell'esercizio 2008, si registrano perdite per oltre 189 milioni di euro.

Il comune di Catania, nel medesimo periodo temporale, espone perdite delle società partecipate che superano i 38 milioni di euro così come il comune di Messina, che supera i 27

milioni di euro, manifestando una progressiva crescita delle perdite che nel 2008 erano pari a meno di 2 milioni di euro e che nel 2011 risultano superiori a 16 milioni di euro.

Le perdite registrate dalle società partecipate dalle province manifestano una consistenza quantitativa ben inferiore rispetto ai dati appena descritti ma possono segnalarsi per la loro rilevanza le perdite registrate dalle società partecipate dalla provincia di Catania, che superano i 16 milioni di euro, le perdite delle società partecipate dalla provincia di Messina di poco inferiori ai 10 milioni di euro e soprattutto le perdite delle società partecipate dalla provincia di Trapani che, in considerazione della dimensione dell'ente, assumono una rilevanza assai significativa, dal momento che assommano ad oltre 30 milioni di euro nel periodo temporale di riferimento.

Un'ulteriore elaborazione dei dati rilevati ha permesso di verificare il risultato della gestione caratteristica, considerando tale la differenza tra il valore ed i costi della produzione, non ricomprendendo le ulteriori voci che possono concorrere a tal fine a determinare il risultato complessivo, quali eventuali oneri o proventi straordinari elargiti o, in negativo, il peso delle imposte.

Tale elaborazione dimostra come la maggioranza delle società analizzate, fatta eccezione per il 2011, evidenzia una gestione caratteristica negativa e ciò dimostra la scarsa redditività delle società partecipate che non riescono ad equilibrare i costi di esercizio con i ricavi della stessa attività, confermando i dati già esposti con l'analisi dei risultati di esercizio.

Un'ulteriore analisi dei dati permette di valutare l'incidenza dei costi del personale sui complessivi costi delle società partecipate, anche alla luce delle sempre più stringenti regole dettate dal legislatore per impedire il ricorso a manovre elusive dei vincoli posti a carico degli enti locali partecipanti.

I costi del personale, nelle società oggetto di rilevazione, incidono mediamente in misura pari a circa il 39% dei costi complessivi, arrivando in taluni casi ad una percentuale superiore al 91% .

Si può ancora segnalare il significativo dato delle società che presentano un patrimonio netto negativo che risultano nell'esercizio 2011, rispetto al campione delle 99 società considerate, in numero pari a 17.

Tra le 17 società con patrimonio netto negativo deve rilevarsi la presenza di ben 4 società che presentano un patrimonio negativo che supera i 20 milioni di euro e che sono la società Beliceambiente s.p.a. partecipata della provincia di Trapani (-20.953.563,00), la società Messinaambiente s.p.a. partecipata del comune di Messina (- 24.526.524,00), la società

Gesip s.p.a. partecipata del comune di Palermo (-21.257.840,00 ) e la società Amia s.p.a. partecipata del comune di Palermo poi dichiarata fallita nel 2013 ( -54.699.215,00 ).

***I rapporti finanziari tra enti locali e organismi partecipati (capitolo VI).***

Le inevitabili ripercussioni delle gestioni societarie sui bilanci degli enti soci hanno richiesto di dedicare uno specifico approfondimento ai rapporti finanziari intercorrenti tra gli enti locali e gli organismi partecipati, con particolare riferimento ai flussi di spesa registrati dai documenti contabili dei comuni e delle province.

La rilevazione che, in mancanza di più dettagliate informazioni, si è essenzialmente basata sui dati più generali ricavati dal sistema CONSOC gestito dal Ministero per la Pubblica amministrazione, ha consentito di descrivere l'andamento della spesa sostenuta dagli enti locali in esame verso le diverse tipologie di organismi partecipati nel triennio 2009-2011.

Al fine di fornire una più precisa rappresentazione del fenomeno capace di dar conto, in qualche modo, anche della diversa natura delle spese degli enti, si è fatta seguire l'esposizione dei flussi di cassa registrati dal sistema SIOPE relativi a movimenti finanziari in uscita riferibili agli organismi partecipati.

Il quadro conoscitivo che ne è emerso dimostra che gli impegni di spesa disposti a favore di società ed altre forme associative, rilevati nella misura complessiva di un miliardo e 365 milioni di euro nel triennio, derivano, per oltre il 90 per cento, dai comuni capoluoghi, nonostante fanno registrare, nel 2011, un deciso decremento della spesa rispetto al precedente esercizio (367 milioni, rispetto a 437).

Pressoché costante rimane, viceversa, la spesa provinciale che si attesta su un valore medio nel triennio di oltre 47 milioni di euro.

La ripartizione dei flussi di spesa tra i singoli comuni e le singole province rivela che il maggiore onere verso le partecipate è sopportato dal comune di Palermo il cui esborso totale, nel triennio, pari ad oltre 838 milioni di euro, supera da solo quello complessivamente sostenuto da tutti gli altri comuni.

Tra le province regionali è quella di Catania, con spese nel triennio superiori a 70 milioni di euro, a fare registrare i maggiori esborsi.

L'andamento delle spese così rappresentato ha trovato riscontro, pur nella diversità dei valori, nei dati sui flussi di cassa SIOPE che, consentendo di distinguere le diverse tipologie di pagamenti e di rapportarli alle uscite totali, hanno fornito ulteriori elementi conoscitivi anche al fine di valutare la sostenibilità finanziaria delle partecipazioni.

Si è quindi evidenziato che per i comuni capoluoghi i pagamenti riferibili al titolo I, di oltre un miliardo e 400 mila euro, presentano, nel triennio, un'incidenza media di quasi il 30% delle uscite correnti.

Il 93% dei predetti pagamenti è costituito da corrispettivi per contratti di servizio, mentre sono, rispettivamente del 6% e dell'1%, le percentuali dei trasferimenti in conto esercizio e dei ripiani perdite.

L'incidenza dei pagamenti imputabili al titolo II è, viceversa, del 6% sul totale delle uscite in conto capitale, ove i maggiori esborsi si riscontrano per i conferimenti di capitali registrati nel valore medio di oltre 16 milioni di euro.

Per le province regionali l'incidenza dei flussi di cassa verso organismi partecipati, sul totale delle uscite, si attesta al valore medio del 6% per il titolo I e del 2% per il titolo II.

L'analisi dei pagamenti riferiti ai singoli comuni e alle singole province consente di confermare l'elevatissima entità degli esborsi del comune di Palermo, che costituiscono il 37% delle uscite del titolo I ed il 14% del titolo II.

Un'elevata incidenza di pagamenti correnti sul totale del titolo I si rileva tuttavia anche per comuni di più contenute dimensioni demografiche come i comuni di Siracusa e Trapani (rispettivamente del 35 e del 29%).

I comuni che hanno sostenuto le uscite maggiori per ripiano di perdite sono stati quelli di Catania (5.370.662,82 nel triennio) e di Ragusa (1.107.979,90).

La maggiore incidenza dei pagamenti, in rapporto al valore complessivo del titolo I, si riscontra, tra le province, oltre che per la provincia di Catania (17%), per le province di Palermo (10%) e Trapani (6%), mentre per gli altri enti rimane compresa fra le percentuali dello 0,30% della provincia di Enna ed il 4,02 % della provincia di Messina.

I trasferimenti provinciali per ripiano delle perdite sono di entità molto contenuta.

La ripartizione dei flussi di spesa tra le diverse tipologie di organismi ha consentito poi di quantificare la spesa destinata rispettivamente a società, aziende speciali, consorzi ed altri enti.

In particolare i comuni hanno destinato risorse a società partecipate per oltre un miliardo di euro nel triennio (89% della spesa complessiva). Poco più di 9 milioni sono stati corrisposti ai consorzi (0,7%), mentre particolarmente significativi appaiono i trasferimenti verso le 2 aziende speciali dei comuni di Messina e Catania per quasi 119 milioni di euro (9%).

La spesa sostenuta dalle province verso i consorzi appare percentualmente più rilevante, superando i 27 milioni di euro nel periodo 2009-2011, che sono pari al 19 per cento della spesa complessiva, che risulta assorbita per oltre l'80 per cento dalle società.

Il mancato o incompleto riscontro da parte degli enti locali alla richiesta di trasmissione della nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci, che l'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 impone di allegare al rendiconto, ha, di fatto, impedito il completamento della descrizione dei rapporti finanziari tra enti ed organismi attraverso l'analisi delle rispettive posizioni debitorie e creditorie.

I dati raccolti non hanno consentito infatti di fornire una descrizione che potesse dar conto, anche solo in termini generali, del fenomeno indagato.

### ***Il sistema di governance (capitolo VII).***

La rilevazione dell'andamento economico delle partecipazioni si è accompagnata inoltre allo svolgimento, attraverso l'istruttoria svolta nei confronti degli enti oggetto di indagine, di un accurato esame degli strumenti di *governance* impiegati per la gestione delle partecipazioni.

Il dato che emerge dalla suddetta analisi permette di rilevare l'inadeguatezza degli strumenti utilizzati dal momento che solo in pochi casi risulta costituita un'apposita struttura destinata a curare le partecipazioni così come del resto, a prescindere dall'assetto organizzativo prescelto, non appare opportunamente presente un'azione costante e continua volta a monitorare, nelle varie fasi che lo caratterizzano, l'andamento delle partecipazioni.

Già nella fase che precede la scelta della partecipazione non risulta un'adeguata ponderazione del ricorso a tale strumento così come in diversi casi, ingiustificatamente, il rapporto con le partecipate non viene costituito sulla base di una regolamentazione accurata e minuziosa dei relativi rapporti attraverso l'impiego del necessario strumento convenzionale (contratto di servizio).

Risulta assolutamente trascurato anche il necessario controllo sulle vicende degli organismi partecipati rispetto alle quali non soltanto non si rinviene un'attività sistematica e periodica di monitoraggio volta a verificare l'andamento gestionale ma addirittura, in taluni casi, risultano sconosciuti perfino i dati contabili essenziali.

La mancanza di una *governance* effettiva in ordine alle partecipazioni detenute si manifesta anche con riguardo alle evidenti carenze che emergono in riferimento ai compiti e alle attività svolte dai rappresentanti degli enti locali in seno alle partecipate.

Il necessario raccordo tra ente locale e organismi partecipati è risultato oltremodo carente anche nei casi assolutamente frequenti nei quali l'organismo partecipato gestisce servizi pubblici di interesse primario e l'ente, pur detenendo partecipazioni totalitarie o comunque di controllo, non interviene né per influire sugli andamenti gestionali né sulla qualità del servizio reso alla comunità amministrata.

Gli enti oggetto dell'indagine hanno, in modo quasi uniforme, omesso di intervenire sulle partecipate al fine di dettare opportune direttive o atti di indirizzo così come, solo in pochi casi, risultano acquisiti con periodicità report descrittivi della gestione.

Le carenze appena descritte si accompagnano, per quanto risulta dai dati acquisiti, all'assenza di verifiche volte al controllo del rispetto dei parametri indicati nel contratto di servizio o di strumenti idonei a verificare la qualità del servizio o la soddisfazione degli utenti interessati.

L'omessa attività di controllo con riguardo alla situazione economico-finanziaria delle partecipate si manifesta con evidenza in considerazione degli andamenti gestionali negativi che contraddistinguono le partecipazioni come sopra descritti.

L'accertamento dei risultati di esercizio negativi, spesso ripetuti negli ultimi anni, anche in presenza di significative perdite, non ha favorito l'adozione di conseguenti determinazioni in ordine al mantenimento delle suddette partecipazioni o alla decisione di adottare atti di indirizzo volti a favorire una migliore gestione dell'organismo partecipato.

La mancata considerazione dei risultati di esercizio e delle perdite registrate si ravvisa peraltro dall'analisi dei provvedimenti di ricognizione delle società partecipate deliberati sulla base dell'espresso disposto dell'articolo 3, comma 27 della legge 244/2007.

I provvedimenti di ricognizione previsti obbligatoriamente dal legislatore dovevano tradursi nell'adozione di delibere motivate in ordine alla ricorrenza delle condizioni e dei presupposti voluti dalla legge.

Le delibere adottate si limitano a richiamare formalmente il tenore letterale della norma ma non forniscono una motivazione realmente in grado di esplicitare le ragioni che giustificano il mantenimento delle partecipazioni, in correlazione alle attività concretamente svolte dalle società, né tanto più svolgono una valutazione che tenga conto, come necessario, del principio di legalità e di buon andamento, che non giustifica il mantenimento di partecipazioni contraddistinte da ripetuti e significativi disavanzi di esercizio e cospicue perdite, a scapito dell'interesse pubblico alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e alla

sana gestione finanziaria degli enti, tenuti al rispetto di rigorosi vincoli dettati dalle norme di finanza pubblica.

I limiti e le carenze che hanno contraddistinto la *governance* degli organismi partecipati, come sopra descritti, palesano comportamenti rispetto ai quali risulta ipotizzabile l'accertamento della responsabilità in capo ai diversi soggetti che, in possesso di potere decisionale, non si sono attivati per evitare la produzione del danno nei confronti del soggetto pubblico partecipante.

Tale accertamento di responsabilità, nel rispetto degli indirizzi ormai consolidati nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, deve ricollegarsi non al danno cagionato al patrimonio della società partecipata, per il quale sono utilizzabili gli strumenti e le azioni previsti dal Codice Civile, ma piuttosto viene in rilievo il comportamento dei rappresentanti dell'ente locale in seno alla società, come anche di coloro che pure in possesso di idonei poteri decisionali non hanno posto in essere gli interventi necessari per evitare o ridurre il danno inferto direttamente al patrimonio del socio pubblico.

#### ***Organi di amministrazione e rappresentanti (capitolo VIII).***

L'indagine ha inoltre voluto verificare il rispetto delle norme dettate dal legislatore per regolamentare, con diverse previsioni, alcuni aspetti specifici che riguardano le società partecipate dagli enti pubblici e che comunemente vengono a caratterizzare il c.d. statuto pubblicistico delle partecipazioni.

Il primo approfondimento ha riguardato i dati relativi al numero ed ai compensi riconosciuti ai membri dei consigli di amministrazione delle società partecipate.

In particolare si è richiesto ad un campione significativo di società a totale o prevalente partecipazione pubblica di indicare i suddetti dati in relazione agli ultimi esercizi finanziari.

I dati comunicati, posti in relazione con i compensi elargiti nel medesimo periodo temporale ai sindaci e ai presidenti delle province interessati, ha permesso di valutare il rispetto dei limiti precostituiti dal legislatore.

La verifica compiuta permette di registrare il tendenziale rispetto della normativa statale e regionale che regola la predetta materia, pur sussistendo alcune ipotesi, evidenziate nel dettaglio nello specifico paragrafo della relazione, nelle quali si riscontrano difformità rispetto ai parametri posti dal legislatore, in riferimento al numero dei componenti del consiglio di amministrazione ed ai compensi agli stessi corrisposti.

***Trasparenza e pubblicità delle partecipazioni (capitolo IX).***

Un altro specifico settore di approfondimento è stato quello relativo alle misure poste a tutela della trasparenza e della pubblicità dei dati relativi alle partecipazioni detenute dagli enti.

La verifica compiuta, utilizzando prevalentemente le banche dati pubbliche ed i siti istituzionali degli enti interessati, fa emergere numerose inadempienze correlate agli adempimenti previsti dal legislatore.

Si è difatti riscontrata, ad esempio, con riferimento all'adempimento stabilito dall'articolo 1, comma 587 della legge 296/2006, la mancanza o l'incompletezza dei dati trasmessi alla banca dati Consoc.

Un'ulteriore previsione posta a presidio della trasparenza è dettata dal comma 735 dello stesso articolo 1 della legge 296/2006 e riguarda specificamente gli incarichi di amministrazione conferiti dai soci pubblici con l'obbligo dell'aggiornamento semestrale dei dati e la predeterminazione di specifiche sanzioni a carico degli enti inadempienti.

I dati pubblicati sui siti istituzionali degli enti oggetto di indagine permettono di accertare, nella quasi totalità dei casi, il mancato rispetto di tale specifica previsione normativa.

Si è inoltre compiuta la medesima verifica con riguardo al più recente intervento normativo predisposto con il decreto legislativo 14/03/2013 n.33 ma anche essa ha rivelato, per quasi tutti gli enti interessati, il sostanziale inadempimento delle misure programmate dal legislatore.

***Misure correttive richieste.***

In conclusione appare opportuno riassumere i principali adempimenti che gli enti oggetto di indagine dovranno compiere, anche alla luce delle specifiche tematiche ed elaborazioni contenute nella presente relazione:

- A) nuova ricognizione dell'esistenza dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni detenute alla luce dell'articolo 3, comma 27 della legge 244/2007 e del successivo articolo 4, comma 1 della legge regionale 7/2011;
- B) predisposizione di un sistema di *governance* che, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 147 quater del TUEL, permetta un reale ed effettivo controllo delle partecipazioni detenute, con una verifica continua dei risultati contabili conseguiti e

degli standard qualitativi dei servizi prestati e con la successiva elaborazione di un bilancio consolidato;

- C) realizzazione obbligatoria di una regolamentazione dei rapporti con le partecipate attraverso strumenti convenzionali (contratti di servizio) e comunque attraverso appositi atti di indirizzo rivolti ai rappresentanti degli enti in seno agli organismi gestionali esterni;
- D) redazione della relazione prevista dall'articolo 6, comma 4 della legge 135/2012, nel rispetto di quanto disposto dalla norma, con l'elencazione dei rapporti di debito credito dell'ente verso le società partecipate e la asseverazione da parte degli organismi di revisione;
- E) adozione dei necessari interventi, rispetto a partecipazioni societarie caratterizzate da ripetuti disavanzi, al fine di evitare il protrarsi dei pregiudizi a carico dell'ente, specie in caso di partecipazione totalitaria o di controllo, e, di contro, con riferimento alle partecipazioni non societarie, dismissione delle partecipazioni non necessarie;
- F) monitoraggio del rispetto delle norme che regolamentano il numero ed i compensi elargiti agli amministratori delle partecipate, non solo per i casi rilevati nella presente indagine riferiti alle partecipazioni societarie, ma anche con riferimento ai compensi eventualmente conferiti agli amministratori di organismi non societari in difformità alle norme contenute nell' articolo 6, comma 2 della legge 122/2010 e nell'articolo 23, comma 22 della legge 214/2011, con l'eventuale adozione degli interventi necessari per garantire il recupero delle somme indebitamente erogate;
- G) programmazione degli interventi necessari per garantire il rispetto di tutte le norme predisposte dal legislatore al fine di assicurare la trasparenza relativamente alle partecipazioni degli enti ed ai compensi elargiti agli amministratori, in conformità a quanto disposto dall'articolo 1, commi 587 e 735 della legge 296/2006 e dall'articolo 22 del decreto legislativo 33/2013.

## CAPITOLO II. METODOLOGIA DELL'INDAGINE.

Il controllo sulle partecipazioni detenute dagli enti locali oggetto della presente indagine è stato svolto al fine di acquisire una significativa rappresentazione del fenomeno attraverso l'esame dei dati riferiti ai comuni capoluogo e alle province della Regione siciliana.

Questo obiettivo conoscitivo, che ha permesso di acquisire rilevanti elementi informativi sulle diverse forme di partecipazione societarie e non societarie detenute dagli enti suddetti, ha fornito alla Sezione un dato numerico che, pur tenendo conto della presenza di informazioni non sempre convergenti in relazione alle diverse fonti di provenienza, tuttavia permette di avere un riferimento quanto meno attendibile per la valutazione del fenomeno.

La limitazione delle rilevazioni ai soli enti di maggiori dimensioni territoriali e demografiche è stata essenzialmente imposta dall'impossibilità di realizzare, allo stato attuale, un'indagine istruttoria estesa alla totalità degli enti locali siciliani che potesse concludersi in tempi ragionevoli.

L'assenza dai documenti contabili degli enti di dati concernenti le società partecipate ha inevitabilmente richiesto, infatti, di acquisire le notizie necessarie all'indagine attraverso una complessa attività istruttoria condotta dagli uffici della Sezione, avvalendosi di molteplici fonti informative

Si è fatto ricorso, in particolare,

-a specifiche richieste di informazioni rivolte direttamente agli enti locali e, limitatamente a determinati argomenti, alle stesse società partecipate;

-ai dati contabili sugli organismi partecipati riportati nelle relazioni redatte dagli organi di revisione sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 24 dicembre 2005, n. 266, destinati ad affluire nella specifica banca dati del sistema informativo SIQUEL<sup>2</sup> gestito dalla Corte dei conti;

-alle informazioni su società e consorzi a partecipazione pubblica comunicate dagli stessi enti, con cadenza annuale, al sistema CONSOC<sup>3</sup>, istituito dal Ministero per la Pubblica Amministrazione;

---

<sup>2</sup> Il sistema informativo S.I.Q.U.E.L. (Sistema Informativo Questionari Enti locali) consente l'acquisizione telematica dei dati dei questionari (preventivi e consuntivi) che il Presidente del collegio dei revisori (o Revisore unico) deve inviare per legge alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in adempimento di quanto richiesto dall'art. 1, commi 166 e 167 della legge 24 dicembre 2005, n. 266, in materia di controllo finanziario sugli enti locali.

<sup>3</sup> La banca dati Consoc è stata istituita dall'articolo 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 che regola la dichiarazione dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle

-ai bilanci di esercizio delle società partecipate iscritte nel Registro delle Imprese consultabili mediante l'applicazione TELEMACO<sup>4</sup> di Infocamere.

Ulteriori elementi conoscitivi sono stati ricavati da altre fonti quantunque non specificamente dedicate agli organismi partecipati quali:

-il sistema SIRTEL della Corte dei conti che consente la consultazione telematica dei rendiconti approvati da comuni e province;

-il sistema SIOPE<sup>5</sup>, gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che registra, secondo una classificazione uniforme, i flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche.

Di valido ausilio per determinati aspetti dell'indagine sono state anche le informazioni pubblicate nei siti istituzionali degli enti e delle singole società.

Il primo obiettivo programmato è stato quello di operare una ricognizione generale e completa delle partecipazioni societarie e non societarie detenute dagli enti locali alla data del 31 dicembre 2011, scelta quale termine ultimo di riferimento per la quasi totalità delle rilevazioni effettuate.

Le informazioni acquisite essenzialmente dal Registro delle Imprese per le partecipazioni societarie e dalle comunicazioni degli enti per quelle di diversa natura hanno consentito di rappresentare complessivamente e per singolo ente il numero, la natura, la misura percentuale e l'oggetto delle partecipazioni.

La descrizione della situazione economica riferita alle sole società partecipate (commerciali e consortili) sulla base dei bilanci d'esercizio, cui è dedicato uno specifico capitolo, ha richiesto, in via preliminare, di rideterminare il campione di partenza .

La necessità di disporre di dati contabili aggiornati e comparabili ha reso opportuno circoscrivere la rilevazione alle sole società di cui almeno il bilancio di esercizio 2011 fosse depositato presso il Registro o altrimenti disponibile nelle more dell'approvazione e del successivo deposito.

---

amministrazioni pubbliche. In particolare, tale legge prevede che le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali comunichino al Dipartimento della funzione pubblica, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione e il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi.

<sup>4</sup> Telemaco è il servizio di Infocamere che consente di ottenere via Internet visure e certificati camerali, nel rispetto della normativa vigente sulla certificazione a distanza e degli standard fissati dalla legge per l'accesso ai documenti amministrativi in formato elettronico.

<sup>5</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009.

Alle 94 società con il bilancio 2011 depositato ne sono state aggiunte altre 5 per le quali i dati contabili sono stati forniti dagli enti in attesa della pubblicazione, portando così il campione a 99 società su un totale di 126.

L'istruttoria, che ha comportato l'acquisizione e l'elaborazione di una notevole mole di dati contabili ricavati da quasi 400 bilanci di esercizio, ha consentito di rappresentare l'andamento economico delle società in esame nel quadriennio 2008-2011, con particolare riferimento a taluni aspetti particolarmente significativi di una efficiente gestione, quali il risultato di esercizio, il valore ed i costi della produzione ed il patrimonio netto.

Una speciale attenzione è stata dedicata alle società in perdita in considerazione dei possibili riflessi negativi sugli equilibri di bilancio degli enti soci.

Si è quindi rilevato, attraverso l'esame delle deliberazioni consiliari trasmesse alla Sezione, il numero e la tipologia delle società per le quali, all'esito della ricognizione imposta dall'art. 3, commi 27 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è stato avviato il processo di dismissione evidenziando, in particolare, la natura e il settore di attività.

Si è ritenuto inoltre di approfondire i rapporti finanziari intercorrenti tra gli enti locali e gli organismi partecipati, con particolare riferimento ai flussi di spesa registrati dai documenti contabili di comuni e province.

La rilevazione è stata il risultato di una complessa attività istruttoria che ha richiesto l'elaborazione di dati acquisiti da differenti fonti informative.

L'apposita sezione del sistema SIQUEL, che dovrebbe fornire una rappresentazione esaustiva dei rapporti finanziari tra enti locali e organismi, evidenziando anche eventuali elusioni dei vincoli di finanza pubblica, è risultata di fatto inutilizzabile.

La consultazione riferita ai comuni capoluoghi ed alle province della regione siciliana ha rivelato infatti l'incompletezza o addirittura la totale mancanza dei dati richiesti.

Si è ritenuto opportuno procedere comunque alla rappresentazione dei flussi di spesa sulla base della rilevazione CONSOC che, pur riportando il solo dato relativo all'onere complessivo annuale sostenuto dagli enti verso gli organismi, si è dimostrata più completa.

Le informazioni carenti, ove è stato possibile, sono state integrate con quelle già acquisite dalla Sezione per effetto delle comunicazioni dei revisori, o all'esito di altre e più specifiche richieste istruttorie.

Al fine di fornire una più precisa descrizione del fenomeno, si è fatta seguire l'esposizione dei flussi di cassa registrati dal sistema SIOPE, relativi a movimenti finanziari in

uscita riferibili agli organismi partecipati, che hanno consentito di individuare la diversa natura dei pagamenti eseguiti dagli enti e l'incidenza sul totale delle uscite.

Non è stato viceversa possibile completare la rappresentazione dei rapporti finanziari tra enti e società con la verifica dei rispettivi crediti e debiti.

La richiesta istruttoria indirizzata ai singoli enti, diretta ad acquisire la nota informativa che l'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 impone di allegare al rendiconto a partire dall'esercizio 2012, è rimasta priva di riscontro o ha portato alla comunicazione di dati parziali privi della prescritta asseverazione da parte degli organi di revisione.

Uno specifico approfondimento, in relazione anch'esso agli andamenti gestionali delle partecipate, è stato diretto a comprendere attraverso quali strumenti ciascun ente ha attuato la necessaria "governance" sulle società e gli organismi partecipati.

Sono state richieste direttamente agli enti, a tal fine, informazioni sull'assetto organizzativo esistente e sugli strumenti impiegati per indirizzare l'attività delle partecipate, con particolare riferimento alle partecipazioni totalitarie o comunque con prevalente partecipazione pubblica.

Si è chiesto, in particolare, di far conoscere l'eventuale esistenza dei contratti di servizio e di strumenti volti a monitorare la qualità del servizio reso all'utenza, accertando se, in termini concreti, fossero stati adottati da parte dello stesso ente appositi atti di indirizzo o regolamenti ovvero strumenti di monitoraggio della gestione per il controllo della situazione economico finanziaria delle partecipate.

Si è svolta inoltre una rilevazione tendente a verificare il rispetto della normativa riguardante i rappresentanti dell'ente che svolgono funzioni di amministrazione in seno agli organismi partecipati.

Una specifica richiesta istruttoria volta a conoscere, in particolare, se il numero degli amministratori e i compensi a loro corrisposti fossero conformi alle prescrizioni dettate dalle leggi statali e regionali è stata indirizzata sia agli enti che alle società a totale partecipazione pubblica.

Si è richiesto quindi di far conoscere le modalità attraverso le quali i rappresentanti garantiscono il necessario collegamento tra l'ente locale e la partecipata, con la specifica indicazione degli strumenti utilizzati per la trasmissione di tutte le informazioni e di tutti i dati necessari per monitorare l'andamento, soprattutto sul piano economico finanziario, della partecipazione.

Infine, attraverso la consultazione della banca dati CONSOC e dei siti web istituzionali, si è cercato di verificare il rispetto della normativa specifica dettata al fine di garantire la conoscibilità e la trasparenza dei dati relativi alle partecipazioni detenute dagli enti, al numero degli amministratori ed ai compensi loro attribuiti.

Si deve da ultimo evidenziare che l'indagine è stata avviata ancor prima che il legislatore regionale con la legge 27 marzo 2013 n.7 procedesse all'abolizione delle province regionali e alla contestuale nomina, in via provvisoria, dei commissari straordinari per garantire la gestione prima della completa attuazione della legge di riforma<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Legge 27/03/2013 n. 7 pubblicata sulla G.U.R.S. 29/03/2013 n. 16.

### **CAPTOLO III. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.**

Il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni ad istituti e modelli disciplinati e regolati dal Codice Civile quali ad esempio, tra gli schemi più comunemente prescelti, associazioni, fondazioni, società di capitali e società consortili ha determinato, per gli interpreti, la necessità di individuare, senza incertezze, il regime giuridico e la disciplina caratterizzanti gli organismi partecipati.

La prevalente ricostruzione, fatta propria anche dalla Corte di Cassazione, ritiene che, in linea di principio, la forma giuridica adottata determina l'applicazione dei principi e delle regole dettati dal Codice Civile.

Dall'inizio degli anni '90, che possono costituire un punto di partenza convenzionale per la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, si registra una produzione normativa assai articolata e contraddistinta da interventi non sempre governati da un disegno sistematico.

Sulla base di quanto esposto dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti con la delibera 14/2010, in considerazione dei dati risultanti nell'anno 2008 riferiti all'intero territorio nazionale, emerge l'esistenza di 5.860 organismi in attività, dei quali circa il 65% presentano la forma della società di capitali, con una netta prevalenza del modello della s.p.a. mentre, le residue partecipazioni, sono prevalentemente riconducibili nella categoria delle società consortili.

La ricognizione effettuata ai fini della presente indagine, attraverso l'esame delle partecipazioni detenute dai comuni capoluoghi e dalle province siciliane, sostanzialmente conferma i dati accertati in ambito nazionale.

Il riferimento normativo dal quale può essere avviata la ricostruzione degli interventi legislativi succedutisi negli ultimi decenni è senza dubbio la legge 8 giugno 1990 n. 142, che ha espressamente stabilito la possibilità, per gli enti locali, di costituire società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria mentre, in un momento successivo, si è anche prevista la possibilità di costituire società per azioni a prevalente partecipazione dei privati e la tendenza espansiva è proseguita negli anni successivi riconoscendo agli enti locali la possibilità di trasformare le aziende speciali in società di capitali, anche con partecipazione pubblica minoritaria (L.127/97).

Si impone la necessità di operare una rilevante distinzione tra le società pubbliche considerando le società che svolgono attività di impresa e quelle che esercitano un'attività di carattere amministrativo, dal momento che le prime sono assoggettate allo statuto privatistico

dell'imprenditore e alle regole dettate dal Codice Civile, mentre le seconde vanno assimilate allo statuto pubblicistico della pubblica amministrazione.

La riconduzione in una delle due categorie appena descritte deve avvenire, secondo quanto espressamente chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, considerando in modo particolare le modalità di costituzione della società, l'organizzazione predisposta, la natura dell'attività svolta e il fine perseguito.

La necessità di mantenere distinte queste due diverse categorie di società discende, come ben chiarito dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 326/2008, dalla necessità di evitare che un soggetto che svolge attività amministrativa possa al contempo svolgere attività di impresa beneficiando di privilegi connessi allo status di pubblica amministrazione in spregio alle regole della concorrenza.

In ambito comunitario piuttosto che di servizio pubblico si preferisce parlare di servizio di interesse generale, che, come anche di recente affermato dalla Corte Costituzionale (sentenze 272/2004 e 325/2010), costituisce un'espressione di significato equivalente.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, ed i numerosi documenti pubblicati dalla Commissione Europea nella predetta materia, ci consentono di affermare che i servizi di interesse generale o i servizi pubblici sono quelli per i quali si rivela necessario uno speciale regime giuridico o finanziario poiché le regole di mercato non sono spesso in grado di realizzare le finalità generali perseguite dall'autorità pubblica in quanto l'individuo o il mercato non riescono a valutare adeguatamente i vantaggi connessi, ad esempio, a beni quali l'istruzione rispetto ai quali la società può ritenere utile, per tutti i cittadini, anche i più poveri, garantire l'accesso a servizi di qualità adeguata.

La materia dei servizi pubblici, come espressamente ricordato dalla Corte Costituzionale con le citate sentenze 272/2004 e 326/2008, riguarda il settore della concorrenza e pertanto, in linea con quanto stabilito in sede comunitaria, valgono, in linea di principio, le comuni regole del mercato per l'attività di produzione di beni e servizi, con la possibilità di specifici interventi dell'autorità pubblica solo se strettamente necessari alla realizzazione di interessi generali per finalità di solidarietà e di parità di trattamento.

La nozione di servizio pubblico o di interesse generale, seguendo la definizione data in ambito comunitario, deve essere correlata ad un'attività di produzione di beni e servizi in un determinato mercato, all'offerta rivolta alla generalità di utenti e alla finalizzazione dell'interesse generale che viene salvaguardato dalla pubblica autorità.

All'individuazione dei connotati distintivi della categoria del servizio pubblico deve poi far seguito la successiva delimitazione della categoria del servizio pubblico a rilevanza economica rispetto alla quale, come già detto, trovano applicazione le norme sulla concorrenza e che pertanto è sottoposta alla competenza legislativa esclusiva statale.

Il servizio pubblico avente rilevanza economica si caratterizza per la prestazione di beni e servizi nell'esercizio di un'attività economica ovvero con l'offerta su un determinato mercato, anche potenziale, secondo la regola minima della copertura dei costi secondo il metodo economico.

La Corte Costituzionale, con la già menzionata sentenza 325/2010, ha precisato che l'interesse economico generale presuppone un'attività rivolta ad una massa indifferenziata di utenti e l'utilizzo del metodo economico che è rivolto quanto meno a garantire, in un determinato lasso di tempo, la copertura dei costi con i ricavi, grazie ad un'attività che viene immessa nel mercato, già esistente oppure potenziale.

La predetta interpretazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale, in armonia con i principi comunitari, è stata posta in discussione dalla giurisprudenza amministrativa<sup>7</sup>, che ritiene non adeguato il ricorso a criteri astratti e precostituiti e ritiene viceversa preferibile privilegiare una valutazione del caso concreto, considerando i caratteri del servizio prestato, l'assetto organizzativo predisposto, il soggetto deputato ad erogarlo e la disciplina normativa che trova applicazione.

In una recente sentenza il Consiglio di Stato ha puntualizzato i requisiti che devono sussistere, ai fini dell'individuazione della relativa nozione di servizio pubblico<sup>8</sup>, sottolineando come non divenga determinante la qualifica soggettiva del gestore del servizio ma piuttosto la presenza di regole e discipline fissate legislativamente e soprattutto, sul piano oggettivo, la presenza di un'attività di carattere economico e produttivo rivolta verso la comunità degli utenti.

Le società pubbliche che svolgono un'attività amministrativa sono invece le società strumentali, che indirizzano la propria attività a favore di una pubblica amministrazione svolgendo un servizio a supporto di funzioni di carattere pubblicistico.

Rispetto alle società strumentali è stata posta una precisa regola dall'articolo 13 del decreto legge 223/2006 (decreto Bersani), in forza della quale le predette società, che svolgono attività di produzione di beni e servizi strumentali rispetto alle attività delle pubbliche

---

<sup>7</sup> Consiglio di Stato sez. V 10/09/2010 n. 6529 in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>8</sup> Consiglio di Stato sez. VI 13/09/2012 n. 4870 in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

amministrazioni, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati né a mezzo di affidamenti né tramite gara.

Il DL 223/2006 ha costituito il primo significativo intervento con il quale il legislatore ha invertito la tendenza espansiva nei confronti delle partecipazioni societarie ed ha, viceversa, cominciato a manifestare un graduale disfavore verso l'utilizzo, da parte delle pubbliche amministrazioni, dello strumento societario.

Il carattere specifico della norma e della relativa limitazione imposta dall'articolo 13 sono stati ben circoscritti, grazie ai ripetuti interventi del Consiglio di Stato, che hanno chiarito come i servizi strumentali devono essere tenuti distinti dai servizi pubblici locali in quanto consistono in un *facere* direttamente rivolto a favore degli enti pubblici affidanti<sup>9</sup>.

Ulteriori ed interessanti chiarimenti sono contenuti nella sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 04/08/2011 n. 17, con la quale viene ribadito che il divieto di fornire prestazioni ad enti terzi riguarda le società pubbliche strumentali, che esercitano attività amministrativa in forma privatistica, e non l'attività delle società destinate a gestire i servizi pubblici locali, che esercitano attività di impresa e che operano nel mercato secondo le regole della libera concorrenza, e si chiarisce, viceversa, che i limiti imposti alle società strumentali si estendono anche alle società controllate e costituite con i capitali di queste ultime per le quali trovano applicazione i medesimi vincoli già previsti per le società controllanti<sup>10</sup>.

Le finalità sottese ai divieti posti dall'articolo 13, ovvero la tutela della concorrenza, della par condicio e della libertà di iniziativa economica, fanno sì che risulti necessario prevedere l'estensione non soltanto alle società partecipate direttamente ma anche alle società di terzo grado o di terza generazione, al fine di evitare la creazione preordinata di strutture od organismi volti ad eludere gli obiettivi di tutela posti dal legislatore<sup>11</sup>.

L'inversione di tendenza nei confronti dell'utilizzo dello strumento societario, da parte delle pubbliche amministrazioni, si è concretizzata non appena è risultato evidente come spesso il ricorso al modello societario veniva a costituire un comodo paravento dietro il quale potevano realizzarsi quelle operazioni non realizzabili direttamente dagli enti locali, come le assunzioni di personale, i conferimenti di incarichi e consulenze o le ingenti spese ostacolate dalla necessità del rispetto del patto di stabilità.

Il legislatore è pertanto nuovamente intervenuto e, con la legge finanziaria per l'anno 2008 (L.244/2007), ha stabilito, con l'articolo 3 comma 27, che le pubbliche amministrazioni

---

<sup>9</sup> Consiglio di Stato sez. VI 18/12/2012 n. 6488 in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, adunanza plenaria 04/08/2011 n. 17 in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

<sup>11</sup> Consiglio di Stato sez. V 03/06/2013 n. 3022 in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

non possono costituire o mantenere partecipazioni societarie, con l'unica eccezione delle società che svolgono attività di produzione di beni e servizi strettamente connesse con le funzioni istituzionali degli enti ovvero nella ipotesi nella quale svolgono servizi di interesse generale.

Il successivo comma 28 stabilisce l'onere, per le pubbliche amministrazioni, di adottare una specifica delibera con la quale decidere, sulla base dell'accertamento dei predetti presupposti, se mantenere o dismettere le partecipazioni e la ricognizione delle partecipazioni societarie possedute, secondo quanto previsto dal legislatore, doveva essere attuata entro il termine di trentasei mesi dall'entrata in vigore della legge.

La specifica portata della predetta disposizione normativa è stata ben evidenziata dai successivi interventi della giurisprudenza, costituzionale, amministrativa e contabile, che hanno permesso in primo luogo di respingere i dubbi sulla costituzionalità della predetta norma e, successivamente, di fornire un'interpretazione corrispondente alla volontà espressa dal legislatore.

La Corte Costituzionale ha specificato che la disciplina posta dall'articolo 3, comma 27 deve essere ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, che è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sulla base di quanto disposto dall'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, in quanto trattasi di misure che riguardano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono sull'assetto concorrenziale dei mercati.

Le misure predisposte dal legislatore hanno lo scopo di evitare che taluni soggetti dotati di privilegi possano operare sul mercato, al di fuori dei casi nei quali ciò è strettamente connesso con le finalità istituzionali dagli stessi perseguiti, ovvero qualora ciò si renda necessario per la produzione di servizi di interesse generale con le conseguenti ripercussioni negative discendenti sull'assetto concorrenziale dei mercati.

La riconduzione della materia nell'ambito della tutela della concorrenza rende possibile l'intervento legislativo di carattere dettagliato così come il criterio della prevalenza permette di individuare che alla materia della concorrenza sia riconducibile il nucleo essenziale della disciplina posta con il predetto intervento normativo<sup>12</sup>.

