

Programma di razionalizzazione delle partecipate locali



Mandato

- Articolo 23 del Decreto Legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014:
 - 1. Entro il 31 luglio 2014 il Commissario predispone un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali
 - 1-bis. Il programma di cui al comma 1 è reso operativo e vincolante per gli enti locali, anche ai fini di una sua traduzione nel patto di stabilità e crescita interno, nel disegno di legge di stabilità per il 2015.
- #municipalizzate: ‘sfoltire e semplificare da 8.000 a 1.000’ (Presidente del Consiglio Matteo Renzi; 18 aprile 2014)

Il rapporto è organizzato come segue:

- Sezione II: le caratteristiche principali del mondo delle partecipate.
- Sezione III: la questione del “perimetro” della attività delle partecipate (cosa dovrebbero e non dovrebbero fare) e i vari strumenti per ridurre il numero.
- Sezione IV: strumenti generali di efficientamento, strategie per alcuni rami particolarmente importanti del comparto e interventi specifici sulle partecipate con perdite più elevate.
- Sezione V: passi per ridurre i costi di amministrazione delle partecipate.
- Sezione VI: come aumentare la trasparenza delle partecipate.
- Sezione VII: misure strumentali (incentivi alla ristrutturazione del settore, personale, sanzioni da applicare).
- Sezione VIII: principali proposte, possibili risparmi, effetti sul numero delle partecipate.

A large, solid red oval shape is centered on the page, serving as a background for the main text.

1. Le partecipate locali: le caratteristiche essenziali

Quante sono le partecipate locali e quanti dipendenti occupano?

- Banca dati del MEF : 7.726 partecipate locali al 31 dicembre 2012
- Banca dati del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio circa 10.000 partecipate
- Numero esatto non conosciuto ma maggiore di 10.000
- Nota: in Francia le partecipate locali sono circa un migliaio
- Proprietà:
 - 20 per cento è di proprietà interamente pubblica
 - Ulteriore 28 per cento è a maggioranza pubblica
 - Più della metà è a maggioranza privata (molte micropartecipazioni)

In quali settori operano le partecipate?

Quattro grandi aree:

- I servizi strumentali: le partecipate in questo settore forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante (13 per cento)
- I servizi pubblici privi di rilevanza economica: le partecipate in questo settore forniscono servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale (42 per cento)
- I cinque tradizionali servizi pubblici di rilevanza economica a rete: elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale (23 per cento)
- Un settore residuale: partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali (22 per cento)

Quanto costano al contribuente le inefficienze delle partecipate?

- Perdite di esercizio palesi: nel 2012 circa 1.200 mln
- Perdite non palesi finanziate da contratti di servizio e trasferimenti in conto corrente e conto capitale in eccesso a quanto sarebbe necessario se le partecipate fossero efficienti (ammontare incerto)
- Costi pagati direttamente dai cittadini: attraverso tariffe che coprono interamente i costi

A large, solid red oval shape is centered on the page, serving as a background for the main text.

2. Il perimetro delle partecipate locali

Qual è il perimetro appropriato della attività delle partecipate?

- Dovrebbe l'attività essere svolta dal pubblico o dal privato?
- Dovrebbe l'attività essere svolta direttamente dall'ente partecipante senza ricorrere a una partecipata? [non discusso oggi]

Due considerazioni per affrontare questi problemi:

- Esistono margini di flessibilità interpretativa il che rende difficile introdurre divieti di tipo assoluto
 - ➔ essenziale avere un sistema di *governance* appropriato (sistema di *checks and balances* che comporta un intervento esterno più incisivo per casi in cui si presuppone che la presenza di una partecipata sia meno giustificata)
- Distinguere, nella misura possibile, tra apertura di nuove partecipate e dismissione di partecipate già esistenti, con vincoli più stringenti per le nuove

Principi generali per il mantenimento in mano pubblica

Due approcci possibili:

- Il vincolo principale all'azione di imprese pubbliche è la necessità di operare allo stesso livello delle imprese private, agendo quindi in modo efficiente e senza ricevere un supporto da parte del settore pubblico (a meno che il privato non sia in grado di fornire un servizio essenziale).
- Il campo dell'azione delle partecipate deve essere strettamente limitato ai compiti istituzionali dell'ente di controllo, che, presumibilmente, non includono la produzione di beni e servizi che possono essere forniti, in quantità ritenute adeguate, dal settore privato (occorre un fallimento di mercato).

