

# **LE SOCIETA' PARTECIPATE TRA DIRITTO PUBBLICO E PRIVATO**

## **MODELLI DI GOVERNANCE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE PUBBLICHE**

Pescara 9 novembre 2010

Davide Di Russo

**CONTO DEL PATRIMONIO**

**COMUNE DI .....**

**A)IMMOBILIZZAZIONI**

€. ....

*immateriali:* €. ....

*Materiali:* € .....  
 Immobili demaniali € .....  
 Terreni indisponibili € .....  
 Terreni disponibili € .....  
 Immobili patrimoniali indisponibili € .....  
 Immobili patrimoniali disponibili € .....  
 Macchinari, attrezzature, impianti € .....  
 Attrezzature e sistemi informatici € .....  
 Automezzi e motomezzi € .....  
 Mobili e macchine ufficio € .....  
 Universalità di beni indisponibili € .....  
 Diritti reali su beni di terzi € .....  
 Immobilizzazioni in corso € .....

***Immobilizzazioni finanziarie:*** € .....

**Partecipazioni in imprese** € .....

Crediti verso imprese € .....

Titoli € .....

Crediti di dubbia esigibilità € .....

Depositi cauzionali € .....

**B) ATTIVO CIRCOLANTE**

€. ....

Rimanenze € .....

Crediti € .....

Attività finanziarie € .....

Disponibilità liquide € .....

C) Ratei e risconti attivi €. ....

**Totale attività**

€.....

# ENTE LOCALE

ATTUARE  
INDIRIZZI E  
STRATEGIE



NUOVI STRUMENTI  
(Organismi satellite)

CONTROLLO  
DEFINIZIONE  
RELAZIONI



ENTE PUBBLICO



GOVERNANCE



AZIENDE PARTECIPATE

# LA GOVERNANCE DELL'ENTE LOCALE:

Il sistema di regole che sovrintende l'attività di governo dell'azienda è riconducibile alla definizione di *corporate governance* ossia un sistema di regole gestionali rivolte al soddisfacimento delle condizioni di equilibrio generale e particolare dell'azienda garantendo la sua esistenza nell'ambiente esterno, nonché allo svolgimento di un'attività di controllo sul grado di raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati



se questa tematica ha forte portata innovativa per gli enti locali, nel contesto privatistico si tratta di una prassi ormai consolidata



