



IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
Roma 24-25 giugno 2015

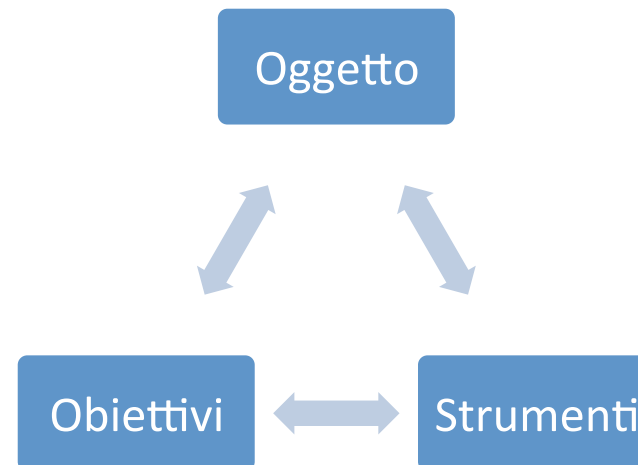
SESSIONE II

LE PARTECIPAZIONI COMUNALI. LE SFIDE DELLA RIFORMA

Alessandro Gargani
ANCI

Le sfide (analitiche, politiche, economiche)

- Definire e conoscere l'oggetto: le partecipate dei Comuni
- Chiarire obiettivi e attori/target delle politiche pubbliche che hanno come oggetto le partecipate dei Comuni
- Individuare gli strumenti più adatti (normativi ed economici) per perseguire gli obiettivi
- Conclusioni



Definire e conoscere l'oggetto: cosa sono 1/2

I dati spesso utilizzati per discutere di «partecipate pubbliche» sono molto diversi tra loro.

Bisognerebbe innanzitutto individuare una definizione sufficientemente ampia da includere tutti quei soggetti, anche diversi dalle imprese commerciali, la cui analisi consenta di tenere sotto controllo due dimensioni spesso ricorrenti del problema:

- 1) l'estensione del perimetro «pubblico» a soggetti privati appunto partecipati da enti pubblici e sui quali gli enti pubblici esercitano forme di controllo operativo che vanno al di là dell'esercizio della regolamentazione;
- 2) gli aspetti di natura economico-finanziaria, tipicamente legati alle modalità di partecipazione alle imprese economiche, ma evidentemente nella realtà ben più ampi e che includono forme di contribuzione reciproca e corrispettivi per contratti di servizi.



Definire e conoscere l'oggetto: cosa sono 2/2

La Corte dei Conti correttamente parla di «organismi» partecipati, includendo le tipiche forme di imprese private (società di vario tipo), le forme private non-profit (Fondazioni e Consorzi) le forme imprenditoriali per così dire pubblicistiche (Istituzioni e Aziende Speciali).

Potremmo dunque dire che per «partecipata» di un ente pubblico (locale) in questo contesto si intende un qualsiasi soggetto dotato di personalità giuridica, al quale l'ente partecipa nella qualità di socio/promotore (o altro), nelle forme previste dalla legge, e con il quale intrattiene rapporti di contenuto economico.

Definire e conoscere l'oggetto: quante sono 1/2

Se la qualificazione dell'oggetto è complessa e controversa, la quantificazione del numero delle partecipate diventa impresa titanica.

È corretto in ogni caso parlare di un fenomeno quantificabile nell'ordine delle migliaia di unità (e non poche).

- La ricerca ANCI del 2012, basata sulla Banca Dati Infocamere, censiva 3.662 società operative (al netto dunque dei soggetti diversi della società e da quelli in liquidazione o cessati)
- Il commissario per la Spending Review ha parlato dell'ormai famoso numero di 8.000 unità, probabilmente basato sul Rapporto MEF 2013 che indicava in 7.340 le società partecipate in base al questionario compilato da 3.764 enti di cui 3.121 Comuni e 109 Province)
- La Corte dei Conti nella Relazione 2014 ha quantificato 7.472 organismi partecipati dagli enti locali (incluse le partecipazioni indirette)
- La ricerca IFEL in corso di conclusione, basata sulla Banca Dati Cerved quantifica 5.347 imprese iscritte al Registro delle Imprese

Definire e conoscere l'oggetto: quante sono 2/2

Parliamo dunque certamente di migliaia di unità.

Migliaia di unità a cui non vengono mai aggiunte le partecipazioni di livelli superiori al primo:

- la Corte dei Conti nel 2014 ha censito 1.014 partecipazioni indirette;
- una ricerca condotta da Cittalia nel 2014 sui 1.015 Comuni che appartengono alle 10 città metropolitane italiane (senza includere dunque quelle delle Regioni a Statuto speciale) ha censito 3.170 società partecipate di 1° livello e 1.380 società partecipate di 2° livello, per un totale di 4.550

Migliaia di unità a cui non vengono mai aggiunte le partecipazioni dello Stato

- Sulla base di una interrogazione fatta a Giugno 2015 della Banca dati Cerved, il Ministero dell'Economia e delle Finanze partecipa attualmente a 1.229 società (160 di 1° livello; 282 di 2° livello; 787 di 3° livello) per un valore della produzione – sulle sole 781 società per le quali è disponibile – pari a 282,644 miliardi di Euro

Definire e conoscere l'oggetto: di chi sono

Le partecipate di cui si discute nell'ambito di queste varie riforme hanno una composizione dei portafogli decisamente variabili.