Il primo approccio è troppo elastico: la mera profittabilità di una azienda pubblica non ne giustifica l'esistenza per:

- rischio di turbare il corretto funzionamento del mercato
- rischio di provocare passività per la collettività, per di più con modalità non trasparenti
- crescita dell'occupazione pubblica nelle partecipate pone problemi di rigidità superiori a quelle esistenti nel settore privato
- monitoraggio di imprese pubbliche assorbe preziose energie umane che potrebbero essere utilizzate nell'adempimento dei compiti istituzionali dell'ente

Cosa dice il legislatore italiano (L.244/2007, art 3, comma 27):

- *Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le [amministrazioni pubbliche] non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici ... e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte [di amministrazioni pubbliche], nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.*

➔ Secondo approccio

Norma ancora in vigore e richiede l'alienazione o la chiusura di partecipate non ammesse entro il 31 dicembre 2014.

Ma .. non efficace perché la valutazione delle condizioni di cui al comma 27 è lasciata interamente alla amministrazione partecipante (è sufficiente una “delibera motivata” dell’ “organo competente”).

Occorre quindi agire in due direzioni:

- a) sottoporre a un vaglio le decisioni delle amministrazioni (non con la stessa intensità per tutti i settori);
- b) dall'altro rimuovere gli incentivi alla proliferazione delle partecipate.

a) Cambiamento del processo decisionale

- Definizione dei settori di attività in cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata

Consorzio bacino Imbrifero
Servizi pubblici di rilevanza economica a rete (servizio idrico integrato, gas, energia elettrica, rifiuti, trasporto pubblico locale) *
Gestioni Immobili limitatamente al patrimonio indisponibile (incluso patrimonio naturale e verde pubblico)
Illuminazione pubblica
Manutenzione delle strade
Ricerca scientifica (esclusivamente per Università e Regioni)
Servizi Amministrativi (esclusivamente per uso interno delle amministrazioni controllanti)
Società di Trasformazione Urbana
Musei, biblioteche, cineteche
Servizi cimiteriali
Servizi sociali e sanitari (inclusi Asilo nido)
Gruppi di Azione Locale

- Per i settori esclusi dall'elenco l'autorizzazione alla apertura o mantenimento di una partecipata dovrebbe essere confermata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

b) Rimuovere le condizioni che incentivano la creazione di una partecipata:

- Molte partecipate sono state create per aggirare il patto di stabilità interno. L'approccio seguito nella legge di stabilità per il 2014 – rimuovere vincoli diretti ma “internalizzare” i risultati economici delle partecipate attraverso l'obbligo di accantonamento per l'ente proprietario è un valido compromesso. Occorrerebbe però:
 - accelerare il periodo di transizione (il sistema entra a regime solo nel 2017);
 - sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti, il che renderebbe più penalizzante l'emergere di perdite nelle partecipate.
- Semplificare il modus operandi del settore pubblico avrebbe anche il beneficio di rimuovere un importante incentivo alla creazione di partecipate.

Per rafforzare il principio generale si prevedono anche azioni dirette per semplificare il sistema

- Un sistema troppo complesso risulta difficilmente monitorabile.
- La stessa applicazione del processo decisionale sopra descritto risulterebbe più difficilmente gestibile se applicata a tutte le partecipate attualmente esistenti.

Limiti alle partecipazioni indirette

Considerazioni rilevanti

- in assenza di un potere di intervento diretto e, in generale, di minori poteri di governance i rischi per la finanza pubblica sono più elevati
 - il ricorso a partecipate è fisiologico per aziende che agiscono sul mercato ma non per altre
- ➔ estendere il vincolo posto dall'art. 13 del DL 223/2006, che vieta la detenzione di partecipazioni di secondo grado per le strumentali, almeno ai servizi pubblici privi di rilevanza economica.

Limiti alla detenzione da parte di piccoli comuni

Considerazioni rilevanti

- le partecipate devono avere una certa dimensione minima per giustificare i costi fissi connessi alla detenzione di partecipate.