Comune Holding

# LE MODALITA' PER IL CONTROLLO:

1 →

**Modello tradizionale**

2 →

**Modello  
dipartimentale/specialistico**

3 →

**Modello Holding**

# MODELLO TRADIZIONALE

**ENTE LOCALE**

**Settore /  
unità organizzativa A**

**Settore /  
unità organizzativa B**

**Settore /  
unità organizzativa C**



**Società A1**

**Società B**

**Società C1**



**Società A2**

**Società C2**

# MODELLO DIPARTIMENTALE/SPECIALISTICO

**ENTE LOCALE**

**Unità di controllo partecipazioni**



**Società A 1**



**Società B**



**Società C**



**Società A 2**

# MODELLO DIPARTIMENTALE/SPECIALISTICO:

ORGANIZZAZIONE PER LA  
GOVERNANCE

*II livello*

COMITATO PER LA  
GOVERNANCE

*report*



*elaborazione informazioni*

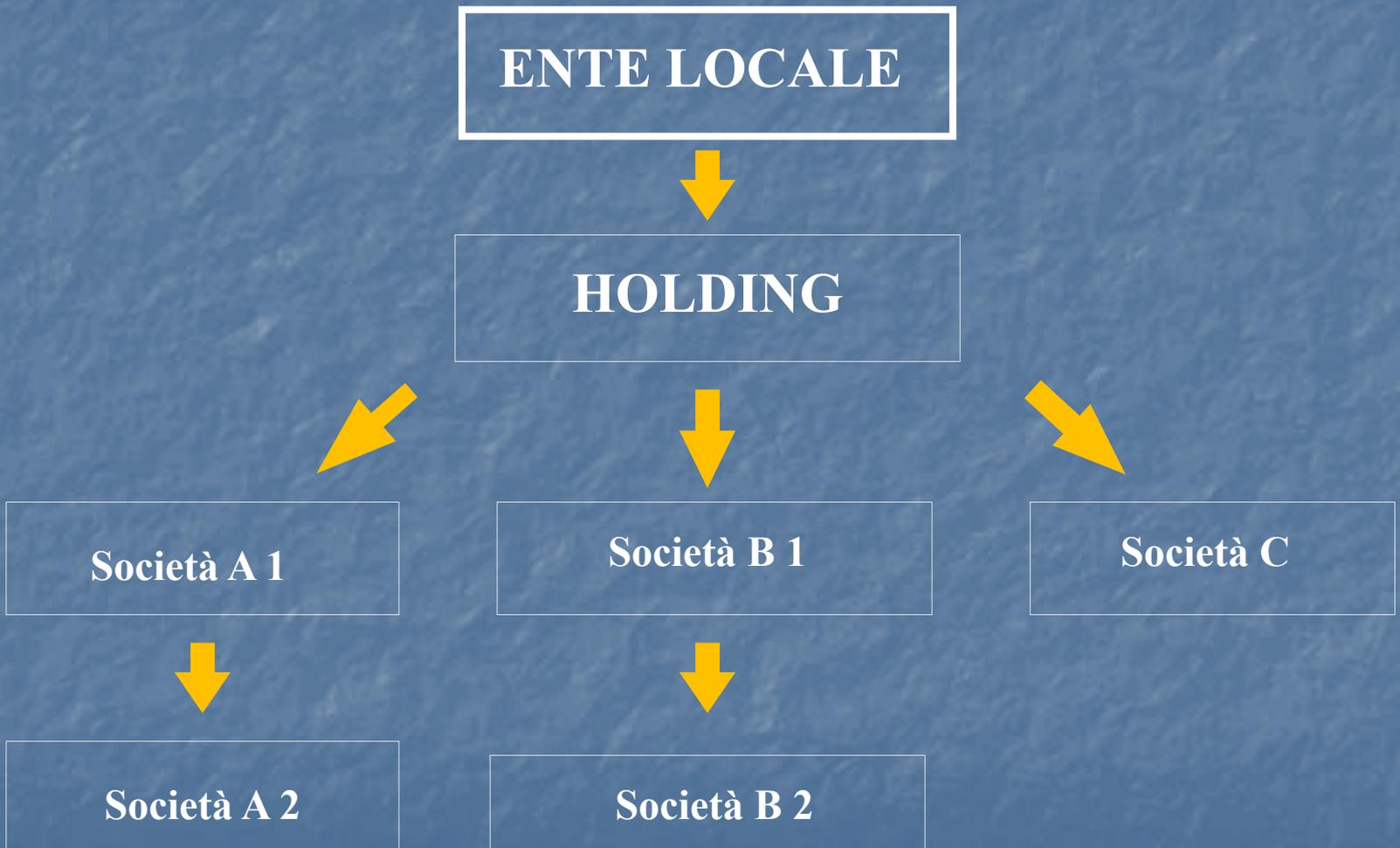
*I livello*

UNITA'  
PARTECIPAZIONI

SERVIZI OPERATIVI



# MODELLO HOLDING



# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**vantaggi**



**Sviluppare economie di controllo e coordinamento**

**beneficiare della tassazione di gruppo (Riforma IRES) potendo determinare un'unica base imponibile uguale alla somma algebrica dei redditi e delle perdite di tutte le società controllate appartenenti al gruppo**

**raggiungere economie di informazioni poiché il flusso informativo si basa sui principi e le regole che presiedono le comunicazioni sociali.**

**Raccolta informazioni sulle vicende societarie**

**disporre di uno strumento societario che, opportunamente dotato di un proprio patrimonio, possa ricorrere, in piena autonomia, al sistema bancario per le proprie necessità di finanziamento ovvero a sostegno delle partecipate**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**criticità**



**aumento dei costi  
“burocratici” (compensi  
cda, Coll.sind., assetto  
amministrativo contabile e  
finanziario ...)**



**attenta valutazione sulla  
sostenibilità finanziaria e  
patrimoniale del progetto  
(indicazioni Corte dei  
Conti)**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

Corte dei Conti Sezione Autonomie



Deliberazione n. 13/2008



*“Particolarmente adatta agli enti di grande dimensione, centrali rispetto a reti di società “satellite”, potrebbe essere la creazione di un apposito organismo societario, totalmente partecipato dall’ente locale, che opera come holding titolare delle partecipazioni in precedenza detenute dall’ente, il quale coadiuva e fornisce servizi a tutte le aziende del gruppo e supporta gli organi politici nelle decisioni strategiche”*