Si è precisato che la corretta applicazione dell'articolo 3, comma 27 comporta che possono costituirsi società solo per il perseguimento di fini istituzionali e che, in assenza di disposizioni specifiche, non possono costituirsi società commerciali il cui campo di attività esuli dall'ambito delle finalità istituzionali dell'ente, al fine di evitare che soggetti dotati di

---

<sup>12</sup> Corte Costituzionale 04/05/2009 n. 148 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

privilegi possano operare nei mercati concorrenziali in contrasto con quanto stabilito dalla disciplina comunitaria (articolo 106 TFUE già articolo 86 TCE).<sup>13</sup>

La delibera di ricognizione delle partecipazioni societarie deve assumere la forma di una delibera motivata attraverso la quale, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 3 della legge 241/90, il consiglio comunale deve esternare le ragioni sulla base delle quali si è deciso di mantenere o di dismettere le partecipazioni detenute.

La giurisprudenza consolidata nel corso degli ultimi anni permette di evidenziare come risulti necessaria una delibera che non si limiti a riportare motivazioni tautologiche prive di elementi sostanziali ma piuttosto deve essere in grado di valutare gli specifici presupposti richiesti al fine di corredare la decisione adottata del necessario supporto motivazionale.

La valutazione operata dal consiglio comunale deve riguardare l'oggetto sociale effettivamente perseguito, e non solamente quello risultante formalmente dagli atti societari, la natura dei servizi offerti e la correlazione con le finalità istituzionali dell'ente, le ragioni ostative alla reinternalizzazione del servizio e quelle che giustificano il mantenimento all'esterno, la situazione economica e patrimoniale della società, il rispetto delle limitazioni di carattere numerico (art. 14, comma 32 dl 78/2010), la necessità di evitare commistioni tra società strumentali e società rivolte alla gestione dei servizi pubblici locali ed il rispetto dei vincoli posti per le società strumentali per effetto del decreto legge 95/2012<sup>14</sup>.

Il legislatore regionale siciliano, con la disciplina contenuta nell'articolo 4, comma 1 della legge n.7/2011, ha stabilito che gli enti locali e le province regionali sono tenuti ad applicare le medesime disposizioni anche in riferimento alle partecipazioni in società, fondazioni, enti, istituzioni ed organismi comunque denominati, con la sola esclusione delle partecipazioni obbligatorie per legge e di quelle che fanno riferimento ai servizi istituzionali.

Un ulteriore intervento normativo, che ha comunque fatto salva la precedente disposizione contenuta nell'articolo 3 della legge 244/2007, ha determinato i parametri quantitativi entro i quali i singoli comuni possono costituire o comunque mantenere le partecipazioni societarie.

L'articolo 14, comma 32 del decreto legge 78/2010 ha così stabilito il divieto, in linea di principio, per gli enti locali con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, di costituire società o comunque di possedere partecipazioni societarie, fatte salve le specifiche eccezioni espressamente contemplate dalla legge, mentre il limite di una singola partecipazione

---

<sup>13</sup> Consiglio di Stato adunanza plenaria 03/06/2011 n.10 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

<sup>14</sup> Corte dei Conti, sezione regionale controllo Lombardia, 27/06/2013 n. 263 in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

societaria viene previsto per gli enti con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti.

In particolare è stato chiarito che la norma presenta il carattere della sanzione nei confronti degli enti le cui società partecipate non presentino bilanci in utile negli ultimi tre esercizi o abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio ovvero riduzioni di capitale per le quali l'ente sia gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

Il divieto di istituire nuove società, viceversa, opera nei confronti di tutti gli enti e la norma incide in modo permanente sul diritto societario in una materia ricompresa nell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato<sup>15</sup>.

Il legislatore, in conformità al mutato indirizzo di carattere restrittivo, aveva anche disposto, con l'articolo 23 bis della legge 133/2008, che il conferimento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica dovesse avvenire, di regola, mediante il ricorso alla gara, al fine di tutelare il principio della concorrenza, della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici.

In realtà lo stesso articolo 23 bis consentiva l'affidamento del servizio anche attraverso il ricorso ad una società mista, nella quale il socio avesse una partecipazione non inferiore al 40%, ed anche attraverso l'affidamento in *house*, qualora l'ente affidasse il servizio a favore di una società a capitale interamente pubblico, rispetto alla quale l'ente fosse in grado di esercitare il c.d. controllo analogo e che svolgesse la propria attività in modo prevalente verso l'ente affidante.

L'articolo 23 bis della legge 133/2008 rimandava una parte della disciplina ad un regolamento di attuazione, che stabiliva l'obbligo, per gli affidamenti di importo superiore ai 200.000 euro, della richiesta del parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e che imponeva all'ente l'adozione di una delibera quadro avente la finalità di verificare la realizzabilità di una gestione effettiva di concorrenzialità dei servizi.

Successivamente tale norma e la relativa regolamentazione attuata è stata caducata per effetto dell'esito della consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011 che, pur espressamente rivolta a contrastare la privatizzazione del servizio idrico, in realtà, a seguito dell'approvazione dello specifico quesito, ha determinato il venir meno dell'articolo 23 bis e della relativa disciplina di attuazione così creando un apparente vuoto normativo che, a seguito

---

<sup>15</sup> Corte Costituzionale 07/06/2012 n. 148 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

del venir meno della disciplina interna, ha comportato la reviviscenza della normativa comunitaria.

Deve a tal proposito evidenziarsi che la disciplina dettata dall'articolo 23 bis e dalle successive norme contenute nel d.p.r. 168/2010, pur nel rispetto delle previsioni normative dettate dal legislatore comunitario, prevedeva ulteriori vincoli e limitazioni che, in ogni caso, la Corte Costituzionale, con la sentenza 325/2010, aveva ritenuto ammissibili in quanto si riconosceva al legislatore nazionale la possibilità di adottare un'interpretazione ancora più stringente delle previsioni adottate in sede comunitaria.

Questa fase transitoria si era conclusa con l'emanazione dell'articolo 4 del decreto legge 138/2011, convertito nella legge 148/2011, che, pur se formalmente emanato al fine di dare attuazione a quanto stabilito con il referendum popolare<sup>16</sup>, sostanzialmente riproponeva la normativa già abrogata per effetto dell'esito della consultazione del 12 e 13 giugno 2011, nella dichiarata esigenza della salvaguardia del principio della concorrenza.

La dubbia legittimità costituzionale di tale nuova disciplina, peraltro posta in discussione fin dall'inizio da numerosi interpreti e studiosi<sup>17</sup>, si è poi concretizzata nella pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo 4 che, con la sentenza 199/2012<sup>18</sup>, è stato ritenuto in contrasto con l'articolo 75 della Costituzione, dal momento che determinava sostanzialmente la vigenza della disciplina abrogata, in contrasto con la volontà espressa a seguito della consultazione referendaria.

La caducazione dell'articolo 4 ha nuovamente comportato la riesplorazione della disciplina comunitaria in attesa di una eventuale nuova disciplina predisposta dal legislatore nazionale.

In riferimento alla disciplina relativa ai servizi pubblici locali, il legislatore è intervenuto, con l'articolo 25 del decreto legge 1/2012, introducendo nella legge 148/2011 l'articolo 3 bis con il quale si stabilisce che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica devono essere organizzati dalle regioni e dalle province autonome attraverso la delimitazione di bacini o ambiti territoriali ottimali in grado di assicurare economie di scala per massimizzare l'efficienza dei servizi.

Successivamente il legislatore è intervenuto con il decreto legge 6 luglio 2012 n.95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, che attua ulteriori misure volte a limitare il ricorso

---

<sup>16</sup> La rubrica così recita “ Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione Europea”

<sup>17</sup> SANDULLI: Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>18</sup> Corte Costituzionale 20/07/2012 n.199 in [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it)

alle partecipazioni societarie da parte delle pubbliche amministrazioni; in particolare l'articolo 4, con specifico riferimento alle società strumentali, prevede, per quelle società che possono vantare un fatturato superiore al 90% per servizi prestati alle pubbliche amministrazioni, in via alternativa, o lo scioglimento delle predette società entro il 31/12/2013 ovvero l'alienazione delle partecipazioni detenute tramite procedure di evidenza pubblica e la contestuale assegnazione del servizio, per un periodo non superiore ai cinque anni, a decorrere dal 01/01/2014.

Il comma 2 prevede espressamente che il mancato ricorso alle modalità indicate al comma 1 determina l'impossibilità, per le predette società, di ricevere affidamenti di servizi ovvero di fruire del rinnovo degli affidamenti ed inoltre i servizi già prestati dovranno essere prodotti dalla stessa amministrazione o acquisiti rispettando la normativa interna e quella comunitaria.

Ulteriori limitazioni vengono dettate dal comma 4 che impone, alle società che gestiscono servizi strumentali, la composizione dei consigli di amministrazione con un numero di membri non superiore a tre, dei quali almeno due devono provenire dall'amministrazione controllante, con l'obbligo per tali membri di riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza.

Il comma 5, lasciando immutate eventuali diverse specifiche disposizioni legislative, detta una disposizione, che riguarda la composizione dei consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, che dovranno essere composti da tre o cinque membri, in ragione della complessità e della rilevanza delle attività svolte.

Il comma 6 regola altresì l'acquisizione di servizi dagli enti di diritto privato, disciplinati dalle disposizioni dettate dall'articolo 13 all'articolo 42 del Codice Civile, stabilendo la necessità del ricorso in via esclusiva alle procedure dettate dalla normativa interna e da quella stabilita in sede comunitaria ed inoltre imponendo la regola per cui l'affidamento di eventuali servizi rende impossibile, per tali enti, ricevere dalle stesse amministrazioni contributi a carico delle finanze pubbliche.

I successivi commi stabiliscono la regola, a decorrere dal 1 gennaio 2014, per le pubbliche amministrazioni, dell'acquisizione di beni e servizi strumentali attraverso procedure concorrenziali (comma 7), mentre l'affidamento diretto potrà avvenire solo a condizione che il valore economico del servizio o dei beni non sia superiore ai 200.000 euro (comma 8).

Un'ulteriore importante regola è quella stabilita dal comma 9, che impone alle società strumentali i medesimi vincoli e le medesime limitazioni alle assunzioni di personale che sono già a carico delle amministrazioni controllanti.

Deve ancora evidenziarsi che, grazie alla previsione contenuta nell'articolo 6 del medesimo decreto, viene rafforzata la trasparenza e la visibilità dei dati attinenti alle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, dal momento che si è disposto l'ampliamento dell'obbligo di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica con il riferimento anche alle associazioni, fondazioni, aziende speciali, agenzie e a tutte le ulteriori forme di partecipazioni non costituenti società o consorzio.

La previsione originaria, contenuta nell'articolo 1, comma 587 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, assurge, nel testo modificato dall'articolo 6 del d.l. 95/2012, a principio fondamentale ai fini del coordinamento della finanza pubblica per consentire il rispetto degli obblighi discendenti dai parametri fissati per il rispetto del patto di stabilità e crescita a livello europeo.

Un'ulteriore importante disposizione viene dettata dal comma 4 dell'articolo 6, che impone agli enti locali l'allegazione al rendiconto di gestione di una nota informativa nella quale devono trovare indicazione i debiti ed i crediti reciproci tra ente e società partecipate.

Tale documento, che deve essere asseverato dai rispettivi organi di revisione, potrà evidenziare eventuali discordanze che dovranno essere, entro il termine dell'esercizio finanziario, oggetto di apposita riconciliazione delle relative partite debitorie e creditorie ad opera del Comune o della Provincia interessata.

Tale norma assume una rilevante importanza al fine di chiarire, come si evidenzia spesso nei rapporti tra partecipate ed enti locali, le incertezze che riguardano i rapporti debito – credito tra gli enti locali e gli organismi partecipati.

L'articolo 9 stabilisce un'ulteriore importante regola affermando la necessità della soppressione o dell'accorpamento di tutti quegli organismi, che svolgono funzioni fondamentali per l'ente o funzioni amministrative anche in forma strumentale, con l'espressa previsione che il mancato intervento degli enti determina, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, la soppressione ex lege e la nullità conseguente degli eventuali atti adottati successivamente.

Il comma 6 prevede il divieto, per gli enti locali, di costituzione di organismi comunque denominati per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e delle funzioni amministrative sulla base di quanto disposto dall'articolo 118 della Costituzione, mentre il comma 7 mantiene

salva la specifica disciplina dettata dall'articolo 14 comma 32 del d.l. 78/2010 in materia di partecipazioni societarie degli enti.

Deve tuttavia rilevarsi che la disciplina contenuta nel decreto legge 95/2012 è stata oggetto di numerose questioni di costituzionalità sollevate, nei confronti del legislatore statale, dalle singole regioni a difesa delle proprie prerogative.

La Corte Costituzionale, con una prima sentenza<sup>19</sup> è intervenuta accogliendo parzialmente le censure di illegittimità costituzionale del decreto legge 95/2012, in particolare determinando la caducazione dell'articolo 4, commi 1, 2, 3 (secondo periodo), 3 sexies e 8, dal momento che le amministrazioni locali si vedono sottratta la possibilità di scegliere la modalità organizzativa più idonea per lo svolgimento di attività di produzione di beni e servizi pur se strumentali all'attività dell'ente, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 117, comma 4 della Costituzione che garantisce l'autonomia organizzativa delle regioni.

La Corte Costituzionale precisa ulteriormente, che pur essendo sussistenti esigenze di contenimento della spesa pubblica che possono legittimare interventi volti a favorire il coordinamento della finanza pubblica, si rende necessario operare, nei casi di competenza riservata alle regioni, con interventi del legislatore statale volti a determinare solo disposizioni di principio, riservando al legislatore regionale la possibilità di predisporre la disciplina di dettaglio, contrariamente a quanto avvenuto con le predette norme.

La stessa sentenza precisa, per le regioni ad autonomia speciale, che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle medesime regioni non sono fondate dal momento che, in forza dell'articolo 24 bis del decreto legge 95/2012, si deve ritenere esclusa la diretta applicazione delle disposizioni contenute nel predetto decreto in quanto l'applicazione delle norme dovrà avvenire nel rispetto delle previsioni contenute negli statuti speciali e in conformità al principio consensualistico che deve essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni speciali.

Con una successiva sentenza<sup>20</sup> la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4 nella parte in cui prevede che, decorsi nove mesi dall'approvazione del decreto legge, vengono soppressi in modo indistinto tutti gli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite dalle province e dai comuni senza che questi siano sufficientemente individuati.

---

<sup>19</sup> Corte Costituzionale 23/07/2013 n.229 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>20</sup> Corte Costituzionale 24/07/2013 n.236 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Peraltro, rileva la Corte, tale caducazione automatica prevista dal comma 4 mal si concilia con l'articolata procedura di ricognizione disciplinata dai commi 2 e 3 ed inoltre determina il rischio di far venir meno funzioni fondamentali tra quelle originariamente proprie degli enti locali interessati.

In riferimento alle regioni a statuto speciale la sentenza ribadisce la necessità, in forza dell'articolo 24 bis del decreto, che l'attuazione delle norme del decreto debba essere svolta nel rispetto delle norme contenute negli statuti privilegiando il ricorso all'impiego di meccanismi concordati tra il legislatore statale e quello regionale.

Un ulteriore e successivo intervento normativo si è avuto con il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, che ha introdotto nel TUEL l'articolo 147 quater con il quale si dispone un'articolata disciplina al fine di consentire, da parte dell'ente, i controlli sulle società partecipate.

L'ente, sulla base della predetta norma, dovrà predisporre, attraverso un idoneo sistema informativo, un controllo sugli obiettivi gestionali programmati dall'ente per le partecipate, verificare i rapporti finanziari tra l'ente e le società, valutare la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle partecipate, controllare l'attuazione del contratto di servizio ed il livello qualitativo dei servizi offerti, oltre che assicurarsi del rispetto delle norme di legge che pongono i vincoli di finanza pubblica.

Gli obiettivi programmati devono inoltre essere costantemente monitorati attraverso un periodico controllo rivolto sia all'analisi dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati (controllo di efficacia) sia valutando i possibili squilibri economico finanziari anche in relazione alle possibili ripercussioni per il bilancio dell'ente (controllo di efficienza).

Il comma 4 stabilisce le regole del consolidamento del bilancio, che pertanto unisce i risultati complessivi della gestione dell'ente e delle aziende partecipate secondo la competenza economica, mentre il comma 5 riserva l'applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 147 quater agli enti locali con popolazione superiore ai 100.000 abitanti in fase di prima applicazione e, a decorrere dal 2015, agli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Deve inoltre essere evidenziata la rilevanza del comma 3 dell'articolo 147 quinquies, che disciplina il controllo sugli equilibri finanziari degli enti stabilendo che tale controllo, demandato ai soggetti indicati al comma 1, dovrà anche valutare gli effetti finanziari che si producono, per l'ente, in riferimento all'andamento gestionale degli organismi partecipati.

Infine, per quel che riguarda specificamente il settore dei servizi pubblici locali, ulteriori disposizioni sono contenute nel decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, che, all'articolo 34, comma 20, prevede, per i servizi pubblici locali a rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e un'adeguata informazione alla collettività con l'obbligo per l'ente affidante di procedere all'affidamento del servizio, previa redazione di apposita relazione, da pubblicare sul sito internet dell'ente, all'interno della quale devono essere esposte le ragioni ed i presupposti alla base delle modalità dell'affidamento nel rispetto della normativa comunitaria, con l'espressa indicazione dei contenuti che caratterizzano gli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale posti a carico degli affidatari del servizio.

Il successivo comma 21 fissa il limite del 31 dicembre 2013 relativamente agli affidamenti già esistenti con l'obbligo, entro la suddetta data, del necessario adeguamento alla normativa europea e con la predisposizione della relazione da pubblicare sul sito internet.

Con riferimento ai servizi pubblici locali risulta interessante, anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale interna e delle elaborazioni rese in sede comunitaria, considerare le attuali opzioni a disposizione degli enti locali per l'affidamento del servizio.

Le tre opzioni che rimangono a disposizione dell'ente per l'affidamento del servizio pubblico locale a rilevanza economica sono l'affidamento del servizio tramite pubblica gara, il ricorso al modello della società mista pubblico-privata o l'affidamento in *house*.

La prima modalità, che dovrebbe costituire la modalità ordinaria, si concretizza nella scelta dell'affidatario attraverso il ricorso a procedure di natura competitiva ad evidenza pubblica.

La possibilità della costituzione di una società mista pubblico-privata è ormai ritenuta ammissibile a condizione che il socio privato venga individuato attraverso una procedura competitiva, che allo stesso venga riservata una quota non inferiore al 40% e che la relativa gara per l'individuazione del socio sia estesa anche ai compiti operativi allo stesso affidati precisando tuttavia che, per tale tipo di selezione, deve comunque essere esclusa ogni forma di rinnovo o proroga e che, alla scadenza, si impone la necessità di una nuova selezione.

La giurisprudenza comunitaria ha così espresso il proprio favore verso le forme di partenariato pubblico privato che sono in grado di offrire alle strutture pubbliche l'ausilio di conoscenze e mezzi, non solo economici, che possono consentire la realizzazione di obiettivi non perseguibili con l'utilizzo esclusivo delle risorse pubbliche.

Questo orientamento favorevole si è anche manifestato, con riferimento alle società miste, non richiedendo, come sostenuto da una parte della giurisprudenza amministrativa<sup>21</sup>, la doppia gara ovvero ritenendo sufficiente la gara o meglio la procedura ad evidenza pubblica solo per l'individuazione del socio con compiti operativi senza la necessità di una successiva gara per l'affidamento del servizio<sup>22</sup>.

Infine si ritiene possibile il ricorso all'affidamento in *house* in tutte quelle ipotesi nelle quali il servizio viene affidato ad una struttura che risulti di proprietà esclusiva pubblica, sulla quale viene esercitato il c.d. controllo analogo e che svolge la parte prevalente della propria attività a favore dell'ente affidante<sup>23</sup>.

La giurisprudenza comunitaria e anche la giurisprudenza amministrativa hanno successivamente chiarito i presupposti per la legittimità dell'affidamento in *house* configurando uno schema che prevede un rapporto assai stringente assimilabile al rapporto di delegazione interorganica.

Inoltre gli interventi giurisprudenziali successivi<sup>24</sup> hanno consentito di puntualizzare che non risulta sufficiente il possesso esclusivo delle quote di azionariato in capo all'amministrazione pubblica ma devono altresì riconoscersi all'affidante poteri e prerogative non ordinarie ovvero diversi da quelli che si riconoscono ai sensi del Codice Civile e piuttosto capaci, viceversa, di manifestare un sostanziale potere di indirizzo ed influenza sulle decisioni più importanti e strategiche nella vita della società (c.d. controllo analogo).

Un ulteriore requisito posto in evidenza dalla giurisprudenza è quello correlato alla necessità di escludere la partecipazione, nella compagine azionaria, di quote in capo ai privati in quanto si è ritenuto che la presenza di soci privati configurerebbe una società mista costituita senza il rispetto del ricorso alle procedure competitive per l'individuazione del socio e inoltre la presenza di una quota privata escluderebbe la possibilità di configurare quella relazione di carattere interorganico che deve comunque caratterizzare l'affidamento in *house*.

Il presupposto del controllo analogo, così interpretato dalla giurisprudenza comunitaria e da quella amministrativa, non riesce con facilità ad integrarsi con la disciplina dettata dal Codice Civile per le società per azioni rispetto alle quali, soprattutto dopo la riforma del diritto societario, non è ammissibile un controllo invasivo del socio sull'amministrazione.

---

<sup>21</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia 27/10/2006 n. 589 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

<sup>22</sup> Corte Giustizia 15/10/2009 in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>23</sup> Corte Giustizia 18/11/1999 (sentenza Teckal) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>24</sup> Corte Giustizia 11/01/2005 e Corte Giustizia 13/10/2005 in [www.giurisprudenziamministrativa.it](http://www.giurisprudenziamministrativa.it)

Il riconoscimento di poteri e prerogative, tali da configurare un vero e proprio controllo analogo, si concilia viceversa più facilmente con il regime che è proprio delle società a responsabilità limitata in forza del quale il socio mantiene rilevanti poteri di intervento e di controllo sulla gestione della società.

Si deve infine rammentare che la giurisprudenza comunitaria ha ripetutamente affermato che l'affidamento in *house* presuppone, quale ulteriore requisito, che la società affidataria svolga la propria attività in modo assolutamente prevalente nell'ambito territoriale di competenza dell'ente affidante ed ha altresì ritenuto ammissibile configurare il controllo analogo pur in presenza di un azionariato pubblico con il possesso di quote in capo a più enti locali.

Peraltro tale ultima interpretazione della Corte di Giustizia ha mitigato il rigore interpretativo in ordine ai presupposti richiesti ai fini del riconoscimento del controllo analogo dal momento che si è stabilito che la condizione ostativa dell'apertura al capitale privato può essere presa in considerazione solo qualora sussiste una prospettiva concreta, determinata e a breve termine così da configurare un ostacolo per l'individuazione dell'istituto.

Deve anche rilevarsi, come opportunamente evidenziato nei più recenti arresti giurisprudenziali, che il modello dell'affidamento in *house* non può più essere considerato un'opzione di carattere eccezionale, a disposizione dell'ente pubblico al ricorrere di determinate condizioni, ma piuttosto una delle opzioni liberamente preferibile dall'amministrazione pubblica per la conduzione di un servizio pubblico locale<sup>25</sup>.

Si precisa in maniera ancora più esplicita che l'ordinamento interno non indica un modello preferibile ma riserva la scelta concreta al singolo ente affidante che, nell'esercizio della propria discrezionalità, valuterà innanzitutto comparativamente tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, considererà ulteriormente il modello da ritenere più efficiente ed economico fornendo infine un'adeguata motivazione sorretta da una congrua istruttoria<sup>26</sup>.

Tali orientamenti sono anche avvalorati dagli ultimi indirizzi espressi in sede sovranazionale, da ultimo ben compendiate nel parere del comitato economico e sociale europeo del 26/04/2012, con il quale si afferma che le autorità nazionali sono libere di stabilire i criteri di aggiudicazione più adeguati all'obiettivo del contratto senza avere alcun obbligo di liberalizzare o esternalizzare i servizi di interesse economico generale.

---

<sup>25</sup> TAR Campania 11/04/2013 n.1925 in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

<sup>26</sup> TAR Lombardia Brescia 11/06/2013 n. 558 in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

Deve peraltro rilevarsi che la tendenza appena descritta viene per certi versi contraddetta dall'articolo 25, comma 1 del decreto legge 24 gennaio 2012 n.1, convertito dalla legge 24 marzo 2012 n. 27, con il quale il legislatore, in relazione a quanto stabilito dall'articolo 20 della legge 15 luglio 2011 n. 111, stabilisce un meccanismo di premialità correlato all'affidamento dei servizi pubblici attraverso le procedure di evidenza pubblica smentendo così il percorso evolutivo fin qui delineato, avuto riguardo agli ultimi indirizzi espressi sia in sede nazionale che in sede comunitaria.

La predetta disposizione sottoposta al vaglio della Corte costituzionale è stata ritenuta legittima con la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale come proposta<sup>27</sup>.

Il legislatore è intervenuto da ultimo con l'emanazione del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125, con l'obiettivo di realizzare interventi volti a razionalizzare e rendere più efficiente l'amministrazione pubblica.

L'articolo 2, comma 10 del decreto 101 assoggetta tutte le amministrazioni censite dall'Istat, ai sensi della legge 196/2009, alle disposizioni previste dall'articolo 60 del decreto legislativo 165/2001.

Pertanto, per effetto delle modifiche contenute nel comma 3 dell'articolo 60, a partire dal 2014 tutte le società pubbliche, con esclusione delle società quotate, e le aziende che producono servizi di pubblica utilità dovranno comunicare annualmente al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Ministero dell'Economia il costo del personale utilizzato.

L'articolo 3, commi 2, 3 e 4 consentiva, nel testo originario del decreto, successivamente modificato in sede di conversione, alle società pubbliche, ad esclusione delle società quotate, di poter concordare, anche senza il consenso del lavoratore, la realizzazione di processi di mobilità del personale, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, nelle ipotesi nelle quali per talune società fosse necessario procedere all'avvio di procedure di assunzione di nuovo personale (comma 3) ovvero nelle ipotesi nelle quali si potessero ravvisare situazioni di eccedenza di personale o il superamento della percentuale posta dall'articolo 76 comma 7 della legge 133/2008.

I successivi commi della disposizione appena esaminata consentivano la ricollocazione del personale, ove possibile, nella medesima società ovvero la ricollocazione nell'ambito di società collocate nel medesimo territorio regionale ovvero secondo quanto previsto dal comma 6 anche nel territorio di altre regioni.

---

<sup>27</sup> Corte Costituzionale 20/03/2013 n.46 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Ma anche tali ultime disposizioni sono venute meno per effetto delle modifiche apportate al testo normativo in sede di conversione del decreto legge mentre viceversa è stata introdotta una nuova disposizione, contenuta nell'articolo 3 bis, con la quale, al fine di consentire il perseguimento dell'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, si prevede la possibilità di potere ottenere la revisione dei contratti di servizio stipulati con le società, con esclusione di quelle quotate, con la relativa riduzione del prezzo a carico delle amministrazioni pubbliche.

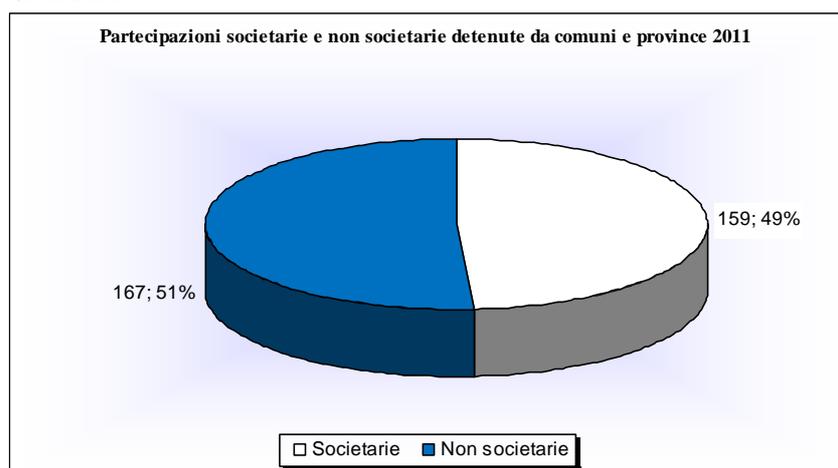
## CAPITOLO IV. LE PARTECIPAZIONI DETENUTE DAI COMUNI E DALLE PROVINCE.

I dati ricavati dalle fonti informative richiamate nei precedenti capitoli evidenziano, alla data del 31 dicembre 2011, un numero complessivo di partecipazioni detenute dai comuni capoluoghi di provincia e dalle province regionali pari a 326, di cui 159 partecipazioni in società e 167 partecipazioni in organismi di diversa natura.

Si deve precisare che il dato sopra esposto si riferisce al numero delle singole partecipazioni detenute dagli enti oggetto dell'indagine e pertanto non coincide con il numero totale delle società e degli organismi partecipati in considerazione della possibilità che lo stesso organismo sia partecipato da più enti.

Gli organismi partecipati, al netto delle partecipazioni plurime, sono stati rilevati nel numero complessivo di 241 di cui 126 società e 115 organismi non societari.

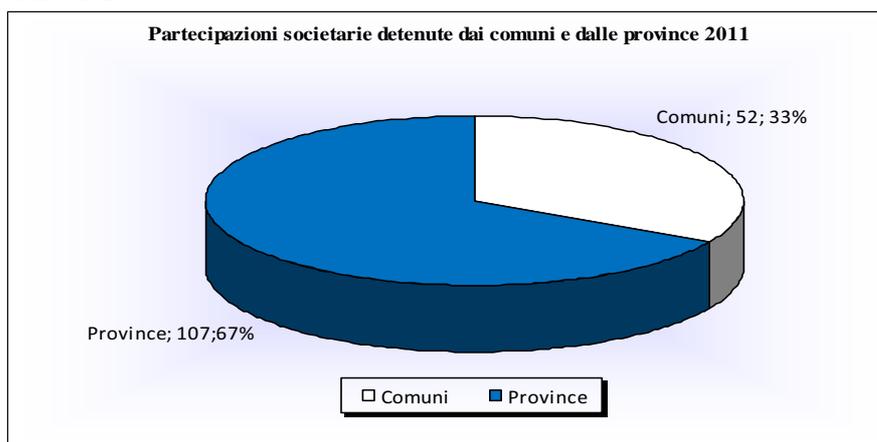
Grafico n. 1



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le 159 partecipazioni societarie risultanti alla data del 31 dicembre 2011, comprendono 52 partecipazioni detenute dai comuni e 107 partecipazioni delle province regionali che, in termini assoluti, evidenziano, con la presenza di un numero più che raddoppiato di partecipazioni societarie, il più frequente ricorso a tali organismi per lo svolgimento di funzioni di interesse da parte delle amministrazioni provinciali.

Grafico n. 2



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

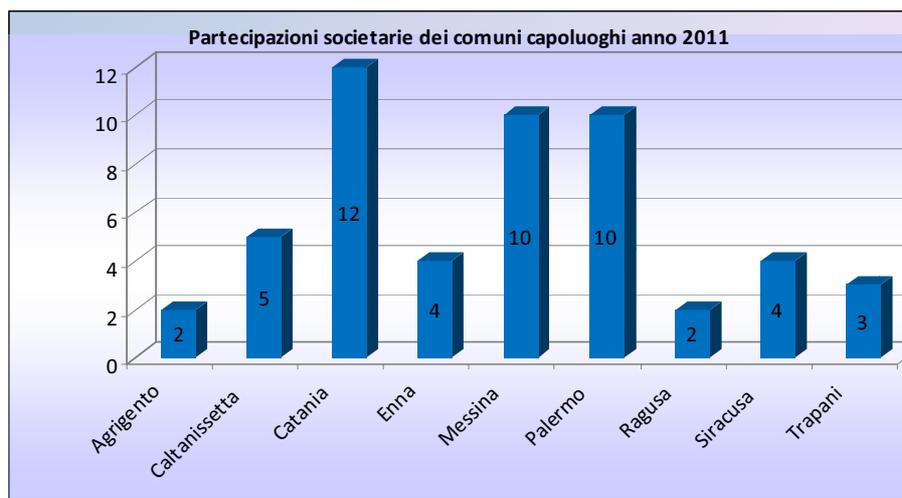
Le 159 partecipazioni societarie sopra evidenziate corrispondono, in ragione delle partecipazioni plurime, a 126 società iscritte al Registro delle Imprese alla medesima data del 31 dicembre 2011, di cui 70 in attività e 56 in liquidazione.

In particolare la partecipazione dei soci pubblici evidenzia 24 società partecipate da un solo comune, 72 da una sola provincia, 27 da un comune e da una provincia, 1 da un comune e due province e 2 da tre province.

Le partecipazioni dismesse nel corso del 2011 sono state 6, 4 delle quali in conseguenza dello scioglimento, mentre di contro 4 nuove partecipazioni sono state acquisite nel medesimo anno per effetto della costituzione di 2 nuovi organismi societari partecipati da comuni e province.

I grafici seguenti riportano il numero di partecipazioni societarie detenute, rispettivamente, da ciascun comune capoluogo e da ciascuna provincia regionale.

Grafico n. 3



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 4



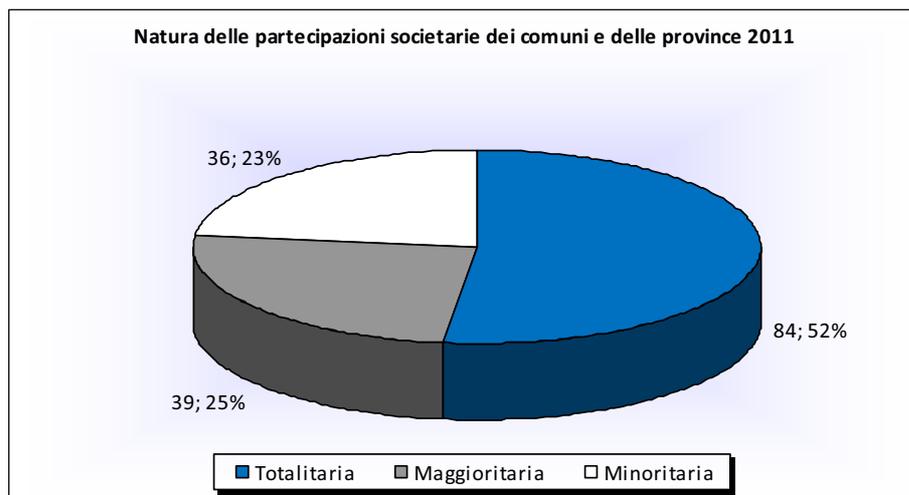
Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il maggior numero di partecipazioni si rileva nei comuni e nelle province di maggiori dimensioni demografiche; difatti le partecipazioni dei comuni di Catania (12), Palermo (10) e Messina (10) costituiscono oltre il 60 per cento del totale delle partecipazioni comunali.

Analogamente le partecipazioni delle stesse province di Catania (23), Messina (20) e Palermo (15) sono più della metà di quelle detenute dalle rimanenti province regionali.

La misura della partecipazione degli enti al capitale sociale porta ad evidenziare che 84 sono le partecipazioni detenute in società totalmente pubbliche, 39 quelle in società miste a partecipazione pubblica maggioritaria e 36 in società a partecipazione pubblica minoritaria.

Grafico n. 5



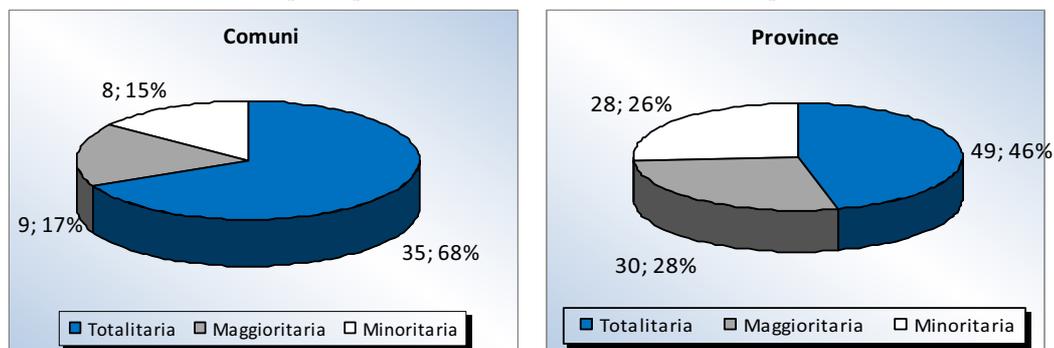
Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le partecipazioni in società il cui capitale è detenuto solo da enti pubblici si riscontra maggiormente nei comuni, nei quali esse costituiscono il 68 per cento del totale.

Il dato si spiega in ragione del frequente utilizzo da parte dei comuni del modulo societario nella forma dell'affidamento "in house" per la gestione dei servizi pubblici locali.

Più elevata risulta, di contro, rispetto a quella riscontrata nei comuni, la partecipazione delle province a società miste, rilevata nella misura complessiva del 54 per cento.

Grafici nn. 5 e 6 Natura delle partecipazioni societarie distinte tra i comuni e le province ( anno 2011)

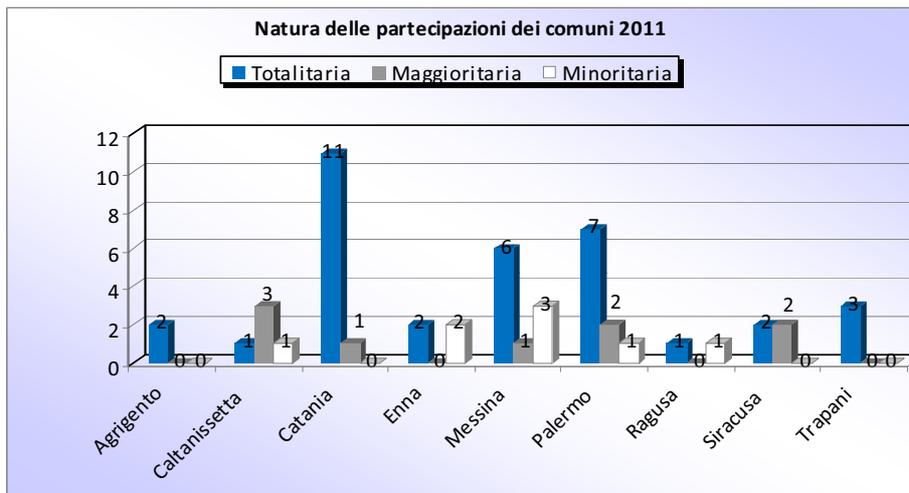


Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Merita di essere segnalato, anche ai fini di eventuali analisi sull'opportunità del mantenimento di partecipazioni societarie nei sempre più ristretti limiti imposti dal vigente quadro normativo, il numero di partecipazioni inferiori al 10 per cento del capitale sociale, che risultano pari a 15 di cui 4 detenute da comuni e 11 da province

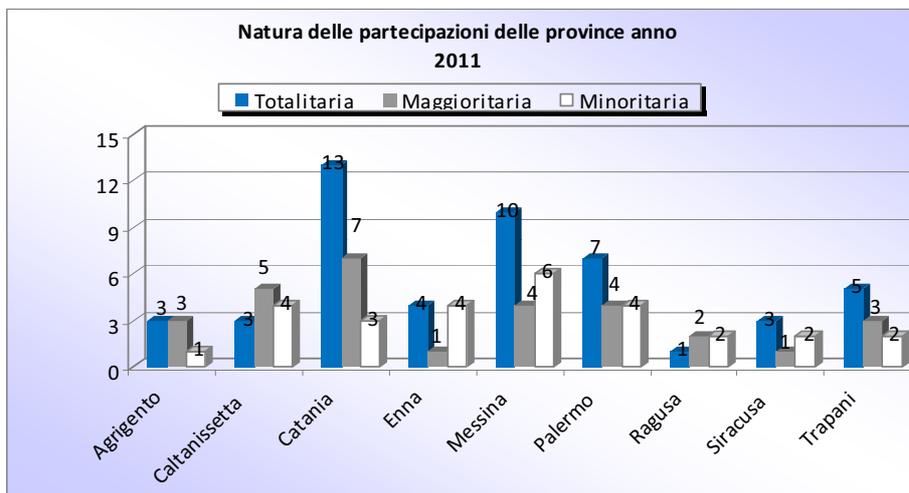
Quanto sopra esposto trova conferma nella distribuzione delle partecipazioni tra i comuni e le province che emerge dai grafici di seguito riportati.

