

Società Partecipate negli Enti Locali

Le profonde trasformazioni in corso nelle gestioni pubbliche sembrano evidenziare un progressivo avanzamento del percorso di aziendalizzazione degli enti locali e delle loro partecipate sia dirette che indirette.

L'azienda pubblica e la sua gestione rappresenta oggi una questione centrale anche alla luce delle nuove disposizioni normative sull'armonizzazione dei conti pubblici che mirano ad uniformare i diversi linguaggi contabili e dei controlli da attuare.

Nel futuro, speriamo invece a mio avviso nell'immediato, di passare da modelli burocratici e formali, ormai giudicati del tutto inadeguati e insostenibili, a nuovi modelli manageriali che implicino una rinnovata gestione pubblica più consona alle attuali esigenze di governabilità economica.

La recente articolata normativa ha rinnovato il sistema di controllo ed accelerato notevolmente il percorso di aziendalizzazione con sperimentazioni (nuovi schemi di bilancio), che la differenziano dal passato ed affrontano i nuovi rapporti tra aziende societarie partecipate dagli enti locali e il bilancio consolidato.

Per meglio comprendere quanto si vuole sostenere su questa materia è necessario inquadrare il tutto in una veloce carrellata normativa che parte dai primi anni novanta (primi processi di esternalizzazione), prosegue con il cambiamento significativo della legge 142 sempre del 1990 (riordino delle Autonomie Locali) e con la Legge 127 del 1997 (snellimento dell'attività amministrativa, più concretezza e meno astrattezza).

Nel 2009 il rinnovamento del sistema di contabilità pubblica i successivi decreti attuativi nel rispetto dei vincoli di bilancio (d.lgs. 286/1999), DL 174/2012 convertito nella L.213/2012 (sostanziali modifiche).

In generale senza entrare nel merito la materia normativa delle società partecipate

dagli enti locali (dirette e indirette) e tenuto conto che la stessa è molto complessa e che le recenti riforme hanno introdotto nuove disposizioni e vincoli stringenti per una ragione evidente.

Il modello operativo che il legislatore ha incentivato sino ad oggi focalizza l'attenzione sulle modalità organizzative e di governance dell'intero sistema gestionale ed erogativo dei servizi pubblici locali.

Infatti potremo definire questo modello operativo una struttura a gruppo costituita dalle partecipate dell'ente locale a cui compete il ruolo di capogruppo per titolarità delle funzioni e alle aziende la gestione del servizio assegnato.

Quanto sopra viene rilevato mediante il bilancio consolidato quale strumento per rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico complessivo.

Il bilancio consolidato, redatto secondo la competenza economica è approvato entro il 30 Giugno dell'anno successivo, lo stesso è facoltativo per le piccole realtà territoriali, mentre è obbligatorio dal 2013 per gli enti locali in sperimentazione e dal 2014 per tutti gli altri (d.p.c.m. 28/11/2011).

Il bilancio consolidato per tutti ma soprattutto per i "grandi gruppi" deve consentire di sopperire alle carenze informative e valutative sui bilanci, e attribuire all'amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare gli enti e le società ed ottenere una visione completa delle consistenze incluso il risultato economico.

In considerazione delle recenti riforme del sistema dei controlli degli Enti Locali di cui all'art 147 quater del TUEL (controlli sulle controllate) sancendo definitivamente i controlli solo sulle società partecipate non quotate e agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti, in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per l'esercizio 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dall'esercizio 2015.

Quindi l'ente locale definisce un sistema di controlli sulle società non quotate da parte della propria struttura che ne sono responsabili.

Occorre quindi stabilire preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizzare un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare:

- a) i rapporti finanziari tra ente proprietario e società
- b) la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società
- c) i contratti di servizio
- d) le qualità dei servizi
- e) il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Dopo di ch  occorrer  monitorare periodicamente (almeno trimestralmente) l'andamento delle societ  non quotate analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, e individuare, proporre le opportune azioni correttive.