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli  
Esperti Contabili**



**Enti pubblici – Commissione Consiliare Governance delle  
Partecipate**



**Maggio 2008**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 13 Decreto Legge 04.07.2006 n. 223 convertito nella Legge 04.08.06 n. 248 e successive modifiche Legge 23.07.2009 n. 99/2009**



**Società strumentale per la produzione dei servizi (a favore dell'ente stesso) che si rendono necessari per l'amministrazione e l'esercizio dei diritti del Socio**



**Servizi amministrativi**



**Servizi per la gestione dei flussi informatici**



**Servizi per l'analisi e produzione di dati economici e finanziari**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 3 comma 27, Legge 24.12.2007 n. 244**  
**Oggetto di attività delle Partecipate**



... attività di produzione e servizi non strettamente necessari per  
il perseguimento delle proprie finalità istituzionali ...

... servizi di interesse generale ...

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

Art. 71 comma 1, lettera b), LEGGE 18.06.2009 N. 69



Sono state soppresse le parole “o indirettamente” dall’art. 3, co. 27 della Legge 24.12.2007, n. 244. Con tale variazione le amministrazioni pubbliche potrebbero continuare a detenere, indirettamente, anche attraverso la costituzione di **holding ad hoc** (possibilità riconosciuta dalla giurisprudenza comunitaria a patto che venga rispettato il vincolo della direzione e coordinamento da parte dell’amministrazione pubblica), partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 14 comma 32, Decreto Legge 31.05.2010 n.78 convertito  
nella Legge 30.07.2010 n. 122**

**Fermo quanto previsto dall'art. 3 commi 27, 28 e 29 L. 244/2007**

**I comuni fino a 30.000  
abitanti**

**I comuni da 30.000 a  
50.000 abitanti**

**NON possono avere  
partecipazioni societarie**

**possono avere UNA  
partecipazione societaria**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

**Art. 14 comma 32, Decreto Legge 31.05.2010 n.78 convertito  
nella Legge 30.07.2010 n. 122**

**Non si applica alle società a partecipazione paritaria o  
proporzionale costituite da più comuni la cui popolazione  
complessiva superi i 30.000 abitanti**

**Entro il 31.12.2011 vanno liquidate le società o cedute le  
partecipazioni non più consentite**

**Conferire**



**partecipazioni  
comunali**



**Holding**

# MODELLO HOLDING DELLE SOCIETA' PARTECIPATE



**Holding**

**Non per aggirare le norme**



**Processo di razionalizzazione delle partecipate e riduzione reale  
dei costi generali di gestione**

**Accertamento  
gestione contabile e  
finanziaria**



**Riduzione compensi  
amministratori**



**Amministratore unico nelle  
controllate di secondo livello**

# LE DIMENSIONI DEL CONTROLLO

**ORGANIZZAZIONE  
DELL'ENTE LOCALE**

**STRUMENTI PER IL  
CONTROLLO**

STATUTI DELLE PARTECIPATE  
DELEGHE AGLI AMMINISTRATORI  
PROCEDURE DI CTRL INTERNO  
CODICE DI AUTODISCIPLINA

SOCIETARIO

*Settore*

*Unità organizzativa*

*Unità di controllo  
partecipazioni*

*Holding*



REGOLARITÀ CONTABILE E  
AMMINISTRATIVA  
REPORT ECONOMICO/FINANZIARI

EFFICIENZA

CONTRATTI DI SERVIZIO  
CARTA DEI SERVIZI  
CUSTOMER SATISFACTION

EFFICACIA

VALUTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

DEL VALORE

# Organizzazione dell'Ente Locale

## SETTORE – UNITA' ORGANIZZATIVA/UNITA' DI CONTROLLO DELLE PARTECIPAZIONI/HOLDING



### COMPOSIZIONE

- Assessore delegato
- Segretario/Direttore Generale
- Responsabile del Servizio Eco/Fin.
- Responsabile Unità Partecipazioni
- Professionista esperto in materie economiche/aziendali

*Con l'intervento dell'Amministratore di nomina comunale nella partecipata*

### FUNZIONI

1. Analisi dei report economico - finanziari
2. Monitoraggio del valore
3. Raccolta informazioni sulle vicende societarie
4. Valutazione della strategicità della partecipazione
5. Verifica del rispetto dei contratti di servizio e delle carte di servizio
6. Verifica del rispetto del codice di autodisciplina
7. Produzione di resoconti da inoltrare alla Giunta