➔ Vincolo per dimensione ammettendo la possibilità di partecipazioni in forma aggregata in casi in cui la popolazione totale dei comuni raggiunga una certa soglia

Uscita dalle “micropartecipate”

Considerazioni rilevanti

Esiste un numero molto elevato di micropartecipazioni (circa 1.400 partecipate in cui la quota del pubblico non raggiunge il 5 per cento, 1.900 partecipate in cui non raggiunge il 10 per cento e 2.500 partecipate in cui non raggiunge il 20 per cento).

- La partecipazione largamente minoritaria in società essenzialmente private risulta difficile da giustificare in termini di rilevanza nel perseguimento di interessi generali
 - Può invece riflettere o inerzia di gestione o interessi particolari.
- ➔ Divieto di partecipare in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 per cento; per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata, anche vietando o scoraggiando le partecipazioni che non siano di controllo.

Chiusura delle “scatole vuote”

Considerazioni rilevanti

- Almeno 3.000 partecipate con meno di 6 dipendenti.
 - In circa metà delle partecipate dei comuni censite dal Cerved il numero dei dipendenti è inferiore al numero delle persone che siedono nei consigli di amministrazione.
 - Almeno 1.300 hanno un fatturato inferiore a 100.000 euro (il numero raddoppia se si arriva al milione).
 - Piccole società con il sospetto che molte siano state create principalmente per dare posizioni di favore a qualche amministratore o dipendente.
- ➔ Le partecipate che, a una certa data passata avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti dovrebbero essere dismesse.

3. Politiche di efficientamento

Quattro aree di azione:

- Incentivi all'efficientamento di carattere generale
- Interventi sui servizi pubblici a rete (escluso il TPL)
- Il difficile caso del TPL
- Interventi sulle partecipate con maggiori perdite

Incentivi di carattere generale

Approccio dei rendimenti standard (Legge di Stabilità del 2014):

A decorrere dall'esercizio 2014 [le partecipate locali] concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.

Ma:

- norma generica
- non definisce un percorso per la introduzione di criteri di benchmarking

➔ Occorre identificare un preciso cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, che porti alla definizione di costi e rendimenti standard, per esempio seguendo il percorso utilizzato per i fabbisogni standard dei comuni (ma con modalità più semplici e tempi più stretti).

Servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica

Problema principale: favorire le aggregazioni e le economie di scala

Strategie specifiche per settore

- In alcuni casi - idrico, rifiuti, gas - leva critica sono gli enti di gestione degli ATO
- Regolatore nazionale per i rifiuti

Gli effetti di processi di aggregazione efficiente sul numero di operatori

	Numero operatori
Servizi energetici	400 → 20-50
Servizio Idrico integrato	300 → 20-70
Servizi ambientali	400 → 20-50

Fonte: Riordino delle società controllate dalla PA nei SIEG (energia, acqua, ambiente), Utilitatis, giugno 2014.

Linee di riforma del TPL

- Il TPL presenta diverse criticità

Confronto con il TPL dei principali paesi europei (valori in euro)

	Costi operativi per KM	Ricavi da traffico per KM	Load Factor
Italia	3,3	1,4	22%
Francia	3,3	1,6	42%
Spagna	3,2	2,2	45%
Germania	2,8	2,4	20%
Inghilterra	1,8	1,5	29%

Fonte: Bain & Company (2012), Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa

TPL - Interventi sui ricavi

- 1) Rimodulazione tariffaria con incrementi riguardanti gli abbonamenti per i quali il divario rispetto alle analoghe tariffe europee è più pronunciato;
- 2) Misure per la riduzione dell'evasione tariffaria (attribuzione agli agenti accertatori della qualifica di pubblico ufficiale, introduzione di sistemi elettronici di conteggio dei passeggeri);
- 3) Maggiore sviluppo dell'integrazione tariffaria di modalità di trasporto e/o di zone di servizio differenti, per aumentare la domanda a parità di tariffe.