Dimensioni di valutazione dell'assetto proprietario:

- Pubblico vs. Privato (modalità di selezione del socio privato)
- Enti locali vs. Altri soggetti pubblici
- % di partecipazione del pubblico / del Comune

Definire e conoscere l'oggetto: cosa fanno

Le attività sono molto diversificate.

Tutte le analisi dicono tuttavia sostanzialmente che circa un terzo delle società (per numero) opera nel settore dei Servizi Pubblici Privati, mentre i due terzi opera in altri settori.

Il terzo che opera nel settore dei Servizi Pubblici Locali genera tuttavia più di due terzi del valore della produzione e (fatta eccezione per il Trasporto Pubblico Locale) più di due terzi degli utili di esercizio.



Chiarire obiettivi e attori

L'operazione di definizione e qualificazione degli obiettivi delle politiche pubbliche che hanno come oggetto il pubblico imprenditore (Stato, Regioni, Enti Locali) è fondamentale per poi passare all'individuazione degli strumenti normativi ed economici e tornare al tema dei dati necessari per comprendere l'oggetto (partecipate pubbliche/comunali).

I possibili obiettivi, tutti ovviamente legittimi e per la verità tutti in maniera disordinata evocati dal patchwork di norme che si sono susseguite, possono essere utilmente disposti su una scala di astrazione (talvolta ahinoi ideologica) che va dai più generali e sistemici ai più puntuali, se non estemporanei.

L'esercizio retorico – magari un po' provocatorio – che può essere utile fare è individuare le possibili risposte alla domanda: è necessaria una riforma delle partecipazioni pubbliche/comunali perché?



È necessaria una riforma perché...

...sono maturi i tempi per una verifica e un ripensamento sulla natura imprenditoriale dell'azione pubblica, dei rapporti tra Stato/ Comune e mercato.

Lo Stato / I Comuni devono ritirarsi da una ampia gamma di attività economiche che devono essere lasciate al mercato, per concentrarsi sulle funzioni di regolazione e indirizzo.

È necessaria una riforma perché...

...sono maturi i tempi affinché il nostro Paese si dia una chiara e ambiziosa politica industriale su alcuni settori, favorendo dei modelli di sviluppo che inevitabilmente potrebbero avere delle ricadute molto positive in termini di competitività, innovazione, investimenti infrastrutturali e infine qualità dei servizi e occupazione.

È necessaria una riforma perché...

...il disegno di rinnovamento generale del Paese ed in particolare di riorganizzazione dell'assetto istituzionale e della governance del territorio vede nel riordino delle partecipate una componente fondamentale del successo delle altre riforme attivate (gestioni associate e unioni di Comuni; ripensamento delle funzioni di area vasta in capo alle Province e alle Città Metropolitane).

Un esempio

Le società partecipate per codici ATECO

Città Metropolitane

Città Metropolitana	Settore					Totale
	Trasporti	Ambiente	Idrico	Energia	Altri	
Bari	9	5	1		157	172
Bologna	23	8	2	30	210	273
Firenze	14	18	5	12	239	288
Genova	12	13	6	13	263	307
Milano	41	35	10	73	671	830
Napoli	17	30	7	5	351	410
Reggio Calabria	6	3	1	2	85	97
Roma	56	26	22	97	1.231	1.432
Torino	17	18	10	49	325	419
Venezia	17	25	2	5	273	322
Totale partecipazioni	212	181	66	286	3.805	4.550



È necessaria una riforma perché...

...gli obiettivi della riduzione del debito pubblico e più in generale della riduzione della spesa pubblica possono essere perseguiti intervenendo sulle sacche di inefficienza che inevitabilmente si annidano nella pubblica amministrazione e anche nelle sue partecipate. La riforma può portare a risparmi di spesa da parte degli attuali «partecipanti» a queste strutture.

Alcuni esempi

- ✓ Lo studio sulle partecipate di Mediobanca sulle principali società dei Servizi Pubblici Locali dei 115 Comuni più grandi d'Italia registra per l'anno 2012: UTILI per 1.364 milioni di Euro, di cui l'87,5% nel settore dell'Energia, con tutti i settori che hanno registrato utili nell'aggregato e perdite nel TPL per 178 milioni di Euro
- ✓ Lo studio della Corte dei Conti su dati di bilancio 2012 presenta un risultato di esercizio di tutti gli organismi partecipati pari a 1.025 milioni di Euro
- ✓ Lo studio ANCI su dati di bilancio 2010 (escluse le quotate) presenta un risultato di esercizio aggregato di tutte le società partecipate dai Comuni pari a 243 milioni di Euro
- Ci sono partecipate ben gestite che generano valore (potrebbero generarne di più? Come?) e partecipate che funzionano male, MA il fenomeno in aggregato è positivo → il valore predittivo sul risultato d'esercizio del settore in cui opera una società è decisamente superiore alla percentuale di partecipazione pubblica.

