

avrebbe dovuto sostenere in assenza di derivato e che restano a carico dell'intermediario finanziario. Quest'ultimo, infatti, con la sottoscrizione del contratto derivato, si accolla il rischio connesso al contratto principale (mutuo, obbligazioni) sul quale il derivato stesso è emesso⁷⁷.

Tali valori, esposti in modo disaggregato per ciascuna Regione (cfr. tabelle 4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati), vanno intesi come la descrizione delle posizioni contabili determinate dai singoli accordi contrattuali sottostanti agli strumenti di finanza derivata in essere per ciascuna Regione e non come le somme che l'ente effettivamente paga o accerta (*netting* o saldi differenziali)⁷⁸.

L'obiettivo dell'indagine è, infatti, quello di evidenziare e di confrontare gli andamenti degli oneri finanziari ricollegabili alla presenza o meno dei derivati.

Pertanto, assume rilievo decisivo la lettura delle schede riferite alle singole Regioni (tabella 4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati) e delle note poste in calce, che danno conto, compiutamente, del fenomeno.

⁷⁷ In estrema sintesi, nella tabella 4/IND/REGIONE (Volume II, Allegati), i "flussi in entrata" corrispondono a ciò che "la Regione riceve" (importo corrispondente agli oneri assunti dall'intermediario finanziario), mentre i "flussi in uscita" indicano ciò che "la Regione paga" (a seguito del contratto derivato).

⁷⁸ Nella colonna relativa ai flussi in uscita sono state, talora, inserite le quote dei fondi ammortamento (*sinking fund*) accantonate in ragione della sottoscrizione (a suo tempo effettuata) di obbligazioni *bullet* che, per legge, richiedono un accontamento annuale al *sinking fund* e che devono essere considerate, ai fini del limite di indebitamento, per il loro valore nozionale (v. par. 4.5.1). Per tale motivo, è stato chiesto l'inserimento dei *bullet* al valore di emissione nella tabella 1/IND/REGIONE (Vol. II, Allegati) relativa agli stock di debito, mentre le quote del fondo ammortamento sono state esposte nella tabella 4 IND/REGIONE (Vol. II, Allegati), tra i flussi in uscita, ove non evidenziate in nota.

Tab. 1/IND - TOTALE INDEBITAMENTO DELLE REGIONI - Anni 2010-2011

(valori in migliaia in euro)

Tab. 2/IND – INDEBITAMENTO TOTALE REGIONI - INCIDENZE E VARIAZIONI - Anni 2010-2011

Tab. 3/IND INDEBITAMENTO A CARICO DELLE REGIONI - STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA - Anni 2010-2011

(valori in migliaia in euro)

5 Gli organismi partecipati dalle Regioni

5.1 Tipologie e settori di attività

Le Regioni, al pari degli altri enti territoriali, hanno esternalizzato funzioni, servizi ed attività, costituendo società oppure entrando nel capitale di società esistenti, fino al consolidarsi di nuovi modelli di governo regionale fondati sul “decentralmento delle funzioni”⁷⁹ e al configurarsi di gruppi societari facenti capo alle Regioni stesse⁸⁰.

È bene, al riguardo, sottolineare che le Regioni si dotano anche di altri organismi con funzione strumentale all’azione di governo, previsti dagli statuti regionali e istituiti con specifiche leggi regionali, che vanno ad aumentare la platea dei soggetti affidatari di funzioni ed attività. Si tratta degli enti pubblici dipendenti costituiti per l’esercizio di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche di competenza regionale e delle Agenzie regionali, unità amministrative caratterizzate dall’assegnazione di risorse organizzative ed economiche con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale⁸¹.

Dalle analisi condotte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti⁸² emerge come le missioni assegnate alle società partecipate e controllate non siano prevalentemente focalizzate sulla erogazione di servizi ai cittadini ma rappresentino una “modalità integrativa e ausiliaria” per l’esercizio della “funzione fondamentale istituzionale della Regione tesa alla

⁷⁹ Cfr. Sezione di controllo Regione Lazio, deliberazione n. 144/2011/FRG, pag. 53. La Sezione evidenzia che, a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la Regione Lazio, con l.r. 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo”, ha ridisegnato il sistema delle relazioni con gli enti operanti sul territorio, fondato sui principi della sussidiarietà e della concertazione.

⁸⁰ La Sezione di controllo Regione Friuli Venezia Giulia, nella deliberazione n. 39/2011, concernente la relazione dal titolo “Le partecipate del Friuli Venezia Giulia. Contenuti della governance esercitata dall’amministrazione regionale”, ha sottolineato (pag. 20), come tale fenomeno risulti “meno approfondito sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza” probabilmente anche in ragione del fatto che le partecipate regionali rappresentano una quota minoritaria ancora poco studiata, delle società a partecipazione pubblica”. Nel Rapporto 2009 di Unioncamere “Le società partecipate degli enti locali”, che include le società finanziarie e le holding di Comuni, Province, Regioni e Comunità montane, nonché di più tipologie di enti locali, su un totale di 5.152 società a partecipazione pubblica analizzate, 270 sono partecipate o controllate dalla Regione (5,2% sul totale).

⁸¹ V. Sezione di controllo Regione Lazio, deliberazione n. 144/2011/FRG, che richiama gli artt. 54 e 55 dello Statuto della Regione Lazio che disciplinano, rispettivamente, le Agenzie regionali e gli Enti pubblici dipendenti (pag. 54). La Regione Lazio ha provveduto in materia con l.r. 1 febbraio 2008, n. 1 (cittata deliberazione n. 144/2011/FRG, pag. 55).