TPL - Interventi sui costi

- 1) Introduzione del *costo standard* come strumento di verifica della congruità delle compensazioni stabilite per gli esistenti contratti di servizio pubblico affidati senza gara. Impiego del *costo standard* come base di gara (stima dei risparmi: 350 milioni).
- 2) Rendere l'affidamento per gara la modalità tipica di affidamento del servizio, restringendo il ricorso agli affidamenti *in house* e diretti.
- 3) Un attento disegno dei mercati di servizi offerti.
- 4) Le nuove gare dovrebbero dare la possibilità di rinegoziare il vigente contratto integrativo aziendale negoziato dall'*incumbent*.
- 5) Riduzione degli eccessi di offerta di servizio rispetto alla domanda.

Interventi su singole partecipate con perdite particolarmente elevate

- Richiedere agli enti controllanti le partecipate con perdite più elevate di definire piani di efficientamento che siano resi pubblici
- Vaglio di una commissione di esperti presso la Presidenza del Consiglio o il MEF per valutarne la fattibilità
- Il parere (che potrebbe essere vincolante) della commissione dovrebbe comunque essere reso pubblico
- Commissariamento delle partecipate stesse in caso di mancanza di progressi adeguati

A large, solid red oval shape is centered on the page, serving as a background for the main text.

4. Come ridurre i costi di amministrazione delle partecipate locali

- Circa 37.000 cariche nei consigli di amministrazione delle partecipate
- Circa 26.500 amministratori
- Costo pro quota per il settore pubblico circa 450 mln

Esistono già vincoli:

- I membri del Cda non possono, infatti, essere più di tre (cinque se il capitale sociale è superiore a 2 milioni o nei casi di partecipazione mista pubblica-privata)
- compensi fissati in proporzione alle indennità che spettano agli organi di vertice degli enti territoriali partecipanti
- limitazioni ai compensi per gli amministratori di imprese che sono in perdita sistematica e derivano gran parte del valore della loro produzione da affidamenti diretti.

Ulteriori vincoli possono portare a un risparmio di 30 mln e disincentivare creazione nuove partecipate.

**5. Come aumentare
la trasparenza delle
partecipate?**

Esistono tre obiettivi in quest'area

- Semplificare la normativa sulle partecipate
- Migliorare la qualità/quantità delle informazioni disponibili e ridurre il costo di alimentazione e gestione delle banche dati
- Fornire informazioni facilmente interpretabili in modo che la pubblica opinione possa esercitare pressioni per l'efficientamento del settore.

A large, solid red oval shape is centered on the page, serving as a background for the main text.

6. Misure strumentali alla riforma delle partecipate

- *Facilitare le riorganizzazioni*
- *Un sistema di controlli e sanzioni*
- *La gestione del personale*

La gestione del personale

Occorre considerare che:

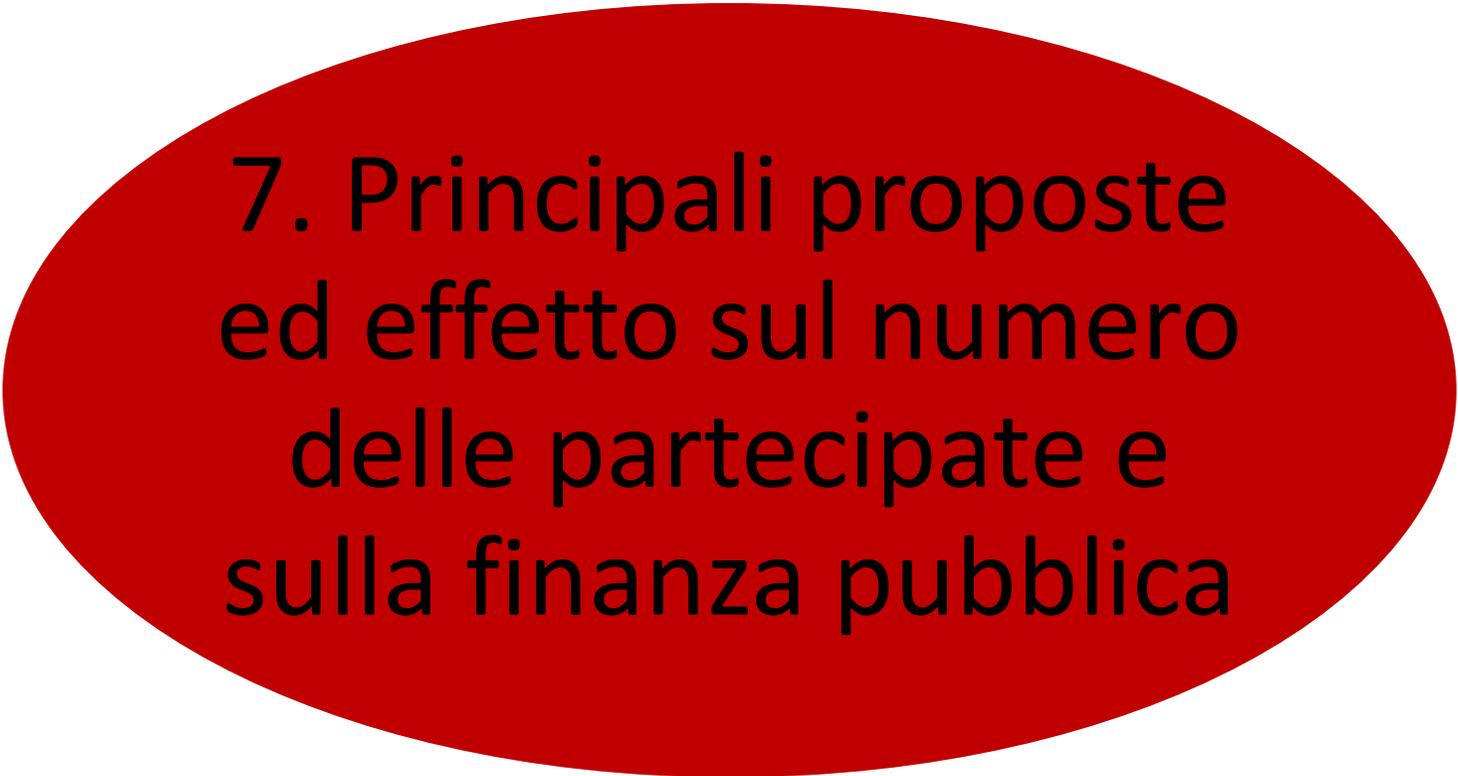
- un numero elevato di partecipate non ha dipendenti e in molte il numero dei dipendenti è molto contenuto
- aspetti diversi di criticità nei casi in cui la dismissione da parte dell'ente pubblico avvenisse attraverso la cessione dell'attività al settore privato

Ciononostante occorre:

- definire un percorso che eviti soluzioni traumatiche per il personale delle partecipate dismesse

Possibili soluzioni

- La legge di stabilità per il 2014 (commi 563-568) prevede percorso di mobilità tra partecipate dello stesso ente che può essere utilizzato per ricollocare il personale (ma evitare trasferimento di personale a partecipate che non ne hanno necessità).
- Nei casi di reinternalizzazione dell'attività nell'ente partecipante: trasferimento del personale all'ente partecipante (se effettivamente necessario e utilizzando per l'assorbimento procedure di evidenza pubblica).
- Favorire il riassorbimento da parte del settore privato del personale in esubero, prevedendo un sistema di tutela per il personale in attesa di nuovo impiego attraverso l'attivazione di uno o più schemi di ammortizzatori sociali (per es.: contratto di ricollocazione, attualmente in fase di sperimentazione).

A large, solid red oval shape is centered on the page, serving as a background for the main text.