# Strumenti per il controllo

Insieme di norme riconducibili al Diritto societario per governare un'impresa/Aspetti legati alla funzione di proprietà-azionista

L'oggetto d'analisi

I risultati

STATUTI DELLE  
PARTECIPATE

COMPOSIZIONE E  
FUNZIONAMENTO  
DEGLI ORGANI  
AMMINISTRATIVI E DI  
CONTROLLO



SCHEDA PER CIASCUNA  
SOCIETA' CON  
L'INDIVIDUAZIONE DI:

Clausole statutarie di  
rilievo/Convenzioni/ Patti  
parasociali tra Soci

Deleghe attribuite agli  
amministratori

*Best practices* per la governance

**Esistenza di un Consiglio di Amministrazione e non di un Amministratore Unico**

**Previsione nello statuto dell'attribuzione in via esclusiva dei poteri di straordinaria amministrazione al Consiglio di Amministrazione**

**Inserimento nello Statuto della clausola che permette di attribuire, nelle società con partecipazione dello Stato o di Enti Pubblici, la nomina e la revoca di uno o più amministratori e sindaci da parte dell'Ente Locale socio  
(in applicazione degli artt. 2449 – 2450 del c.c.)**

**Presenza di almeno un Consigliere nominato dall'Ente locale in ciascun Consiglio di Amministrazione**

**Previsione di limiti massimi di spesa o di impegno della società nei confronti di terzi per ciascun Amministratore cui sono attribuite deleghe**

**Inserimento nello Statuto della clausola secondo la quale in ciascun Consiglio di Amministrazione vi sia almeno un Amministratore indipendente con delega al Controllo Interno**

**Adozione da parte di ciascuna società del codice di autodisciplina**

**Inserimento di indicazioni specifiche nello Statuto volte a disciplinare la nomina dei Consiglieri di Amministrazione**

**Nel caso in cui l'ente non detenga la maggioranza del capitale è opportuno che il Comune abbia formalizzato un patto di sindacato con gli altri soci di minoranza per la definizione delle nomine in Consiglio di Amministrazione**

**Inserire nello Statuto l'approvazione da parte dell'assemblea di un programma di attività/budget**



**L'assemblea deve esercitare un potere di indirizzo e controllo nei confronti del consiglio di amministrazione**



**approva un piano industriale pluriennale contenente i principali obiettivi sull'attività operativa, sulla situazione patrimoniale, finanziaria ed economica**

**approva entro fine anno il budget per l'esercizio successivo**

**il c.d.a. trasmette ai soci una relazione semestrale sull'andamento della situazione economico-finanziaria e sullo stato di attuazione del contratto di servizio**

**il c.d.a. illustra l'attuazione degli obiettivi indicati nel piano industriale e nel budget nella relazione prevista dall'art. 2428 del c.c.**

**il c.d.a. se non rispetta gli obiettivi indicati nel piano industriale e nel budget deve indicarne i motivi in apposita delibera ed inviarla immediatamente ai soci**

# Strumenti per il controllo

Capacità in tutti i settori di intervento di massimizzare l'utilizzo delle risorse a disposizione al fine di creare valore o utilità

L'oggetto d'analisi

I risultati

**BILANCI  
DELLE  
PARTECIPATE**



**SCHEDA PER CIASCUNA SOCIETA'**

**CHE EVIDENZIA:**

**BILANCI DI ESERCIZIO E ALLEGATI/  
*REPORTING* ECONOMICO  
FINANZIARIO**

**CHE CONSENTONO DI:**

**Analizzare i principali indicatori di bilancio**

**Verificare l'andamento dei flussi di cassa**



**SOFTWARE PER IL *REPORTING***

**Software che consente di giungere ai suddetti  
report in via pressoché automatica**

# Strumenti per il controllo

Capacità in tutti i settori di intervento di raggiungere gli obiettivi prefissati

L'oggetto d'analisi

I risultati

CONTRATTI DI  
SERVIZIO



SCHEDA PER CIASCUNA SOCIETA'  
DOVE VIENE RIPORTATO UN FOGLIO  
DI LAVORO PER:

L'analisi delle clausole definitorie dei  
rapporti contrattuali tra Ente Locale  
ed ente gestore

