



Corte dei Conti

UFFICIO III
SUPPORTO CONTROLLO
GESTIONE ENTI LOCALI SICILIA

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. R07A



4 DOC. INTERNO N. :41685230 del 02/10/201

Relazione del magistrato istruttore in ordine alla mancata adozione delle misure correttive conseguenti alla deliberazione n. 402/2013/GEST relativa all'indagine sulle società partecipate dai comuni capoluoghi e dalle province regionali.

L'indagine sulle società partecipate dai comuni capoluoghi e dalle province regionali della Regione siciliana, approvata con delibera n. 402/2013/GEST, ha accertato il numero e la tipologia delle partecipazioni detenute dai predetti enti, al fine non soltanto di effettuare un'utile azione ricognitiva, ma al contempo per svolgere l'approfondimento di taluni aspetti rilevanti delle singole gestioni, allo scopo di verificare la gestione economico finanziaria delle predette partecipate, i rapporti intercorrenti con gli enti partecipanti, con particolare riferimento ai rapporti debito-credito e a quelli finanziari ed economici, l'individuazione delle modalità di gestione delle predette partecipazioni ed infine il rispetto delle specifiche norme dettate dal legislatore in materia di trasparenza e conoscibilità, oltre che di quelle relative alla disciplina del trattamento economico e di quello normativo dei rappresentanti dell'amministrazione e dei consiglieri di amministrazione.

L'indagine ha principalmente esaminato, soprattutto sul piano contabile, la situazione delle società partecipate, ma si è anche proceduto ad un utile approfondimento volto alla individuazione del numero e della tipologia di partecipazioni non societarie detenute dagli enti in esame.

Tra gli aspetti esaminati nella predetta relazione si segnalano in particolare i seguenti:

- l'analisi delle risultanze economico-patrimoniali fondamentali;
- gli interventi di ripiano delle perdite e le variazioni del patrimonio netto;
- i flussi finanziari di spesa degli enti a favore delle società partecipate;
- la rilevazione dei crediti e dei debiti tra gli enti e le società partecipate;
- i modelli di governance delle partecipazioni detenute;
- le modalità prescelte per l'attuazione delle norme poste a tutela della trasparenza e della pubblicità;

- il rispetto delle norme volte a disciplinare il trattamento economico e normativo dei rappresentanti delle amministrazioni e dei componenti dei consigli di amministrazione;

All'esito della ricognizione effettuata sono state richieste, agli enti oggetto dell'indagine, le misure correttive come di seguito riassunte:

- 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.

In data successiva all'adunanza, e per quanto rilevabile alla data odierna, fatta eccezione per i provvedimenti adottati dal comune di Trapani, meglio riassunti nella nota n. 60716 del 30 giugno 2014, per quelli posti in essere dalla provincia di Trapani, oggi ridefinita libero consorzio comunale di Trapani, contenuti nella deliberazione n. 6/C del 14 febbraio 2014, per quelli adottati dalla provincia di Palermo, oggi libero consorzio comunale (vedi nota datata 30/05/2014 prot. CdC n.4796), per quelli adottati dalla provincia di Agrigento, oggi libero consorzio comunale (vedi nota datata 08/05/2014 prot. CdC n. 4150) si evidenzia la mancanza o, in ogni caso, la insufficienza delle misure correttive come richieste e riassunte nella sintesi che precede così che si ritiene opportuno demandare alla Sezione la valutazione di quanto appena esposto per le determinazioni conseguenti.


Il Magistrato Istruttore
Dott. Giovanni Di Pietro

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 conti¹ 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:

¹ 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, ommesso 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.