7. Principali proposte ed effetto sul numero delle partecipate e sulla finanza pubblica

Sommario delle principali misure di razionalizzazione delle partecipate locali

Misure per ridurre il perimetro delle partecipate (Sezione III)
1. Limitare i settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata.
2. Limitare ulteriormente, anche al di là della disciplina comunitaria, la possibilità di affidamento <i>in house</i> .
3. Accelerare il periodo di transizione verso il sistema degli accantonamenti a fronte di perdite delle partecipate previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014 e sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti stessi.
4. Semplificare le procedure di appalto per ridurre gli incentivi alla creazione di partecipate.
5. Introdurre un parere da parte del MEF o altra autorità centrale sulla scelta di creare o mantenere una partecipata piuttosto che svolgere il servizio all'interno dell'ente controllante. Una consultazione diretta della cittadinanza potrebbe anche essere prevista.
6. Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica.
7. Vincolare la detenzione di partecipate da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti tranne che in forma aggregata
8. Vietare la partecipazione in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 per cento. Per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata.
9. Chiudere le partecipate che, a una certa data passata, avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti.
10. Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative.
11. Rafforzare le norme sulla chiusura delle partecipate in perdita prolungata.
12. Introdurre maggiori controlli sulle fondazioni pubbliche.
Misure di efficientamento (Sezione IV)
13. Definire cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, per la definizione di costi e rendimenti standard per le attività svolte dalle partecipate.
14. Introdurre varie misure sui servizi a rete (intervento sostitutivo per ATO, obbligo per gli enti locali di partecipare all'ente di governo dell'ATO, ecc.)
15. Affidare alla AEEG la competenza anche per i servizi ambientali.
16. Introdurre varie misure per aumentare le entrate nel TPL.

Sommario delle principali misure di razionalizzazione delle partecipate locali

17. Introdurre varie misure per la riduzione dei costi nel TPL (<i>costi standard</i> , affidamento per gara, rinegoziazione contratti integrativi, ecc).
18. Richiedere agli enti controllanti piani di efficientamento per le 20 partecipate con perdite più elevate.
Misure per ridurre i costi di amministrazione (Sezione V)
19. Introdurre varie misure per ridurre il costo degli organi di amministrazione.
20. Stringere i limiti al trattamento economico dei dirigenti apicali.
Misure di trasparenza (Sezione VI)
21. Approvare un testo unico sulle partecipate locali.
22. Fondere tutte le banche dati sulle partecipate locali e pubblicazione degli enti inadempienti.
23. Aprire tutte le banche dati al pubblico in modalità open data.
24. Regolare e pubblicare indici di efficienza e rendere disponibili strumenti di business intelligence.
Misure strumentali alla riforma delle partecipate (Sezione VII)
25. Escludere dal patto di stabilità interno le spese in conto capitale finanziate da dismissioni di partecipate.
26. Mantenere la concessione in caso di ristrutturazione delle partecipate.
27. Facilitare l'accesso a fondi di finanziamento in caso di dismissioni.
28. Approvare incentivi fiscali per facilitare il processo di ristrutturazione delle imprese che gestiscono i servizi pubblici locali a rete.
29. Perfezionare la normativa sulla mobilità del personale tra partecipate (per settori omogenei e in funzione dei fabbisogni effettivi delle imprese).
30. Prevedere, nei casi di reinternalizzazione dell'attività, il trasferimento del personale all'ente partecipante con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto dei vincoli sulle spese del personale.
31. Favorire il riassorbimento sul mercato lavorativo del personale in esubero con l'attivazione di schemi di ammortizzatori sociali e meccanismi di politica attiva del lavoro.
32. Prevedere un sistema credibile di controlli selettivi sull'applicazione della normativa sulle partecipate con verifiche a campione.
33. Introdurre un sistema credibile di sanzioni sia sull'ente partecipante che sugli amministratori delle partecipate.

Da 8.000 a 1.000: Effetto di alcune misure sul numero delle partecipate

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

Effetti sulla finanza pubblica

- La dismissione delle partecipate comporterebbe, in primo luogo, una riduzione dei costi di amministrazione: circa 300 mln annui.
- La dismissione delle partecipate porterebbe anche all'eliminazione delle perdite (600 mln, ma questa è una sovrastima poiché non tutte queste società sono in perdita cronica).
- Altri risparmi conseguirebbero dai programmi di risanamento per le partecipate con perdite più elevate (200-300 mln escludendo quelle che verrebbero chiuse).
- Risparmi ben più consistenti deriverebbero dalla riduzione dei pagamenti che, sotto forma di contratti di servizio e trasferimenti vari, oggi compensano le inefficienze esistenti nel settore. Difficile da valutare ma l'applicazione dei costi standard al solo TPL potrebbe generare risparmi di circa 350 mln.
- Complessivamente una stima di risparmi di almeno 2-3 mld l'anno non è irrealistica.
- Vantaggi per l'economia prodotti dal miglioramento dei servizi forniti a famiglie e imprese.
- Entrate una tantum derivanti dalla dismissione delle partecipate.