L'individuazione e condivisione di  
possibili indicatori che consentano di  
monitorare le suddette clausole

Indicatori relativi ai contratti di servizio e  
alle attività

# Strumenti per il controllo

L'oggetto d'analisi

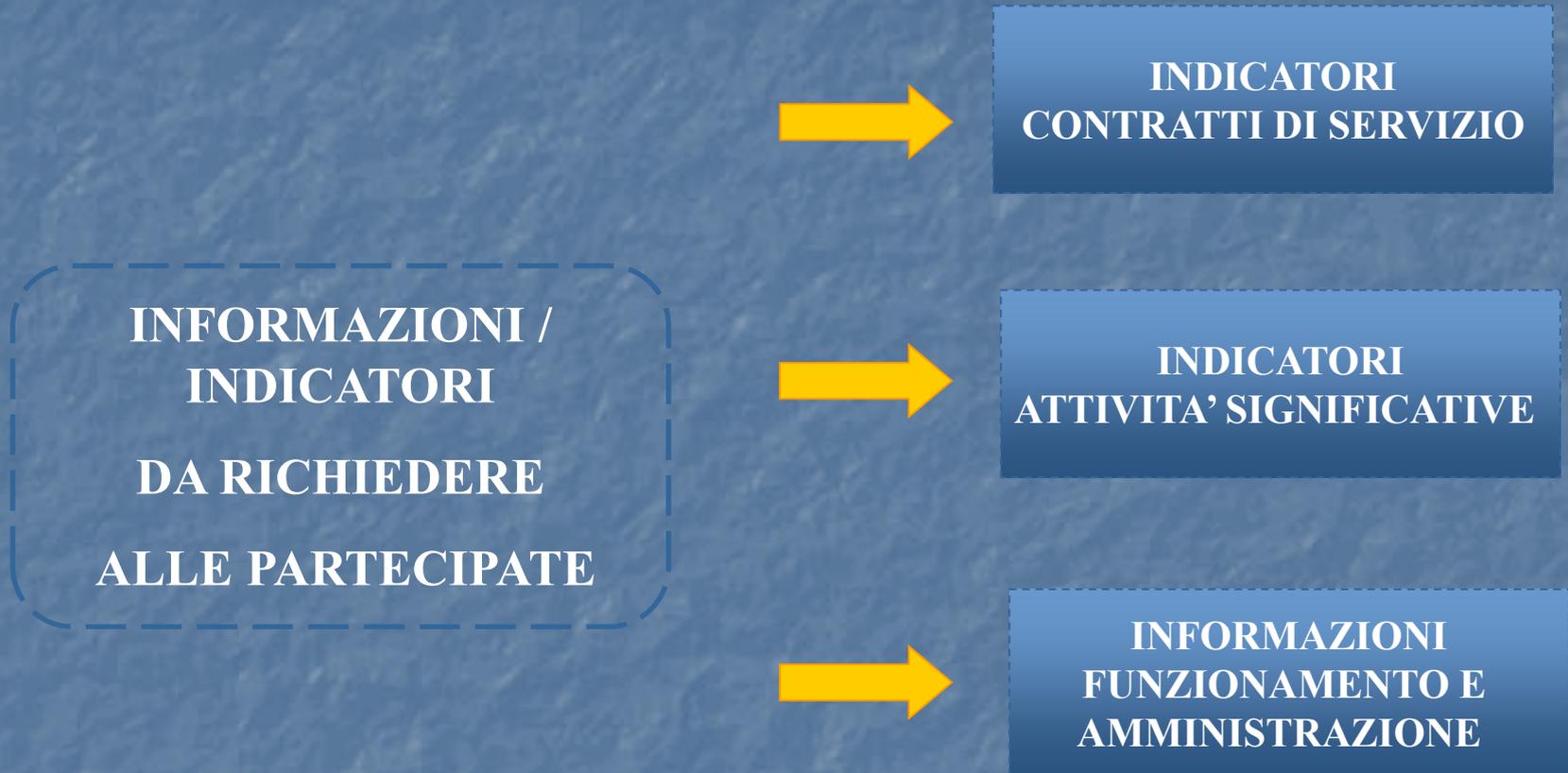
I risultati

VALORE DELLA  
PARTECIPAZIONE



Indicazione delle linee guida  
per la valutazione delle  
partecipazioni detenute  
dall'Ente locale