Grafico n. 7



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

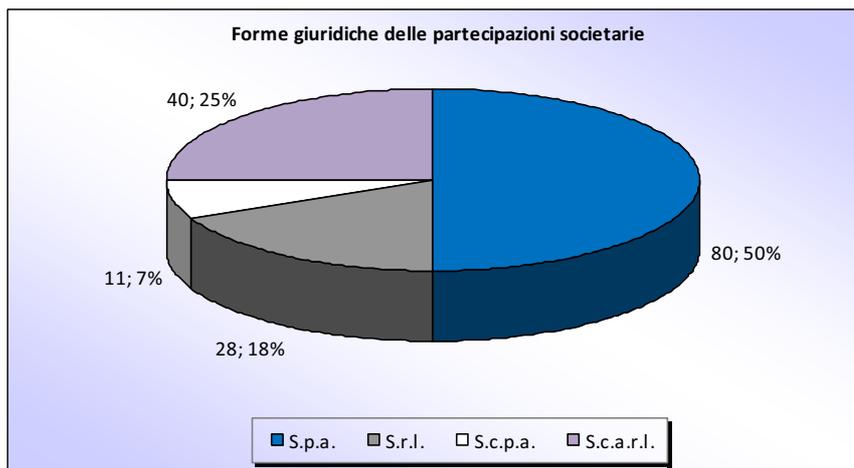
Grafico n. 8



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La forma giuridica prevalente, tra le partecipazioni in esame, è quella della società per azioni (80) seguita dalla società consortile a responsabilità limitata (40), dalla società a responsabilità limitata (28) e dalla società consortile per azioni (11).

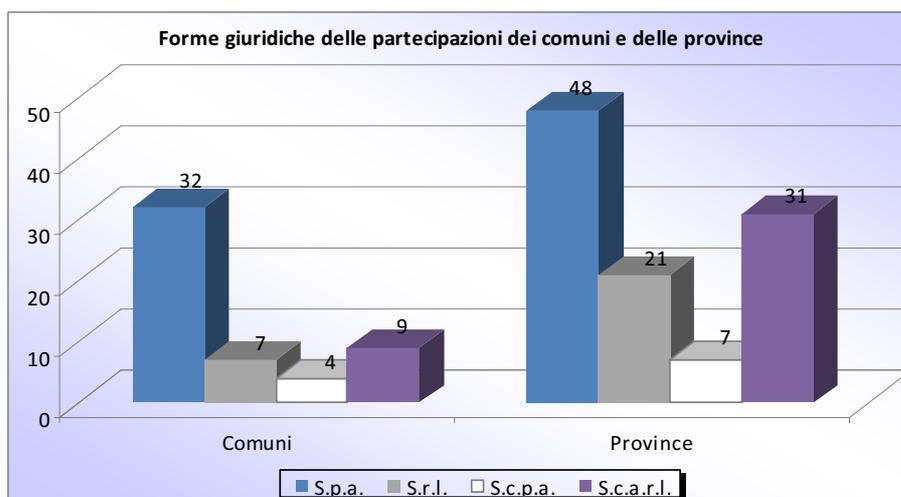
Grafico n. 9



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La società per azioni appare la forma maggiormente impiegata sia nei comuni che nelle province e, in queste ultime, si accompagna al ricorso assai frequente alle partecipazioni in organismi costituiti nella forma di società consortili.

Grafico n. 10



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Si espongono di seguito i dati rilevati sulle tipologie di attività esercitate dalle società in esame, desunte dalle descrizioni degli oggetti sociali riportate nei singoli statuti.

Si precisa al riguardo che si è ritenuto di adottare una classificazione delle predette attività, quantunque non coincidente con la classificazione ATECO<sup>28</sup> utilizzata dall'ISTAT per le rilevazioni statistiche ufficiali, comunque in grado di consentire un'analisi maggiormente

<sup>28</sup> La classificazione delle attività economiche ATECO (ATtività ECONomiche) è una tipologia di classificazione adottata dall'Istituto Nazionale di Statistica italiano (ISTAT) per le rilevazioni statistiche nazionali di carattere economico.

dettagliata e più rispondente alle finalità della presente indagine, anche con riferimento alla restrittiva legislazione introdotta di recente in materia per talune categorie di società proprio in ragione della natura dell'attività.

Le diverse attività economiche riscontrate sono state quindi ricondotte alle seguenti tipologie:

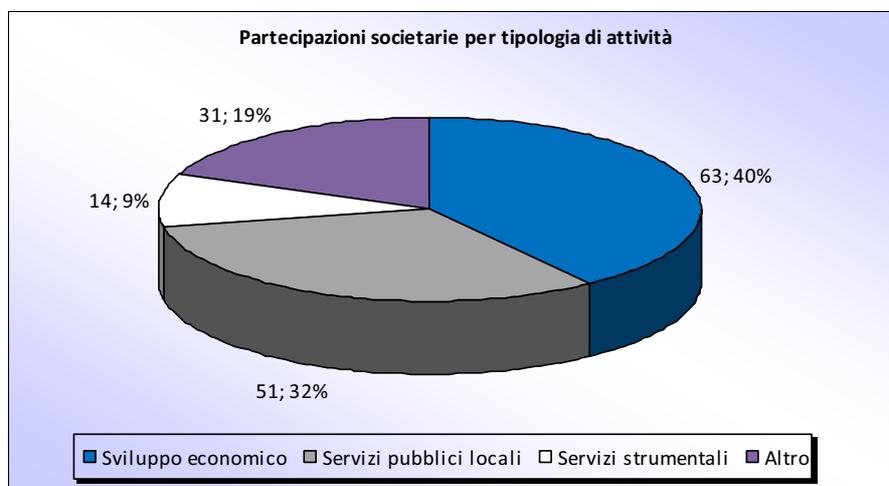
1. Servizi pubblici locali;
2. Servizi strumentali con riferimento ad attività prestate in via esclusiva e prevalente a favore dell'ente (o degli enti) pubblico socio;
3. Servizi connessi alla promozione economica e allo sviluppo del territorio.
4. Altri Servizi (comprendenti i servizi rivolti alla attività di gestione del patrimonio immobiliare, allo svolgimento di attività artistiche, culturali e sportive, all'attività di realizzazione e gestione di opere pubbliche e all'attività di vigilanza).

Si è ritenuto peraltro opportuno distinguere all'interno della categoria generica dei servizi pubblici locali tra:

- a. Servizi di igiene ambientale e di trattamento, raccolta e gestione dei rifiuti;
- b. Servizi idrici;
- c. Servizi di fornitura di energia elettrica o gas;
- d. Servizi di trasporto.

La classificazione per settore di attività permette di rilevare la presenza di 63 partecipazioni in società che operano nel settore dello sviluppo economico e della promozione del territorio mentre, nel settore specifico dei servizi pubblici locali, si riscontra la presenza di 51 partecipazioni e di 14 partecipazioni in società strumentali.

Grafico n. 11

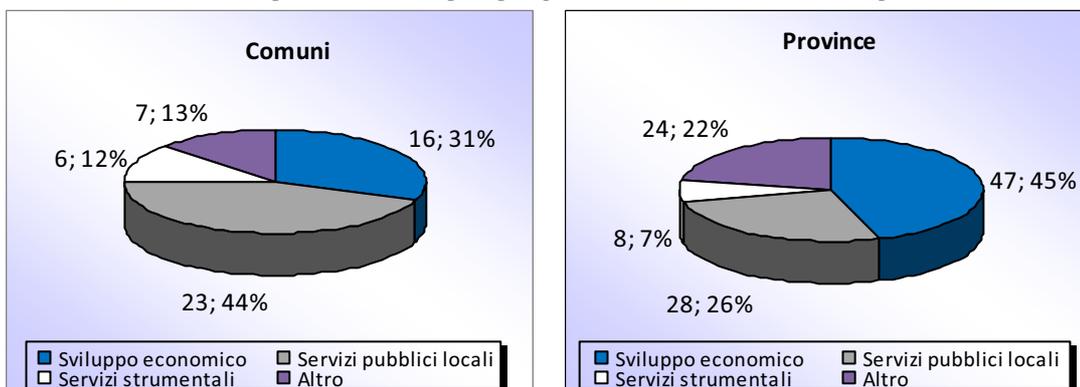


Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le partecipazioni nelle società di fornitura di servizi pubblici locali si riscontrano maggiormente nei comuni, nei quali le 23 partecipazioni costituiscono il 44 per cento del totale, mentre, nelle province, le partecipazioni in dette società sono pari percentualmente al 26 per cento.

Viceversa appare rilevante la partecipazione delle province nelle società dirette a promuovere lo sviluppo del territorio che risultano pari al numero di 47.

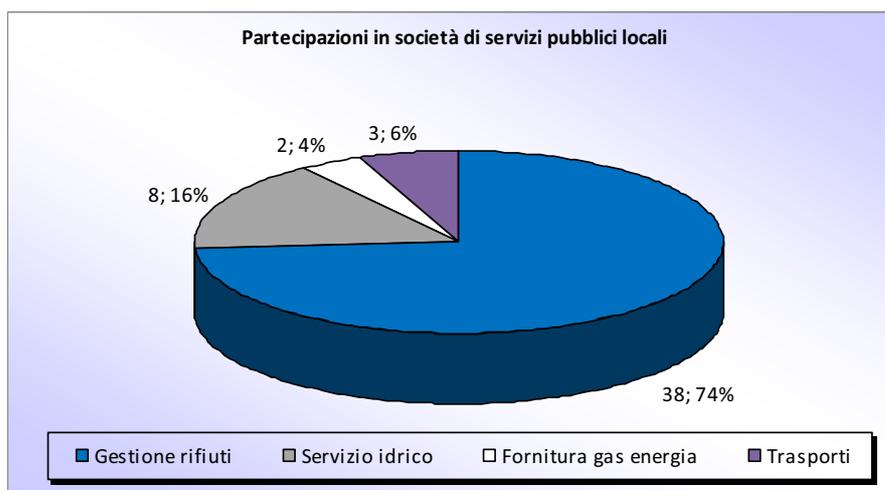
Grafici nn. 12 e 13: Partecipazioni societarie per tipologia di attività distinte tra comuni e province



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Con specifico riferimento alla categoria generale dei servizi pubblici locali il numero maggiore di partecipazioni si riscontra nelle società di gestione dei rifiuti, seguite da quelle dirette a fornire i servizi idrici (8), i trasporti (3), e la fornitura di energia elettrica/gas (2).

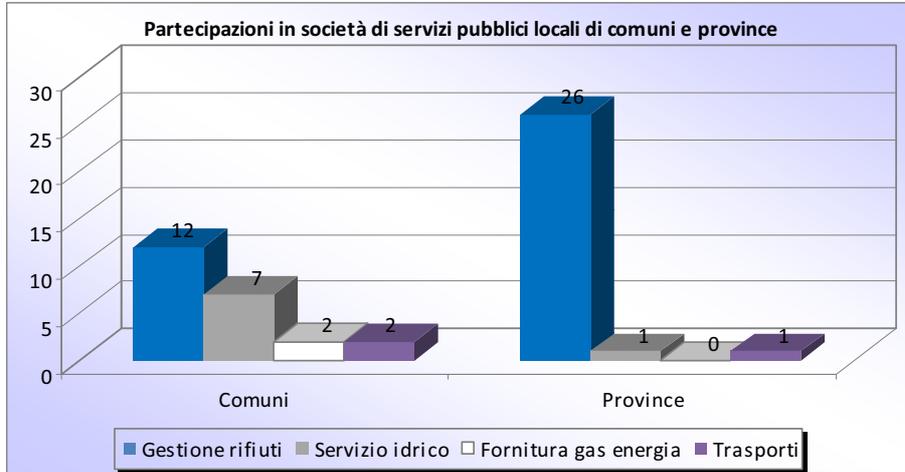
Grafico n. 14



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le partecipazioni nelle società di gestione dei rifiuti, in particolare, sono ripartite tra comuni (12) e province (26), mentre le altre società nel settore dei servizi pubblici locali risultano partecipate quasi esclusivamente dai comuni.

Grafico n. 15

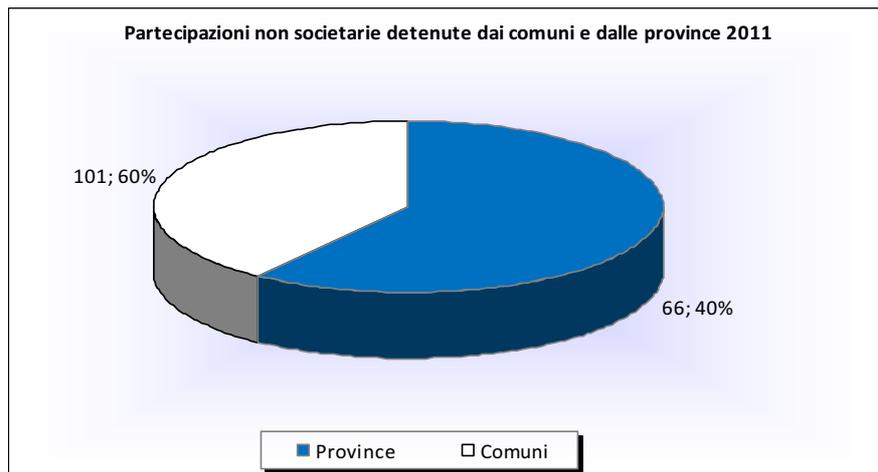


Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le partecipazioni in organismi aventi natura diversa da quella societaria, rilevate nel numero complessivo di 167, sono ripartite tra i comuni e le province regionali nella misura rispettivamente di 66 e 101.

I singoli organismi rilevati, al netto delle partecipazioni plurime, sono invece 115.

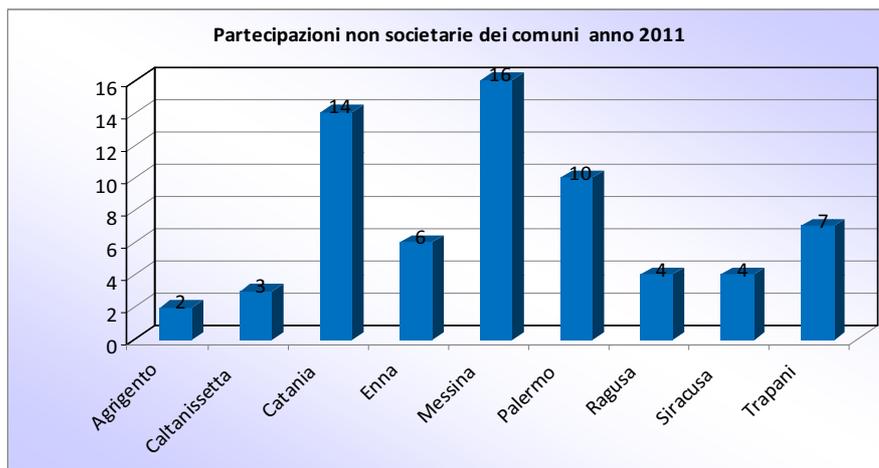
Grafico n. 16



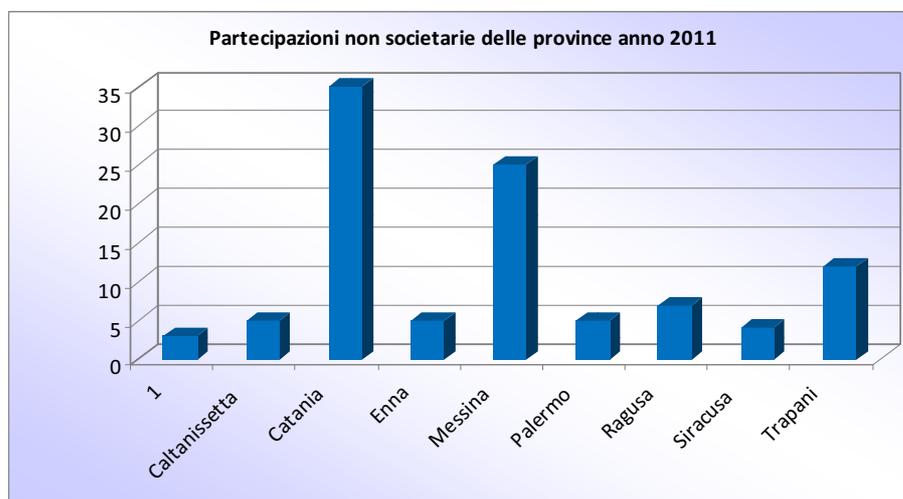
Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I grafici seguenti riportano il numero di partecipazioni non societarie detenute, rispettivamente, da ciascun comune capoluogo e da ciascuna provincia regionale.

Grafico n. 17



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana  
Grafico n. 18



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Come già riscontrato per le partecipazioni societarie anche le partecipazioni negli altri organismi si riscontrano in maggior numero negli enti di maggiore dimensione.

I comuni di Catania, Messina e Palermo hanno dichiarato di detenere rispettivamente 14, 16 e 10 partecipazioni in organismi non societari.

Le 35 partecipazioni dichiarate dalla provincia di Catania e le 25 della provincia di Messina superano di gran lunga il numero delle partecipazioni riscontrate nelle altre province, nelle quali le partecipazioni sono numericamente comprese tra le 3 della provincia di Agrigento e le 12 della provincia di Trapani.

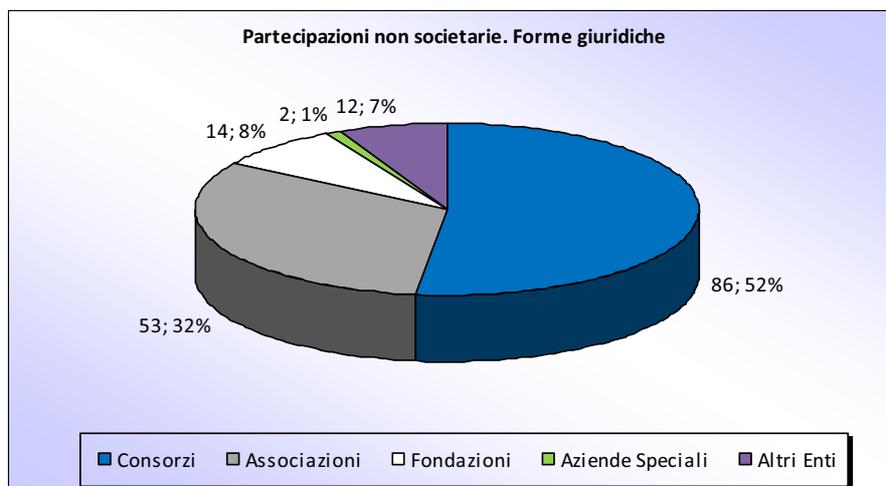
Risulta meritevole di particolare interesse la rilevazione delle forme giuridiche degli organismi non societari, dal momento che attraverso di essi sono gestite anche attività

economiche di notevole rilevanza e di non trascurabile incidenza per le finanze degli enti locali.

La rappresentazione del fenomeno, evidenziata in termini generali dal grafico seguente, vede gli enti oggetto dell'indagine detenere 86 partecipazioni in consorzi (52 per cento), 53 in associazioni (32 per cento) e 14 in fondazioni (8 per cento).

Si riscontrano inoltre due partecipazioni in aziende speciali e 12 partecipazioni in enti di diversa natura.

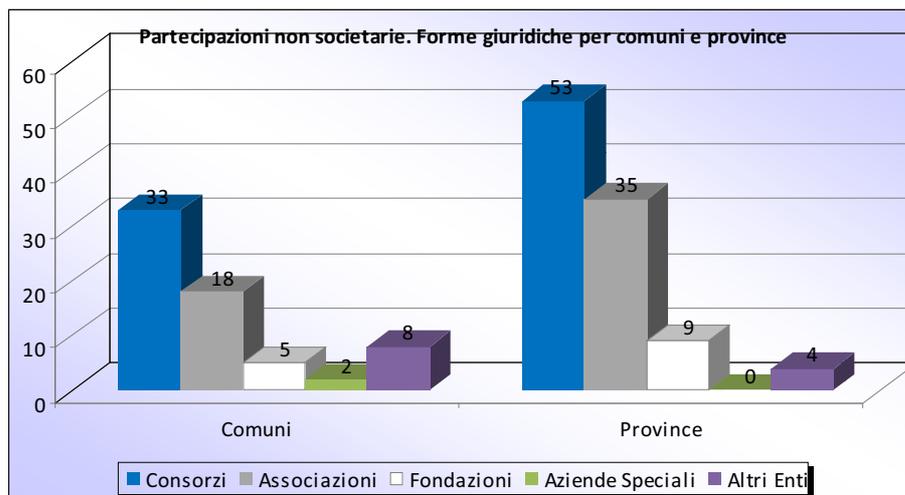
Grafico n. 19



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

L'incidenza percentuale delle forme giuridiche sul totale delle partecipazioni non societarie si mantiene pressoché inalterata anche nella distribuzione delle stesse tra tutti i comuni e tutte le province, nelle quali l'organismo maggiormente utilizzato rimane il consorzio seguito dall'associazione.

Grafico n. 20



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le partecipazioni nei consorzi, rilevate nel numero di 33 unità per i comuni (pari a circa il 50 per cento del totale) e di 53 per le province (53 per cento) evidenziano quale tipologia più ricorrente quella dei consorzi pubblici o a partecipazione pubblica e privata, previsti da specifiche disposizioni legislative per finalità di pubblico interesse, come i consorzi costituiti per lo sviluppo delle aree industriali (ASI), i consorzi per la gestione del servizio idrico e i consorzi realizzati per la costituzione ed il mantenimento delle sedi universitarie.

I comuni e le province partecipano rispettivamente a 18 e 35 associazioni di diversa natura, che corrispondono al 27 e al 34 per cento delle partecipazioni rilevate per ciascuna tipologia di ente.

La partecipazione alle associazioni, che si riscontra in maniera più ricorrente nel comune di Messina (10 partecipazioni) e nelle province di Messina (16) e di Catania (12), risulta prevalentemente giustificata dalla volontà di privilegiare strutture ed organismi in grado di accomunare gli enti pubblici aventi medesime finalità istituzionali.

Così risulta possibile individuare partecipazioni a strutture associative prevalentemente caratterizzate dal rilievo della natura pubblica del soggetto aderente (rilevate nel numero di 13 per i comuni e 16 per le province), partecipazioni ad associazioni prevalentemente rivolte alla tutela di interessi culturali (3 per i comuni e 11 per le province) e ulteriori 2 partecipazioni comunali in associazioni operanti in settori particolari (lega antivivisezione e centro studi ricerche atmosferiche).

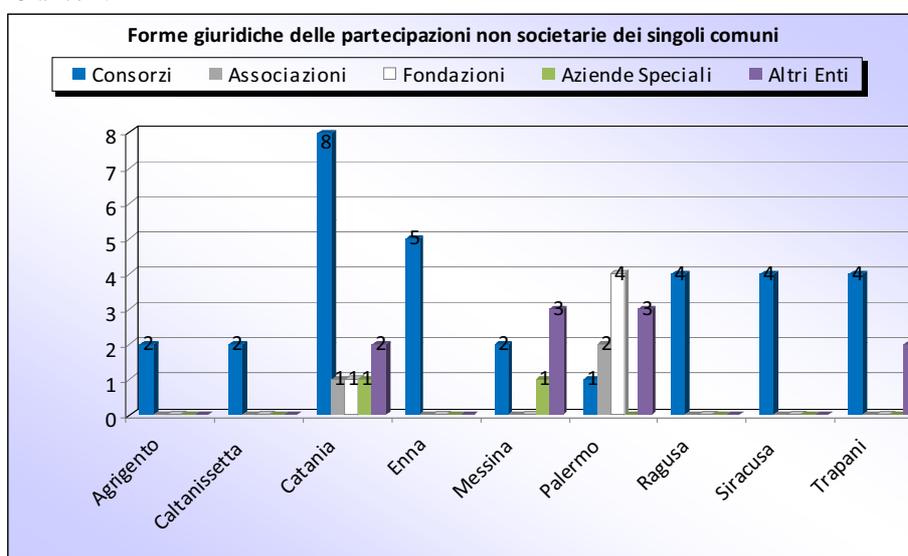
Risulta inoltre la partecipazione a fondazioni prevalentemente operanti nel settore culturale, rilevate nel numero di 5 per i comuni e 9 per le province, ed ulteriori partecipazioni

in enti ed organismi variamente denominati prevalentemente dediti al perseguimento di finalità artistiche o culturali (8 per i comuni e 4 per le province).

Il numero e la varietà degli organismi partecipati da parte degli enti locali oggetto dell'indagine fa emergere in maniera evidente il dubbio sulla compatibilità delle suddette partecipazioni con il dettato normativo che, per effetto dell'articolo 4 della legge regionale 7/2011, impone agli enti locali il rispetto dei rigorosi parametri dettati dall'articolo 3, comma 27 della legge 244/2007, anche con riferimento alle partecipazioni in associazioni, fondazioni, enti ,istituzioni ed organismi variamente denominati.

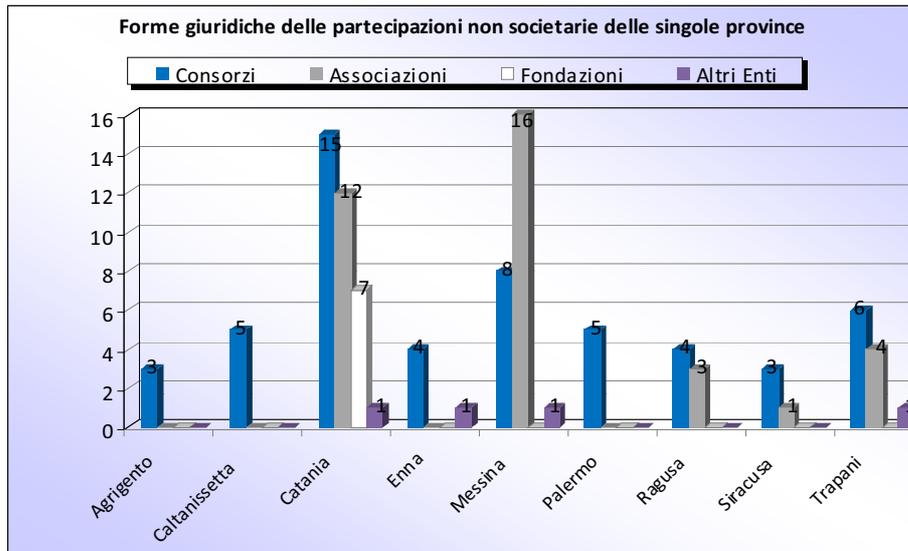
Nei grafici seguenti è presentata la distribuzione delle forme giuridiche delle partecipate dei singoli comuni e delle singole province della Regione.

Grafico n. 21



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 22



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

## **CAPITOLO V. LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE**

La possibilità di disporre di dati acquisibili in via immediata ed in modo autonomo ha determinato la scelta, al fine di individuare il campione oggetto di analisi, di valutare la situazione economico patrimoniale delle partecipazioni dei soli organismi costituiti in forma societaria (società commerciali e consortili) tenuti al deposito del bilancio presso il Registro delle Imprese.

I bilanci di esercizio depositati, acquisiti dalla Sezione tramite il sistema Telemaco di Infocamere, hanno costituito la principale fonte informativa per le valutazioni riportate nel presente capitolo.

Si deve a tal proposito evidenziare, richiamando anche quanto già esposto nella parte introduttiva di questo lavoro, come, allo stato attuale, le informazioni contenute nel sistema Siquel gestito dalla Corte dei conti che, viceversa, si propone di raccogliere i dati degli organismi costituiti anche in forma diversa da quella strettamente societaria (consorzi, aziende speciali, etc.), si rivelino ancora non sufficienti per fornire una rappresentazione reale e compiuta del fenomeno delle partecipazioni detenute dagli enti locali siciliani.

L'esame delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio finanziario 2011, predisposte dagli organi di revisione degli enti ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, ha rivelato in molti casi il mancato aggiornamento dei dati contabili contenuti nella sezione del sistema dedicata agli organismi partecipati, determinato, per lo più, dalla mancanza di informazioni da parte degli stessi enti soci.

La situazione appena descritta evidenzia, oltre che l'inadempimento di un preciso obbligo di legge, un'ulteriore testimonianza del difetto di un adeguato sistema di *governance* sulle società e sugli organismi partecipati che si vedrà interessare la maggior parte degli enti oggetto dell'indagine.

In via preliminare è necessario chiarire che, a differenza dei dati esposti nel precedente capitolo, riferiti alle singole partecipazioni detenute da ciascun ente locale, le rilevazioni di seguito riportate sono relative alle singole società e pertanto tengono conto di eventuali partecipazioni societarie plurime da parte degli enti.

L'elaborazione e l'aggregazione dei dati contabili ricavati dai bilanci di esercizio intende pertanto fornire una rappresentazione generale della situazione economica delle società partecipate dai comuni e dalle province della regione siciliana nel quadriennio 2008-

2011, cercando di evidenziare gli aspetti aventi più immediato riflesso sui bilanci degli enti soci.

L'elenco delle singole società, distinte in considerazione dell'ente di appartenenza, con l'indicazione specifica dei principali valori economico-patrimoniali per il periodo considerato, viene riportato in allegato alla presente relazione.

Le società partecipate dagli enti oggetto dell'indagine iscritte nel Registro delle Imprese, alla data del 31 dicembre 2011, risultano essere 126, di cui 70 in attività e 56 in liquidazione<sup>29</sup>.

Si deve preliminarmente segnalare che, alla data dell'ultima rilevazione, compiuta il 2 agosto 2013, non tutte le predette società avevano provveduto al deposito del bilancio di esercizio 2011.

Sono risultate inadempienti al prescritto obbligo<sup>30</sup>, in particolare, 32 società per le quali l'ultimo bilancio depositato risale ad esercizi precedenti secondo quanto riportato nella seguente tabella.

Tabella n. 1: Società partecipate e ultimo bilancio depositato

Ultimo bilancio	N. Società	Attività	Liquidazione
2011	<b>94</b>	di cui: 56	38
2010	<b>14</b>	di cui: 7	7
2009	<b>7</b>	di cui: 2	5
2008	<b>4</b>	di cui: 1	3
Ante 2008	<b>7</b>	di cui: 3	4

Fonte: Registro delle Imprese

La necessità di disporre di dati contabili aggiornati e comparabili, al fine di consentire un'analisi dell'andamento degli enti indagati nell'arco temporale comprendente gli esercizi dal 2008 al 2011, ha così determinato la scelta di circoscrivere la rilevazione alle sole società di cui almeno il bilancio di esercizio 2011 fosse depositato presso il Registro o altrimenti disponibile nelle more dell'approvazione e del successivo deposito.

<sup>29</sup> Si segnala che le società d'ambito costituite ai sensi dell'articolo 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (ATO rifiuti) sono state poste in stato di liquidazione per effetto dell'art. 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9.

<sup>30</sup> L'art. 2435, secondo comma, del Codice civile dispone al riguardo che "entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio le società non aventi azioni quotate in mercati regolamentati sono tenute altresì a depositare per l'iscrizione nel registro delle imprese l'elenco dei soci riferito alla data di approvazione del bilancio, con l'indicazione del numero delle azioni possedute, nonché dei soggetti diversi dai soci che sono titolari di diritti o beneficiari di vincoli sulle azioni medesime. L'elenco deve essere corredato dall'indicazione analitica delle annotazioni effettuate nel libro dei soci a partire dalla data di approvazione del bilancio dell'esercizio precedente".

Alle 94 società il cui bilancio risultava depositato sono state quindi aggiunte le società Gesip Spa e Amia Spa per le quali i dati contabili dell'esercizio 2011 sono stati forniti direttamente dal Comune di Palermo.

I bilanci di 3 ulteriori società<sup>31</sup> sono stati reperiti attraverso il sistema Siquel, incrementando così il numero delle società oggetto di esame fino al numero di 99, pari al 78 per cento del totale, di cui 59 in attività e 40 in liquidazione.

Si deve precisare, peraltro, che delle 99 società così individuate, 4 sono state costituite nel 2009, 3 nel 2010 e 2 nel 2011 così che i dati riferiti agli esercizi precedenti al 2011 riguardano necessariamente un numero minore di enti in quanto non considerano le società costituite successivamente.

Nella tabella seguente è riportato il numero totale di società con bilanci disponibili per ciascuno degli anni considerati.

Tabella n. 2: Bilanci delle società partecipate per ciascun esercizio

Anno	N. Società	Attività	Liquidazione	Nuove
2008	<b>90</b> <i>di cui:</i>	51	39	0
2009	<b>92</b> <i>di cui:</i>	52	40	2
2010	<b>96</b> <i>di cui:</i>	56	40	4
2011	<b>99</b> <i>di cui:</i>	59	40	3

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

L'esame dei bilanci degli organismi oggetto della rilevazione fa emergere, con particolare evidenza, l'elevato numero di società che presentano risultati di esercizio negativi.

La tabella seguente evidenzia il numero di società che hanno riportato perdite in uno o più esercizi, anche non consecutivi, nel periodo considerato.

Tabella n. 3: Società in perdita nel periodo 2008-2011

Esercizi in perdita	N. Società	Attività	Liquidazione
4/4	<b>21</b> <i>di cui:</i>	11	10
3/4	<b>15</b> <i>di cui:</i>	9	6
2/4	<b>32</b> <i>di cui:</i>	22	10
1/4	<b>10</b> <i>di cui:</i>	7	3

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il dato che può riscontrarsi immediatamente è quello relativo alle società che hanno registrato perdite in almeno 2 degli esercizi considerati, che è pari a 68 società che corrisponde in

<sup>31</sup> Si tratta delle Società: ASEC Spa, partecipata dal Comune di Catania, MESSINAMBIENTE Spa, partecipata dal Comune di Messina e PUBBLISERVIZI Spa, partecipata dalla Provincia di Catania.

termini percentuali, rispetto al campione complessivo considerato, a circa il 70 per cento delle società oggetto di indagine.

La tabella seguente descrive il numero degli enti che hanno registrato perdite in esercizi consecutivi.

Tabella n. 4: Società in perdita in esercizi finanziari consecutivi

Esercizi consecutivi in perdita	N. Società		Attività	Liquidazione
4 (2008-2011)	<b>21</b>	21,21% <i>di cui:</i>	11	10
3 (2009-2011)	<b>6</b>	6,06% <i>di cui:</i>	4	2
2 (2010-2011)	<b>10</b>	10,10% <i>di cui:</i>	6	4

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le società con bilancio depositato nel 2011, che hanno sempre chiuso in perdita gli ultimi 4 o gli ultimi 3 esercizi, costituiscono poco più del 27 per cento, quindi quasi un terzo del totale (21 con gli ultimi 4 esercizi in perdita, 6 con gli ultime 3 esercizi in perdita).

La persistenza del fenomeno denota in modo evidente la cronica incapacità degli enti soci di garantire una gestione societaria almeno in equilibrio, contrariamente a quanto richiesto dai principi di economicità, efficienza ed efficacia attraverso i quali si realizza il più generale principio di buon andamento della P.A.<sup>32</sup>.

Il fenomeno delle perdite registrate dalle società partecipate dagli enti locali siciliani appare, tuttavia, in tutta la sua rilevanza attraverso il confronto fra il valore degli utili e delle perdite risultante dai dati contabili.

Le 99 società oggetto della rilevazione hanno prodotto utili per 36.139.412 euro e perdite per 433.625.947 euro nel periodo oggetto di indagine (anni 2008-2011), come può evincersi analizzando quanto descritto nelle tabelle seguenti.

---

<sup>32</sup> Come più volte affermato dalla pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti ogni qualvolta, l'amministrazione pubblica ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini (che non possono non essere coerenti con i propri scopi istituzionali, come da art. 113 del TUEL, ribadito in materia di partecipazioni societarie dall'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007), si impongono particolari cautele, anche al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento che debbono caratterizzare l'attività amministrativa. La scelta dello strumento societario sottintende una precisa causa giuridica, che è quella di produrre se non utili, quantomeno, un equilibrio di bilancio che non arrechi danno economico ai soci (art. 2247 c.c.; cfr. Lombardia/1052/2010/PRSE). Più precisamente, l'ente medesimo deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento con l'esigenza di governare la spesa.

Tabella n. 5: Utili delle società partecipate nel periodo 2008-2011

*Valori in euro*

Anno	Società in utile	Utili totali	Media utile	Utile minimo	Utile massimo
2008	40	2.349.372	58.734	0	440.179
2009	39	15.643.561	401.117	0	11.294.142
2010	41	11.153.843	272.045	0	3.847.815
2011	54	6.992.636	129.493	0	3.953.037
Media 2008-2011	44	9.034.853			

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 6: Perdite delle società partecipate nel periodo 2008-2011

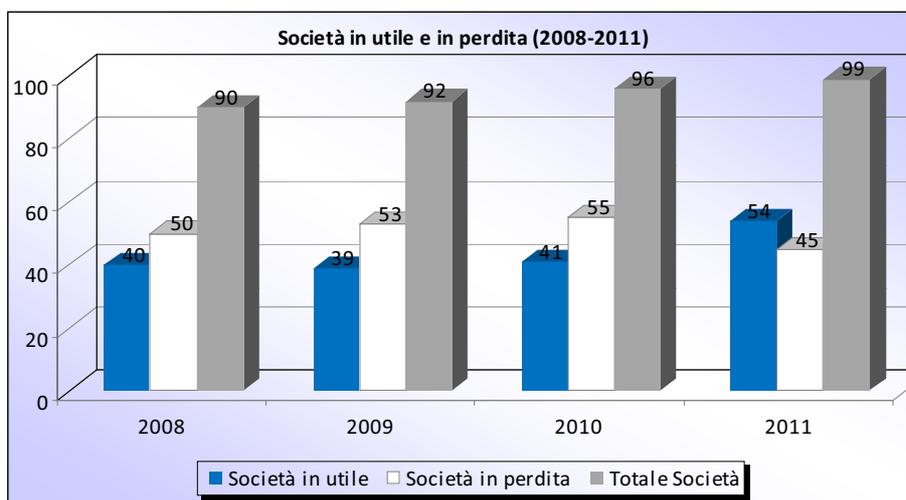
*Valori in euro*

Anno	Società in perdita	Perdite totali	Media perdite	Perdita massima	Perdita minima
2008	50	-215.649.471	-4.312.989	-181.314.357	-780
2009	53	-62.173.198	-1.173.079	-24.334.159	-139
2010	55	-79.837.127	-1.451.584	-21.405.474	-280
2011	45	-75.966.151	-1.688.137	-16.702.821	-100
Media 2008-2011	51	-108.406.487			

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I dati rilevati dimostrano come, fatta eccezione per il 2011, il numero delle società in perdita abbia sempre superato il corrispondente numero delle società in utile, collocandosi, pur se di poco, oltre il 50 per cento del totale.

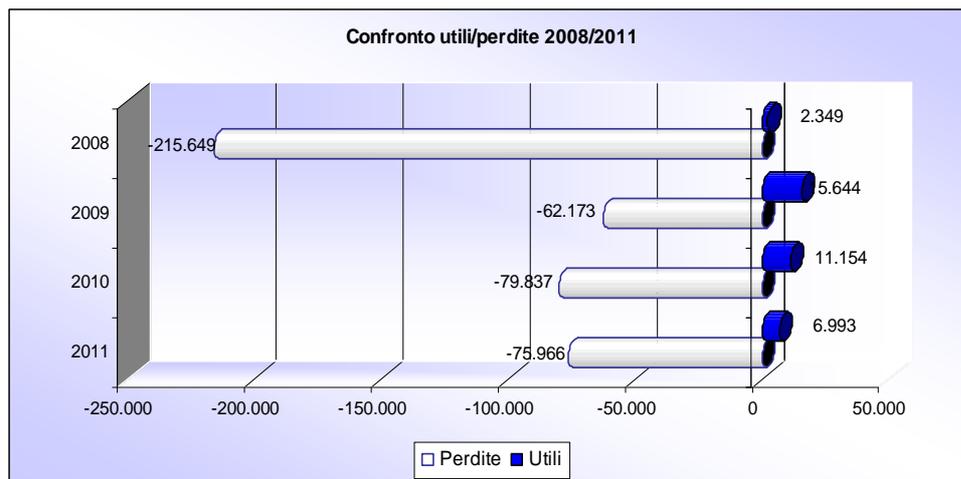
Grafico n. 1



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il raffronto tra gli utili e le perdite, evidenziato in maniera sinottica nel grafico seguente, rivela, viceversa, come anche al netto della perdita eccezionale di oltre 180 milioni di euro fatta registrare dalla società AMIA S.p.a. del Comune di Palermo nel 2008, il valore delle perdite realizzate sia stato, in termini assoluti, dalle 4 alle 15 volte superiore al corrispondente valore degli utili, attestandosi su un valore medio nel quadriennio pari a -108.406.487 euro.