È necessaria una riforma perché...

...il clima generale del Paese è tale che – indipendentemente dall’effettiva valenza in termini di risparmio economico o di perseguimento di obiettivi di politica industriale e/o istituzionale – la pubblica amministrazione non può più permettersi fenomeni o anche solo episodi percepiti come devianti rispetto ad una sana amministrazione. (Quindi riduzione dei compensi indipendentemente dalla performance; obbligo alla dismissione di società sulla base di parametri oggettivi ma astratti... rapporto amministratori/dipendenti, fatturato, caratteristiche del Comune partecipante, ecc.).

Individuare gli strumenti

Obiettivi di revisione del rapporto tra pubblico e privato:
abolizione del socialismo municipale.

- Norme generali sugli ambiti nei quali gli enti pubblici possono intervenire attraverso strutture partecipate e a quali condizioni (anche in maniera più stringente di quanto previsto dalle Norme UE sui servizi di interesse generale)
- Incentivi o obblighi ad alienare le partecipazioni, in particolare in materia di destinazione dei proventi da alienazione e di trattamento fiscale delle plusvalenze
- Strumenti per gestire le ricadute occupazionali
- Modalità di salvaguardia del valore attualmente creato e detenuto da alcuni campioni nazionali e locali

Individuare gli strumenti

Obiettivi di politica industriale (su determinati settori) e istituzionale (per favorire le nuove forme aggregate di governance istituzionale)

- Focus sulle società che fanno SPL
- Riflessione seria sul concetto di beni comuni
- Discipline di settore, autorità di regolamentazione, modelli diversificati in base alle oggettive differenze tra i vari settori
- Scelte di modelli operativi (multi-utilities territoriali o campioni nazionali e internazionali in specifici settori)
- Incentivi alle fusioni (ad esempio con Fondi veicolo sul modello di quelli ormai operativi sugli asset immobiliari)
- Politiche pubbliche mirate per gli investimenti infrastrutturali
- Consapevolezza che l'obiettivo del consolidamento non è detto che nel breve periodo consenta il contestuale perseguimento dell'obiettivo del risparmio

Individuare gli strumenti

Obiettivi di contenimento della spesa e di contrasto agli sprechi e ad altri fenomeni degenerativi

- Focus sulle società strumentali e sui soggetti non-profit e speciali
- Disciplina basata sull'oggetto delle prestazioni fornite dai soggetti partecipati (servizi di interesse generale, economici e non economici, strumentali)
- Estensione alle società strumentali delle metodologie dei costi standard, integrate con benchmarking rispetto ai soggetti privati
- Revisione sulle norme che disciplinano l'operatività degli enti partecipanti (acquisti e personale)

Conclusioni – Da dove cominciamo

Da dove NOI possiamo cominciare:

database dinamico di tutte le partecipazioni;
trasparenza; raccogliere la sfida di un cambio di
paradigma culturale che ha già investito molti
amministratori ma che deve diventare
generalizzato

Da dove chiediamo che il Governo cominci:

abrogazione e semplificazione di norme

Esempio – I piani di razionalizzazione

Analisi condotta da IFEL: su 110 capoluoghi di Provincia, per 80 è stato possibile reperire il piano per una prima analisi qualitativa. Di questi oltre il 90% prevedono interventi di riordino all'esito dei quali le partecipazioni saranno ridotte, ma meno del 10% ipotizzano fusioni o altre forme di accorpamento tra le proprie società. Tutti i piani prevedono interventi di riduzione dei compensi degli amministratori.

- ✓ L'imposizione dei piani non genera meccanismi incentivanti e/o compulsivi all'accorpamento di società di proprietà di Comuni diversi (che dovrebbe essere la forma di accorpamento e semplificazione più interessante dal punto di vista industriale e delle economie di scala e di scopo).
- ✓ Non c'è – né avrebbe potuto esserci – alcun meccanismo utile a valutare gli effettivi risparmi o anche solo gli effetti in termini di valore creato / riorganizzato derivanti dalle dismissioni.
- ✓ Tranne i casi di liquidazione, i processi di alienazione continuano ad avere tutte le incognite che gravano su tali processi.

Conclusioni – Dove possiamo andare

Non esiste vento favorevole per il marinaio che non sa dove andare. (Seneca)

Da 8.000 a 1.000 (partecipate) può essere un obiettivo comune se non è un obiettivo solo numerico o, peggio, estetico... da quali 8.000 partiamo, a quali 1.000 vogliamo arrivare.

DA 100 a 5 (norme di riferimento) deve essere un obiettivo comune perché precondizione affinché qualunque obiettivo sia raggiunto è avere 4 norme di settore e una normativa generale che finalmente disciplini con chiarezza il tema delle partecipazioni pubbliche, lasciando autonomia e responsabilità in capo ai Comuni