Passiamo ora all'esame del cosiddetto Controllo Strategico (vedi corso EELL) quale modalit  di controllo della funzione di indirizzo politico –amministrativo, in quanto strumento per valutare se le politiche adottate soddisfino i reali bisogni della collettivit .

Il controllo strategico   previsto e regolamentato dal DLgs 286/1999, dall'art. 147 del TUEL ,ed   uno strumento per verificare lo stato di attuazione dei programmi approvati dal Consiglio Comunale ed altres  finalizzato a rilevare i risultati conseguiti.

Nella parte precedente si   trattato l'argomento relativo ai mutamenti in atto nei sistemi contabili e di controllo degli enti locali, quale premessa necessaria per poter suggerire alcune linee di intervento sui controlli, le revisioni economico finanziarie, richiamate anche alla luce della recente ed interessante esperienza nell'organo di revisione economico-finanziaria dell'Assemblea Capitolina di " Roma Capitale " e del " Gruppo Roma ".

Definiamo " Gruppo Roma " l'ente locale speciale " Roma Capitale " con i suoi 15 municipi e le due realt  operative l' A.c.t e il S.b.r e con le societ  partecipate dirette ed indirette.

Il gruppo Roma   una delle organizzazioni pubbliche - private pi  interessanti, per

dimensioni, per le risorse umane ed economiche impegnate (70000/ 50 MI) e soprattutto circa l'elevato numero di servizi pubblici erogati al singolo usufruttore, e forse il più grande gruppo dell'Unione europea.

Il seguente elenco evidenzia la situazione delle società partecipate dirette ed indirette del gruppo:

Società di capitali		Altri Organismi	
Società Quotate	ACEA spa	Mutue Assicuratrici	Le Assicurazioni di Roma
	AMA spa		Farmacap
Società in House	ATAC spa	Aziende Speciali	Palasexpo
	Roma Servizi per la mobilità		Biblioteche di Roma
	Roma Patrimonio	Agenzia Comunale Tossicodipendenze	
	Risorse Per Roma spa	Istituzioni	Bioparco
	Roma Entrate spa		Mondo Digitale
	Roma Metropolitane spa		Musica per Roma
	Servizi Azionista Roma srl		Handicap: dopo di noi
	Zetema Progetto Cultura		Cinema per Roma
	ACEA ATO2 spa		Accademia Nazionale di Santa Cecilia
Aeroporti di Roma spa	Angelo Frammartin Onlus		
Agenzia Regionale per la promozione del Turismo	G. B. Baroni		
Altre Società	Centro Agroalimentare Romano spa	Fondazioni	Film Commission di Roma e del Lazio
	Centrale del Latte spa		Gabriele Sandri
	Centro Ingrosso Fiori spa		La Quadriennale di Roma
	Eur spa		Maria Grazia Cutuli
	Investimenti spa		Maria e Goffredo Bellonci Onlus
	Roma Multiservizi spa		Museo della Shoah Onlus
			Ottavio Ziino - Orchestra di Roma e del Lazio
	RomaEuropa		
	Teatro dell'Opera di Roma		
	Vittorio Gassman		