Grafico n. 2



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

In considerazione della misura e della rilevanza del fenomeno sopra descritto si intende procedere nel prosieguo della presente esposizione a una più approfondita rilevazione delle società in perdita con riferimento alla partecipazione al capitale (distinguendo al riguardo tra società pubbliche e società miste), all'attività svolta ed infine alla tipologia degli enti soci.

Il divario tra gli utili e le perdite è stato registrato in misura più consistente per le società a totale partecipazione pubblica rispetto alle società miste.

La tabella seguente riporta, per ciascuno degli anni del periodo in considerazione, il numero delle società in perdita e l'entità delle perdite (in valore assoluto ed in percentuale sul totale) riferiti rispettivamente alle società partecipate da soli enti pubblici, alle società miste a prevalenza pubblica ed, infine, alle società miste a partecipazione prevalentemente privata.

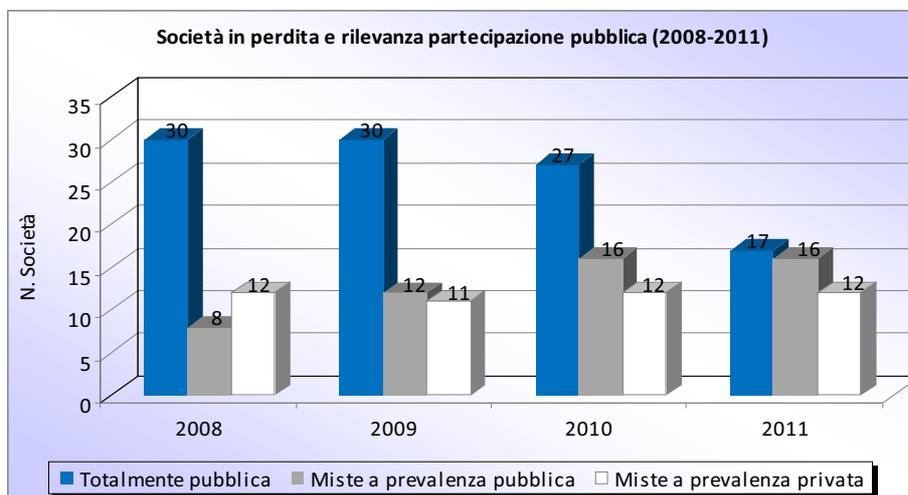
Tabella n. 7: Numero delle società in perdita e relativa incidenza percentuale in riferimento alla rilevanza della partecipazione pubblica

		Totale pubblica		Mista prev. pubblica		Mista prev. privata	
		Numero	Percentuale	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale
2008	Società	30	60,00%	8	16,00%	12	24,00%
	Perdite	-212.291.229	98,44%	-2.877.003	1,33%	-481.239	0,22%
2009	Società	30	56,60%	12	22,64%	11	20,75%
	Perdite	-59.171.454	95,17%	-2.791.976	4,49%	-209.768	0,34%
2010	Società	27	49,09%	16	29,09%	12	21,82%
	Perdite	-75.134.963	94,11%	-4.273.053	5,35%	-429.111	0,54%
2011	Società	17	37,78%	16	35,56%	12	26,67%
	Perdite	-67.412.595	88,74%	-8.220.415	10,82%	-333.141	0,44%
Media 2008-2011	Società	26	50,87%	13	25,82%	12	23,31%
	Perdite	-103.502.560	94,12%	-4.540.612	5,50%	-363.315	0,38%

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La lettura dei dati rivela che il numero di società con capitale interamente pubblico che hanno chiuso l'esercizio con un risultato negativo, è stato sempre di gran lunga superiore rispetto al corrispondente numero delle società miste, attestandosi su valori compresi tra il 38 ed il 60 per cento delle società in perdita come evidenziato nel grafico seguente.

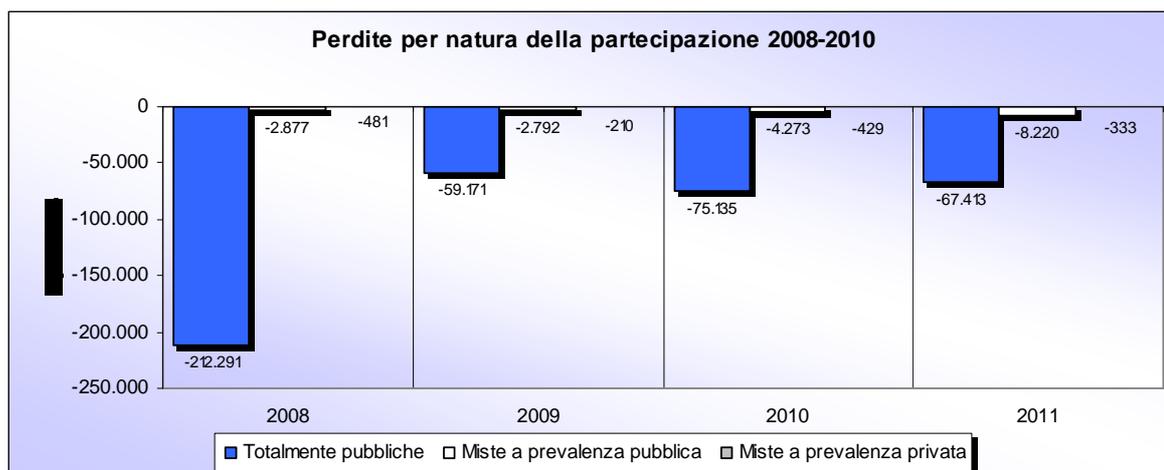
Grafico n. 3



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le medesime società a capitalizzazione interamente pubblica hanno, di contro, realizzato la quasi totalità delle perdite nel quadriennio, rilevate nel valore medio di 103.502.560 euro, corrispondente ad oltre il 94 per cento delle perdite totali, compreso tra il valore minimo di 67.412.595 euro del 2011 (88,74 per cento) ed il valore massimo di 212.291.229 euro del 2008 (98,44 per cento).

Grafico n. 4



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Si deve ulteriormente evidenziare che le perdite realizzate dalle società miste, per quanto possano apparire irrisorie sul piano percentuale rispetto al totale delle stesse, rimangono

rilevanti in valore assoluto, anche in considerazione degli effetti patrimoniali e finanziari prodotti sul bilancio degli enti pubblici partecipanti.

Si evidenziano di seguito i valori riscontrati rispetto alle perdite registrate considerando, tra le società a capitale interamente pubblico, le sole società partecipate da un unico ente che rappresentano, mediamente, circa il 50 per cento delle stesse.

Va inoltre detto che, sia pure con un'incidenza percentuale sul totale in costante diminuzione nel periodo considerato (dal 93,34 per cento nel 2008 al 59,43 nel 2011) il valore totale delle perdite mantiene nel quadriennio un valore medio superiore agli 84 milioni di euro.

Tabella n. 8 e grafici n. 5 e 6: Perdite società partecipate con socio unico

		Socio Unico	
2008	Società	15	50,00%
	Perdite	-	93,34%
		198.162.921	
2009	Società	16	53,33%
	Perdite	-48.337.537	81,69%
2010	Società	13	48,15%
	Perdite	-51.567.411	68,63%
2011	Società	7	41,18%
	Perdite	-40.060.253	59,43%
Media 2008-2011	Società	13	48,16%
	Perdite	-84.532.031	75,77%

Grafico n. 5

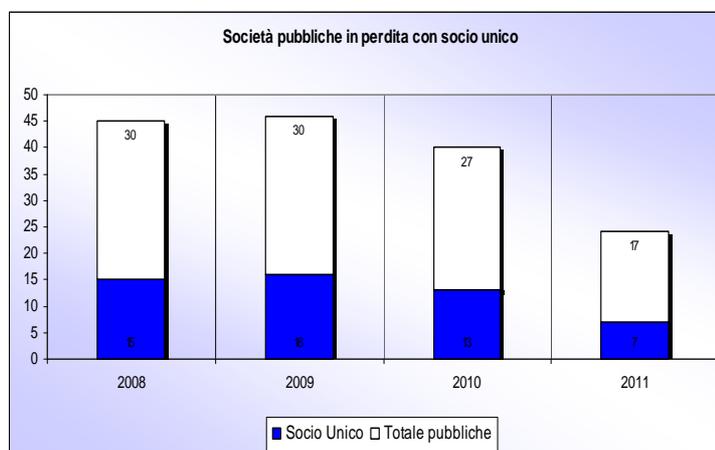
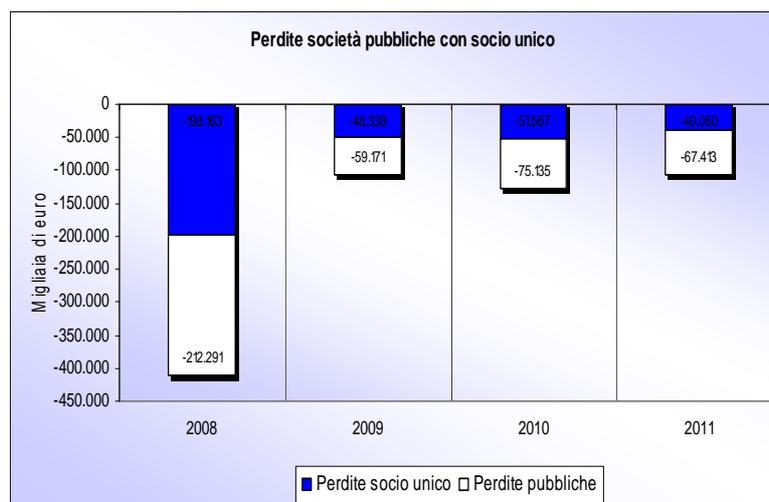
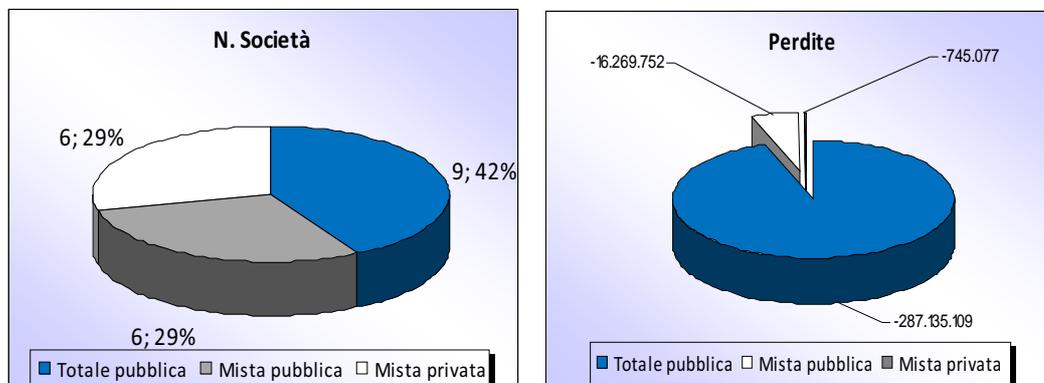


Grafico n. 6



Si deve infine evidenziare che, rispetto alle 21 società che hanno sempre chiuso in perdita gli ultimi 4 esercizi rilevati, risultano 9 quelle con capitale totalmente pubblico che hanno prodotto perdite complessive per euro 287.135.109,00.

Grafici nn. 7 e 8: Rilevanza della partecipazione del socio pubblico nelle società in perdita e perdite registrate 2008-2011



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La tabella successiva espone i valori delle società in perdita con riferimento all'attività prevalentemente esercitata, secondo la classificazione convenzionale esposta nel precedente capitolo.

Tabella n. 9: Società partecipate distinte per settore di attività e perdite registrate nel periodo 2008-2011

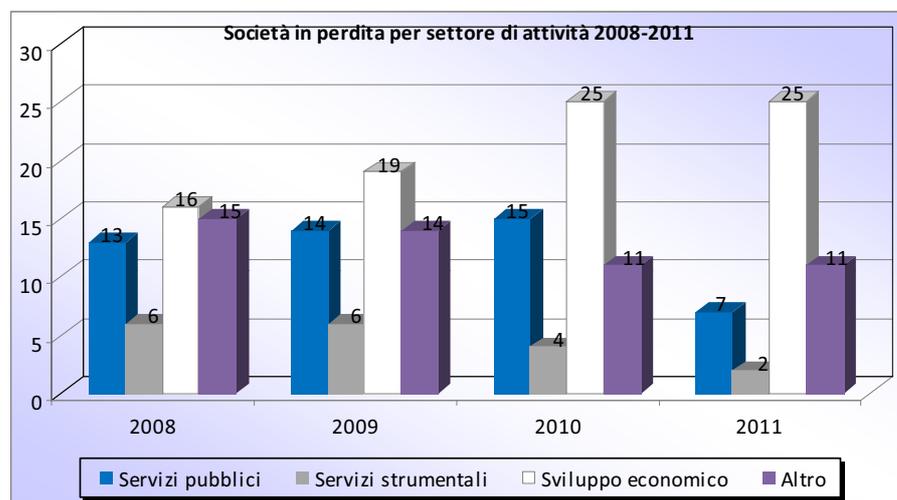
		Servizi pubblici		Servizi strumentali		Sviluppo economico		Altro	
		N. Società	%	N. Società	%	N. Società	%	N. Società	%
2008	Società	13	26,00%	6	12,00%	16	32,00%	15	30,00%
	Perdite	-193.309.459	89,64%	-9.451.009	4,38%	-1.312.115	0,61%	-11.576.888	5,37%
2009	Società	14	26,42%	6	11,32%	19	35,85%	14	26,42%
	Perdite	-42.249.039	67,95%	-9.441.802	15,19%	-1.437.380	2,31%	-9.044.977	14,55%
2010	Società	15	27,27%	4	7,27%	25	45,45%	11	20,00%
	Perdite	-59.073.590	73,99%	-11.029.878	13,82%	-2.727.239	3,42%	-7.006.420	8,78%
2011	Società	7	15,56%	2	4,44%	25	55,56%	11	24,44%
	Perdite	-53.490.263	70,41%	-12.430.976	16,36%	-2.375.022	3,13%	-7.669.890	10,10%
Media 2008-2011	Società	12	23,81%	5	8,76%	21	42,21%	13	25,21%
	Perdite	-87.030.588	75,50%	-10.588.416	12,44%	-1.962.939	2,37%	-8.824.544	9,70%

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le società dirette alla promozione dello sviluppo economico del territorio sono le società, che nel quadriennio in esame, presentano il maggior numero di esercizi in perdita, evidenziando, a tal riguardo, un crescente numero di società con risultati negativi nel quadriennio ( 16 nel 2008 e 25 nel 2011).

Le società che gestiscono i servizi pubblici locali costituiscono circa un quarto delle società in perdita all'inizio della rilevazione (anno 2008) anche se poi si riscontra una netta diminuzione nell'esercizio 2011 dal momento che il numero delle società con risultati negativi si riduce a 7, con un'incidenza percentuale inferiore al 16 per cento.

Grafico n. 9



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le società destinate alla gestione dei servizi pubblici locali sono però quelle che hanno fatto registrare le maggiori perdite, rilevate nel valore medio di 87.030.588 euro (75,50 per cento), compreso tra il valore massimo di 193.309.459 euro del 2008 (89,64 per cento) e il valore minimo di 53.490.263 euro del 2011 (70,41 per cento).

Il valore delle perdite delle società dirette alla promozione dello sviluppo economico e del territorio risulta più contenuto attestandosi su un valore medio prossimo ai 2 milioni di euro.

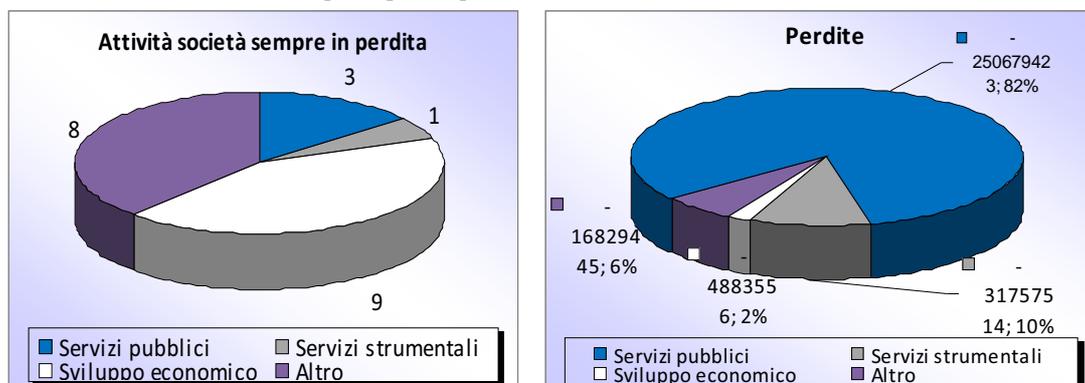
Si deve inoltre porre in evidenza la situazione riscontrata per le c.d. società strumentali, particolarmente interessate dai recenti interventi normativi volti a limitarne il mantenimento e la costituzione, ampiamente accennati nella prima parte di questo lavoro.

L'incidenza delle perdite da queste prodotte è stata mediamente prossima al 13 per cento delle perdite totali, nonostante il numero contenuto delle stesse.

I settori di attività che registrano il maggior numero di società sempre in perdita negli esercizi 2008-2011 sono quello dello sviluppo economico (9) e quello comprendente altre attività (8), all'interno del quale si segnalano le *performance* negative delle società di gestione degli scali aeroportuali.

Le maggiori perdite, pari all'82 per cento del totale, risultano prodotte, viceversa, dalle 3 società che forniscono i servizi pubblici locali.

Grafici nn. 10 e 11: Società sempre in perdita per settore di attività



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Si ritiene opportuno fornire anche il dettaglio delle perdite realizzate dalle sole società di fornitura dei servizi pubblici locali con riferimento alle diverse tipologie dei singoli servizi resi alla cittadinanza.

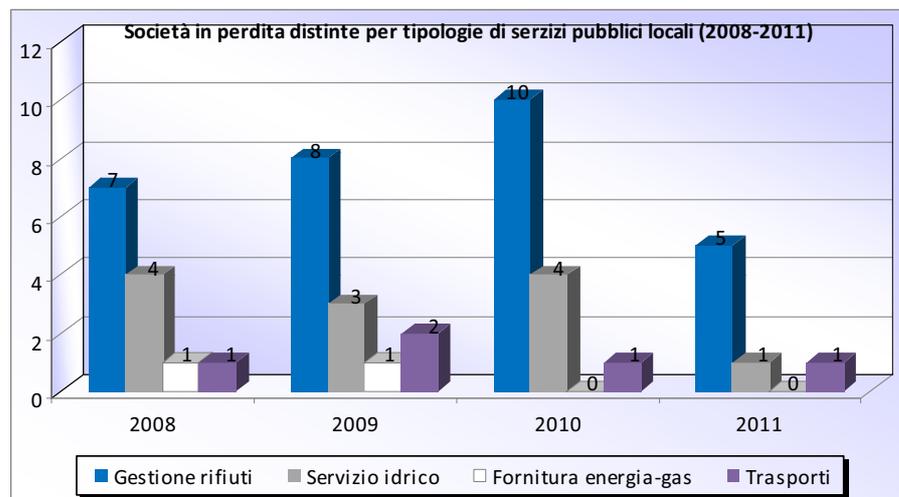
Tabella n. 10: Perdite delle società nel settore dei servizi pubblici locali per ramo di attività nel periodo 2008-2011

		Gestione rifiuti		Servizio idrico		Fornitura energia-gas		Trasporti	
		Numero società	Percentuale	Numero società	Percentuale	Numero società	Percentuale	Numero società	Percentuale
2008	Società	7	53,85%	4	30,77%	1	7,69%	1	7,69%
	Perdite	-184.545.652	96,68%	-3.707.358	1,94%	-2.404.692	1,26%	-223.071	0,12%
2009	Società	8	57,14%	3	21,43%	1	7,14%	2	14,29%
	Perdite	-29.344.813	69,46%	-3.707.358	8,78%	-2.511.812	5,95%	-6.685.056	15,82%
2010	Società	10	66,67%	4	26,67%	0	0,00%	1	6,67%
	Perdite	-43.705.532	73,98%	-11.397.764	19,29%	0	0,00%	-3.970.294	6,72%
2011	Società	5	71,43%	1	14,29%	0	0,00%	1	14,29%
	Perdite	-41.459.922	77,51%	-1.469.678	2,75%	0	0,00%	-10.560.663	19,74%
Media 2008-2011	Società	8	62,27%	3	23,29%	1	3,71%	1	10,73%
	Perdite	-74.763.980	79,41%	-5.070.540	8,19%	-1.229.126	1,80%	-5.359.771	10,60%

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le società che hanno chiuso più esercizi in perdita sono state quelle destinate alla gestione del ciclo dei rifiuti, rilevate nel quadriennio in numero sempre superiore al 50 per cento del totale delle società di servizi pubblici in perdita.

Grafico n. 12



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le società destinate alla gestione dei rifiuti hanno realizzato perdite per un valore medio, nel quadriennio, di 74.763.980 euro rispetto al quale, come già rilevato, incide la perdita eccezionale dell'AMIA S.p.a. del 2008 di oltre 180 milioni di euro.

Le perdite registrate negli altri settori dei servizi pubblici locali appaiono più contenute anche se comunque rilevanti, come in particolare quelle relative alla fornitura del servizio idrico e dei servizi di trasporto locale nelle quali si riscontrano valori medi superiori ai 5 milioni di euro.

I dati delle società in perdita sono di seguito esposti con riferimento alla natura dell'ente partecipante, distinguendo tra partecipazione di un singolo comune capoluogo o provincia regionale e partecipazione plurima di comuni e province.

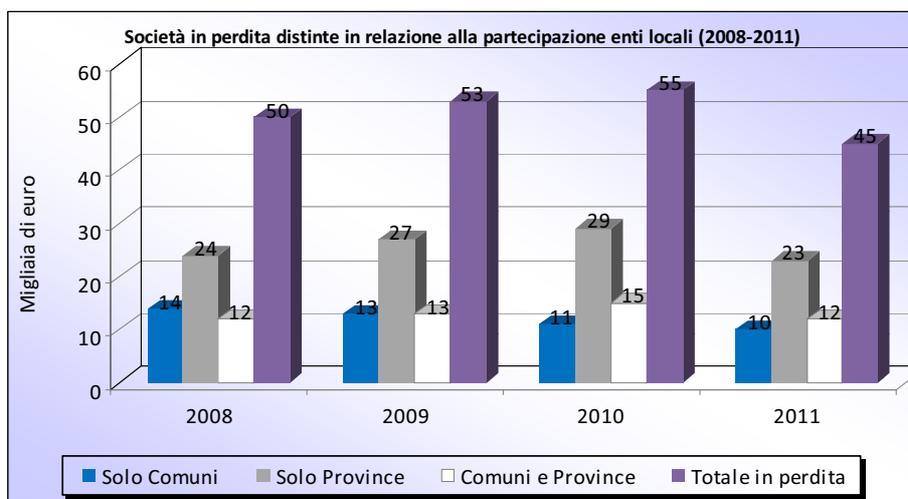
Tabella n. 11: Società in perdita e rilevanza partecipazione soci pubblici nel 2008-2011

Anno	Società	Comune		Provincia		Comune e Provincia	
		Numero	Percentuale	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale
2008	Società	14	28,00%	24	48,00%	12	24,00%
	Perdite	-201.796.964	93,58%	-10.511.145	4,87%	-3.341.362	1,55%
2009	Società	13	24,53%	27	50,94%	13	24,53%
	Perdite	-48.490.816	77,99%	-10.655.957	17,14%	-3.026.425	4,87%
2010	Società	11	20,00%	29	52,73%	15	27,27%
	Perdite	-52.722.272	66,04%	-23.130.694	28,97%	-3.984.161	4,99%
2011	Società	10	22,22%	23	51,11%	12	26,67%
	Perdite	-58.070.860	76,44%	-10.930.776	14,39%	-6.964.515	9,17%
Media 2008-2011	Società	12	23,69%	26	50,70%	13	25,62%
	Perdite	-90.270.228	73,49%	-13.807.143	20,17%	-4.329.116	6,34%

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

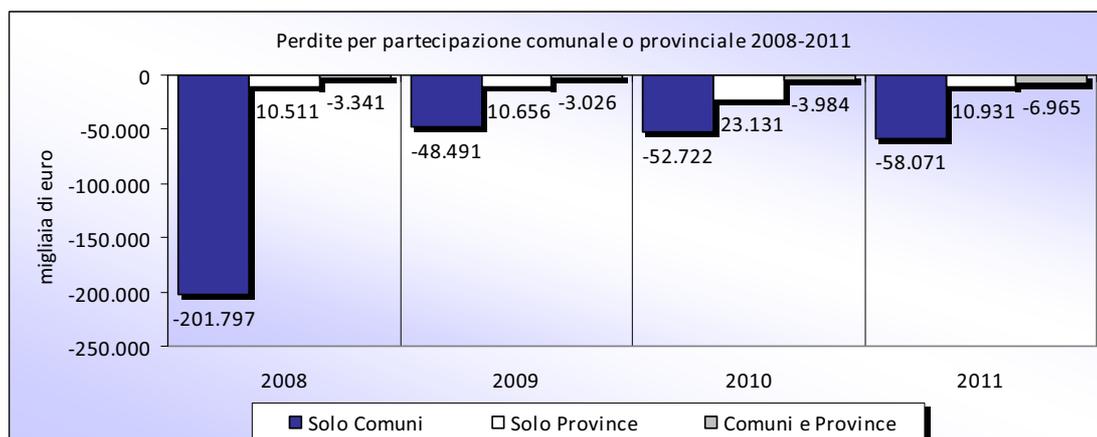
Il maggior numero di società in perdita si riscontra tra le società partecipate dalle sole province regionali, sempre rilevate in misura superiore al 50 per cento del totale, ma le perdite più consistenti si evidenziano nelle società “comunali”, nelle quali si rileva un valore medio di oltre 90 milioni di euro, pari al 73,49 per cento del totale, compreso tra il valore massimo di 201.796.964 euro del 2008 (93,58 per cento) ed il valore minimo di 52.722.272 di euro del 2010 (66,04 per cento).

Grafico n. 13



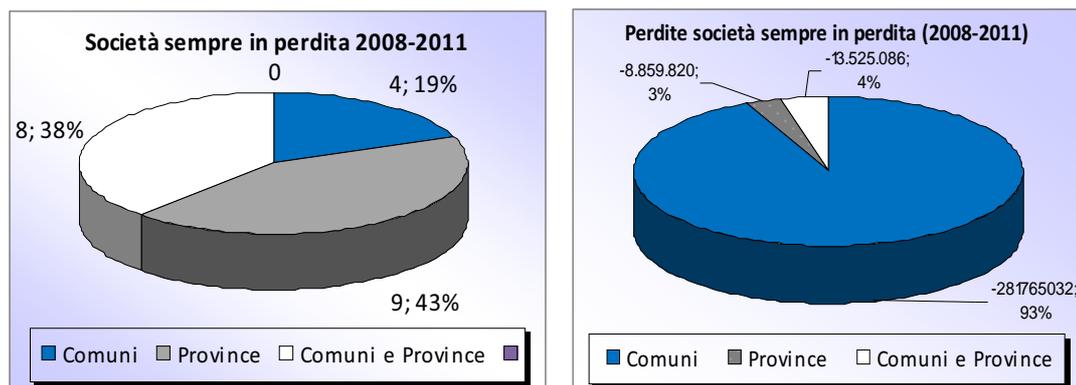
Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 14



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafici nn. 15 e 16: Società sempre in perdita e rilevanza partecipazione soci pubblici 2008-2011



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I dati sopra esposti trovano conferma anche nei valori rilevati valutando le società sempre in perdita nel quadriennio 2008 - 2011 dal momento che risulta che le 4 società partecipate dai soli Comuni hanno prodotto il 93 per cento delle perdite totali, pari a 281.765.032 milioni di euro.

Nelle tabelle seguenti sono riportati i dati relativi alle singole partecipazioni societarie in perdita detenute, rispettivamente dai comuni e dalle province regionali, nel quadriennio 2008-2011.

Tabella n. 12: Numero e consistenza delle partecipazioni in perdita detenute dai singoli comuni nel periodo 2008-2011

		AG	CL	CT	EN	ME	PA	RG	SR	TP
2008	Società	1	1	9	1	7	4	0	2	1
	Perdite	-2.774.601	-8.632	-10.770.070	-4.481	-1.985.563	-189.039.456	0	-168.381	-387.142
2009	Società	0	2	10	1	4	7	1	1	0
	Perdite	0	-36.274	-9.189.274	-2.651	-2.295.550	-39.962.704	-6.044	-24.744	0
2010	Società	1	1	6	0	7	6	2	2	1
	Perdite	-90.471	-2.566	-13.064.255	0	-6.261.437	-35.225.689	-974.963	-105.432	-981.620
2011	Società	0	2	6	1	5	6	1	1	0
	Perdite	0	-77.940	-5.434.344	-516	-16.669.015	-41.768.741	-1.028.323	-56.496	0
Media 2008-2011	Società	1	2	8	1	6	6	1	2	1
	Perdite	-716.268	-31.353	-9.614.486	-1.912	-6.802.891	-76.499.148	-502.333	-88.763	-342.191

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 13: Numero e consistenza delle partecipazioni in perdita detenute dalle singole province nel periodo 2008-2011

		AG	CL	CT	EN	ME	PA	RG	SR	TP
2008	Società	1	3	7	2	10	4	0	4	5
	Perdite	-2.622	-111.097	-5.939.164	-5.261	-538.779	-1.583.675	0	-414.262	-1.177.382
2009	Società	1	4	9	2	7	5	1	4	7
	Perdite	-3.786	-36.272	-4.635.057	-2.790	-4.212.619	-2.093.592	-6.044	-2.271.614	-2.246.870
2010	Società	2	1	13	1	10	4	2	5	6
	Perdite	-3.236	-2.566	-3.184.771	-1.893	-4.819.845	-195.335	-974.963	-356.721	17.575.525
2011	Società	2	2	9	3	6	4	1	4	4
	Perdite	-1.768	-77.940	-3.193.922	-38.029	-176.804	-3.330.104	-1.028.323	-362.375	-9.686.026
Media 2008- 2011	Società	2	3	10	2	8	4	1	4	6
	Perdite	-2.853	-56.969	-4.238.229	-11.993	-2.437.012	-1.800.677	-502.333	-851.243	-7.671.451

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

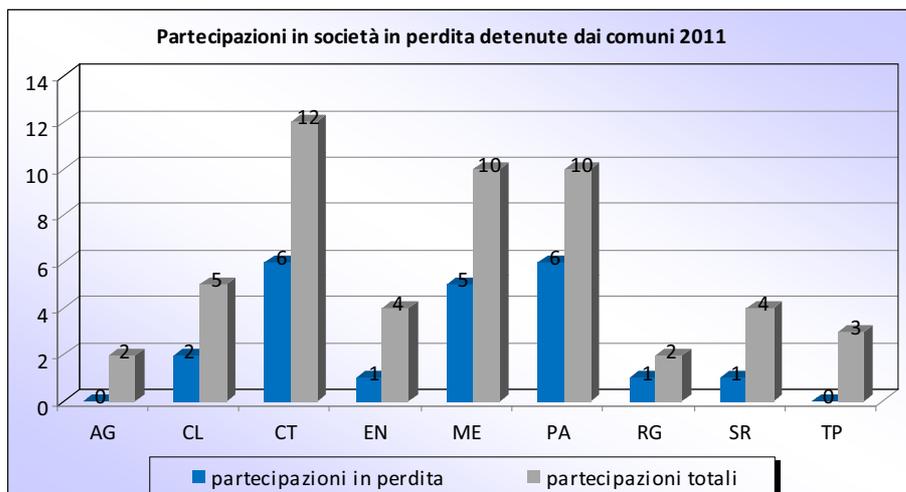
Il numero più elevato di partecipazioni societarie che hanno chiuso esercizi in perdita risulta detenuto dagli enti di maggiori dimensioni demografiche: i comuni di Catania, Messina e Palermo e le province di Catania e di Messina.

Le società partecipate dal comune di Palermo hanno fatto registrare le maggiori perdite (valore medio di 76 milioni di euro annui, compreso fra il valore massimo di 189.039.456 euro del 2008 ed il valore minimo di 35.225.689 euro del 2010), seguite dalle società partecipate dai comuni di Catania (valore medio 9.614.486 euro) e di Messina, rispetto al quale si deve segnalare il progressivo peggioramento del valore delle perdite passato da 1.985.563 euro del 2008 a 16.669.015 euro del 2011.

L'analisi delle società partecipate dalle province evidenzia la considerevole entità delle perdite fatte registrare dalle società partecipate dalla provincia di Trapani che, a dispetto delle dimensioni dell'ente, si attesta su valori medi superiori ai 7 milioni di euro, di gran lunga superiori a quelli rilevati nelle altre province.

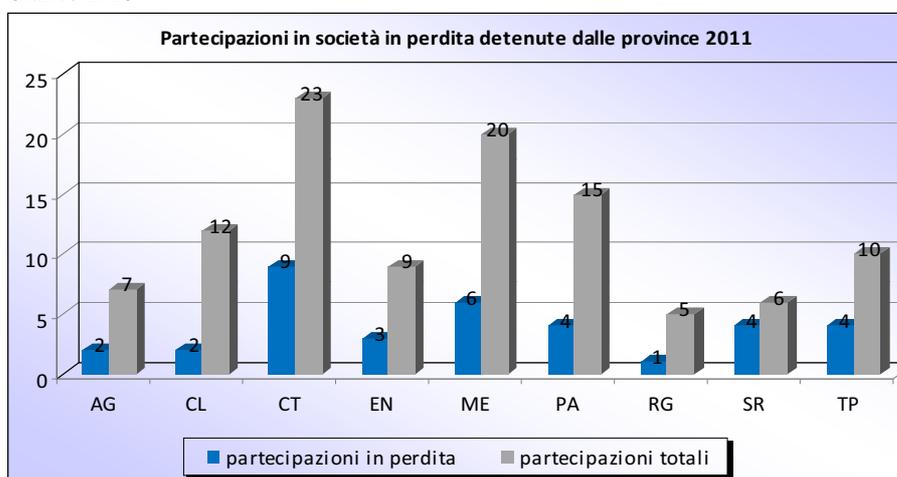
Si espongono nei grafici seguenti i dati relativi al numero di partecipazioni societarie in perdita, rispetto al totale complessivo delle partecipazioni detenute rispettivamente dai comuni capoluogo e dalle province alla chiusura dell'esercizio 2011.

Grafico n. 17



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 18



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I dati relativi ai risultati di esercizio realizzati dalle società oggetto della presente indagine nel periodo 2008-2011 trovano sostanziale corrispondenza nelle rilevazioni riguardanti il risultato della gestione caratteristica<sup>33</sup>(risultato operativo), costituita sostanzialmente dalla differenza tra il valore ed i costi della produzione al netto di oneri e proventi straordinari che, unitamente al valore delle imposte, possono concorrere a determinare l'utile o la perdita di esercizio.

<sup>33</sup> La gestione caratteristica (chiamata anche gestione tipica) include tutti i ricavi e tutti i costi per realizzare il processo produttivo, specificatamente i ricavi della gestione caratteristica sono riferibili alle vendite dei beni e dei servizi prodotti, mentre i costi sono riferibili all'utilizzazione dei fattori produttivi costituiti da: materie prime e merci macchinari, personale, servizi.

Si comprende pertanto come il riferimento a tale ulteriore voce di bilancio consente di rilevare in maniera più precisa la redditività effettiva e prospettica dell'organismo societario.

Le tabelle seguenti riportano il numero delle società con gestione caratteristica positiva e negativa, assieme all'indicazione specifica del valore di quest'ultima per ciascuno degli anni considerati.

Tabella n. 14: Numero società partecipate con gestione caratteristica positiva nel periodo 2008-2011

<i>Valori in euro</i>							
Anno	Società	Valore produzione	Costi produzione	Risultato operativo +	Media	Valore max	Valore min
2008	<b>42</b>	593.509.402	567.034.949	26.474.453	630.344	5.917.139	1.540
2009	<b>46</b>	550.879.387	529.805.459	21.073.928	458.129	8.933.503	0
2010	<b>46</b>	699.805.607	666.680.559	33.125.048	720.110	14.030.681	0
2011	<b>55</b>	585.649.822	560.113.175	25.536.647	464.303	11.305.029	0
Media 2008-2011	47	607.461.055	580908536	26552519			

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

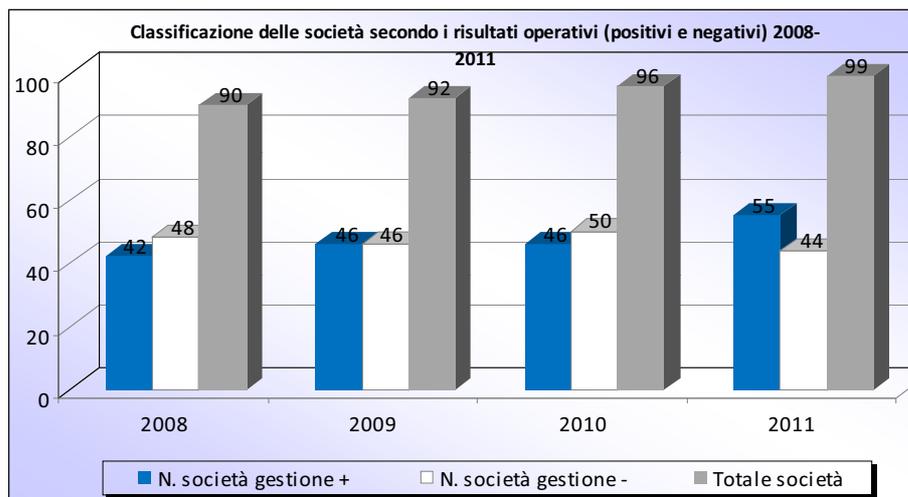
Tabella n. 15: Numero società partecipate con gestione caratteristica negativa nel periodo 2008-2011

<i>Valori in euro</i>							
Anno	Società	Valore produzione	Costi produzione	Risultato operativo -	Media	Valore max	Valore min
2008	<b>48</b>	499.797.639	590.775.374	-90.977.735	-1.895.369	-61.867.561	-14
2009	<b>46</b>	565.692.937	628.929.945	-63.237.008	-1.374.718	-17.536.906	-190
2010	<b>50</b>	484.101.805	557.169.279	-73.067.474	-1.461.349	-20.406.924	-282
2011	<b>44</b>	538.158.362	609.720.396	-71.562.034	-1.626.410	-20.845.184	-219
Media 2008-2011	47	521.937.686	596648749	-74711063			

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il numero delle società con gestione caratteristica negativa, con la sola eccezione del 2011 che registra un'inversione di tendenza, si mantiene lievemente superiore rispetto a quello delle società che alla chiusura dell'esercizio hanno fatto registrare per la medesima voce di bilancio un valore positivo.

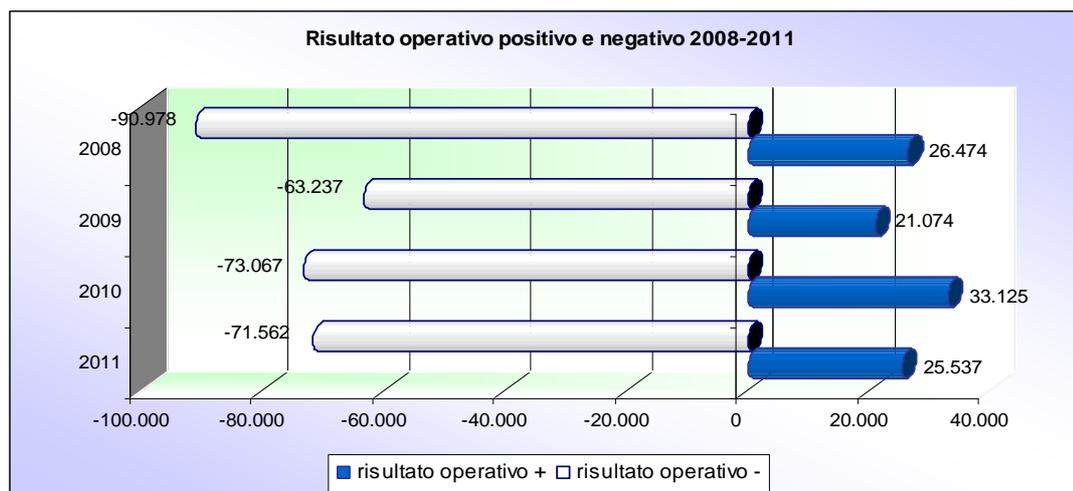
Grafico n. 19



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il grafico seguente espone il confronto tra la gestione positiva e quella negativa in ciascuno degli anni del periodo considerato.