# Le richieste alle società:



# Come pianificare l'outsourcing

*fasi*

## Definizione degli obiettivi attesi

- Redazione del piano industriale
- Indagine di mercato relativa la settore di riferimento
  - Prospettive per l'alternativa individuata
- Linee guida per l'esternalizzazione
  - Definizione di indicatori

## Studio di fattibilità

- Implicazioni economiche, amministrative, contabili e fiscali
- Valutazione delle possibili alternative

## Attuazione della scelta

- Definizione trasparente dei rapporti tra ente locale e soggetto gestore

## Controllo e rendicontazione della scelta effettuata

Ruolo dell'ente locale

DA GESTORE  
A REGOLATORE

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Lazio sentenza n. 1015 del 10.09.99



**Condannato Sindaco del Comune di Tivoli  
(Socio unico di Acque Albulae S.p.a.)  
per mancato esercizio dell'azione sociale di responsabilità a  
carico degli amministratori (art. 2393 c.c.)**

Corte di Cassazione Sezioni Unite n. 13702 del 22.07.2004



*“per i Sindaci del Comune sussiste l’obbligo di esercitare le azioni di responsabilità verso gli amministratori, a tutela del patrimonio comunale. L’esercizio di tali azioni, ricorrendone i presupposti, costituisce quindi un obbligo giuridico e non rientra tra le attività discrezionali rimesse a valutazioni di merito”*

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Toscana sentenza n. 267 del 28.04.09



**Condannati i Sindaci di alcuni Comuni del Valdarno  
(Soci del Mattatoio Intercomunale del Valdarno S.r.l.)**

*per “l’aver nominato, quali componenti del CdA, persone prive dei necessari requisiti di professionalità e competenza; l’aver approvato i bilanci quando erano già emerse numerose irregolarità nella gestione; l’aver omesso un’adeguata vigilanza sulla gestione e l’aver omesso di esperire l’azione di responsabilità di cui all’art. 2393 c.c. nei confronti degli amministratori”*

# Responsabilità dell'Ente Locale nella gestione delle Società Partecipate

Corte dei Conti Sezione Toscana sentenza n. 267 del 28.04.09



*La Corte continua affermando che “il controllo dell’Amministrazione pubblica, nei confronti delle società a partecipazione totale, non possa limitarsi ad una verifica successiva sulla gestione, attraverso l’approvazione del bilancio, né ridursi al mero esercizio del potere di nomina dei rappresentanti dell’Ente in seno al Consiglio di Amministrazione della società partecipata, ma deve essere un controllo attuale, puntuale e concomitante all’attività gestionale della società, da effettuarsi anche con l’ausilio di specifici poteri ispettivi”*

**ART. 147-quater: Controlli sulle società partecipate** (disposizione obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti)



**Sistema di controlli sulle società partecipate effettuate dall'ente locale**



**preventivamente**



**Obiettivi gestionali delle società partecipate secondo standard qualitativi e quantitativi**



**Sistema informativo finalizzato a rilevare:**

- i rapporti finanziari tra ente proprietario e società;
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società;
- i contratti di servizio;
- la qualità dei servizi;
- il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica

**ART. 147-quater: Controlli sulle società partecipate** (disposizione obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti)

**Monitoraggio periodico sull’andamento della gestione**

**Analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati**

**Azioni correttive**

**I risultati complessivi della gestione dell’ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato con competenza economica**

**ART. 147-quinquies, comma 3: Controllo sugli equilibri finanziari**  
(disposizione obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti)



**Il controllo sugli equilibri finanziari implica  
anche la valutazione degli effetti che si  
determinano per il bilancio finanziario dell'ente  
in relazione all'andamento economico-  
finanziario degli organismi gestionali esterni**

Con i principi contabili sul bilancio **consolidato**



Il bilancio consolidato dovrà presentare correttamente la situazione patrimoniale e **gli andamenti economici** e finanziari **complessivi del gruppo ente locale**



**Il bilancio consolidato dovrà essere redatto secondo la competenza economica e nel rispetto dei principi contabili civilistici**



Per l'individuazione dei soggetti che rientrano nell'area di consolidamento non sono rilevanti la natura giuridica e il vincolo partecipativo a condizione che ciò sia previsto dagli atti di programmazione