	Società I livello	Denominazione società II livello (% di partecipazione)
Società in House	AMA SpA	Consorzio bonifiche amianto in liquidazione (52%) - FunamaSrl in liquidazione (51%) - E.P. Sistemi SpA (40%) - Ecomedsrl (50%) - CO.RI.SE. (50%) - Fiumicino servizi SpA (29,6%) - Roma Multiservizi SpA (36%) - ItaliaScarl in liquidazione (20%) - Marco Polo SpA (34,23%) - Fondazione amici del Teatro Brancaccio (38%) - Cisterna Ambiente SpA (29%) - Assicurazioni di Roma (9%) - Centro Sviluppo Materiali SpA (5%) - Società per il polo Tecnologico Industriale Romano SpA (0,083%) - Acea SpA 0,02% - C.I.C. (n.5 quote) - Consel Consorzio Elis (1x mille)
	ATAC SpA	OGR ROMA Srl (100%) - Trambus Open SpA (60%) - TAAS Scarl (52%) - BravobusSrl (49%) - Assicurazioni di Roma (13,5%) - Società per il polo Tecnologico industriale Romano SpA (0,034%) - SMS Srl Sicurezza Mobilità (16%) - Consel (1%) - Banca Etica Acpa (0,02%) - BCC Roma (0,01%)
	Roma Patrimonio srl	Atac Patrimonio srl (100%) (*)
	Risorse RpRSpA	Agenzia del Turismo S.p.A in liquidazione (38,35%) - Alta Roma SpA (18,64%) - Società per il polo Tecnologico Industriale Romano SpA (0,00834%) - BCC Roma (0,00034)(****)
Società con partecipazioni minoritarie di Roma Capitale	Aeroporti di Roma SpA	Airportinvest BV (100%) - ADR EngineeringSpA Unipersonale (100%) - ADR Sviluppo srl Unipersonale (100%) - ADR TelSpA (99%) - ADR Assistance Srl Unipersonale (100%) - ADR Advertising SpA (51%) - La Piazza di Spagna srl (49%) - Consorzio ETL (25%) - SACAL SpA (16,57%) - Aeroporto di Genova SpA (15%) - Ligabus Gate Gourmet Roma SpA in fallimento (20%) - Allurance S.r.l.(6%) - Leonardo Energia s.c.a.r.l.(10%)
	EUR SpA	Eur congressi srl (100%) - Agyadromesrl (49%) - Marco Polo S.p.A.(33%)
	Investimenti SpA	Fiera di Roma srl (100%) - Società consortile CulturallaScarl (29%) - Fondazione Accademia Nazionale S.Cecilia (25%)
	CAR Scpa	Cargestsrl (100%)
Altro	Azienda speciale Palaexpo	Zone Attive srl (100%)
	Assicurazioni di Roma - Mutua Assicuratrice Romana	AdiR Vta SpA (100%)

(*) La società Atac Patrimonio è in procinto di fondersi con la controllante Roma Patrimonio

Fonte: BILANCI 2009

Il decreto legislativo n. 156 del 17/09/2010, ha trasformato il Comune di Roma in ente locale speciale, e sulla sua organizzazione si interviene con decreti governativi attuativi (i primi tre già operativi) e il quarto in corso di elaborazione. Il quarto decreto per Roma Capitale, con molte probabilità emanerà disposizioni circa tre argomenti fondamentali, nello sviluppo del federalismo locale, attuazione ed organizzazione dell'area metropolitana di Roma Capitale, rapporti con le partecipate dirette ed indirette e l'evoluzione dei controlli.

L'intero equilibrio del sistema pubblico del " Gruppo Roma " si fonda sui singoli equilibri delle aziende, che ne fanno parte, le cui performance sono correlate alla capacità di programmare le decisioni, orientare le azioni e soprattutto controllare i comportamenti derivanti dall'attività amministrativa.

Credo, che ormai, salvo quanto sia necessario passare a due brevi considerazioni conclusive riepiloganti l'attuale situazione sul processo di riforma in atto nelle amministrazioni a cui, a mio avviso, va parallelamente aggiunto il sistema di riforma dei controlli sugli atti amministrativi e un maggior controllo dal primo (controllo interno) al terzo livello (Corte dei Conti) più efficiente, più incisivo (concretezza, pene pecuniarie e risarcibilità).

E' improrogabile l'esigenza di amministrare in maniera trasparente ed economicamente efficace.

L'utilizzo delle risorse collettive al fine di razionalizzare i componenti ed accrescere il valore pubblico con stringenti controlli strategici, non può più essere nella fase " ex post ".

Occorre necessariamente recuperare l'efficienza dell'azione pubblica, con una contestuale e asimmetrica riduzione delle risorse impegnate da un lato e dall'altro ad agevolare la crescita della richiesta di qualità dei servizi pubblici locali.

Dott. Sergio Conti