Grafico n. 20



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il netto divario tra i valori riportati, riscontrabile in ciascuno degli anni in esame, conferma la scarsa redditività delle gestioni societarie e la persistente incapacità di contenere i costi di esercizio entro il limite dei corrispondenti ricavi in modo da assicurare il risultato minimo del pareggio di bilancio.

Lo stesso confronto tra i valori della gestione caratteristica e quello dei risultati di esercizio evidenzia la natura strutturale delle ripetute perdite delle società partecipate, imputabili a gestioni non certo improntate ai principi di economicità e di efficienza.

Tabella n. 16: Raffronto dati tra società in perdita e società con risultato operativo negativo nel periodo 2008-2011

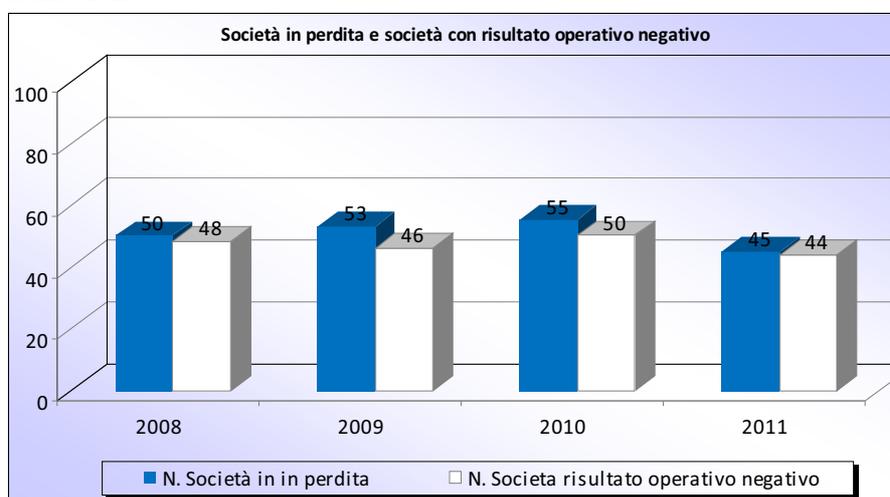
Valori in euro

Anno	Società in perdita	Società con risultato operativo -	Perdite	Risultato operativo
2008	50	48	-215.649.471	-90.977.735
2009	53	46	-62.173.198	-63.237.008
2010	55	50	-79.837.127	-73.067.474
2011	45	44	-75.966.151	-71.562.034
Media 2008-2011	51	47	-108.406.487	-74.711.063

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il numero delle società con risultato di esercizio negativo supera infatti di poche unità il corrispondente numero delle società con risultato della gestione caratteristica negativo, come evidenziato dal grafico seguente.

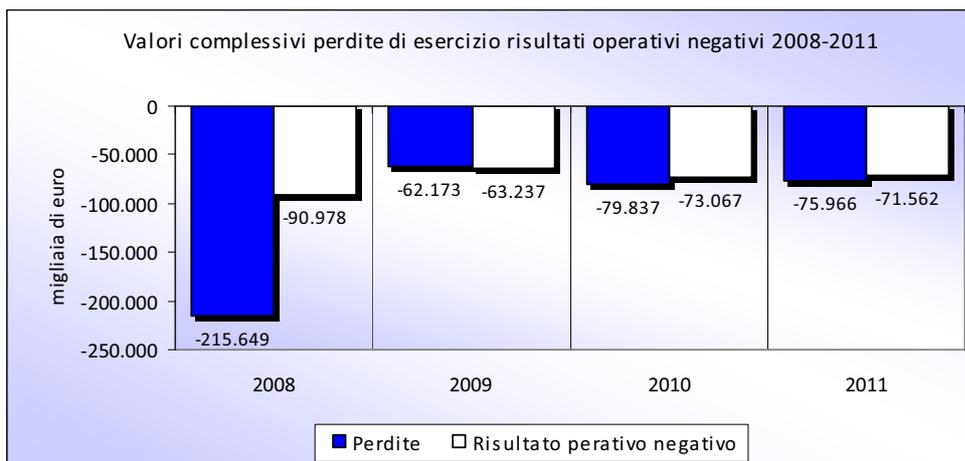
Grafico n. 21



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il valore del risultato della gestione caratteristica eguaglia sostanzialmente il corrispondente valore delle perdite di esercizio in ciascuno degli anni considerati con l'eccezione del 2008 nel quale incide, come più volte segnalato, l'ingente perdita realizzata dalla Società Amia S.p.a. imputabile pertanto ad oneri straordinari della gestione (sopravvenienze passive) contabilizzati per oltre 100 milioni di euro.

Grafico n. 22



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Si ritiene comunque di evidenziare, con l'esposizione dei dati riportati nella seguente tabella, il numero delle società che, nonostante il risultato della gestione caratteristica negativo, hanno chiuso l'esercizio in pareggio o in utile per effetto di proventi finanziari o straordinari della gestione.

Tabella n. 17: Società con gestioni caratteristiche negative riequilibrare con proventi finanziari o straordinari della gestione nel periodo 2008-2011

Anno	N. Società	Attività	Liquidazione
2008	5	di cui: 3	2
2009	8	di cui: 3	5
2010	6	di cui: 4	2
2011	8	di cui: 5	3

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Si ritiene ugualmente opportuno segnalare che per 4 società è stata riscontrata una differenza tra risultato della gestione caratteristica e risultato di esercizio superiore al milione di euro.

Si rileva inoltre che l'analisi dei costi di produzione sostenuti dalle società oggetto della presente indagine pone in evidenza il considerevole ammontare dei costi del personale, pur in presenza, nel corso degli ultimi anni, di specifici interventi normativi aventi l'obiettivo di consentire la sostanziale riduzione degli stessi.

La tabella seguente riporta l'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi di produzione, che si attesta su un valore medio del 38,93 per cento nel quadriennio, ma che, in taluni casi, arriva ad assorbire fino alla percentuale del 90 per cento dei costi di produzione.

Tabella n. 18: Incidenza dei costi del personale sul totale dei costi della produzione nel periodo 2008-2011

Valori in euro					
Anno	Costi personale	Costi della produzione	Incidenza costi del personale	max incidenza	min incidenza
2008	451.544.544	1.142.353.450	39,53%	89,85%	0,91%
2009	470.720.148	1.155.165.560	40,75%	90,88%	0,37%
2010	474.428.465	1.221.349.186	38,84%	89,66%	0,31%
2011	404.988.627	1.106.061.181	36,62%	91,34%	0,37%
Media 2008-2011	450.420.446	1.156.232.344	38,93%		

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I risultati negativi di esercizio sopra descritti non potevano che riflettersi anche sul valore del patrimonio netto delle società determinandone una diminuzione corrispondente al valore delle perdite subite.

In diversi casi le persistenti perdite hanno determinato la totale erosione del patrimonio sociale che, in assenza dei necessari interventi da parte dell'assemblea dei soci, ha fatto registrare valori addirittura negativi<sup>34</sup>.

Si evidenzia nella seguente tabella il numero di società con patrimonio negativo e l'entità complessiva di quest'ultimo per ciascuno degli anni in esame.

Tabella n. 19: Società con patrimonio netto negativo nel periodo 2008-2011

Valori in euro						
Anno	Società		Valore patrimonio netto	Media	Valore max	Valore min
2008	<b>12</b>	13,33%	-82.316.540	-6.859.712	-77.506.322	-2.203
2009	<b>14</b>	15,22%	-96.374.672	-6.883.905	-87.922.249	-1.616
2010	<b>18</b>	18,75%	-73.787.572	-4.099.310	-37.996.394	-5.996
2011	<b>17</b>	17,17%	-127.008.356	-7.471.080	-54.699.215	-19.563
Media 2008-2011	<b>15</b>	16,12%	-94.871.785			

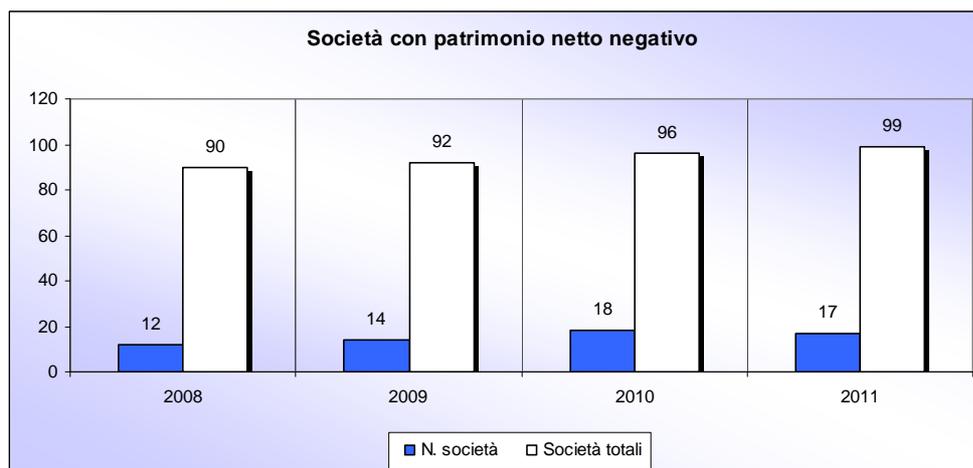
Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

<sup>34</sup> L'art.2446 del Codice civile, dopo aver affermato, nel comma 1 che *quando risulta che il capitale è diminuito di oltre un terzo in conseguenza di perdite, gli amministratori o il consiglio di gestione, e nel caso di loro inerzia il collegio sindacale ovvero il consiglio di sorveglianza, devono senza indugio convocare l'assemblea per gli opportuni provvedimenti*, prosegue, stabilendo, al comma 3, che *se entro l'esercizio successivo la perdita non risulta diminuita a meno di un terzo, l'assemblea ordinaria o il consiglio di sorveglianza che approva il bilancio di tale esercizio deve ridurre il capitale in proporzione delle perdite accertate. In mancanza gli amministratori e i sindaci o il consiglio di sorveglianza devono chiedere al tribunale che venga disposta la riduzione del capitale in ragione delle perdite risultanti dal bilancio. Il tribunale provvede, sentito il pubblico ministero, con decreto soggetto a reclamo, che deve essere iscritto nel registro delle imprese a cura degli amministratori.*

Si deve constatare che ancora nel 2011 le società con un patrimonio netto negativo sono 17, sulle 99 che costituiscono la base della rilevazione, di cui 13 in liquidazione e 4 ancora in attività.

Sono invece 4 le società che, nello stesso esercizio, presentano un patrimonio negativo superiore ai venti milioni di euro, compreso tra il valore minimo di euro 20.953.563 ed il valore massimo di 54.699.215 euro<sup>35</sup>.

Grafico n. 23



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La diminuzione e, in taluni casi, l'azzeramento del patrimonio sociale può configurare una chiara ipotesi di danno al patrimonio dell'ente socio che vede ridotto, se non definitivamente compromesso, il valore della propria partecipazione, non considerando gli interventi che sono o si renderanno necessari per coprire le suddette perdite.

Infine, dal punto di vista reddituale, si evidenzia una classificazione delle società a seconda della capacità di produrre reddito utilizzando come indicatore l'indice ROE (*Return on equity*), risultante dal rapporto tra l'utile di esercizio e il capitale netto; esso misura la remunerazione del capitale investito. Il 43% delle società, nell'esercizio 2011, registra un rendimento positivo del capitale proprio.

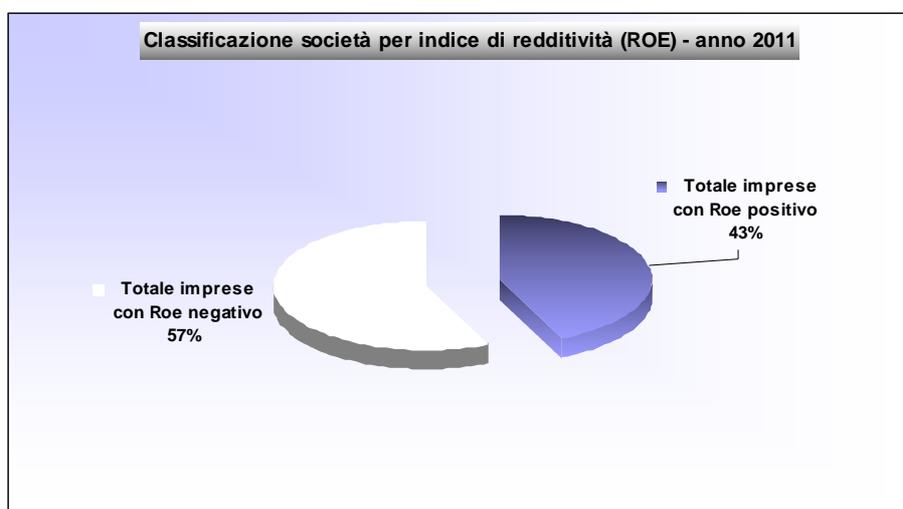
<sup>35</sup> Si tratta delle seguenti società 1) Amia S.p.a. del Comune di Palermo (-€ 54.699.215) successivamente dichiarata fallita dal Tribunale di Palermo nel 2013; 2) Gesip S.p.a. del Comune di Palermo (€ 21.257840); 3) Messinambiente S.p.a. del Comune di Messina (- € 24526.524); 4) Beliceambiente S.p.a. della Provincia di Trapani (-€ 20.953.563).

Tabella n. 20: Classificazione società per indice di redditività ( ROE) nel periodo 2008-2011

Classi di redditività	2008		2009		2010		2011	
	Nr.Società	%	Nr.Società	%	Nr.Società	%	Nr.Società	%
0%<ROE<1%	10	30%	9	30%	10	32%	13	30%
1%≤ROE<10%	13	39%	13	43%	10	32%	19	44%
10%≤ROE<20%	4	12%	5	17%	6	19%	4	9%
20%≤ROE<50%	5	15%	3	10%	3	10%	2	5%
50%≤ROE<100%	1	3%	0	0%	2	6%	2	5%
ROE≥100%	0	0%	0	0%	0	0%	3	7%
<b>Totale Roe positivo</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>31</b>	<b>100%</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 24



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

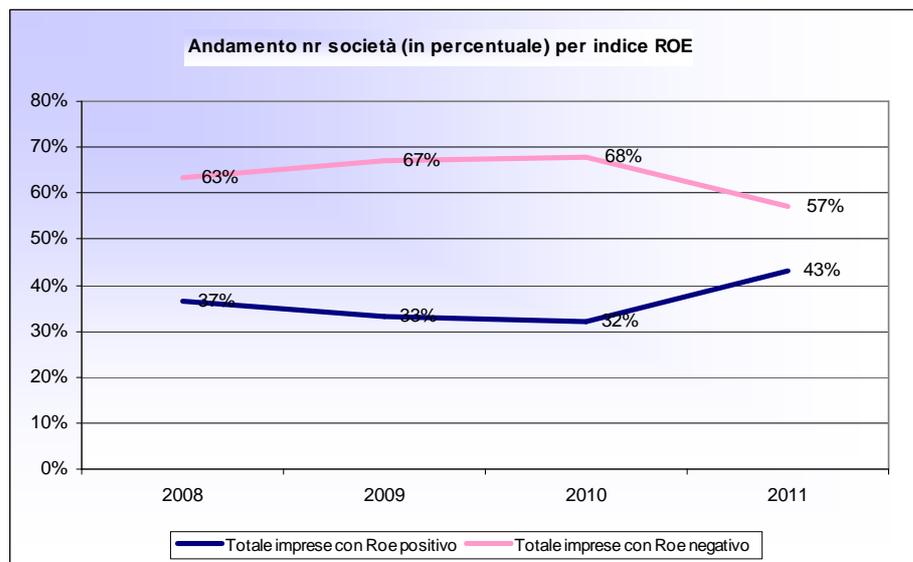
Analizzando le società con un tasso di rendimento positivo e classificate secondo classi di valore dell'indice, si evidenzia che circa il 75 per cento registra un indice di redditività inferiore al 10 per cento, che rappresenta la porzione del capitale investito che è risultato in grado di produrre reddito.

Tabella n. 21: Classificazione società con ROE positivo

	Società con ROE positivo		Società con ROE negativo	
	Nr.	%	Nr.	%
2008	33	37,00%	57	63,00%
2009	30	33,00%	62	67,00%
2010	31	32,00%	65	68,00%
2011	43	43,00%	56	57,00%

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 25



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Si ritiene opportuno fare qualche cenno, in conclusione del presente capitolo, alla situazione economica delle società partecipate che, per omogeneità del campione statistico utilizzato, non avendo approvato e depositato il bilancio d'esercizio 2011, non sono state ricomprese tra le società oggetto dello specifico esame.

Prendendo a riferimento i dati ricavabili dall'ultimo bilancio approvato, nel periodo compreso fra il 2007 e il 2010, è emerso quanto sinteticamente riportato nella seguente tabella.

Tabella n. 22: Società non comprese nel campione di riferimento in mancanza del bilancio 2011

Ultimo bilancio	Società in utile	Società in perdita	Utili totali	Perdite totali
2008	4	6	3.637	-248.373
2009	3	4	56.287	-7.776.151
2010	2	1	515	-5.673
2011	1	2	0	-1.011.146

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I dati esposti confermano sostanzialmente l'andamento già rilevato dalla precedente analisi per cui le società con risultato di esercizio negativo, quantunque di numero di poco superiore alle società in utile o in pareggio, presentano perdite di ingente entità.

Si segnalano, sotto questo profilo, le perdite per oltre 7 milioni e 700 mila euro delle società che hanno approvato l'ultimo bilancio nel 2009, la quasi totalità delle quali risulta peraltro imputabile alla sola ATO ME 2 s.p.a. che alla chiusura dell'esercizio ha riportato perdite per 7.299.535,00.

Particolarmente significativo è anche il risultato negativo emerso dal bilancio dell'esercizio 2007 della società Ennauno s.p.a. pari a 1.011.146,00 euro.

Un ulteriore sintomo di una gestione tutt'altro che proficua è dato dall'esame del dato relativo al patrimonio netto delle predette società rispetto al quale 5 delle società in esame, quindi quasi un quarto del totale, presentano valori negativi.

Emergono, con particolare evidenza, a tal riguardo, i dati registrati dalle società Ennauno (-1.517.836,00 nel 2007) e Dedalo Ambiente (-546.070,00 nel 2008).

La tendenza legislativa volta a contenere in limiti sempre più ristretti la partecipazione degli enti locali a società di capitali ed altri organismi ha trovato un primo e fondamentale approdo nelle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per l'anno 2008).

La disciplina normativa cui si è fatto ampio cenno nella parte introduttiva di questo lavoro impone alle pubbliche amministrazioni, e quindi anche agli enti locali, di affidare ad una apposita delibera dell'organo consiliare l'autorizzazione all'assunzione di nuove società e il mantenimento di quelle possedute.

La deliberazione che deve essere trasmessa alla Sezione regionale della Corte dei conti non può limitarsi, come evidenziato anche dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali della stessa corte ad una formale presa d'atto, ma richiede un sostanziale valutazione non solo della legittimità ma anche della convenienza del mantenimento alla luce dei noti principi di buona amministrazione e la sostenibilità finanziaria.

Gli enti pubblici oggetto della presente indagine che hanno adottato, e quindi trasmesso a questa Sezione, la delibera di cui al citato art. 3, commi 27 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 sono risultati complessivamente 11 su 18 tra comuni e province.

Hanno provveduto all'adempimento, in particolare, 6 Comuni (Catania, Messina, Palermo, Ragusa Siracusa e Trapani) e 8 Province (Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani).

Risultavano ancora inadempienti, alla chiusura dell'esercizio 2011, per non avere ancora adottato la delibera, o comunque, per non averla trasmessa alla Sezione i comuni di Agrigento, Caltanissetta e Enna e la Provincia di Ragusa.

Dall'esame delle deliberazioni trasmesse è emerso che la procedura di dismissione o di liquidazione a seguito della ricognizione richiesta dalla legge è stata avviata per 41 partecipazioni dirette in organismi societari<sup>36</sup>.

Tabella n. 23: Società dismesse dai comuni

	dismissioni	partecipazioni
Agrigento	0	2
Caltanissetta	0	5
Catania	3	12
Enna	0	4
Messina	2	10
Palermo	1	10
Ragusa	0	3
Siracusa	4	7
Trapani	0	3
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>56</b>

Fonte: Corte dei Conti , Sezione di controllo per la regione siciliana

Tabella n. 24: Società dismesse dalle province

	dismissioni	partecipazioni
Agrigento	2	7
Caltanissetta	6	12
Catania	5	24
Enna	2	9
Messina	9	20
Palermo	2	15
Ragusa	3	5
Siracusa	2	6
Trapani	0	10
<b>Totale</b>	<b>31</b>	<b>108</b>

Fonte: Corte dei Conti , Sezione di controllo per la regione siciliana

L'avvio delle procedure di dismissione ha riguardato in particolare 10 delle 56 partecipazioni detenute dai comuni e 31 delle 108 partecipazioni delle province Regionali.<sup>37</sup>

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 2011 le procedure concluse con lo scioglimento della società o con la cessione definitiva delle quote sono state solamente 4.

<sup>36</sup> Non si tiene conto nella rilevazione di dismissioni di partecipazioni societarie indirette.

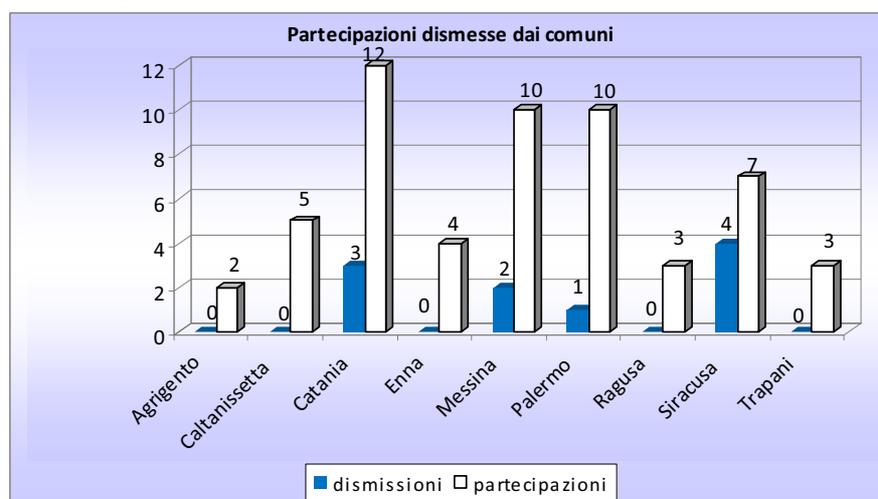
<sup>37</sup> Il totale delle partecipazioni detenute da ciascun ente è riferito all'esercizio in cui è stata adottata la delibera di dismissione.

Il maggior numero di dismissioni è stato deliberato dal comune di Siracusa che ha disposto lo scioglimento di altrettante società strumentali a partecipazioni totalitaria per 3 delle quali già completato con la cancellazione dal registro delle imprese nel 2011.

Rispettivamente di 3 e 2 è il numero delle dismissioni deliberate dai Comuni di Catania e Messina.

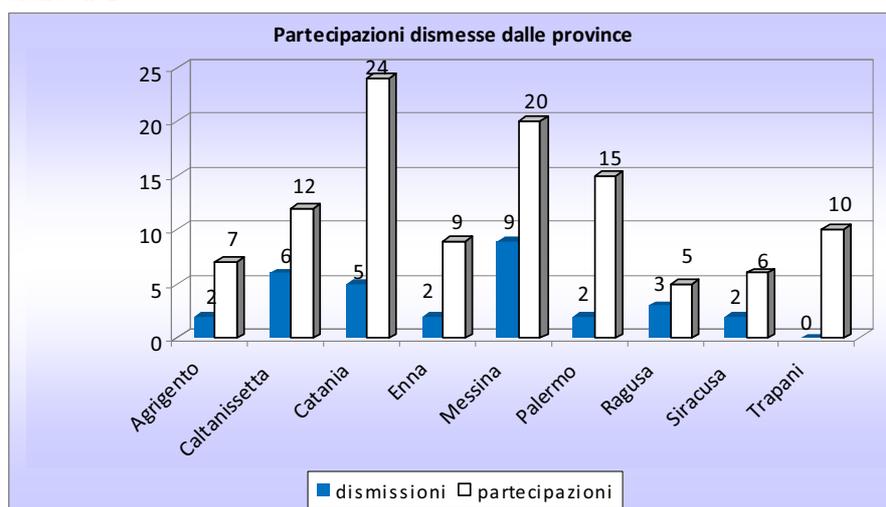
Tra le province regionali, quelle di Messina<sup>38</sup> (9), Caltanissetta (6) e Catania (5) risultano aver deliberato il maggior numero di dismissioni di partecipazioni societarie.

Grafico n. 26



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 27

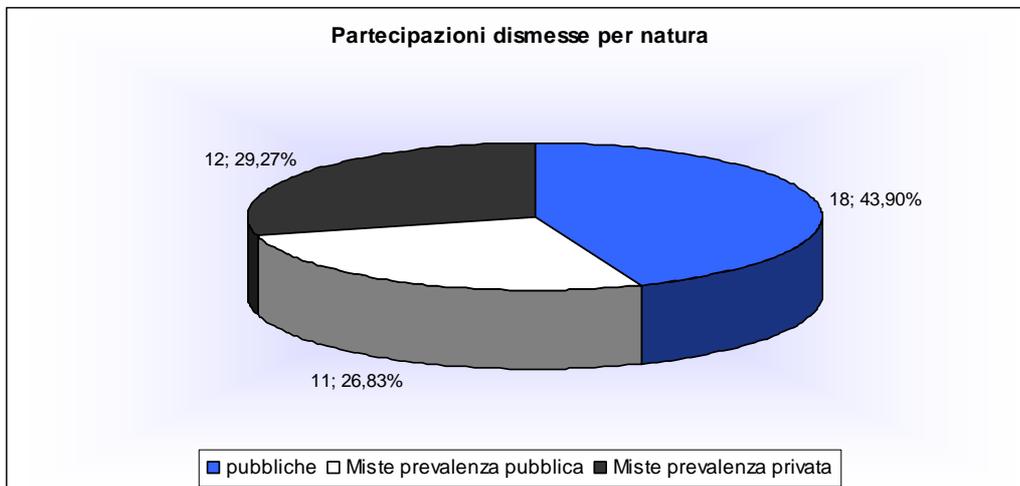


Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

<sup>38</sup> La Provincia di Messina ha deliberato di dismettere ulteriori 5 partecipazioni nel 2012 e nel 2013

Le dismissioni deliberate hanno riguardato in particolare 18 società totalmente pubbliche, di cui 2 partecipate da un solo ente, 11 società miste a partecipazione pubblica maggioritaria e 12 società miste a partecipazione pubblica minoritaria.

Grafico n. 28

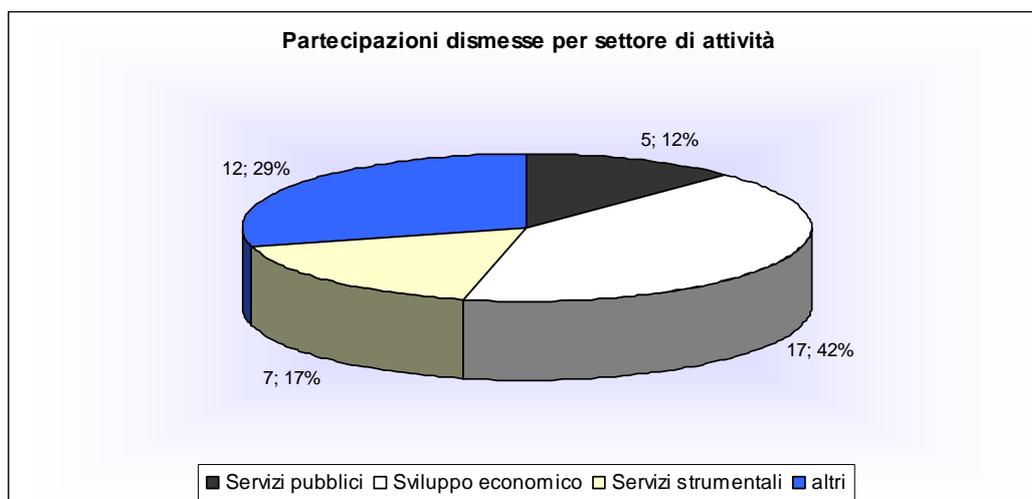


Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Per quanto riguarda il settore di attività delle società oggetto di dismissioni si rilevano 5 dismissioni in società dirette alla fornitura di servizi pubblici locali (tutte in società di gestione del ciclo dei rifiuti), 7 in società di servizi strumentali e 17 in società dedicate allo sviluppo economico.

Le partecipazioni dismesse in società operanti in altri settori di attività sono 12.

Grafico n. 29



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

## **CAPITOLO VI. RAPPORTI FINANZIARI TRA ENTI LOCALI E ORGANISMI PARTECIPATI**

La situazione economica delle società descritta nel precedente capitolo come quella, più in generale, dei consorzi e degli altri organismi partecipati non può che riflettersi, inevitabilmente, sui bilanci degli enti locali che ne detengono quote di capitale con il rischio di comprometterne gli equilibri finanziari.

Si comprende pertanto che una corretta e completa rappresentazione contabile dei rapporti finanziari tra gli enti locali e gli organismi partecipati debba ritenersi imprescindibile ai fini di ogni valutazione sulla persistente convenienza economica e sulla conseguente sostenibilità delle partecipazioni.

Sotto questo profilo appare di fondamentale importanza, in primo luogo, procedere alla ricognizione dei flussi di spesa erogati alle partecipate dall'ente, nella sua differente posizione di acquirente di servizi, di soggetto finanziatore e di socio.

Il che porta a classificare le spese nelle seguenti differenti tipologie:

- corrispettivi per contratto di servizio;
- trasferimenti in conto esercizio, trasferimenti in conto impianti e concessione di crediti;
- copertura di disavanzi per perdite, acquisizioni di capitale, aumenti di capitale non per perdite, aumenti di capitale per perdite.

L'analisi delle spese sostenute dagli enti nei confronti degli organismi partecipati, esposta in questo capitolo, costituisce il risultato di una complessa attività istruttoria che ha richiesto l'elaborazione di dati acquisiti da differenti fonti informative.

E' noto che le amministrazioni pubbliche, e in particolare gli enti locali, sono tenute, ormai da anni, a comunicare agli organi che esercitano a diverso titolo funzioni di controllo e vigilanza, i dati relativi, tra l'altro, alle spese sostenute nei confronti delle società e degli altri organismi cui partecipano con apporti di capitale.

Le principali banche dati che raccolgono le predette comunicazioni sono attualmente costituite dal sistema SIQUEL, gestito dalla Corte dei conti, al quale affluiscono i dati riportati nelle relazioni degli organi di revisione sui rendiconti e sui bilanci degli enti locali e il sistema

CONSOC predisposto dal Ministero della Pubblica Amministrazione per censire le società e i consorzi a partecipazione pubblica sulla base di comunicazioni fornite dagli stessi enti<sup>39</sup>.

Il sistema SIQUEL, in particolare, si propone di riportare, in un'apposita sezione, le spese effettuate da ciascun ente verso gli organismi partecipati distinte secondo le tipologie di seguito illustrate:

- per contratti di servizio;
- per trasferimenti in conto esercizio;
- per trasferimento in conto capitale;
- per copertura di disavanzi o perdite;
- per acquisizione di capitale.
- per aumento di capitale non per perdite;

Per ognuna delle suddette spese è inoltre indicata l'imputazione al titolo I o II del bilancio dell'ente.

Tale fonte di informazioni, che dovrebbe consentire una rappresentazione esaustiva dei rapporti finanziari tra enti locali e organismi, evidenziando anche eventuali elusioni dei vincoli di finanza pubblica, è risultata di fatto inutilizzabile ai fini della presente indagine.

La consultazione riferita ai comuni capoluoghi ed alle province della regione siciliana ha rivelato infatti l'incompletezza o addirittura la totale mancanza dei dati richiesti<sup>40</sup>.

Si è ritenuto opportuno procedere comunque alla rappresentazione dei flussi di spesa sulla base della rilevazione CONSOC che, pur riportando il solo dato relativo all'onere complessivo annuale sostenuto dagli enti verso gli organismi, si è dimostrata più completa.

Le informazioni carenti, ove è stato possibile, sono state integrate con quelle già acquisite dalla Sezione per effetto della comunicazione dei revisori, o all'esito di altre e più specifiche richieste istruttorie.

---

<sup>39</sup> La banca dati Consoc è stata istituita dall'articolo 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Legge Finanziaria 2007) che regola la dichiarazione dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche. In particolare, tale legge prevede che le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali comunichino al Dipartimento della funzione pubblica, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi.

<sup>40</sup> I dati relativi ai movimenti finanziari dell'ente locale per organismo riportati dal sistema per il 2011 sono solo quelli dei Comuni di Palermo e Trapani e delle Province di Agrigento, Catania, Enna e Trapani.

Il quadro che ne è derivato, quantunque non possa dirsi esaustivo sotto il profilo della completa e dettagliata rappresentazione contabile, consente tuttavia di cogliere i principali aspetti e le fondamentali tendenze evolutive del fenomeno in esame.

Ulteriori elementi conoscitivi, con particolare riferimento alla natura delle spese sostenute, sono stati forniti con l'esposizione dei dati ricavati dal sistema SIOPE<sup>41</sup> che, registrando i flussi di cassa in entrata ed in uscita secondo una classificazione identica per tutti gli enti pubblici, consente di individuare specifiche tipologie di pagamenti riferibili agli organismi partecipati.

Di seguito si espongono gli andamenti delle spese sostenute dai comuni e dalle province nel triennio 2009-2011 sulla base dei dati raccolti ed elaborati come precedentemente descritto.

Si deve precisare, al riguardo, che non è stato possibile reperire informazioni relative alle spese del comune di Agrigento e della provincia di Messina in quanto assenti da entrambe le banche dati SIQUEL e CONSOC per l'intero triennio.

Gli enti oggetto dell'indagine nel triennio 2009-2011 hanno sostenuto spese a favore di società ed organismi partecipati di diversa natura per complessivi 1.365.158.243, euro ripartiti tra comuni e province secondo i dati riportati nella seguente tabella.

Tabella n.1: Spese dei comuni e delle province per gli organismi partecipati 09-11  
Valori in euro

	2009	2010	2011	Totale 2009-2011
<b>Comuni</b>	416.940.941	437.555.943	367.406.135	<b>1.221.903.019</b>
<b>Province</b>	43.252.827	49.136.487	50.874.910	<b>143.264.225</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

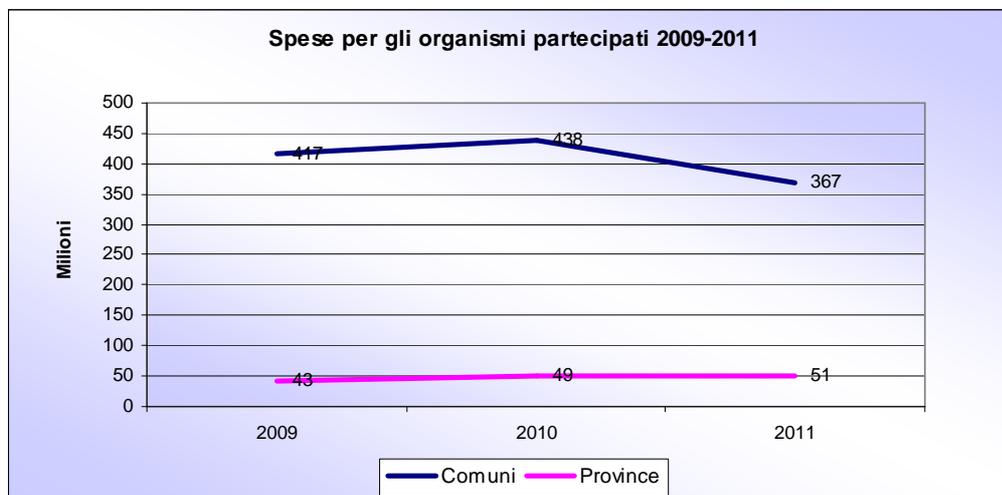
Quasi il 90 per cento degli oneri totali è riferibile ai comuni che, nel triennio in esame, hanno sostenuto 1.221.894.019 euro di spesa contro i 143.264.225 delle province.

L'andamento complessivo delle suddette spese, che si rivela in lieve aumento per le province, passando da 43.252.827 euro del 2009 a 50.874.910 del 2011, fa, di contro, registrare un'inversione di tendenza per i comuni, subendo nel 2011 un decremento di oltre 70

<sup>41</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009.

milioni rispetto al precedente esercizio ed attestandosi a 367.406.135 euro contro 437.555.943 del 2010.

Grafico n. 1



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nelle tabelle seguenti sono riportate, nel dettaglio, le spese sostenute da ciascun comune e da ciascuna provincia nei confronti degli organismi partecipati.

Tabella n.2: Spese sostenute dai singoli comuni per gli organismi partecipati nel periodo 2009-2011

	<i>Valori in euro</i>				
	2009	2010	2011	Totale 2009-2011	Media 2009-2011
<b>AG</b>	-	-	-	-	-
<b>CL</b>	4.361.947	2.152.577	3.426.698	<b>9.941.222</b>	3.313.741
<b>CT</b>	42.940.335	44.874.690	43.304.386	<b>131.119.411</b>	43.706.470
<b>EN</b>	273.745	234.085	226.085	<b>733.915</b>	244.638
<b>ME</b>	50.280.000	50.850.218	57.617.886	<b>158.748.104</b>	52.916.035
<b>PA</b>	293.510.887	313.318.532	231.959.951	<b>838.789.370</b>	279.596.457
<b>RG</b>	13.750.855	11.356.601	18.883.707	<b>43.991.162</b>	14.663.721
<b>SR</b>	130.000	1.371.015	270.679	<b>1.771.694</b>	590.565
<b>TP</b>	11.693.172	13.398.226	11.716.743	<b>36.808.141</b>	12.269.380

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Tabella n.3: Spese sostenute dalle singole province per gli organismi partecipati nel periodo 2009-2011

Valori in euro

	2009	2010	2011	Totale 2009-2011	Media 2009-2011
<b>AG</b>	1.331.056	1.521.055	1.470.058	4.322.169	1.440.723
<b>CL</b>	3.097.909	3.296.443	2.769.239	<b>9.163.591</b>	3.054.530
<b>CT</b>	23.290.712	24.589.958	22.728.175	<b>70.608.846</b>	23.536.282
<b>EN</b>	4.521.475	4.691.165	636.022	<b>9.848.662</b>	3.282.887
<b>ME</b>	-	-	-	-	-
<b>PA</b>	7.309.131	7.675.592	7.670.561	<b>22.655.284</b>	7.551.761
<b>RG</b>	1.534.247	1.534.353	1.635.203	<b>4.703.803</b>	1.567.934
<b>SR</b>	1.090.679	447.953	8.297.638	<b>9.836.270</b>	3.278.757
<b>TP</b>	1.077.619	5.379.968	5.668.014	<b>12.125.601</b>	4.041.867

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

L'ente che sopporta l'onere maggiore risulta essere il comune di Palermo le cui spese, registrate nel triennio nella misura di 838.789.370 euro, costituiscono oltre il 50 per cento delle spese complessivamente sostenute da tutti gli altri comuni.