## DEFINIZIONE GRUPPO ENTE LOCALE

**insieme di aziende  
(organismi)  
comprendenti l'ente  
locale controllante e  
qualsiasi eventuale  
controllata**



**comprende aziende  
(organismi)  
che perseguono allo stesso  
tempo obiettivi sociali ed  
obiettivi economici**

**no ancorato alle situazioni di controllo, di diritto o di fatto, previste nei  
numeri 1) e 2) del 1° comma dell'art. 2359 c.c.**

**MA**

**si estende la visione di “controllo” anche a casi, limitati, in cui manchi il  
nesso partecipativo (Fondazioni)**

## PRESENTAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO



**L'ente locale controllante redige e presenta il bilancio consolidato in cui consolida le proprie partecipazioni delle “controllate” in conformità al presente Principio e lo sottopone ad approvazione del Consiglio dell'ente in concomitanza con la deliberazione relativa al Rendiconto.**

## AMBITO DI APPLICAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO



Il bilancio consolidato del Gruppo Ente Locale deve comprendere



tutte le controllate dell'ente locale, quale che sia la loro **forma giuridica** e quindi non solo le **società di capitale**, ma anche le **aziende speciali** e gli altri **organismi** di cui si detenga il **controllo** e viene predisposto dietro la **responsabilità diretta** dell'ente locale controllante, in coerenza con quanto stabilito in sede di programmazione di gruppo

Un'entità controllata non è esclusa dal consolidamento in ragione del fatto che le sue attività sono dissimili da quelle di altre entità all'interno del Gruppo Ente Locale

# Entità **controllata sussiste quando** si presume **esista un controllo**

## **POTERE**

1. maggioranza dei voti esercitabili nell'altra entità
2. potere di nomina o rimozione della maggioranza dei membri dell'organo direttivo
3. maggioranza dei voti nelle sedute dell'organo direttivo

## **RISCHI E BENEFICI**

1. responsabilità di fatto del raggiungimento degli obiettivi dell'entità da consolidare (Fondazioni)
2. l'andamento dell'entità da consolidare comporta dei riflessi positivi o negativi sulla comunità amministrata e sul bilancio dell'ente

## Procedure di consolidamento



**Nella redazione del bilancio consolidato, l'ente locale aggrega i bilanci della controllante e delle sue controllate voce per voce, sommando tra loro i corrispondenti valori dell'attivo, del passivo, dell'attivo netto/patrimonio netto, dei proventi e degli oneri. Il metodo di aggregazione dei valori da utilizzare può fare riferimento ai valori contabili, senza attribuzione dell'avviamento alle diverse attività e passività. Un diverso criterio dovrà essere adeguatamente documentato nella informativa supplementare**

## **Procedure di consolidamento**



**La procedura di consolidamento presuppone che ognuna delle entità da consolidare abbia un affidabile sistema dei conti, tenuto secondo il metodo della partita doppia**



**Il gruppo pubblico locale, deve realizzare un sistema contabile consuntivo, basato sulla partita doppia, per arrivare alla corretta elaborazione del conto economico e del conto del patrimonio**

## Procedure di consolidamento



**I bilanci consolidati devono essere preparati utilizzando principi contabili uniformi per operazioni e fatti simili in circostanze similari. I principi contabili ed i criteri di valutazione da adottare, comunque, devono essere quelli prevalentemente adottati dalle società partecipate (OIC, IAS, IFRS) non quelli proposti dal d.lgs. 267/2000**

## Procedure di consolidamento



**È necessario impostare linee guida di gruppo affinché i bilanci delle singole aziende siano redatti in base a principi contabili e criteri di valutazione uniformi (es. costi ricerca e sviluppo da capitalizzare o spendere nell'anno)**

**L'omogeneità o armonizzazione deve in prima istanza essere effettuata nei bilanci d'esercizio delle singole aziende**

**È accettabile derogare all'obbligo di uniformità dei criteri di valutazione quando la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta**

## Informazioni integrative



**CRITERI GENERALI DI REDAZIONE E PRINCIPI DI  
CONSOLIDAMENTO**

**CRITERI DI VALUTAZIONE**

## Disposizioni transitorie



**Nel triennio di prima applicazione di questo principio**

**è possibile procedere al consolidamento delle sole controllate che abbiano figura giuridica di società di capitale o limitarsi alle sole società in house**

**è possibile presentare il bilancio consolidato al Consiglio disgiuntamente al rendiconto di esercizio motivandone la scelta**