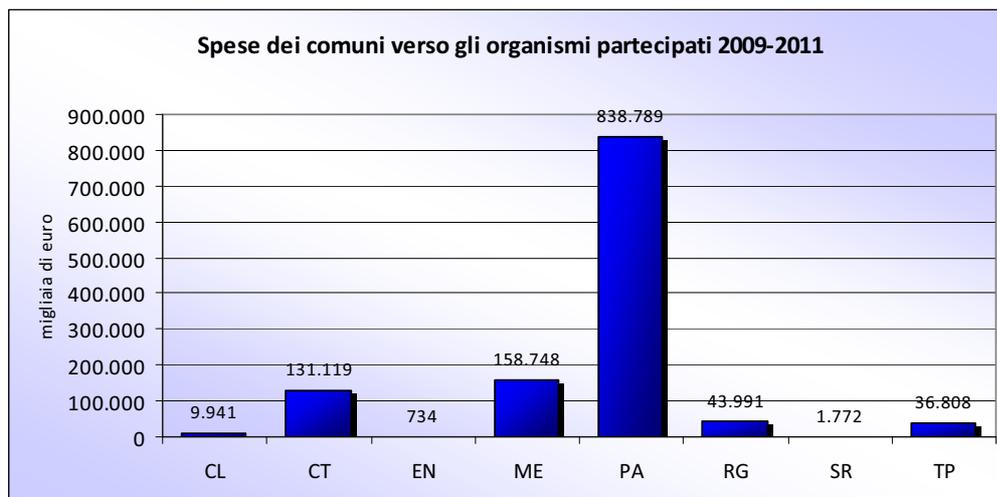
I comuni che seguono come entità di spesa sono il comune di Messina con 158.748.104 euro ed il comune di Catania con 131.119.411 euro.

I flussi fatti registrare dagli altri comuni si attestano su valori compresi tra i 733.915 euro del comune di Enna e i 43.991.162 euro del comune di Ragusa.

Gli andamenti delle spese nel triennio si mantengono per quasi tutti gli enti costanti, ad eccezione del comune di Palermo che nel 2011 fa registrare una diminuzione della spesa dichiarata di oltre 81 milioni di euro.

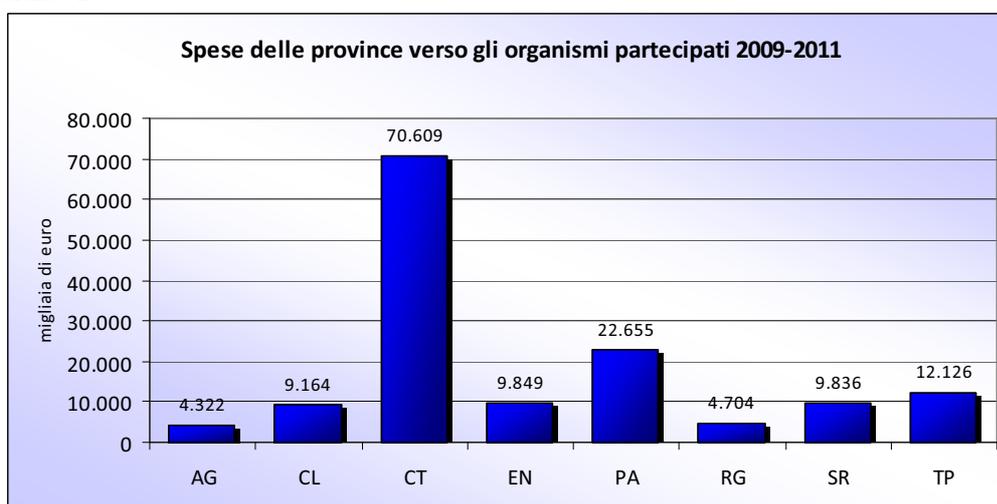
La spesa maggiore tra le province regionali è quella sostenuta dalla provincia di Catania che, in ragione del maggior numero di organismi partecipati, nel triennio ha sopportato un onere complessivo di oltre 70 milioni di euro e che costituisce quasi il 50 per cento dell'intera spesa provinciale, seguita dalle province di Trapani (12.125.601 euro) e di Siracusa (9.836.270 euro) nelle quali si registra anche l'aumento più significativo dell'onere annuale di spesa.

Grafico n. 2



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 3



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Al fine di fornire ulteriori elementi conoscitivi circa la natura delle spese esposte si è ritenuto di riportare i dati relativi a determinate tipologie di pagamenti registrate dal sistema SIOPE riferibili a flussi di cassa diretti agli organismi partecipati.

Analogamente alla metodologia utilizzata nell'indagine della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti<sup>42</sup> sul "Fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province" si sono presi in considerazione i flussi finanziari in uscita contraddistinti dai codici SIOPE di seguito elencati.

**Titolo I:**

**1. Contratti di Servizio**

<sup>42</sup> Corte dei conti, Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14/ AUT/2010/FRG.

- Contratti di servizio per trasporto (cod. 1302);
  - Contratti di servizio per smaltimento rifiuti (cod. 1303);
  - Altri contratti di servizio (cod. 1306).
2. Trasferimenti in conto esercizio:
- Trasferimenti correnti ad aziende speciali (cod. 1551);
  - Trasferimenti correnti ad altre imprese di pubblici servizi (cod. 1552).
3. Ripiano perdite
- Ripiano perdite in aziende di pubblici servizi (cod. 1801).

## Titolo II

1. Trasferimenti in conto capitale
- Trasferimenti in conto capitale ad aziende speciali (cod. 2751);
  - Trasferimenti in conto capitale ad altre imprese di pubblici servizi (cod. 2752);
  - Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche (cod. 2781);
2. Partecipazioni azionarie
- Partecipazioni azionarie in aziende di pubblici servizi (cod. 2801);
  - Partecipazioni azionarie in altre imprese (cod. 2802);
3. Conferimenti di capitale
- Conferimenti di capitali in aziende di pubblici servizi (cod. 2901);
  - Conferimenti di capitali in altre imprese (cod. 2902).

Si deve naturalmente precisare che i dati di seguito riportati si riferiscono esclusivamente a flussi finanziari di cassa e pertanto se ne deve escludere a priori una perfetta coincidenza con i dati sopra esposti che si riferiscono, al contrario, ad impegni di spesa ricavati dai rendiconti degli enti.

Nella tabella seguente sono esposti i pagamenti complessivi effettuati nel triennio 2009-2011 dai comuni capoluoghi e dalle province regionali.

Tabella n. 4: Pagamenti complessivi effettuati dai comuni nel periodo 2009-2011

	<i>Valori in euro</i>				
	2009	2010	2011	Totale 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>465.373.674</b>	<b>491.837.317</b>	<b>444.594.236</b>	<b>1.401.805.228</b>	<b>467.268.409</b>
<i>Contratti di servizio</i>	402.222.876	479.898.001	431.802.292	1.313.923.168	437.974.389
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	58.354.871	11.122.017	11.091.821	80.568.709	26.856.236
<i>Ripiani perdite</i>	4.795.927	817.299	1.700.124	7.313.350	2.437.783
<i>% sul totale del titolo</i>	<b>26,43%</b>	<b>31,61%</b>	<b>30,85%</b>		<b>29,63%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>57.599.071</b>	<b>1.137.738</b>	<b>249.905</b>	<b>58.986.714</b>	<b>19.662.238</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	28.391	94.081	34.484	156.956	52.319
<i>Partecipazioni azionarie</i>	7.570.680	751.117	9.925	8.331.722	2.777.241
<i>Conferimenti di capitale</i>	50.000.000	292.540	205.496	50.498.036	16.832.679
<i>% sul totale del titolo</i>	<b>17,97%</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,17%</b>		<b>6,21%</b>
<b>pagamenti totali (A+B)</b>	<b>522.972.745</b>	<b>492.975.055</b>	<b>444.844.141</b>	<b>1.460.791.942</b>	<b>486.930.647</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La somma complessiva di 1.460.791.942 euro, pagata dai Comuni agli organismi partecipati nel triennio 2009-2011, presenta oltre il 95 per cento della stessa, ovvero 1.401.805.228 euro, imputabili al titolo I che costituiscono quasi il 30 per cento delle spese correnti complessivamente sostenute nel medesimo periodo.

Tra questi i maggiori oneri sono costituiti dai pagamenti per contratti di servizio, pari a 1.313.923.168 euro, che costituiscono il 97 per cento del totale.

Mentre le uscite riconducibili ai contratti di servizio si mantengono grossomodo costanti nel triennio, fanno registrare una sensibile contrazione quelle per trasferimenti in conto esercizio (da 58.354.871 nel 2009 a 11.091.821 nel 2011) e per ripiano perdite (da 4.795.927 nel 2009 a 1.700.124 del 2011).

Per quanto riguarda quest'ultimo dato si deve precisare che si riferisce a somme corrisposte quali oneri straordinari per la copertura di perdite registrate da società ed organismi anche con riferimento ad esercizi precedenti il triennio considerato.

Manca dunque una stretta corrispondenza tra il dato esposto ed il valore delle perdite registrato dalle partecipate nel medesimo periodo.

La diminuzione del valore predetto, per altro, non costituisce di per sè sintomo del miglioramento della gestione societaria da parte degli enti, posto che, come si accennava nella parte relativa alla situazione economica delle società, molti di questi non hanno proceduto al ripiano delle perdite.

I pagamenti in conto capitale, che si attestano complessivamente sull'importo di 58.986.714 euro, fanno registrare un netto decremento nel triennio, passando dal 18 allo 0,17 per cento del totale dei pagamenti riferibili al titolo II delle spese.

Tabella n. 5: Pagamenti complessivi effettuati dalle province nel periodo 2009-2011

	Valori in euro				
	2009	2010	2011	Totale 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>35.885.536</b>	<b>23.691.131</b>	<b>43.603.603</b>	<b>103.180.270</b>	<b>34.393.423</b>
<i>Contratti di servizio</i>	34.421.567	20.367.460	40.805.055	95.594.082	31.864.694
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	1.281.857	3.323.015	2.794.467	7.399.339	2.466.446
<i>Ripiani perdite</i>	182.112	656	4.081	186.849	62.283
<i>% sul totale del titolo del titolo</i>	<b>6,36%</b>	<b>4,37%</b>	<b>8,68%</b>	0%	<b>6,47%</b>
	0	0	0	0	0
<b>Titolo II (B)</b>	<b>1.102.248</b>	<b>3.254.190</b>	<b>2.078.817</b>	<b>6.435.254</b>	<b>2.145.085</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	205.832	446.859	232.708	885.399	295.133
<i>Partecipazioni azionarie</i>	896.416	2.746.885	1.836.109	5.479.409	1.826.470
<i>Conferimenti di capitale</i>	0	60.447	10.000	70.447	35.223
<i>% sul totale del titolo</i>	<b>1,10%</b>	<b>2,61%</b>	<b>1,58%</b>	0%	<b>1,77%</b>
	0	0	0	0	0
<b>pagamenti totali (A+B)</b>	<b>36.987.784</b>	<b>26.945.321</b>	<b>45.682.420</b>	<b>109.615.524</b>	<b>36.538.508</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I pagamenti a carico delle province regionali sono più contenuti, così che risultano registrati nel triennio per 1.460.791.942 euro di cui 103.180.270 riferibili al titolo I (94 per cento).

Anche tra le tipologie di pagamenti correnti si riscontra una distribuzione analoga a quella registrata per i comuni, così che i contratti di servizio assorbono oltre il 92 per cento del valore del titolo.

Decisamente minore risulta l'incidenza sul totale dei pagamenti del titolo I, riscontrata per un valore medio del 6,47 per cento

Tra i pagamenti in conto capitale, effettuati per un ammontare complessivo nel triennio di 6.435.254 euro, spicca la dimensione delle partecipazioni azionarie, che assorbe oltre l'85 per cento del valore totale.

La distribuzione dei flussi di cassa tra i singoli comuni e le singole province conferma, pur nella diversità dei valori, l'andamento generale delle spese emerso dai dati contabili dei rendiconti esposto già in precedenza.

Oltre il 50 per cento dei pagamenti totali corrisposti nel triennio 2009-2011 dai 9 comuni agli organismi partecipati sono stati sostenuti dal solo comune di Palermo, che ha registrato flussi di cassa in uscita per un totale di 910.063.929,54 euro.

I pagamenti di parte corrente, pari a 853.724.308,53 euro, (la quasi totalità dei quali destinati a contratti di servizio) costituiscono oltre il 37 per cento del totale dei pagamenti dell'intero titolo.

I pagamenti in conto capitale sono pari al 14 per cento rispetto al totale del titolo II e pertanto si rileva un andamento decrescente nel periodo in esame.

Un'elevata incidenza di pagamenti correnti sul totale del titolo I si rileva per i comuni di Siracusa e di Trapani (rispettivamente del 34,93 e del 28,96 per cento).

I comuni che hanno sostenuto le uscite maggiori per ripiano di perdite sono stati quello di Catania (5.370.662,82 nel triennio) e di Ragusa (1.107.979,90).

L'incidenza dei pagamenti sul totale del titolo II, eccettuato il dato del comune di Palermo, rimane compresa tra i valori percentuali dello 0,08 del comune di Enna e il 3,95 del comune di Trapani.

Con riguardo alle province regionali, la provincia di Catania risulta l'ente che ha corrisposto pagamenti maggiori verso gli organismi partecipati, sia in valore assoluto (52.893.226,75 euro nel triennio) che come incidenza percentuale sul totale degli esborsi (quasi al 17 per cento).

La maggiore incidenza dei pagamenti sul totale del titolo I si riscontra, oltre che per la provincia di Catania, per le province di Palermo (10,49%) e di Trapani (6,37%), mentre per gli altri enti rimane compresa fra le percentuali dello 0,30% della provincia di Enna al 4,02 della provincia di Messina).

I trasferimenti per ripiano delle perdite risultano di entità molto contenuta.

La maggiore incidenza dei pagamenti sul titolo II si registra invece per la provincia di Trapani con il 16,43 per cento corrispondente a 3.698.603,48 euro di partecipazioni azionarie assunte nel triennio.

Tabella n. 6: Pagamenti effettuati dai singoli comuni nel periodo 2009-2011

Valori in euro

Comune di Agrigento	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>141.424,33</b>	<b>145.946,93</b>	<b>1.398.808,79</b>	<b>1.686.180,05</b>	<b>562.060,02</b>
<i>Contratti di servizio</i>	141.424,33	145.946,93	1.398.808,79	1.686.180,05	562.060,02
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>					
<i>Ripiani perdite</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	0,30%	0,35%	3,16%	1,28%	1,27%
<b>Titolo II (B)</b>					
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>					
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>					
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>141.424,33</b>	<b>145.946,93</b>	<b>1.398.808,79</b>	<b>1.686.180,05</b>	<b>562.060,02</b>

Comune di Caltanissetta	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>6.139.156,61</b>	<b>4.464.668,09</b>	<b>4.454.812,34</b>	<b>15.058.637,04</b>	<b>5.019.545,68</b>
<i>Contratti di servizio</i>	2.261.966,20	1.826.945,23	2.033.103,55	6.122.014,98	2.040.671,66
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	3.874.663,29	2.564.147,84	2.405.000,00	8.843.811,13	2.947.937,04
<i>Ripiani perdite</i>	2.527,12	73.575,02	16.708,79	92.810,93	30.936,98
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	12,59%	10,65%	10,88%	11,44%	11,37%
<b>Titolo II (B)</b>					
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>					
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>					
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>6.139.156,61</b>	<b>4.464.668,09</b>	<b>4.454.812,34</b>	<b>15.058.637,04</b>	<b>5.019.545,68</b>

Comune di Catania	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>62.272.943,96</b>	<b>87.422.056,59</b>	<b>71.151.566,45</b>	<b>220.846.567,00</b>	<b>73.615.522,33</b>
<i>Contratti di servizio</i>	59.215.273,20	78.471.393,08	60.940.407,60	198.627.073,88	66.209.024,63
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	0,00	8.297.739,51	8.551.090,79	16.848.830,30	5.616.276,77
<i>Ripiani perdite</i>	3.057.670,76	652.924,00	1.660.068,06	5.370.662,82	1.790.220,94
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	16,73%	22,70%	19,50%	19,68%	19,64%
<b>Titolo II (B)</b>	<b>1.283.687,03</b>	<b>81.800,70</b>	<b>0,00</b>	<b>1.365.487,73</b>	<b>455.162,58</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	28.391,14	81.800,70	0,00	110.191,84	36.730,61
<i>Partecipazioni azionarie</i>	1.255.295,89			1.255.295,89	1.255.295,89
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	0	0	0	0,01	0,01
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>63.556.630,99</b>	<b>87.503.857,29</b>	<b>71.151.566,45</b>	<b>222.212.054,73</b>	<b>74.070.684,91</b>

Comune di Enna	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>2.129.870,02</b>	<b>2.556.792,74</b>	<b>14.103.542,64</b>	<b>18.790.205,40</b>	<b>6.263.401,80</b>
<i>Contratti di servizio</i>	1.866.330,12	2.483.106,06	14.083.941,50	18.433.377,68	6.144.459,23
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	245.622,27	73.686,68	0,00	319.308,95	106.436,32
<i>Ripiani perdite</i>	17.917,63	0,00	19.601,14	37.518,77	12.506,26
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>10,09%</b>	<b>10,43%</b>	<b>39,86%</b>	<b>23,20%</b>	<b>20,13%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>5.500,00</b>	<b>5.500,00</b>	<b>1.833,33</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>				0,00	
<i>Partecipazioni azionarie</i>				0,00	
<i>Conferimenti di capitale</i>	0,00	0,00	5.500,00	5.500,00	1.833,33
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>2.129.870,02</b>	<b>2.556.792,74</b>	<b>14.109.042,64</b>	<b>18.795.705,40</b>	<b>6.265.235,13</b>

Comune di Messina	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>55.634.555,58</b>	<b>45.552.259,00</b>	<b>77.777.538,93</b>	<b>178.964.353,51</b>	<b>59.654.784,50</b>
<i>Contratti di servizio</i>	3.235.507,13	24.087.682,52	24.678.289,15	52.001.478,80	17.333.826,27
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	52.399.048,45	21.173.140,74	52.857.504,24	126.429.693,43	42.143.231,14
<i>Ripiani perdite</i>	0,00	291.435,74	241.745,54	533.181,28	177.727,09
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>23,85%</b>	<b>7,63%</b>	<b>12,90%</b>	<b>29,67%</b>	<b>14,79%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>114.252,42</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>114.252,42</b>	<b>38.084,14</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>	114.252,42	0,00	0,00	114.252,42	
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>55.748.808,00</b>	<b>45.552.259,00</b>	<b>77.777.538,93</b>	<b>179.078.605,93</b>	<b>59.692.868,64</b>

Comune di Palermo	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>262.553.274,62</b>	<b>314.113.213,82</b>	<b>277.057.820,09</b>	<b>853.724.308,53</b>	<b>284.574.769,51</b>
<i>Contratti di servizio</i>	260.107.710,68	314.040.033,82	276.984.640,09	851.132.384,59	283.710.794,86
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	1.751.229,96	73.180,00	73.180,00	1.897.589,96	632.529,99
<i>Ripiani perdite</i>	694.333,98	0,00	0,00	694.333,98	231.444,66
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>33,31%</b>	<b>39,11%</b>	<b>38,87%</b>	<b>37,05%</b>	<b>37,10%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>56.201.131,30</b>	<b>94.080,57</b>	<b>44.409,14</b>	<b>56.339.621,01</b>	<b>18.779.873,67</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	0,00	94.080,57	34.483,94	128.564,51	42.854,84
<i>Partecipazioni azionarie</i>	6.201.131,30	0,00	9.925,20	6.211.056,50	2.070.352,17
<i>Conferimenti di capitale</i>	50.000.000,00	0,00	0,00	50.000.000,00	16.666.666,67
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,14</b>	<b>0,11</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>318.754.405,92</b>	<b>314.207.294,39</b>	<b>277.102.229,23</b>	<b>910.063.929,54</b>	<b>303.354.643,18</b>

Comune di Ragusa	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>18.204.760,57</b>	<b>19.548.417,95</b>	<b>19.158.274,93</b>	<b>56.911.453,45</b>	<b>18.970.484,48</b>
<i>Contratti di servizio</i>	17.182.421,57	19.462.777,05	19.158.274,93	55.803.473,55	18.601.157,85
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Ripiani perdite</i>	1.022.339,00	85.640,90	0,00	1.107.979,90	369.326,63
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>26,52%</b>	<b>28,01%</b>	<b>28,81%</b>	<b>27,77%</b>	<b>27,78%</b>
<b>Titolo II (B)</b>					
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>					
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>					
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>18.204.760,57</b>	<b>19.548.417,95</b>	<b>19.158.274,93</b>	<b>56.911.453,45</b>	<b>18.970.484,48</b>

Comune di Siracusa	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>40.312.967,30</b>	<b>40.621.575,78</b>	<b>38.119.994,39</b>	<b>119.054.537,47</b>	<b>39.684.845,82</b>
<i>Contratti di servizio</i>	40.292.967,30	40.621.575,78	38.119.994,39	119.034.537,47	39.678.179,16
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	20.000,00	0,00	0,00	20.000,00	6.666,67
<i>Ripiani perdite</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>35,41%</b>	<b>35,00%</b>	<b>34,39%</b>	<b>34,93%</b>	<b>34,93%</b>
<b>Titolo II (B)</b>					
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>					
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>					
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>40.312.967,30</b>	<b>40.621.575,78</b>	<b>38.119.994,39</b>	<b>119.054.537,47</b>	<b>39.684.845,82</b>

Comune di Trapani	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>17.984.721,30</b>	<b>22.964.645,43</b>	<b>19.149.416,71</b>	<b>60.098.783,44</b>	<b>20.032.927,81</b>
<i>Contratti di servizio</i>	17.919.275,48	22.846.222,87	19.083.120,67	59.848.619,02	19.949.539,67
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	64.307,34	113.263,00	62.550,00	240.120,34	80.040,11
<i>Ripiani perdite</i>	1.138,48	5.159,56	3.746,04	10.044,08	3.348,03
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>26,34%</b>	<b>31,07%</b>	<b>29,30%</b>	<b>28,96%</b>	<b>28,90%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>0,00</b>	<b>1.043.657,48</b>	<b>199.996,00</b>	<b>1.243.653,48</b>	<b>414.551,16</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>	<b>0,00</b>	<b>751.117,00</b>	<b>0,00</b>	<b>751.117,00</b>	<b>250.372,33</b>
<i>Conferimenti di capitale</i>	<b>0,00</b>	<b>292.540,48</b>	<b>199.996,00</b>	<b>492.536,48</b>	<b>164.178,83</b>
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,04</b>	<b>0,06</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>17.984.721,30</b>	<b>24.008.302,91</b>	<b>19.349.412,71</b>	<b>61.342.436,92</b>	<b>20.447.478,97</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 7: Pagamenti effettuati dalle singole province nel periodo di riferimento (2009-2011)

Valori in euro

Provincia di Agrigento	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>851.425,45</b>	<b>1.864.309,34</b>	<b>2.304.158,81</b>	<b>5.019.893,60</b>	<b>1.673.297,87</b>
<i>Contratti di servizio</i>	489.916,21	1.110.293,15	426.905,61	2.027.114,97	675.704,99
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	361.509,24	754.016,19	1.875.672,33	2.991.197,76	997.065,92
<i>Ripiani perdite</i>			1.580,87	1.580,87	1.580,87
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	1,77%	4,16%	5,45%	3,71%	3,77%
<b>Titolo II (B)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>50.800,00</b>	<b>50.800,00</b>	<b>16.933,33</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>	0,00	0,00	50.800,00	50.800,00	16.933,33
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	0	0	0	0,00	0,00
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>851.425,45</b>	<b>1.864.309,34</b>	<b>2.354.958,81</b>	<b>5.070.693,60</b>	<b>1.690.231,20</b>

Provincia di Caltanissetta	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>1.610.881,05</b>	<b>1.643.561,31</b>	<b>1.203.015,84</b>	<b>4.457.458,20</b>	<b>1.485.819,40</b>
<i>Contratti di servizio</i>	1.556.054,51	1.626.464,99	1.201.530,44	4.384.049,94	1.461.349,98
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	52.755,08	17.096,32		69.851,40	34.925,70
<i>Ripiani perdite</i>	2.071,46		1.485,40	3.556,86	1.778,43
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	4,59%	5,31%	3,86%	4,58%	4,58%
<b>Titolo II (B)</b>	<b>195.456,86</b>	<b>127.490,10</b>	<b>173.544,71</b>	<b>496.491,67</b>	<b>165.497,22</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	193.456,86	127.490,10	173.544,71		
<i>Partecipazioni azionarie</i>	2.000,00	0,00	0,00	2.000,00	666,67
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	0	0	0	0,02	0,01
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>1.806.337,91</b>	<b>1.771.051,41</b>	<b>1.376.560,55</b>	<b>4.953.949,87</b>	<b>1.651.316,62</b>

Provincia di Catania	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>15.132.280,35</b>	<b>18.701.884,55</b>	<b>18.778.490,61</b>	<b>52.612.655,51</b>	<b>17.537.551,84</b>
<i>Contratti di servizio</i>	14.570.872,43	18.346.007,70	18.251.383,57	51.168.263,70	17.056.087,90
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	561.407,92	355.876,85	527.107,04	1.444.391,81	481.463,94
<i>Ripiani perdite</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	14,20%	16,80%	19,15%	16,65%	16,70%
<b>Titolo II (B)</b>	<b>50.000,00</b>	<b>230.571,24</b>	<b>0,00</b>	<b>280.571,24</b>	<b>93.523,75</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	0,00	0,00	0,00		
<i>Partecipazioni azionarie</i>	50.000,00	230.571,24	0,00	280.571,24	93.523,75
<i>Conferimenti di capitale</i>	0,00	0,00	0,00		
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	0	0	0	0,00	0,01
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>15.182.280,35</b>	<b>18.932.455,79</b>	<b>18.778.490,61</b>	<b>52.893.226,75</b>	<b>17.631.075,58</b>

Provincia di Enna	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>166.605,25</b>	<b>1.195.969,44</b>	<b>1.021.591,98</b>	<b>2.384.166,67</b>	<b>794.722,22</b>
<i>Contratti di servizio</i>	128.397,38	1.195.969,44	1.021.591,98	2.345.958,80	781.986,27
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	9.167,37	0,00	0,00	9.167,37	3.055,79
<i>Ripiani perdite</i>	29.040,50	0,00	0,00	29.040,50	9.680,17
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0,50%</b>	<b>4,41%</b>	<b>4,01%</b>	<b>2,78%</b>	<b>2,97%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>0,00</b>	<b>3.321,52</b>	<b>0,00</b>	<b>3.321,52</b>	<b>1.107,17</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>					
<i>Conferimenti di capitale</i>	0,00	3.321,52	0,00	3.321,52	1.107,17
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>166.605,25</b>	<b>1.199.290,96</b>	<b>1.021.591,98</b>	<b>2.387.488,19</b>	<b>795.829,40</b>

Provincia di Messina	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>2.284.522,48</b>	<b>3.532.434,12</b>	<b>2.932.977,87</b>	<b>8.749.934,47</b>	<b>2.916.644,82</b>
<i>Contratti di servizio</i>	2.284.522,48	3.532.434,12	2.932.977,87	8.749.934,47	2.916.644,82
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>					
<i>Ripiani perdite</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>3,10%</b>	<b>4,61%</b>	<b>4,36%</b>	<b>4,02%</b>	<b>4,02%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>0,00</b>	<b>1.578.262,61</b>	<b>59.163,42</b>	<b>1.637.426,03</b>	<b>545.808,68</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	0,00	319.368,80	59.163,42	378.532,22	126.177,41
<i>Partecipazioni azionarie</i>	0,00	1.258.893,81	0,00	1.258.893,81	419.631,27
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>2.284.522,48</b>	<b>5.110.696,73</b>	<b>2.992.141,29</b>	<b>10.387.360,50</b>	<b>3.462.453,50</b>

Provincia di Palermo	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>11.919.286,93</b>	<b>12.694.846,28</b>	<b>12.504.832,87</b>	<b>37.118.966,08</b>	<b>12.372.988,69</b>
<i>Contratti di servizio</i>	11.623.269,42	12.151.431,87	12.156.572,29	35.931.273,58	11.977.091,19
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	296.017,51	543.414,41	348.260,58	1.187.692,50	395.897,50
<i>Ripiani perdite</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>9,29%</b>	<b>11,02%</b>	<b>11,35%</b>	<b>10,49%</b>	<b>10,55%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>21.981,90</b>	<b>37.125,00</b>	<b>0,00</b>	<b>59.106,90</b>	<b>19.702,30</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	12.375,00			12.375,00	12.375,00
<i>Partecipazioni azionarie</i>	9.606,90			9.606,90	9.606,90
<i>Conferimenti di capitale</i>		37.125,00		37.125,00	37.125,00
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>11.941.268,83</b>	<b>12.731.971,28</b>	<b>12.504.832,87</b>	<b>37.178.072,98</b>	<b>12.392.690,99</b>

Provincia di Ragusa	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>217.112,79</b>	<b>62.636,97</b>	<b>48.093,33</b>	<b>327.843,09</b>	<b>109.281,03</b>
<i>Contratti di servizio</i>	67.112,79	61.981,47	48.093,33	177.187,59	59.062,53
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>				0,00	#DIV/0!
<i>Ripiani perdite</i>	150.000,00	655,50		150.655,50	75.327,75
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,14%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,29%</b>
<b>Titolo II (B)</b>					
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>					
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>					
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>217.112,79</b>	<b>62.636,97</b>	<b>48.093,33</b>	<b>327.843,09</b>	<b>109.281,03</b>

Provincia di Siracusa	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>1.769.628,97</b>	<b>1.481.959,03</b>	<b>2.221.814,46</b>	<b>5.473.402,46</b>	<b>1.824.467,49</b>
<i>Contratti di servizio</i>	1.769.628,97	1.462.231,70	2.178.372,47	5.410.233,14	1.803.411,05
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>		19.727,33	42.426,89	62.154,22	31.077,11
<i>Ripiani perdite</i>			1.015,10	1.015,10	1.015,10
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>3,31%</b>	<b>2,60%</b>	<b>4,25%</b>	<b>3,36%</b>	<b>3,39%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>0,00</b>	<b>108.536,79</b>	<b>100.396,68</b>	<b>208.933,47</b>	<b>69.644,49</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>				0,00	
<i>Partecipazioni azionarie</i>	<b>0,00</b>	<b>88.536,79</b>	<b>90.396,68</b>	<b>178.933,47</b>	<b>59.644,49</b>
<i>Conferimenti di capitale</i>	<b>0,00</b>	<b>20.000,00</b>	<b>10.000,00</b>	<b>30.000,00</b>	<b>10.000,00</b>
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>1.769.628,97</b>	<b>1.590.495,82</b>	<b>2.322.211,14</b>	<b>5.682.335,93</b>	<b>1.894.111,98</b>

Provincia di Trapani	2009	2010	2011	Tot. 2009-2011	Media 2009-2011
<b>Titolo I (A)</b>	<b>1.932.793,04</b>	<b>3.761.628,61</b>	<b>2.588.627,02</b>	<b>8.283.048,67</b>	<b>2.761.016,22</b>
<i>Contratti di servizio</i>	1.931.793,04	2.984.097,22	2.587.627,02	7.503.517,28	2.501.172,43
<i>Trasferimenti in conto esercizio</i>	1.000,00	777.531,39	1.000,00	779.531,39	259.843,80
<i>Ripiani perdite</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>4,18%</b>	<b>8,70%</b>	<b>6,38%</b>	<b>6,37%</b>	<b>6,42%</b>
<b>Titolo II (B)</b>	<b>834.808,80</b>	<b>1.168.882,72</b>	<b>1.694.911,96</b>	<b>3.698.603,48</b>	<b>1.232.867,83</b>
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
<i>Partecipazioni azionarie</i>	<b>834.808,80</b>	<b>1.168.882,72</b>	<b>1.694.911,96</b>	<b>3.698.603,48</b>	<b>1.232.867,83</b>
<i>Conferimenti di capitale</i>					
<b>% sul totale dei pagamenti del titolo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,16</b>	<b>0,16</b>
<b>Pagamenti totali (A+B)</b>	<b>2.767.601,84</b>	<b>4.930.511,33</b>	<b>4.283.538,98</b>	<b>11.981.652,15</b>	<b>3.993.884,05</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Le informazioni contenute nelle banche dati CONSOC e SIQUEL consentono di ripartire i flussi di spesa degli enti locali tra le diverse tipologie di organismi partecipati.

Le tabelle sotto riportate espongono le spese destinate, rispettivamente da comuni e province, a società, aziende speciali, consorzi e fondazioni.

Tabella n. 8: Spesa dei comuni ripartita per tipologia di organismo nel periodo 2009-2011

	<i>Valori in euro</i>			
	2009	2010	2011	Totale 2009-2011
<b>Società</b>	376.022.258	397.205.884	320.400.108	<b>1.093.628.251</b>
<b>Aziende speciali</b>	37.480.973	38.192.733	43.280.000	<b>118.953.706</b>
<b>Consorzi</b>	3.437.709	2.151.327	3.723.026	<b>9.312.063</b>
<b>Associazioni/Fondazioni</b>	0	6.000	3.000	<b>9.000</b>
<b>Totale per anno</b>	416.940.941	437.555.943	367.406.135	

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 9: Spesa delle province ripartita per tipologia di organismo nel periodo 2009-2011

	<i>Valori in euro</i>			
	2009	2010	2011	Totale 2009-2011
<b>Società</b>	32.788.370	40.448.210	42.170.359	<b>115.406.940</b>
<b>Consorzi</b>	10.462.957	8.686.777	8.387.883	<b>27.537.617</b>
<b>Associazioni/Fondazioni</b>	1.500	1.500	316.668	<b>319.668</b>
<b>Totale per anno</b>	43.252.827	49.136.487	50.874.910	

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

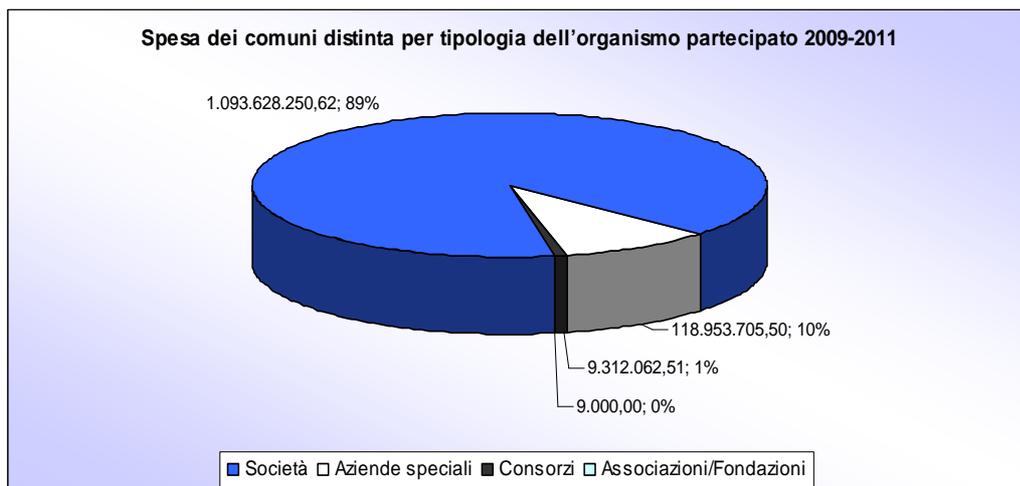
Il maggior onere di spesa sostenuto da comuni e province, è, con evidenza, quello verso le società partecipate, registrato nel triennio 2009-2011 nel valore complessivo rispettivamente di 1.093.628.250,62 e 115.406.939,50 euro, corrispondente all'89,50 e all'80,56 per cento del totale delle spese destinate agli organismi.

Particolarmente significativo, per l'entità rilevata, è il dato relativo alle 2 aziende speciali ancora operanti nel periodo in esame, che hanno ricevuto trasferimenti per 118.953.705,50, pari al 9,75 per cento della spesa sostenuta da tutti i comuni.

Non trascurabile deve poi ritenersi la spesa destinata ai vari consorzi, che assorbe quasi un quinto dell'intera spesa provinciale verso gli organismi, facendo registrare il valore di 27.537.617,32 euro nel triennio.

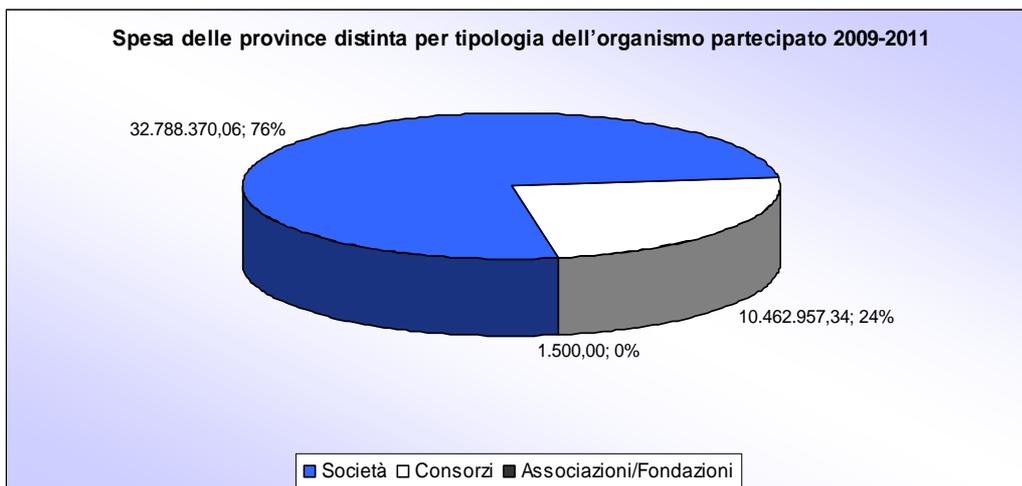
Particolare rilievo assumono le spese destinate ai consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) e quelle rivolte ai consorzi universitari, che nel triennio in esame hanno ricevuto finanziamenti da comuni e province rispettivamente per 5.112.807,90 euro e 9.244.266,14 euro.

Grafico n. 4



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Grafico n. 5



Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

La completa rappresentazione contabile dei rapporti finanziari tra gli enti locali e le società partecipate investe necessariamente anche le reciproche posizioni di debito e di credito che, come tali, devono trovare perfetta corrispondenza nei rispettivi bilanci e documenti contabili.

L'esigenza di far emergere in maniera chiara e precisa i predetti rapporti, anche al fine di evitare fenomeni elusivi dei principali vincoli di finanza pubblica, ha indotto il legislatore ad imporre un preciso obbligo a carico degli enti locali che, secondo quanto disposto dall'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge. 7 agosto 2012, n. 135, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 devono allegare al rendiconto

della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra gli enti stessi e le società partecipate.

E' prescritto inoltre che la predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzi analiticamente eventuali discordanze fornendone la motivazione con il conseguente obbligo per gli enti di adottare senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie

Si è ritenuto pertanto, in considerazione dell'intervenuta scadenza del termine per l'approvazione del rendiconto 2012, di richiedere direttamente agli enti locali la nota sopra citata in modo da poter esporre, a completamento dell'esame dei rapporti finanziari tra comuni capoluoghi e province regionali e gli organismi partecipati, i reciproci rapporti di debito e credito.

La richiesta istruttoria ha avuto tuttavia un esito tutt'altro che favorevole, impedendo, di fatto, qualsiasi esposizione di dati che potesse dar conto, anche solo in termini generali, del fenomeno indagato.

Non hanno dato alcun riscontro alla richiesta i Comuni di Catania e Siracusa e la Provincia di Agrigento.

Hanno riscontrato la richiesta, dichiarando tuttavia di non avere ancora provveduto alla ricognizione dei dati i Comuni di Agrigento, Messina e Trapani e le Province di Catania e Ragusa.

Gli altri enti hanno comunicato dati parziali riferibili ai rapporti con solo alcune delle società partecipate e spesso privi della prescritta asseverazione da parte degli organi di revisione che, ad ogni buon fine, si riportano nella tabella alla fine del presente capitolo.

L'evidente inadempimento dell'obbligo di legge sopra richiamato conferma, ancora una volta, la persistente e generalizzata incapacità degli enti di dotarsi di un minimo apparato di strumenti informativo-contabili indispensabili per l'esercizio di quei poteri di indirizzo e di controllo su società ed organismi partecipati richiesti dai principi generali di sana gestione finanziaria, oltre che da specifiche disposizioni di legge.

Tabella n. 10: Rapporti/debito credito tra comuni e organismi partecipati

Comuni*	Società/Organismo	Bilancio ente locale		Bilancio società		Discordanze	
		Credito	Debito	Credito	Debito	Credito	Debito
CL	Consorzio Universitario**		232.406	0	0	0	0
	Ato CL1**	127.704					
EN	Ato Enna1	923.932	3.996.861	5.866.311	10.251.485	-4.942.379	-6.254.624
	S.C. Rocca di Cerere	0	14.759	0	14.759	0	0
PA	Amap	4.855.975	8.235.824	8.588.633	13.368.375	-3.732.658	-5.132.551
	Amg	27.154	15.239.904	135.259	15.735.529	-108.105	-495.625
	Amat	2.086.007	101.974.303	327.600	148.611.340	1.758.407	-46.637.037
	Sispi	46.181	6.967.889	191.488	7.892.437	-145.307	-924.548
	Amia/Gesip/Palermo Ambiente						
RG	Ato Ragusa Ambiente	0	4.489.582	0	4.489.582	0	0
	Consorzio Univ	0	0	0	0	0	0
	Corfilac	25.000	0	25.000	0	0	0
	Coreras		2.000		2.000		
	Sosvi	0	2.080	0	2.080	0	0

\* I Comuni di Agrigento e di Catania non hanno fornito alcuna risposta; il comune di Trapani non ha provveduto alla riconciliazione dei dati contabili; i comuni di Agrigento e Messina non hanno ottenuto l'asseverazione dei dati.

\*\* Dati non asseverati

Tabella n. 11: Rapporti/debito credito tra province e organismi partecipati

Province	Società	Bilancio ente locale		Bilancio società		Discordanze	
		Credito	Debito	Credito	Debito	Credito	Debito
CL	Ato CL1**	1.521.155	1.188.819	0	0		
	AtoCL2	0	389.431	0	38.431	0	0
	Caltanissetta Service		975.547		982.956	-7.409	
EN	Multiservizi srl **	0	74.816				
	Asi**	0	69.208				
	Ceu**	0	0				
	Cons.Autodromo Pergusa	0	0	0	0	0	0
PA	Palermo Energia	0	730.271	0	730.271	0	0
	S.C.I. R.S.U. Ato Pa1	0	165.420	0	168.518	0	-3.098
	Alte Madonna Ambiente Spa Ato	0	54.619	0	53.039	0	1.580
	Consorzio Univ.	0	370.731	0	370.734	0	-4
	Ag. Per l'Energia sostenibile	0	0	0	73.384	0	-73.384
	Consorzio gestione area marina	0	40.000	0	40.000	0	0
	Consorzio terre di corleone	0	0	0	10.004	0	-10.004
	Altre società e organismi PA***	0	0	0	0	0	0
RG		0	0	0	0	0	0
SR	Siracusa Risorse	0	3.804.316	0	3.868.189	-63.872	-63.872
TP	Airgest spa	0	1.381.315	0	1.376.655	0	4.660
	Agriturpesca srl	0	170.484	0	0	0	170.484
	Belice Ambiente spa	0	0	0	115.601	0	-115.601
	Consorzio ITA	0	0	0	0	0	0
	Cons Univ	20.000	0	20.000		0	-20.000
	COSVAP	0	0	0	0	0	0
	Eurobic del Mediterraneo	0	0	0	0	0	0
	Funierice Service srl	0	0	0	0	0	0
	Gal Elimos	0	0	0	0	0	0
	GAP spa	0	0	0	0	0	0
	Terra dei Fenici spa	111.153	0	323.162	0	-212.010	0
	ATO 17 - Trapani Provincia NORD**	0	92.000				
	ATO 18 - Trapani Provincia SUD**	0	92.000				
	Consorzio ASI**	0	0				
	Consorzio ripop.ittico **	0	0				
	Consorzio Trapani Sviluppo**	0	0				
	Leader Ulixes**	0	0				
Megaservice spa**	1.930.757	0					

\* Le province di Agrigento, Catania e Messina non hanno fornito risposta.

\*\* Dati non asseverati

## **CAPITOLO VII. IL SISTEMA DI GOVERNANCE**

Il termine *governance* comprende l'insieme delle regole, tecniche e giuridiche, attraverso le quali viene assicurato il governo di un organismo nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza e correttezza a tutela di tutti coloro che sono interessati al buon funzionamento dello stesso.

La *governance* è pertanto un modello nel quale prevalgono gli strumenti della condivisione e della relazione per la realizzazione degli obiettivi comuni.

La scelta del modello di *governance* deve tenere conto di molteplici elementi influenti al fine di individuare il modello più funzionale alla realizzazione dell'interesse pubblico in considerazione di una serie di variabili che devono essere poste alla base della scelta della soluzione più idonea a tal fine.

In particolare devono innanzitutto valutarsi le caratteristiche soggettive delle parti anche in ragione della rilevanza quantitativa della partecipazione e della disciplina legislativa predisposta per ogni singola partecipata.

Si deve in ogni caso considerare la necessità a priori che la scelta dell'esternalizzazione costituisca il traguardo finale raggiunto dopo una attenta ponderazione delle esigenze del soggetto pubblico, valutando adeguatamente la strategicità e l'utilità della partecipazione in ragione dell'assetto organizzativo dell'ente, dei compiti istituzionali allo stesso assegnati, delle caratteristiche del mercato in una logica comparativa e dell'economicità della soluzione prescelta, sempre privilegiando la realizzazione ed il perseguimento dell'interesse pubblico.

La ponderazione della scelta di esternalizzare il servizio deve successivamente condurre l'ente ad una predeterminazione delle regole del servizio con la garanzia di un sistema di controllo in grado di analizzare e verificare l'attività o il servizio prestato per le eventuali decisioni del soggetto pubblico.

La *governance* dell'ente sulle proprie partecipate deve tradursi nella predisposizione di molteplici strumenti che devono intervenire per assicurare il controllo preventivo, concomitante e successivo.

Sul piano preventivo gli strumenti a disposizione dell'ente sono il contratto di servizio, lo statuto, i patti parasociali, il modello di *governance* prescelto ed il ruolo e le direttive impartite ai rappresentanti dell'ente.

Il controllo concomitante deve privilegiare la possibilità di acquisire tutte le informazioni relative alla gestione delle partecipate senza considerare in via esclusiva solo gli

aspetti economico finanziari ma valutando altresì anche la qualità del servizio reso e la soddisfazione degli utenti.

Le informazioni economico finanziarie sono ricavabili attraverso la raccolta di dati riassumibili in report periodici in grado di illustrare l'andamento delle partecipate.

Il controllo successivo implica innanzitutto l'esame e l'analisi dei documenti economico finanziari che si concretizzano non solo nella valutazione dei bilanci ma anche di rapporti ed analisi in grado di descrivere l'andamento gestionale delle partecipate.

Il controllo successivo deve anche permettere all'ente la valutazione, non riferita alla singola annualità, sull'opportunità del mantenimento della partecipazione anche in considerazione della situazione del mercato.

La ponderazione richiesta nella fase della programmazione implica, da parte dell'ente, una visione strategica sulla base della quale le scelte compiute devono essere finalizzate al raggiungimento di obiettivi prefissati.

In quest'ottica verranno determinati i settori di intervento, le risorse da impiegare ed il periodo temporale che dovrà costituire il termine di riferimento per la valutazione delle operazioni realizzate.

La visione strategica richiederà un'attenta valutazione della modalità di gestione dei servizi con la scelta dell'opzione ritenuta più conveniente sia con riferimento alla veste giuridica che dovrà assumere ogni singola struttura (società di capitali, consorzio, organismo in *house*, azienda, fondazione) sia con riguardo al modello di *governance* prescelto.

La scelta dell'ente dovrà anche riguardare le modalità dell'investimento operato sul piano patrimoniale e finanziario.

La fase che precede la scelta dell'esternalizzazione del servizio dovrà prevedere un'analisi accurata ex ante della sostenibilità di tale forma di intervento, l'individuazione degli obiettivi da raggiungere e la conseguente articolazione degli interventi necessari per assicurare il perseguimento delle predette esigenze.

La scelta del modello di *governance* più confacente alle caratteristiche dell'ente, la realizzazione dei più adeguati interventi organizzativi interni, la predisposizione di un contratto di servizio in grado di regolamentare in modo idoneo i rapporti tra l'ente e la partecipata così come la definizione delle norme contenute negli statuti e nei patti parasociali potranno rivelarsi gli strumenti più idonei per favorire la tutela dell'interesse pubblico.

Le valutazioni operate ex ante devono in ogni caso essere suffragate da successive valutazioni che devono intervenire ex post attraverso l'esame degli aspetti finanziari come

anche di tutti quei fattori di carattere non finanziario in grado di testimoniare la proficuità della scelta operata.

Gli aspetti finanziari potranno essere esaminati considerando specifici indicatori ( ROI) o anche i dati relativi ai risultati di esercizio realizzati ed esposti in bilancio come anche la competitività del soggetto nel mercato anche in relazione ai risultati conseguiti dagli organismi che operano nel medesimo settore.

La valutazione sull'esternalizzazione del servizio deve tenere in considerazione anche i dati di carattere non finanziario che sono da considerare rilevanti ai fini del controllo da operare sulle partecipate.

La valutazione della qualità del servizio reso e della soddisfazione degli utenti sono, ad esempio, alcuni degli indicatori più significativi in grado di testimoniare la validità della scelta compiuta.

Il modello di *governance*, con riferimento alle partecipazioni societarie, rileverà, sotto il profilo esterno, in considerazione del modello di amministrazione e controllo preferito (tradizionale, monistico o dualistico).

Sul piano interno assume una rilevanza decisiva lo strumento di *governance* individuato dall'ente per la gestione delle proprie partecipazioni.

Il modello tradizionale prevede la gestione delle partecipazioni per mezzo di una pluralità di uffici interni competenti in considerazione dello specifico settore di attività delle partecipate.

Tale modello, che rappresenta la soluzione organizzativa più comunemente adottata, si caratterizza per la presenza di una pluralità di soggetti responsabili pur se comunque incardinati nella struttura dell'ente e per la mancanza, da parte dei predetti soggetti, di un'ottica unitaria in grado di armonizzare e valutare il fenomeno.

Il modello di *governance* specialistico prevede la costituzione di un'unica struttura interna destinata alla gestione dei rapporti con le partecipate.

Tale modello, pur ricorrendo sempre ad una soluzione interna, garantisce la specializzazione della struttura e la possibilità di avere una visione unitaria del fenomeno.

Infine il modello più innovativo è quello che prevede l'affidamento ad un soggetto esterno della *governance* delle partecipazioni.

Tale modello si caratterizza per la presenza di un soggetto che non fa parte della struttura dell'ente e che pertanto si contraddistingue per l'autonomia, sia sul piano giuridico che organizzativo, oltre che per l'assunzione diretta delle partecipazioni.

La scelta del modello di *governance* deve essere posta in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla rilevanza quantitativa e qualitativa delle partecipazioni detenute.

La *governance* delle partecipazioni deve anche prevedere l'adozione di criteri idonei per la scelta degli amministratori e per la regolamentazione dei rapporti con l'ente al fine di assicurare la permanenza di una relazione attraverso la quale il soggetto pubblico può costantemente monitorare l'andamento della partecipazione e acquisire i dati ritenuti rilevanti.

L'ente dovrà in ogni caso avere a propria disposizione, attraverso una regolamentazione di carattere convenzionale, i poteri di intervento necessari per indirizzare e coordinare i rapporti con le proprie partecipate.

Il sistema della *governance* servirà, in modo particolare, come già visto, per controllare con sistematicità l'andamento gestionale delle partecipate valutando i dati economico finanziari come anche la qualità del servizio reso verificando, al contempo, se la scelta dell'esternalizzazione rappresenta nel tempo la soluzione più idonea per la salvaguardia dell'interesse pubblico.

Le note istruttorie trasmesse agli enti ai fini della presente indagine hanno richiesto, tra le altre informazioni, la comunicazione dei dati relativi alla *governance* degli organismi partecipati.

I risultati della rilevazione rendono evidente l'inadeguata gestione delle partecipazioni possedute da parte degli enti locali interessati.

In particolare le scelte compiute dagli enti non appaiono suffragate dalle necessarie valutazioni preventive in ordine all'opportunità e alla convenienza dell'esternalizzazione né tanto meno si rinvencono adeguate forme di controllo concomitante o successivo in grado di monitorare e verificare l'andamento di ogni singola partecipazione sia sul piano economico finanziario come anche sotto il profilo della valutazione delle prestazioni e dei servizi resi.

La mancanza di un'azione di governo delle partecipazioni ha determinato, nel corso degli anni, conseguenze assai pregiudizievoli per gli enti locali partecipanti in quanto i risultati economici conseguiti dalle partecipate hanno concorso a determinare rilevanti disequilibri nella gestione degli enti locali.

La soluzione prescelta per la *governance* delle partecipazioni è prevalentemente quella tradizionale, che affida allo specifico settore interno la gestione della partecipazione in relazione al settore di attività della singola partecipata.

In alcuni casi gli enti hanno creato delle strutture specialistiche incaricate di “governare” l'insieme delle partecipazioni detenute dall'ente.

In ogni caso, anche sulla base del numero e della tipologia degli organismi partecipati, in considerazione dei risultati evidenziati e della mancanza di interventi adeguati da parte degli enti, anche in relazione alle delibere previste dall'articolo 3, comma 27 della legge 244/2007, può certamente concludersi che, anche nelle ipotesi nelle quali vengono previsti formalmente strumenti e forme di controllo da parte degli enti, sul piano sostanziale si evidenzia, sulla base dei dati che emergono dall'analisi compiuta, l'incapacità di riuscire a predisporre il governo delle partecipazioni detenute nel rispetto delle regole fin qui esaminate .

Il suddetto dato lascia intravedere profili di responsabilità in capo ai soggetti e agli organi che non hanno esercitato i poteri riconosciuti dall'ordinamento e che hanno così concorso a mantenere in essere partecipazioni che hanno prodotto risultati economico finanziari negativi in mancanza della corresponsione di servizi adeguati a favore delle comunità interessate .

La responsabilità in capo ai rappresentanti dell'ente ovvero in capo ai soggetti in grado di decidere se esercitare o meno un'azione a tutela dell'interesse del socio pubblico è stata ben delineata dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione del 19 dicembre 2009 n. 26806<sup>43</sup>.

La Corte di Cassazione in quest'importante arresto giurisprudenziale ha chiarito la necessità di mantenere distinti i danni inferti al patrimonio del socio rispetto a quelli sofferti dalla società per i quali l'ordinamento riconosce le apposite azioni come disciplinate dal Codice Civile.

Il socio pubblico, tuttavia, sulla base della disciplina prevista per le società per azioni come anche di quella in materia di società a responsabilità limitata, nei casi di *mala gestio* potrà avvalersi della possibilità riconosciuta, ad una minoranza qualificata nelle società per azioni ovvero anche al singolo socio nelle società a responsabilità limitata, dell'esercizio dell'azione sociale di responsabilità.

Il mancato esercizio delle predette prerogative, con il conseguente pregiudizio per l'ente pubblico in relazione al valore della partecipazione, potrà legittimare l'azione del procuratore contabile volta ad affermare la responsabilità per il danno erariale causato dal rappresentante dell'ente partecipante o da parte di chi, pur essendo titolare del potere decisorio, ha trascurato di esercitare i propri diritti connessi allo status di socio favorendo la realizzazione del danno legato alla perdita di valore.

---

<sup>43</sup> Corte di Cassazione sezioni unite 19/12/2009 n. 26806 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

La stessa Corte di Cassazione, con la sentenza del 22 luglio 2004 n. 13702<sup>44</sup>, confermando il contenuto di una precedente sentenza della sezione giurisdizionale per la regione Lazio della Corte dei Conti, ha chiarito che l'omesso esercizio di qualsiasi forma di tutela del patrimonio del Comune da parte dei sindaci, in considerazione della mancata proposizione dell'azione di responsabilità verso gli amministratori della società, non costituisce un'attività discrezionale ma la violazione di precisi obblighi di tutela del patrimonio del Comune in conseguenza del modello organizzativo prescelto per la partecipata (società per azioni a totale partecipazione pubblica).

La sezione giurisdizionale per la regione Toscana della Corte dei Conti, con la sentenza 28 aprile 2009 n. 267<sup>45</sup>, ha affermato la responsabilità dei sindaci che, nella qualità di componenti dell'assemblea dei soci, hanno nominato quali componenti del consiglio di amministrazione persone prive dei necessari requisiti professionali, hanno deliberato l'avvio di un'attività imprenditoriale in mancanza di un'adeguata e ponderata valutazione ed hanno omesso la necessaria vigilanza sulla gestione.

Si afferma inoltre che nelle società a partecipazione totalitaria il controllo dell'amministrazione pubblica deve essere un controllo attuale, puntuale e concomitante all'attività gestionale della società anche con l'ausilio di specifici poteri ispettivi relativi non solo agli atti di gestione straordinaria ma anche a quelli di gestione ordinaria e agli organi delle società partecipate.

La linea di demarcazione tracciata dalle sezioni unite della Corte di Cassazione con la sentenza del 19 dicembre 2009 n. 26806, principalmente fondata sulla attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario per i danni cagionati al patrimonio della società, è stata ripetutamente riaffermata dalla stessa Corte di Cassazione, con la specificazione che tale discriminazione è da ritenere valida in relazione alle società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria o totalitaria anche se sottoposte a penetranti poteri di controllo da parte dell'ente pubblico e pur se qualificabili come organismi di diritto pubblico<sup>46</sup>.

Solo di recente, con l'ordinanza del 3 maggio 2013 n. 10299<sup>47</sup>, le sezioni unite della Corte di Cassazione, ribadendo l'orientamento consolidato delle precedenti pronunce volto a delimitare il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice contabile, lasciano intravedere qualche timida apertura verso le prospettazioni affermate dalle procure contabili.

---

<sup>44</sup> Corte di Cassazione sezioni unite 22/07/2004 n. 13702 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>45</sup> Corte dei conti sezione giurisdizionale per la regione Toscana 28/04/2009 n. 267 in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

<sup>46</sup> Corte di Cassazione sezioni unite 09/03/2012 n. 3692 in [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it)

<sup>47</sup> Corte di Cassazione sezioni unite 03/05/2013 n. 10299 in [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it)

In particolare, pur non trovando applicazione nel caso concreto, non viene apertamente contraddetta la prospettazione della procura contabile rivolta a considerare in modo peculiare la condizione delle società *in house providing* le quali, anche alla luce delle elaborazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia e da ultimo anche della Corte Costituzionale (sentenza 46/2013), sarebbero da considerare una *longa manus* dell'amministrazione al ricorrere delle seguenti condizioni: 1) società a totale partecipazione pubblica; 2) la destinazione a svolgere la propria attività in forma esclusiva o prevalente a favore dell'amministrazione; 3) l'esistenza del controllo analogo che attribuisce al soggetto pubblico poteri di direzione e controllo sulla gestione della società tali da assimilarla ad un'articolazione della stessa.

Tale apertura trova un espresso richiamo nella sentenza della terza sezione giurisdizionale centrale di appello della Corte dei Conti del 05/08/2013 n. 546 che, in modo palese, riferisce della recente apertura della Corte di Cassazione ritenendo che, nei casi sopra descritti, la giurisdizione debba essere riconosciuta a favore del giudice contabile<sup>48</sup>.

Infine da ultimo le sezioni unite della Corte di Cassazione, con la sentenza del 25 novembre 2013 n. 26283<sup>49</sup>, hanno portato a compimento il descritto processo evolutivo stabilendo che nella società *in house*, che presenta i caratteri distintivi come precedentemente chiariti, si è in presenza di una articolazione interna della stessa amministrazione pubblica e gli amministratori sono da ritenere legati da un vero e proprio rapporto di servizio.

La mancata individuazione di un rapporto di alterità tra ente pubblico partecipante e società *in house* non permette di configurare un rapporto tra i patrimoni in termini di distinta titolarità ma al più in termini di separazione patrimoniale rendendo così possibile individuare nel danno al patrimonio della società così configurato un danno ad un patrimonio, seppur separato, riconducibile all'ente pubblico e di conseguenza legittimando così la giurisdizione della Corte dei conti sul danno eventualmente inferto dal comportamento illegittimo degli amministratori.

I contenuti espressi nelle predette decisioni elaborate dalla giurisprudenza confermano la necessità che gli organi preposti, in seno agli enti pubblici, devono considerarsi destinatari di specifici compiti e prerogative che non costituiscono espressione di un potere discrezionale ma che piuttosto rappresentano l'esercizio di doveri intimamente connessi alla realizzazione del buon andamento e della corretta gestione degli organismi partecipati che, in presenza di una

---

<sup>48</sup> Corte dei Conti III sezione giurisdizionale centrale di appello 05/08/2013 n.546 in [www.respamm.it](http://www.respamm.it)

<sup>49</sup> Corte di Cassazione sezioni unite 25/11/2013 n. 26283 in [www.cortecassazione.it](http://www.cortecassazione.it)

totalitaria o prevalente partecipazione pubblica, concorrono in modo determinante ad assicurare la sana gestione finanziaria e i necessari equilibri di bilancio degli enti pubblici partecipanti, come peraltro ribadito con le modifiche normative attuate dal decreto legge 174/2012 che ha previsto nell'articolo 147 quater del TUEL il sistema di controllo per le società partecipate ed ha anche, nella norma successiva, posto in evidenza la rilevanza degli effetti dell'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni per il controllo sugli equilibri finanziari.

## **CAPITOLO VIII. ORGANI DI AMMINISTRAZIONE E RAPPRESENTANTI**

Il legislatore ha predisposto un'articolata disciplina normativa, che regola le modalità di nomina, il numero dei componenti ed i compensi elargibili a favore dei rappresentanti degli enti locali e degli amministratori all'interno delle società partecipate, delineando così in modo peculiare il trattamento dei predetti soggetti per i quali devono ritenersi applicabili quelle specifiche norme che trovano il proprio fondamento nella natura pubblica delle società e che permettono di derogare in parte alle ordinarie regole fissate dal Codice Civile.

Le più dettagliate regole, successivamente riprese ed anche ampliate da ulteriori interventi normativi, si ritrovano nella legge finanziaria per l'anno 2007 (legge 296/2006) che riporta una serie di disposizioni che regolamentano i diversi aspetti appena menzionati.

In primo luogo viene stabilito che, nelle società a totale partecipazione pubblica, i compensi da attribuire al presidente ed ai componenti del consiglio di amministrazione non possono in ogni caso essere superiori rispettivamente al settanta o al sessanta per cento rispetto alle indennità corrisposte al sindaco o al presidente della provincia (articolo 1, comma 725, nel testo attualmente vigente modificato dalla legge 133/2008).

I successivi commi specificano che, nel caso di presenza di più enti locali, l'indennità viene misurata avuto riguardo a quella riconosciuta al sindaco o al presidente dell'ente che detiene la maggiore quota di partecipazione (comma 726), mentre, nel caso di società mista, si prevede la possibilità di incrementare i compensi in considerazione della maggiore quota di partecipazione in capo ai soci privati (comma 728).

Il legislatore regionale è intervenuto con una successiva disciplina volta a dare attuazione ai precetti contenuti nella legge appena citata ed ha in parte riproposto le limitazioni fissate dal legislatore nazionale, relativamente ai compensi spettanti ai presidenti dei consigli di amministrazione delle società a totale partecipazione pubblica, mentre per i compensi dei componenti del consiglio di amministrazione ha determinato un limite ancor più rigoroso, dal momento che viene stabilito il limite del quaranta per cento, sempre in rapporto alle indennità riconosciute ai sindaci o ai presidenti delle province, prevedendo che i suddetti limiti debbano trovare anche applicazione nei confronti degli enti e delle aziende partecipate (articolo 20 legge regionale 16/12/2008 n.22).

Il comma 718 (legge 296/2006) specifica inoltre l'impossibilità, per le società di capitali partecipate, di corrispondere emolumenti ai propri amministratori che, allo stesso tempo, rivestono la qualità di amministratori dell'ente locale che partecipa alla società medesima.

L'articolo 3, comma 44 della legge 244/2007 (legge finanziaria per l'anno 2008) stabilisce un ulteriore limite, che riguarda le società a prevalente o totale partecipazione pubblica, in forza del quale non possono corrispondere retribuzioni agli amministratori in misura superiore a quella riconosciuta al primo presidente della Corte di Cassazione.

Un ulteriore limite ai compensi degli amministratori delle società pubbliche viene determinato dall'articolo 6, comma 6 del decreto legge 78/2010, che stabilisce la riduzione del dieci per cento dei compensi degli amministratori delle società possedute in misura totalitaria, in forma diretta o indiretta, a partire dalla prima scadenza del consiglio di amministrazione successivo all'entrata in vigore della nuova normativa.

In ambito regionale il legislatore siciliano è intervenuto successivamente, nella predetta materia, con l'articolo 20 della legge 11/2010, stabilendo una specifica regolamentazione, per le società a totale partecipazione della regione (comma 4), ritenuta estensibile, in forza del comma 5, anche alle società a totale o prevalente partecipazione degli enti locali e territoriali.

In particolare si prevede che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, le società devono attivarsi al fine di ridurre i compensi degli organi di amministrazione ad un importo massimo omnicomprensivo non superiore a 50.000 euro ed i compensi degli organi di vigilanza e di controllo ad un importo non superiore a 25.000 euro.

Successivamente l'articolo 4 della legge regionale 7/2011, richiamando le previsioni contenute nell'articolo 1, commi 725 e seguenti della legge 296/2006, stabilisce che, a partire dal 1 gennaio 2011, i compensi come determinati sulla base delle predette norme devono ulteriormente essere ridotti nella misura del quaranta per cento.

La legge finanziaria per l'anno 2007 (legge 296/2006) non si limita a stabilire specifiche regole relative ai compensi degli amministratori delle partecipate pubbliche ma fissa al contempo regole volte a limitare o a restringere le condizioni per la nomina.

L'articolo 1, comma 734, attraverso una regolamentazione di certo poco tassativa, pone la regola in forza della quale non può essere nominato amministratore di un ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico il soggetto che, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, ha registrato per tre esercizi consecutivi un progressivo peggioramento dei conti per ragioni comunque non riferibili a scelte gestionali necessitate.

L'articolo 1, comma 729, in ordine al numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente, anche in forma indiretta, dagli enti locali fissa la regola che il numero dei componenti non può essere superiore a tre o a cinque nel caso di capitale interamente versato superiore a due milioni di euro e, nelle società miste, in ogni caso, il numero dei componenti designati dai soci pubblici non può superare le cinque unità.

Tale specifica disposizione in ambito regionale viene estesa anche alle società a partecipazione maggioritaria degli enti locali e delle province regionali sulla base di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2 della legge regionale 7/2011.

In ambito regionale permane inoltre operativa la disciplina posta dall'articolo 19 della legge regionale 16/12/2008 n.22, con l'indicazione che il numero dei componenti nominati da comuni e province negli organi delle società, delle aziende e degli enti, sia totalmente che parzialmente partecipati, non può eccedere le tre unità.

L'articolo 5, comma 5 del decreto legge 78/2010 stabilisce ancora che nelle ipotesi nelle quali il ruolo degli amministratori viene ricoperto da titolari di cariche elettive si prevede il carattere onorifico e gratuito dell'ufficio.

L'articolo 6, comma 2 stabilisce che la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, con l'esclusione delle società, è onorifica e può comportare solo il rimborso delle spese, se previsto, o la corresponsione di un gettone di presenza.

Ulteriori limitazioni sono state previste dall'articolo 4, commi 4 e 5 del decreto legge 95/2012 che fissa limiti per la composizione numerica dei consigli di amministrazione, per lo status e la retribuzione dei componenti in riferimento alle società che hanno conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore della p.a. in misura superiore al novanta per cento (comma 4) ovvero, nel caso di società a totale partecipazione pubblica, senza riferimento alcuno al fatturato (comma 5), ferma restando l'applicazione delle norme alla prima scadenza del consiglio successiva all'entrata in vigore della legge.

Il decreto legislativo 08/04/2013 n.39, in attuazione del decreto legislativo 190/2012 in materia di corruzione della pubblica amministrazione, detta ulteriori disposizioni volte ad impedire situazioni di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati sottoposti al controllo pubblico.

In particolare rilevano le disposizioni contenute nell'articolo 3, che prevede l'inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, stabilendo che ai condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, non possano essere

conferiti incarichi dirigenziali né di amministratore negli “enti di diritto privato in controllo pubblico” ovvero in tutti quegli organismi societari o di diritto privato che si trovano rispetto alla p.a. in posizione di strumentalità o di controllo ovvero in una condizione nella quale in ogni caso si riconoscono al soggetto pubblico rilevanti poteri di nomina dei componenti o dei vertici degli organi.

L’articolo 7 stabilisce un’ulteriore causa di inconferibilità di incarichi verso quei soggetti che, nei due anni precedenti, sono stati componenti del consiglio o della giunta e che pertanto non potranno assumere l’incarico di amministratore di un “ente di diritto privato in controllo pubblico”, ove conferito da parte di una provincia o di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

L’articolo 12 pone ulteriori limiti che riguardano gli incarichi dirigenziali che non risultano compatibili, nello stesso esercizio, con incarichi di componente dell’organo di indirizzo ovvero con l’assunzione o il mantenimento della carica di presidente o di amministratore delegato dello stesso “ente di diritto privato in controllo pubblico” che ha conferito l’incarico.

Gli incarichi dirigenziali negli “enti di diritto privato in controllo pubblico” sono incompatibili con gli incarichi di presidente del consiglio dei ministri, di ministro, di sottosegretario, di vice ministro, di componente della giunta o del consiglio della regione interessata, della provincia o del comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, con la carica di presidente, di amministratore delegato o di componente dell’organo di indirizzo all’interno dello stesso ente.

L’articolo 13 enuncia le ipotesi di incompatibilità che riguardano i soggetti che svolgono le funzioni di presidente o di amministratore delegato degli “enti di diritto privato in controllo pubblico” con gli incarichi di presidente del consiglio dei ministri, di ministro, di sottosegretario, di vice ministro o di componente della giunta o del consiglio della provincia o del comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

L’istruttoria compiuta e la necessità di delimitare i tempi dell’indagine non hanno permesso di compiere un accertamento approfondito del rispetto di tutte le prescrizioni contenute nelle norme, come sopra esaminate, anche in ragione delle scarse informazioni fornite dagli enti interessati.

Tuttavia risulta possibile considerare alcuni dati, come quelli relativi al numero degli amministratori ed al compenso erogato, rispetto ai quali può risultare più agevole verificare il rispetto dei parametri legislativi.

In primo luogo è possibile valutare i vincoli posti dal legislatore con riguardo al numero dei rappresentanti.

L'articolo 1 comma 729 della legge finanziaria per l'anno 2007 (legge 296/2006) ha posto il vincolo, per le società partecipate in modo totalitario dagli enti locali, che il consiglio di amministrazione non può avere più di tre componenti o di cinque, per le società con capitale versato superiore a due milioni di euro, mentre, per le società miste, il numero dei componenti designati dai soci pubblici non può essere comunque superiore a cinque.

Le predette disposizioni sono state estese, a seguito dell'emanazione dell'articolo 4 della legge regionale 11 maggio 2011 n.7, anche alle società a partecipazione maggioritaria degli enti locali e delle province regionali.

Si deve inoltre tenere presente che, già a partire dal 25 dicembre 2008, data di entrata in vigore della legge regionale 22/2008, un'ulteriore e più ampia limitazione è stata introdotta dall'articolo 19 in quanto si stabilisce che il numero dei componenti degli organi delle società, degli enti e delle aziende partecipate nominati da comuni e province non può eccedere le tre unità, sia nell'ipotesi di partecipazione totalitaria come anche nell'ipotesi di partecipazione parziale.

Un'ulteriore verifica di immediata evidenza concerne i compensi corrisposti ai rappresentanti ed ai componenti degli organi di amministrazione delle società e degli organismi partecipati.

L'articolo 1, comma 725 della legge 296/2006 stabilisce che nelle società a totale partecipazione pubblica i compensi del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione non possono superare rispettivamente la percentuale del settanta e del sessanta per cento delle indennità corrisposte al sindaco o al presidente della provincia.

Tale regolamentazione in ambito regionale, a partire dal 1 gennaio 2011, per effetto della successiva emanazione dell'articolo 4 della legge 7/2011, viene ulteriormente rafforzata con la previsione che i compensi devono essere ridotti nella misura del quaranta per cento.

La riduzione nella misura del quaranta per cento ricomprende le diverse ipotesi contemplate nel comma 725 e nei commi successivi della legge 296/2006.

La predetta disciplina deve comunque essere coordinata con le disposizioni contenute nell'articolo 20 della legge regionale 22/2008 che ha una portata più ampia in quanto riguarda anche le aziende e gli enti a totale partecipazione di comuni e province e prevede che il compenso attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione non può

rispettivamente superare il settanta ed il quaranta per cento delle indennità riconosciute al sindaco e al presidente della provincia.

Il coordinamento delle disposizioni emanate dal legislatore regionale fa sì che, per effetto delle norme contenute nell'articolo 4 della legge 7/2011, sulla base del criterio cronologico di ordinamento delle leggi, è da ritenere prevalente, per le società a partecipazione totalitaria o maggioritaria pubblica, la disciplina dell'articolo 4 per cui, per le predette società, i compensi, come determinati ai sensi dell'articolo 1, comma 725 e seguenti della legge 296/2006, vengono ridotti nella misura del quaranta per cento.

In sede istruttoria si è ritenuto opportuno individuare un campione di società rispetto alle quali si è svolto un accertamento ulteriore di dati per verificare il rispetto delle previsioni normative come sopra ricordate. Il suddetto campione è formato dalle società totalmente pubbliche con una partecipazione da parte dell'ente superiore al 50%.

Tale supplemento istruttorio è stato anche rivolto agli enti locali oggetto dell'indagine ai quali si è anche richiesto di fornire i dati relativi ai compensi dei sindaci e dei presidenti delle province che, in tale materia, costituiscono il parametro di riferimento per valutare se la determinazione dei compensi degli amministratori ha rispettato i vincoli e le limitazioni dettate dal legislatore.

L'approfondimento istruttorio ha permesso anche di acquisire i dati relativi alla composizione dei consigli di amministrazione delle predette società al fine di accertare anche il rispetto dei vincoli inerenti il numero dei componenti dei predetti organi di amministrazione.

I dati acquisiti, pur non permettendo l'acquisizione di tutte le informazioni relative alle società facenti parte del campione considerato, pur tuttavia hanno consentito di verificare il rispetto della normativa di riferimento e di evidenziare, in alcuni casi specifici, la mancata ottemperanza ai parametri predeterminati dal legislatore che così viene a rappresentare, per l'ente interessato, uno dei fattori di criticità opportunamente posto in evidenza.

Le tabelle sotto riportate evidenziano i dati relativi alle società oggetto dell'approfondimento istruttorio con l'indicazione specifica del numero dei componenti del consiglio di amministrazione e dei compensi riconosciuti parametrati ai limiti dettati dalla normativa vigente nei diversi periodi temporali con l'evidenziazione delle rilevate difformità in relazione agli indici normativi di riferimento.

Non è stata fornita alcuna risposta in merito alle seguenti società:

- 1) Sidras Spa; Sviluppo&Patrimonio Srl (Comune di Catania);
- 2) Apea Srl; Conventional Bureau Srl (Provincia Regionale di Catania);

- 3) Polisportiva Città di Messina Srl (Comune di Messina);
- 4) Megaservice Spa (Provincia Regionale di Trapani);
- 5) Cesis Spa (Provincia regionale di Enna).

Tabella n. 1: Società partecipate in misura maggioritaria da un singolo ente distinte per forma giuridica

Ente	comuni					province					Totale complessivo
	SPA	SRL	Società consortile	Società coop.	Totale	SPA	SRL	Società cons.	Società coop.	Totale	
Agrigento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caltanissetta	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1
Catania	4	2	1	-	7	1	2	-	-	3	10
Enna	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2	2
Messina	3	1	-	-	4	-	-	-	-	-	4
Palermo	7	-	-	-	7	2	-	-	-	2	9
Ragusa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Siracusa	1	-	-	-	1	-	1	-	-	1	2
Trapani	2	-	-	-	2	1	1	-	-	2	4
<b>TOTALE</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>11</b>	<b>32</b>

Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 2: Comune di Palermo

<b>SISPI 51%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Carica*	Nr	Compensi liquidati (A)	Indennità sindaco annuale	Tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (fino al 21/8/2008)	0,8	P	5	25.000,00	121.198,00	96.958,40	-
		0,7	V		18.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		15.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		15.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		15.000,00	121.198,00	84.838,60	-
L. 296/2006 (ART. 61 I.133/2008)	2008 dal 22/8/2008	0,7	P	5	25.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,6	V		18.000,00	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		15.000,00	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		15.000,00	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		15.000,00	121.198,00	72.718,80	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	5 (1/1-8/5)	25.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,4	V		18.000,00	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		15.000,00	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		15.000,00	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		44.000,00	121.198,00	48.479,20	-
	0,7	P	3 (8/5-31/12)	84.000,00	121.198,00	84.838,60	-	
	0,4	V		44.000,00	121.198,00	48.479,20	-	
	0,4	C		44.000,00	121.198,00	48.479,20	-	
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	50.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,4	V		32.000,00	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		32.000,00	121.198,00	48.479,20	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	50.000,00	121.198,00	50.903,16	-
		0,36	V		32.000,00	121.198,00	43.631,28	-
		0,6	C		32.000,00	121.198,00	72.718,80	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	50.000,00	121.198,00	50.903,16	-
		0,36	V		32.000,00	121.198,00	43.631,28	-
		0,36	C		32.000,00	121.198,00	43.631,28	-

<b>AMAT 100%</b>							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi liquidati (A)	Indennità sindaco annuale	Tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	0,8	P	5	90.961,44	121.198,00	96.958,40	-
	0,7	C		72.510,55	121.198,00	84.838,60	-
	2008 (Fino al 21/8/2008)	C		48.340,37	121.198,00	84.838,60	-
	0,7	C		48.340,37	121.198,00	84.838,60	-
	0,7	C		48.340,37	121.198,00	84.838,60	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	0,7	P	5	63.673,01	121.198,00	84.838,60	-
	0,6	C		50.778,39	121.198,00	72.718,80	-
	2008 (dal 22/8/2008)	C		33.838,26	121.198,00	72.718,80	-
	0,6	C		33.838,26	121.198,00	72.718,80	-
	0,6	C		33.838,26	121.198,00	72.718,80	-
L.R. 22/2008	0,7	P	3	63.996,00	121.198,00	84.838,60	-
	2009	C		28.922,00	121.198,00	48.479,20	-
	0,4	C		34.000,00	121.198,00	48.479,20	-
L.R. 22/2008	0,7	P	3	53.663,00	121.198,00	84.838,60	-
	2010	C		36.825,00	121.198,00	48.479,20	-
	0,4	C		32.167,00	121.198,00	48.479,20	-
L.7/2011	0,42	P	3	50.000,00	121.198,00	50.903,16	-
	2011	C		32.000,00	121.198,00	43.631,28	-
	0,36	C		32.000,00	121.198,00	43.631,28	-
L.7/2011	0,42	P	3	32.108,00	121.198,00	50.903,16	-
	2012	C		12.692,00	121.198,00	43.631,28	-
	0,36	C		20.717,00	121.198,00	43.631,28	-

AMG ENERGIA 51%								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi liquidati (A)	Indennità sindaco annuale	Tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (fino al 21/8/2008)	0,8	P	5	77.317,43	121.198,00	96.958,40	-
		0,7	V		61.642,46	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		41.089,31	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		41.089,31	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		41.089,31	121.198,00	84.838,60	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	5	77.317,43	121.198,00	84.838,60	-
		0,6	V		61.642,46	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		41.089,31	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		41.089,31	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		41.089,31	121.198,00	72.718,80	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	64.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,4	C		34.000,00	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		34.000,00	121.198,00	48.479,20	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	50.000,00	121.198,00	84.838,60	-
		0,4	C		32.000,00	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		32.000,00	121.198,00	48.479,20	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	33.935,50	121.198,00	50.903,16	-
		0,36	C		29.087,57	121.198,00	43.631,28	-
		0,36	C		29.087,57	121.198,00	43.631,28	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	26.950,50	121.198,00	50.903,16	-
		0,36	C		22.993,58	121.198,00	43.631,28	-
		0,36	C		13.099,14	121.198,00	43.631,28	-

PALERMO AMBIENTE 100%								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi MENSILE (A)	Indennità Sindaco	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (fino al 21/8/2008)	0,8	AU	1	48.000,00	100.099,00	80.079,20	-
L. 296/2006 (ART. 61 I.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	AU	1	48.000,00	100.099,00	70.069,30	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	AU	1	9.600,00	70.698,95	49.489,27	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	AU	1	9.600,00	100.099,00	70.069,30	-

AMAP 100%								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi annuali (A)	INDENNITA' SINDACO	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (fino al 21/8/2008)	0,8	P	5	77.544,96	121.198,00	96.958,40	-
		0,7	C		61.815,26	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C+AD		75.041,36	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		41.210,12	121.198,00	84.838,60	-
		0,7	C		41.210,12	121.198,00	84.838,60	-
L. 296/2006 (art. 61 I.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	5	77.544,96	121.198,00	84.838,60	-
		0,6	C		61.815,26	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C+AD		75.041,36	121.198,00	72.718,80	-2.322,56
		0,6	C		41.210,12	121.198,00	72.718,80	-
		0,6	C		41.210,12	121.198,00	72.718,80	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	58.912,47	121.198,00	84.838,60	-
		0,4	C		37.942,27	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		34.217,90	121.198,00	48.479,20	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	53.257,58	121.198,00	84.838,60	-
		0,4	C		32.075,74	121.198,00	48.479,20	-
		0,4	C		32.505,85	121.198,00	48.479,20	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	50.000,04	121.198,00	50.903,16	-
		0,36	C		32.000,04	121.198,00	43.631,28	-
		0,36	C		32.000,04	121.198,00	43.631,28	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	37.949,34	121.198,00	50.903,16	-
		0,36	C		18.423,34	121.198,00	43.631,28	-
		0,36	C		14.141,02	121.198,00	43.631,28	-

Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 3: Provincia di Palermo

<b>PALERMO ENERGIA 100%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione		AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	Indennità presidente (annuale/mensile)	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	2	85.166,67	121.505,64	97.204,51	-
		0,7	C		14.292,00	121.505,64	85.053,95	-
L. 296/2006 (ART. 61 I.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	2	85.166,67	121.505,64	85.053,95	<b>112,72</b>
		0,6	C		12.150,00	121.505,64	72.903,38	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	2	85.054,00	121.505,64	85.053,95	-
		0,4	C		12.150,00	121.505,64	48.602,26	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	2	85.054,00	121.505,64	85.053,95	-
		0,4	C		12.150,00	121.505,64	48.602,26	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3 (1/1-14/7)	6.678,96	10.125,00	4.252,50	<b>2.426,46</b>
		0,36	C		1.190,36	10.125,00	3.645,00	-
		0,36	C		1.190,36	10.125,00	3.645,00	-
		0,42	P	3 (15/7-7/10)	3.650,00	10.125,00	4.252,50	-
		0,36	C		3.425,00	10.125,00	3.645,00	-
		0,36	C		3.112,00	10.125,00	3.645,00	-
		0,42	P	3 (18/10-31/12)	3.650,00	10.125,87	4.252,87	-
		0,36	C		3.041,00	10.125,87	3.645,31	-
		0,36	C		2.351,00	10.125,87	3.645,31	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	45.924,00	121.505,64	51.032,37	-
		0,36	C		39.360,00	121.505,64	43.742,03	-
		0,36	C		35.578,95	121.505,64	43.742,03	-

<b>AGENZIA PER L'ENERGIA SOSTENIBILE DELLA PROVINCIA REGIONALE DI PALERMO scarl (95,19%)</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	Indennità presidente* (annuale/mensile)	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	1.746,92	55.690,00	38.983,00	-
		0,4	C		1.746,92	55.690,00	22.276,00	-
		0,4	C		1.497,36	55.690,00	22.276,00	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	11.292,26	121.505,64	85.053,95	-
		0,4	C		10.450,48	121.505,64	48.602,26	-
		0,4	C		8.984,16	121.505,64	48.602,26	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	998,24	121.505,64	51.032,37	-
		0,36	C		873,26	121.505,64	43.742,03	-
		0,36	C		998,24	121.505,64	43.742,03	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3 (gen-lug)	0,00	70.878,29	29.768,88	-
		0,36	C		0,00	70.878,29	25.516,18	-
		0,36	C		0,00	70.878,29	25.516,18	-

Tabella n. 4: Comune di Messina

<b>AMAM spa 100%</b>							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Carica*	Nr	Compensi (A)	Indennità mensile sindaco	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	5.097,92	6.400,30	5.120,24	-
		0,7	C	2.913,10	6.400,30	4.480,21	-
		0,7	C	2.913,10	6.400,30	4.480,21	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	5.097,92	6.400,30	4.480,21	<b>617,71</b>
		0,6	C	2.913,10	6.400,30	3.840,18	-
		0,6	C	2.913,10	6.400,30	3.840,18	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	5.097,92	6.942,41	4.859,69	<b>238,23</b>
		0,4	C	2.913,10	6.942,41	2.776,96	<b>136,14</b>
		0,4	C	2.913,10	6.942,41	2.776,96	<b>136,14</b>
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	5.097,92	7.282,74	5.097,92	-
		0,4	C	2.913,10	7.282,74	2.913,10	-
		0,4	C	2.913,10	7.282,74	2.913,10	-
L.7/2011	2011	0,42	P	5.097,92	7.282,74	3.058,75	<b>2.039,17</b>
		0,36	C	2.913,10	7.282,74	2.621,79	<b>291,31</b>
		0,36	C	2.913,10	7.282,74	2.621,79	<b>291,31</b>
L.7/2011	2012	0,42	P	5.097,92	5.097,92	2.141,13	<b>2.956,79</b>
		0,36	C	2.913,10	5.097,92	1.835,25	<b>1.077,85</b>
		0,36	C	2.913,10	5.097,92	1.835,25	<b>1.077,85</b>

<b>ATO ME 3 spa 100%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Carica*	Nr	Compensi liquidati (A)	Indennità sindaco annuale o mensile	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (fino al 21/8/2008)	0,8	P	7*	4.789,10	6.400,30	5.120,24	-
		0,7	V		3.473,29	6.400,30	4.480,21	-
		0,7	C		2.053,10	6.400,30	4.480,21	-
		0,7	C		7.631,00	6.400,30	4.480,21	<b>3.150,79</b>
		0,7	C		857,50	6.400,30	4.480,21	-
		0,7	C		779,50	6.400,30	4.480,21	-
		0,7	C		779,50	6.400,30	4.480,21	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 dal 22/8/2008	0,7	P	7*	4.789,10	6.400,30	6.400,30	-
		0,6	V		3.473,29	6.400,30	4.480,21	-
		0,6	V		2.053,10	6.400,30	3.840,18	-
		0,6	C		7.631,00	6.400,30	3.840,18	<b>3.790,82</b>
		0,6	C		857,50	6.400,30	3.840,18	-
		0,6	C		779,50	6.400,30	3.840,18	-
		0,6	C		779,50	6.400,30	3.840,18	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	62.398,49	83.308,92	58.316,24	<b>4.082,25</b>
		0,4	C		36.022,00	83.308,92	33.323,57	<b>2.698,43</b>
		0,4	C		33.323,00	83.308,92	33.323,57	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	5.225,07	7.282,74	5.097,92	<b>127,15</b>
		0,4	C		2.870,92	7.282,74	2.913,10	-
		0,4	C		2.752,07	7.282,74	2.913,10	-

<b>MESSINAMBIENTE SPA 99,02%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	Indennità sindaco (annuale/mensile)	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	3	58.754,64	76.803,60	61.442,88	-
		0,7	C		25.024,77	76.803,60	53.762,52	-
		0,7	C		28.219,56	76.803,60	53.762,52	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	3	58.754,64	76.803,60	53.762,52	<b>4.992,12</b>
		0,6	C		25.024,77	76.803,60	46.082,16	-
		0,6	C		28.219,56	76.803,60	46.082,16	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	AU	1	58.850,84	83.308,92	58.316,24	<b>534,60</b>
L.R. 22/2008	2010	0,7	AU	1	56.363,82	87.392,88	61.175,02	-
L.7/2011	2011	0,42	AU	1	76.783,88	87.392,88	36.705,01	<b>40.078,87</b>
		0,42	AU	1	65.090,00	87.392,88	36.705,01	<b>28.384,99</b>
L.7/2012	2012	0,42	AU	1	11.792,84	5.097,92	2.141,13	<b>9.651,71</b>

<b>POLISPORTIVA CITTA DI MESSINA srl 100%</b>								
<b>Rif. normativo</b>	<b>Decorrenza normativa e % riduzione</b>	<b>Carica*</b>	<b>Nr</b>	<b>Compensi (A)</b>	<b>Indennità annuale sindaco</b>	<b>tetto massimo (B)</b>	<b>Sforamento limite (A)&gt;(B)</b>	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	3	53.763,00	76.803,60	61.442,88	-
		0,7	C		12.800,00	76.803,60	53.762,52	-
		0,7	C		12.800,00	76.803,60	53.762,52	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	3	53.763,01	76.803,60	53.762,52	-
		0,6	C		12.800,00	76.803,60	46.082,16	-
		0,6	C		12.800,00	76.803,60	46.082,16	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	25.000,00	83.308,92	58.316,24	-
		0,4	C		20.000,00	83.308,92	33.323,57	-
		0,4	C		20.000,00	83.308,92	33.323,57	-
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	3	53.763,00	76.803,60	61.442,88	-
		0,7	C		12.800,00	76.803,60	53.762,52	-
		0,7	C		12.800,00	76.803,60	53.762,52	-
L.7/2011	2011	0,42 0,36 0,36	<b>Nessun dato fornito</b>					
L.7/2011	2012	0,42 0,36 0,36						

Tabella n. 5: Comune di Trapani

<b>Trapani Servizi spa 100%</b>							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	INDENNITA' SINDACO	tezzo massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	54.000,00	71.963,96	57.571,17	-
		0,7	C	61.200,00	71.963,96	50.374,77	<b>10.825,23</b>
		0,7	C	24.000,00	71.963,96	50.374,77	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	54.000,00	71.963,96	50.374,77	<b>3.625,23</b>
		0,6	C	61.200,00	71.963,96	43.178,38	<b>18.021,62</b>
		0,6	C	24.000,00	71.963,96	43.178,38	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	21.349,00	71.963,96	50.374,77	-
		0,4	C	35.581,92	71.963,96	28.785,58	<b>6.796,34</b>
		0,4	C	14.232,00	71.963,96	28.785,58	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	21.359,00	71.963,96	50.374,77	-
		0,4	C	36.293,56	71.963,96	28.785,58	<b>7.507,98</b>
		0,4	C	14.157,37	71.963,96	28.785,58	-
L.7/211	2011	0,42	P	19.214,28	71.963,96	30.224,86	-
		0,36	C	12.809,52	71.963,96	25.907,03	-
		0,36	C	12.809,52	71.963,96	25.907,03	-
L.7/2011	2012	0,42	P	14.944,44	71.963,96	30.224,86	-
		0,36	C	19.570,00	71.963,96	25.907,03	-
		0,36	C	10.793,25	71.963,96	25.907,03	-

<b>ATM Trapani spa 100%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	INDENNITA' SINDACO	teito massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	3	30.391,88	71.963,96	57.571,17	-
		0,7	C		15.195,48	71.963,96	50.374,77	-
		0,7	C		15.195,48	71.963,96	50.374,77	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	3	30.391,88	71.963,96	50.374,77	-
		0,6	C		15.195,48	71.963,96	43.178,38	-
		0,6	C		15.195,48	71.963,96	43.178,38	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	30.391,88	71.963,96	50.374,77	-
		0,4	C		15.195,48	71.963,96	28.785,58	-
		0,4	C		15.195,48	71.963,96	28.785,58	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	27.352,70	71.963,96	50.374,77	-
		0,4	C		13.675,92	71.963,96	28.785,58	-
		0,4	C		13.675,92	71.963,96	28.785,58	-
L.7/211	2011	0,42	P	3	25.619,00	71.963,96	30.224,86	-
		0,36	C		12.809,60	71.963,96	25.907,03	-
		0,36	C		12.809,60	71.963,96	25.907,03	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	19.925,88	71.963,96	30.224,86	-
		0,36	C		9.963,00	71.963,96	25.907,03	-
		0,36	C		9.963,00	71.963,96	25.907,03	-

Tabella n.6: Provincia di Trapani

<b>Agriturpesca</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi deliberati (A)	INDENNITA' PRESIDENTE	teito massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (fino al 21/8/2008)	0,8	AU	1	0,00	46.968,94	37.575,15	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	AU	1	0,00	46.968,94	32.878,26	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	AU	1	0,00	88.527,84	61.969,49	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	AU	1	0,00	88.527,84	61.969,49	-
L.7/2011	2011	0,42	AU	1	6.000,00	88.527,84	37.181,69	-
L.7/2011	2012	0,42	AU	1	6.000,00	89.681,81	37.666,36	-

<b>MEGASERVICE</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi deliberati (A)	INDENNITA' PRESIDENTE	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	2	9.999,96	46.968,94	37.575,15	-
		0,7	C		9.999,96	46.968,94	32.878,26	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	2	9.999,96	46.968,94	32.878,26	-
		0,6	C		9.999,96	46.968,94	28.181,36	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	12.978,15	88.527,84	61.969,49	-
		0,4	C		12.978,15	88.527,84	35.411,14	-
		0,4	C		20.000,00	88.527,84	35.411,14	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	15.000,00	88.527,84	61.969,49	-
		0,4	C		15.000,00	88.527,84	35.411,14	-
		0,4	C		15.000,00	88.527,84	35.411,14	-
L.7/2011	2011	0,42	<b>Nessun dato fornito</b>					
		0,36						
	0,36							
L.7/2011	2012	0,42						
		0,36						
	0,36							

Tabella n.7: Provincia di Enna

<b>APEA (AGENZIA PROVINCIALE ENERGIA E AMBIENTE) SCRL 55%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi deliberati (A)	INDENNITA' PRESIDENTE	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	6	0,00	39.390,00	31.512,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
L. 296/2006 (ART. 61 L.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	6	0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
L.R. 22/2008	2009	0,8	P	6	0,00	39.390,00	31.512,00	-
		0,7	V		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,7	C		0,00	39.390,00	27.573,00	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	5	0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,6	V		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
		0,6	C		0,00	39.390,00	23.634,00	-
L.7/2011	2011	0,7	P	4	0,00	39.390,00	27.573,00	-
		0,4	C		0,00	39.390,00	15.756,00	-
		0,4	C		0,00	39.390,00	15.756,00	-
		0,4	C		0,00	39.390,00	15.756,00	-
L.7/2011	2012	0,42	P	4	0,00	33.477,00	14.060,34	-
		0,36	C		0,00	33.477,00	12.051,72	-
		0,36	C		0,00	33.477,00	12.051,72	-
		0,36	C		0,00	33.477,00	12.051,72	-

Tabella n.8: Provincia di Catania

<b>PUBLISERVIZI SPA 99,5%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	Indennità presidente (annuale/mensile)	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	0,8	P	5	100.000,00	123.332,88	98.666,30	<b>1.333,70</b>	
	0,7	V		25.000,00	123.332,88	86.333,02	-	
	0,7	C		25.000,00	123.332,88	86.333,02	-	
	0,7	C		25.000,00	123.332,88	86.333,02	-	
	0,7	C		25.000,00	123.332,88	86.333,02	-	
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	0,7	P	5	100.000,00	123.332,88	86.333,02	<b>13.666,98</b>	
	0,6	V		25.000,00	123.332,88	73.999,73	-	
	0,6	C		25.000,00	123.332,88	73.999,73	-	
	0,6	C		25.000,00	123.332,88	73.999,73	-	
	0,6	C		25.000,00	123.332,88	73.999,73	-	
L.R. 22/2008	0,7	AU	(1/1- 19/5)	72.579,00	51.388,70	35.972,09	<b>36.606,91</b>	
	0,7	AU	19/5-31/12	42.197,00	71.944,18	50.360,93	-	
L.R. 22/2008	2010	0,7	AU	1	79.568,00	123.332,88	86.333,02	-
L.7/2011	2011	0,42	AU	1	69.066,44	123.332,88	51.799,81	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	51.800,00	123.332,88	51.799,81	-
		0,36	C		0,00	123.332,88	44.399,84	-
		0,36	C		0,00	123.332,88	44.399,84	-

Tabella n.9: Comune di Catania

<b>SOSTARE SRL 100%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	2013	Compensi (A)	Indennità sindaco (mensile)	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L.7/2011	2012	0,42	P	gen-giu	5.000,00	9.735,64	4.088,97	<b>911,03</b>
		0,42	P		5.000,00	6.814,95	2.862,28	<b>2.137,72</b>

<b>CATANIA SERVIZI spa 100%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi (A)	INDENNITA' SINDACO annuale	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	3	0,00	116.827,68	93.462,14	-
		0,7	C		0,00	116.827,68	81.779,38	-
		0,7	C		0,00	116.827,68	81.779,38	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	3	0,00	116.827,68	81.779,38	-
		0,6	C		0,00	116.827,68	70.096,61	-
		0,6	C		0,00	116.827,68	70.096,61	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	0,00	116.827,68	81.779,38	-
		0,4	C		0,00	116.827,68	46.731,07	-
		0,4	C		0,00	116.827,68	46.731,07	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	0,00	116.827,68	81.779,38	-
		0,4	C		0,00	116.827,68	46.731,07	-
		0,4	C		0,00	116.827,68	46.731,07	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	0,00	116.827,68	49.067,63	-
		0,36	C		0,00	116.827,68	42.057,96	-
		0,36	C		0,00	116.827,68	42.057,96	-
L.7/2011	2012	0,42	P	3	0,00	116.827,68	49.067,63	-
		0,36	C		0,00	116.827,68	42.057,96	-
		0,36	C		0,00	116.827,68	42.057,96	-

ASEC 100%							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi mensili (A)	INDENNITA' SINDACO mensile	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2007	0,8	P	3	3.000,00	9.735,64	7.788,51	-
	2008 (Fino al 21/8/2008)	C		3.000,00	9.735,64	6.814,95	-
	0,7	C		3.000,00	9.735,64	6.814,95	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	0,7	P	3	3.000,00	9.735,64	6.814,95	-
	2008 (dal 22/8/2008)	C		3.000,00	9.735,64	5.841,38	-
	0,6	C		3.000,00	9.735,64	5.841,38	-
L.R. 22/2008	0,7	P	3	0,00	9.735,64	6.814,95	-
	2009	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
	0,4	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
L.R. 22/2008	0,7	P	3	0,00	9.735,64	6.814,95	-
	2010	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
	0,4	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
L.7/2011	0,42	P	3	0,00	9.735,64	4.088,97	-
	2011	C		0,00	9.735,64	3.504,83	-
	0,36	C		0,00	9.735,64	3.504,83	-
L.7/2011	0,42	P	3	0,00	9.735,64	4.088,97	-
	2012	C		0,00	9.735,64	3.504,83	-
	0,36	C		0,00	9.735,64	3.504,83	-

CATANIAMBIENTE 90%							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi mensili (A)	INDENNITA' SINDACO annuale	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2007	0,8	P	3	15.000,00	97.356,00	77.884,80	-
	2008 (Fino al 21/8/2008)	C		10.000,00	97.356,00	68.149,20	-
	0,7	C		10.000,00	97.356,00	68.149,20	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	0,7	P	3	15.000,00	97.356,00	68.149,20	-
	2008 (dal 22/8/2008)	C		10.000,00	97.356,00	58.413,60	-
	0,6	C		10.000,00	97.356,00	58.413,60	-
L.R. 22/2008	0,7	P	3	0,00	97.356,00	68.149,20	-
	2009	C		0,00	97.356,00	38.942,40	-
	0,4	C		0,00	97.356,00	38.942,40	-
L.R. 22/2008	0,7	P	3	0,00	97.356,00	68.149,20	-
	2010	C		0,00	97.356,00	38.942,40	-
	0,4	C		0,00	97.356,00	38.942,40	-

<b>INVESTIACATANIA 60,6%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	AMM.RI-Carica	Nr	Compensi mensili (A)	INDENNITA' SINDACO mensile	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2007	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	3	2.783,00	97.356,00	77.884,80	-
		0,7	C		3.088,00	97.356,00	68.149,20	-
		0,7	C		3.059,00	97.356,00	68.149,20	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	3	2.783,00	97.356,00	68.149,20	-
		0,6	C		3.088,00	97.356,00	58.413,60	-
		0,6	C		3.059,00	97.356,00	58.413,60	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	3	0,00	9.735,64	6.814,95	-
		0,4	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
		0,4	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	0,00	9.735,64	6.814,95	-
		0,4	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
		0,4	C		0,00	9.735,64	3.894,26	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	0,00	9.735,64	4.088,97	-
		0,36	C		0,00	9.735,64	3.504,83	-
		0,36	C		0,00	9.735,64	3.504,83	-

Tabella n.10: Provincia di Siracusa

<b>SIRACUSA RISORSE 100%</b>								
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Carica	Nr	Compensi (A)	Indennità presidente*	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)	
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	0,8	P	2	33.000,00	70.779,24	56.623,39	-
		0,7	C		12.000,00	70.779,24	49.545,47	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	0,7	P	2	33.000,00	70.779,24	49.545,47	-
		0,6	C		12.000,00	70.779,24	42.467,54	-
L.R. 22/2008	2009	0,7	P	2	16.500,00	32.440,00	22.708,00	-
		0,4	C		12.000,00	70.779,24	28.311,70	-
L.R. 22/2008	2010	0,7	P	3	16.500,00	35.389,00	24.772,30	-
		0,4	C		12.000,00	70.779,24	28.311,70	-
		0,4	C		2.700,00	11.796,00	4.954,32	-
L.7/2011	2011	0,42	P	3	29.700,00	70.779,24	29.727,28	-
		0,36	C		19.800,00	70.779,24	25.480,53	-
		0,36	C		4.500,00	29.491,00	10.616,76	-
L.7/2011	2012	0,42	P	2	29.700,00	70.779,24	29.727,28	-
		0,36	C		19.800,00	70.779,24	25.480,53	-

Tabella n.11: Comune di Siracusa

<b>SIRACUSA MANAGEMENT</b>							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Carica	Nr	Compensi mensili (A)	INDENNITA' SINDACO mensile	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	P	3	0,00	5.646,02	3.952,21	-
		C		0,00	5.646,02	3.387,61	-
		C		0,00	5.646,02	3.387,61	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	P	3	0,00	5.646,02	3.952,21	-
		C		0,00	5.646,02	3.387,61	-
		C		0,00	5.646,02	3.387,61	-
L.R. 22/2008	2009	P	3	0,00	5.646,02	3.952,21	-
		C		0,00	5.646,02	2.258,41	-
		C		0,00	5.646,02	2.258,41	-
L.R. 22/2008	2010	P	3	0,00	5.646,02	3.952,21	-
		C		2.000,00	5.646,02	2.258,41	-
		C		2.000,00	5.646,02	2.258,41	-

<b>Sogear 60%</b>							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Carica	Nr	Compensi mensili (A)	INDENNITA' SINDACO mensile	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	P	3	54.000,00	67.762,08	47.433,46	<b>6.566,54</b>
		C		28.800,00	67.762,08	40.657,25	-
		C		28.800,00	67.762,08	40.657,25	-
L. 296/2006 (ART. 61 l.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	P	3	54.000,00	67.762,08	47.433,46	<b>6.566,54</b>
		C		28.800,00	67.762,08	40.657,25	-
		C		28.800,00	67.762,08	40.657,25	-
L.R. 22/2008	2009	P	3	54.000,00	67.762,08	47.433,46	<b>6.566,54</b>
		C		28.800,00	67.762,08	27.104,83	<b>1.695,17</b>
		C		28.800,00	67.762,08	27.104,83	<b>1.695,17</b>
L.R. 22/2008	2010	P	3	54.000,00	67.762,08	47.433,46	<b>6.566,54</b>
		C		28.800,00	67.762,08	27.104,83	<b>1.695,17</b>
		C		28.800,00	67.762,08	27.104,83	<b>1.695,17</b>

Tabella n.11: Provincia di Caltanissetta

<b>Caltanissetta Service in House providing</b>							
Rif. normativo	Decorrenza normativa e % riduzione	Nr	Carica	Compensi mensili (A)	INDENNITA' PRESIDENTE	tetto massimo (B)	Sforamento limite (A)>(B)
L. 296/2006	2008 (Fino al 21/8/2008)	3	P	1.977,38	5.041,82	4.033,46	-
				1.399,06	5.041,82	3.529,27	-
				1.399,06	5.041,82	3.529,27	-
L. 296/2006 (ART. 61 I.133/2008)	2008 (dal 22/8/2008)	3	P	1.977,38	5.041,82	3.529,27	-
				1.399,06	5.041,82	3.025,09	-
				1.399,06	5.041,82	3.025,09	-
L.R. 22/2008	2009	3	P(AU)	3.052,56	5.041,82	3.529,27	-
				1.274,00	5.041,82	2.016,73	-
				1.204,22	5.041,82	2.016,73	-
L.R. 22/2008	2010	3	P (AU)	2.825,08	5.041,82	3.529,27	-
				1.130,00	5.041,82	2.016,73	-
				1.130,00	5.041,82	2.016,73	-
L.7/2011	2011	3	P*	1.265,75	5.041,82	2.117,56	-
				1.275,00	5.041,82	1.815,06	-
				900,00	5.041,82	1.815,06	-
L.7/2011	2012	3	P	1.636,50	5.041,82	2.117,56	-
				975,00	5.041,82	1.815,06	-
				855,00	5.041,82	1.815,06	-

La Sezione ha svolto lo specifico approfondimento, riassunto nelle tabelle sopra esposte, sui compensi corrisposti agli amministratori delle società partecipate, in relazione alle limitazioni imposte dalle diverse leggi statali e regionali che si sono succedute nel corso degli ultimi anni.

Con specifico riguardo agli organismi di carattere non societario appare opportuno richiamare alcune norme che impongono interventi volti ad escludere o a ridurre i compensi per coloro che svolgono funzioni di amministrazione all'interno dei predetti organismi.

In particolare viene in rilievo l'articolo 6, comma 2 del decreto legge 78/2010, successivamente convertito dalla legge 122/2010, che stabilisce che la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche è onorifica e può dare luogo solo al rimborso delle spese sostenute.

La predetta disposizione, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 161/2012, permette di esonerare solo gli enti espressamente previsti dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e quelli indicati nominativamente dal decreto

legislativo 165/2001, oltre che le università, gli enti e fondazioni di ricerca, le camere di commercio, gli enti del servizio sanitario nazionale, gli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, le ONLUS, le associazioni di promozione sociale, gli enti pubblici economici e le società.

Dal punto di vista oggettivo si è chiarito che vengono in rilievo non solo le erogazioni finanziarie ma comunque tutte quelle forme di contribuzioni e benefici in grado di incrementare le componenti attive del bilancio o di diminuire quelle passive. ( Corte Costituzionale 161/2012).

Sulla base della predetta disposizione vi sono state numerose deliberazioni delle diverse Sezioni regionali ( cfr. ex multis Sezione di controllo per la regione Lombardia n. 155/2011, n. 616/2011; Sezione di controllo per la regione Veneto n. 95/2013;) che hanno chiarito l'applicazione dei limiti posti dalla disposizione come sopra rammentata con riferimento agli organi di amministrazione di aziende speciali, di enti ed istituzioni che ricevono a vario titolo contribuzioni ed erogazioni a carico delle finanze pubbliche.

Si deve altresì rammentare che, con una successiva disposizione, contenuta nell'articolo 23 comma 22, la legge 214/2011 stabilisce che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza.

In riferimento a tale ultima disposizione risulta opportuno richiamare la deliberazione della Sezione di controllo per la regione Puglia n. 798/2012 che ha ritenuto che, per effetto dell'entrata in vigore della predetta norma, la limitazione rammentata possa trovare applicazione, ad esempio, nei confronti dei consorzi universitari, che possono annoverarsi tra gli enti territoriali non previsti dalla Costituzione rilevato che, ai sensi dell'articolo 2 del TUEL ai consorzi di enti locali si applicano le disposizioni dettate per questi ultimi.

## **CAPITOLO IX. TRASPARENZA E PUBBLICITA' DELLE PARTECIPAZIONI.**

La predisposizione di una serie di misure volte a regolamentare le partecipazioni degli enti locali ha spinto il legislatore ad attuare diversi interventi finalizzati a rendere conoscibili le partecipazioni detenute per soddisfare l'esigenza non solo di favorire una migliore conoscenza delle scelte dell'ente locale nei confronti della comunità amministrata ma anche, al contempo, per permettere una maggiore visibilità in grado di garantire una verifica ai diversi livelli di governo, anche in considerazione delle possibili ripercussioni sulla tenuta dei conti pubblici.

Il primo significativo intervento viene realizzato con l'articolo 1, comma 587 della legge 296/2006 che obbliga tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali, ad inviare al Dipartimento della Funzione Pubblica, entro il 30 aprile di ogni anno, l'elenco dei consorzi e delle società, a totale o parziale partecipazione pubblica, indicando specificamente la ragione sociale della partecipata, la durata dell'impegno, la misura della partecipazione, l'onere economico gravante sull'ente, l'eventuale presenza di rappresentanti dell'amministrazione ed il relativo onere economico.

La disposizione appena richiamata viene ulteriormente rafforzata per effetto dell'articolo 6, comma 1 del decreto legge 95/2012 che, non soltanto ha stabilito che i principi dettati dall'articolo 1, comma 587 costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, al fine di permettere il rispetto dei vincoli e dei parametri posti dal legislatore in sede comunitaria, ma ha anche esteso il perimetro di attuazione della disposizione originaria disponendo la necessità della comunicazione anche per la partecipazione in organismi di diversa natura quali fondazioni, associazioni, aziende speciali, agenzie, enti strumentali ed organismi di diversa natura controllati dall'ente locale.

L'articolo 1, comma 735 della stessa legge 296/2006 stabilisce un ulteriore obbligo di informazione a carico dei soci pubblici che sono tenuti, semestralmente, a pubblicare l'elenco degli amministratori nominati ed i relativi compensi agli stessi riconosciuti con la previsione, in caso di inottemperanza della predetta disposizione, di una sanzione pecuniaria irrogabile da parte del prefetto.

La medesima disposizione sanziona anche il comportamento degli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici l'incarico ricevuto ed il compenso agli stessi riconosciuto.

Le disposizioni contenute nella legge 296/2006 vengono ulteriormente rafforzate per effetto della successiva emanazione dell'articolo 8 della legge 111/2011 che impone a tutti gli enti pubblici l'obbligo dell'inserimento nel proprio sito istituzionale dell'elenco di tutte le partecipazioni societarie, dirette e indirette, comprese anche quelle di carattere minoritario, con l'espressa previsione della necessità del periodico aggiornamento dei dati inseriti.

In particolare viene posto l'obbligo di indicare l'entità della partecipazione, di fornire la rappresentazione grafica in grado di rendere evidenti i collegamenti tra ente e società e di comunicare se, nell'ultimo triennio, le società hanno chiuso l'esercizio conseguendo il pareggio di bilancio.

La pressante esigenza di rendere conoscibili i dati relativi alle partecipazioni detenute dagli enti pubblici e la mancanza di effettività conseguita con i precedenti interventi normativi ha spinto il legislatore a riproporre, per mezzo dei precetti contenuti nel decreto legislativo 33/2013, nuove disposizioni finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza e della conoscibilità delle partecipazioni in possesso di ciascun ente pubblico.

L'articolo 22 del predetto decreto dispone così l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di pubblicare, annualmente, l'elenco delle partecipazioni detenute in enti o organismi pubblici istituiti, finanziati o vigilati dalle singole amministrazioni o comunque rispetto ai quali la stessa amministrazione ha il potere di nomina di propri rappresentanti, l'elenco delle partecipazioni societarie anche minoritarie con l'indicazione delle attività svolte, delle funzioni attribuite o comunque delle attività di servizio pubblico alle stesse affidate e l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, sottoposti al controllo delle amministrazioni pubbliche o comunque rispetto ai quali viene esercitato un potere di controllo anche nei casi di assenza di partecipazione azionaria ma comunque di sussistenza di un potere di nomina dei componenti o dei vertici degli organi della struttura interessata.

Si richiede in ogni caso di indicare le funzioni e le attività svolte dagli organismi partecipati o controllati in favore dell'amministrazione pubblica o comunque le funzioni di servizio pubblico svolte, evidenziando altresì, per mezzo di apposita rappresentazione grafica, i rapporti intercorrenti tra ente pubblico e organismo partecipato o controllato.

Per gli enti sottoposti all'obbligo di pubblicazione, per il quale è previsto l'aggiornamento annuale, devono essere indicati, come espressamente stabilito nel comma 2, la ragione sociale, l'entità della partecipazione, la durata temporale dell'impegno, l'onere complessivo gravante sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti negli organi di governo ed il relativo trattamento economico, i risultati di bilancio degli ultimi tre

esercizi finanziari e, più in generale, i dati relativi agli incarichi degli amministratori delle partecipate con i relativi compensi agli stessi riconosciuti.

Si prevede inoltre che nel sito istituzionale dell'ente pubblico deve essere possibile il collegamento con i siti degli organismi partecipati nei quali dovranno comparire i dati relativi ai titolari degli organi di indirizzo e di controllo, sulla base di quanto disposto dagli articoli 14 e 15 dello stesso decreto legislativo (comma 3).

Il successivo comma stabilisce il divieto di erogazione di somme a qualunque titolo corrisposte nei confronti degli enti partecipati per i quali non risultano in tutto o in parte pubblicati i dati previsti dalla norma appena esaminata.

La violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 22 fa scaturire le sanzioni disciplinate dall'articolo 47 con le modalità e nei termini posti dall'articolo 49 del medesimo decreto legislativo.

Si deve altresì rilevare che, dall'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, risulta abrogato per espressa disposizione legislativa ( articolo 53) l'articolo 8 della legge 111/2011 come sopra citato.

L'emanazione del decreto legislativo 33/2013, per quel che attiene al settore della pubblicità e della trasparenza dei dati relativi alle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, rappresenta non soltanto l'ultimo intervento in ordine temporale ma al tempo stesso il provvedimento normativo che regola in modo più esteso, sia dal punto di vista soggettivo, relativamente agli organismi interessati, come anche sotto il profilo oggettivo, in ragione delle misure pubblicitarie programmate, il fenomeno delle partecipazioni pubbliche.

L'estensione della previsione normativa non fa venir meno, contrariamente a quanto avvenuto espressamente per l'articolo 8 della legge 111/2011 sopra citato, l'obbligatorietà e la validità delle diverse disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 587 e 735 che, seppur parzialmente sovrapponibili per alcuni dati richiesti, continuano a vincolare le amministrazioni interessate in ordine al rispetto delle disposizioni come meglio illustrate in precedenza.

A questo riguardo risulta interessante verificare, con riferimento agli enti interessati dalla presente indagine, il rispetto delle previsioni legislative come sopra indicate.

Si può innanzitutto rilevare come, quanto meno per l'anno 2012, la maggioranza degli enti risulta inadempiente agli obblighi stabiliti dall'articolo 1 comma 587 dal momento che, come si evince dalla tabella che segue, vi sono enti che risultano non avere trasmesso alcun dato alla banca dati CONSOC mentre appaiono comunque numerosi quelli che hanno omesso

di comunicare al dipartimento della funzione pubblica alcuni dati concernenti le singole partecipazioni detenute in seno a società e consorzi.

Tabella n. 1: Adempimenti articolo 22 decreto legislativo 33/2013 dei comuni

Comuni	Ragione Sociale	Misura partecipazione	Durata impegno	Onere complessivo	N. e trattamento economico dei rappresentanti	Risultati di bilancio ultimi 3 esercizi	Incarichi amministratori e compensi	Collegamento con i sitidegli enti
<b>AG</b>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>CL</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>CT</b>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>EN</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>ME</b>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>PA</b>	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
<b>RG</b>	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
<b>SR</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>TP</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Tabella n. 1: Adempimenti articolo 22 decreto legislativo 33/2013 delle province

Province	Ragione Sociale	Misura partecipazione	Durata impegno	Onere complessivo	N. e trattamento economico dei rappresentanti	Risultati di bilancio ultimi 3 esercizi	Incarichi amministratori e compensi	Collegamento con i sitidegli enti
<b>AG</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI*	SI*	NO
<b>CL</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>CT</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>EN</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>ME</b>	SI	SI	SI	SI	NO	SI*	NO	NO
<b>PA</b>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>RG</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>SR</b>	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>TP</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

\* Dati incompleti

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

I dati riassunti nella tabella evidenziano la sostanziale mancata attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo 33/2013, pur essendo lo stesso provvedimento già in vigore dal mese di aprile.

Solo pochi enti hanno pubblicato i dati richiesti dall'articolo 22 e in alcuni casi le informazioni non sono perfettamente rispondenti a quanto richiesto dal legislatore mentre tutte le altre amministrazioni o non forniscono alcun dato ovvero forniscono i dati richiesti dall'articolo 8 del decreto legge 98/2011, oggetto di espressa abrogazione fin dall'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013.

Un'ulteriore interessante ricognizione permette di verificare il rispetto dell'obbligo della pubblicazione dei dati relativi ai compensi riconosciuti ai rappresentanti degli enti all'interno

delle società partecipate in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, comma 735 della legge 296/2006.

Tabella n. 3 : Riscontro adempimento art, 1, comma 587, L. 296/2006

	comuni	province
Agrigento	dati non presenti	dati incompleti
Caltanissetta	dati incompleti	dati incompleti
Catania	dati incompleti	dati incompleti
Enna	dati incompleti	dati incompleti
Messina	dati incompleti	dati non presenti
Palermo	dati aggiornati	dati incompleti
Ragusa	dati incompleti	dati incompleti
Siracusa	dati incompleti	dati incompleti
Trapani	dati incompleti	dati incompleti

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

Il suddetto adempimento deve essere oggetto di aggiornamento semestrale e dalla verifica compiuta, attraverso i dati pubblicati sui siti web degli enti interessati, soltanto due enti hanno pubblicato i dati relativi ai compensi dei rappresentanti all'interno delle società indicando i dati relativi agli ultimi anni ed il dato aggiornato relativo all'ultimo semestre (provincia Palermo e provincia Catania), alcuni enti pubblicano dati non aggiornati (comune di Caltanissetta dati 2010, provincia di Siracusa e comune di Trapani dati 2012), mentre tutti gli altri non forniscono alcun dato riferito a tale forma di pubblicità.

In conclusione può rilevarsi, con riferimento a tutte le misure poste a presidio della trasparenza e della pubblicità dei dati relativi alle partecipazioni detenute dagli enti, la sostanziale mancanza di attuazione delle diverse misure predisposte dal legislatore, con le conseguenti ripercussioni che ne derivano sia nei confronti della comunità amministrata come anche nell'interesse degli enti partecipanti, che non sono in grado di rappresentare in modo compiuto tutte le informazioni inerenti alle suddette partecipazioni, con il rilevante pregiudizio che si viene a determinare anche per il possibile esercizio dei diritti e delle prerogative riconosciute a tutela dell'interesse pubblico.

RAGIONE_SOCIALE	PARTITA_IVA	Testo43	OGGETTO SOCIALE 2	PARTECIPAZIONE	ATTIVITA/LIQUIDAZIONE	ULTIMO BILANCIO	VALORE_PRODUZIONE	ANNO	CAPITALE_SOCIALE	PATRIMONIO_NETTO	COSTI_PRODUZIONE	UTILE
<i>ATO RAGUSA AMBIENTE S.P.A.</i>	<i>P.IVA: 01221700881</i>	S.p.a.	<i>GESTIONE RIFIUTI</i>	<i>21,20</i>	<i>L</i>	<i>2011</i>	€ 19.399.712,00	2008	€ 100.000,00	€ 100.001,00	€ 19.349.771,00	€ 0,00
							€ 21.832.790,00	2009	€ 100.000,00	€ 173.342,00	€ 21.591.836,00	€ 73.343,00
							€ 24.860.007,00	2010	€ 100.000,00	-€ 794.603,00	€ 25.731.791,00	-€ 967.947,00
							€ 26.512.802,00	2011	€ 100.000,00	-€ 854.979,00	€ 27.616.443,00	-€ 1.028.323,00
<i>SO.SV.I. SRL</i>	<i>P.IVA: 01158290880</i>	S.r.l.	<i>GESTIONE PATTO TERRITORIALE</i>	<i>1,00</i>	<i>A</i>	<i>2011</i>	€ 161.473,00	2008	€ 104.000,00	€ 115.853,00	€ 156.127,00	€ 1.712,00
							€ 105.131,00	2009	€ 104.000,00	€ 109.810,00	€ 105.102,00	-€ 6.044,00
							€ 110.694,00	2010	€ 104.000,00	€ 102.794,00	€ 115.784,00	-€ 7.016,00
							€ 188.869,00	2011	€ 104.000,00	€ 116.578,00	€ 175.085,00	€ 13.784,00