⁸² Altre Sezioni regionali di controllo si sono, da ultimo, occupate diffusamente del fenomeno delle partecipate regionali: la Sezione di controllo Regione Campania (deliberazione n. 20/2012/FRG); id., Regione Liguria (deliberazione n. 58/2011/FRG); id., Regione Lombardia (deliberazione n. 655/2011/FRG); id., Regione Veneto (deliberazione n. 83/2011/FRG). Hanno trattato il fenomeno anche la Sezione di controllo per la Regione Abruzzo (deliberazione n. 388/2011/FRG); id., Regione Marche (deliberazione n. 241/2011/FRG); id., Regione Sardegna (deliberazione n. 1/2011/PARI); id., Regione Toscana (deliberazione n. 154/2011/FRG); id., Regione Trentino Alto Adige (deliberazione n. 36/2011/CONTR); id., Provincia autonoma di Trento (deliberazione n. 37/2011/CONTR; id., Basilicata (deliberazione n. 122/2011/FRG); id., Regione Calabria (deliberazione n. 8/2011/FRG); id., Regione Emilia Romagna (deliberazione n. 104/2011/FRG); id., Regione Puglia (deliberazione n. 24/2011/FRG); id., Regione Sicilia (deliberazione n. 2/2011/FRG). La Sezione di controllo per la Regione Piemonte, nel programma del controllo approvato con deliberazione n. 283/2011/INPR, ha previsto, per il 2012, un’indagine sulla gestione degli organismi partecipati da parte degli enti locali della Regione Piemonte. La Sezione di controllo per la Regione Molise, con deliberazione n. 215/2011/INPR, ha inserito, nella relazione al rendiconto per l’esercizio 2011, uno specifico capitolo dedicato all’andamento delle società e degli organismi partecipati dalla Regione.

programmazione e all'individuazione delle più idonee soluzioni per il miglior utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione per il conseguimento degli obiettivi regionali”⁸³.

Rientrano a pieno titolo nella funzione sopra descritta le società finanziarie regionali - fenomeno di grande rilevanza benché soltanto accennato in questa sede - attenzionato dal legislatore sin dalla l. 16 maggio 1970, n. 281, che, all'art. 10, co. 1, consente alle Regioni di contrarre mutui ed emettere obbligazioni anche “per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici”. Tali organismi, generalmente società per azioni, svolgono una serie di attività indirizzate al sostegno dell'imprenditoria locale, attraverso l'intermediazione finanziaria e l'erogazione di servizi.

5.2 Evoluzione del quadro normativo

Nell'ambito dei numerosi interventi normativi destinati a ridisegnare il quadro ordinamentale degli organismi partecipati dalle amministrazioni pubbliche, in particolare dagli enti territoriali, il legislatore ha posto “principi direttamente o indirettamente rilevanti anche per le Regioni”⁸⁴, di volta in volta ispirati a criteri di coordinamento della finanza pubblica nonché attuativi di principi comunitari di tutela del mercato e della concorrenza, nell'ottica di un complessivo miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Tali reiterati interventi hanno perseguito, da un lato, l'obiettivo di ridurre l'effetto di scarsa trasparenza sugli effettivi andamenti della finanza pubblica che il mancato consolidamento nei conti dell'ente proprietario delle gestioni delle partecipate finisce per determinare (prevedendo, pertanto, forme di contabilizzazione “allargata” alle partecipate con riferimento alla verifica del patto di stabilità interno ed altre variabili di spesa); dall'altro, quello di contrarre il numero dei “centri di spesa” pubblica esternalizzati, disincentivando la tendenza al ricorso allo strumento dell'organismo partecipato, fino a impedirne l'utilizzo a fini elusivi del patto stesso.

Al riguardo, sono significative le norme che prevedono la nullità dei contratti di servizio (e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli Enti locali), che si configurino elusivi delle regole del patto di stabilità interno (art. 20, co. 10, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto il comma 111-bis all'art. 1, l. 13 dicembre 2010, n. 220), con irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie agli amministratori e al responsabile del servizio economico-finanziario a seguito di accertamento, da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, del fatto che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle

⁸³ Cfr. Sezione di controllo Regione Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 39/2011, pag. 20. Nello studio di Finlombarda, *slidebook* settembre 2011, sono stati individuati i seguenti ambiti di attività delle partecipate regionali: attività produttive; finanza; formazione; ICT (servizi informatici); immobiliare, infrastrutture e mobilità; servizi di pubblica utilità; sviluppo territoriale; R&S innovazione; turismo.

⁸⁴ Cfr. Sezione di controllo Regione Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 39/2011, pag. 21.

entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o mediante altre forme elusive (art. 20, co. 12, d.l. n. 98/2011, che ha aggiunto il comma 111-ter all'art. 1, l. n. 220/2010)⁸⁵.

Tra le più recenti disposizioni, si rammenta l'art. 2, co. 1 e 2, d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94⁸⁶, che conferma la volontà del legislatore di considerare unitariamente l'ente proprietario e le società partecipate, che risultano a tal fine attratte nella qualificazione di amministrazioni pubbliche. Tali precetti, volti sostanzialmente a ridurre la spesa corrente, costituiscono per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano principi di coordinamento della finanza pubblica⁸⁷.

Si ravvisa coerenza tra le citate norme e quelle poste con d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che ha introdotto principi contabili per l'armonizzazione dei bilanci delle Regioni, delle Province e degli Enti locali, qualificati come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Nell'attuale fase di sperimentazione (art. 36, d.lgs. n. 118/2011), l'art. 19, d.p.c.m. 28 dicembre 2011, nel definire le modalità operative, ha disposto che "gli enti in sperimentazione redigono il proprio bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato"⁸⁸.

La disciplina giuridica dell'area del cosiddetto "capitalismo regionale" non evidenzia quei profili di completezza, di stratificazione e di dettaglio che caratterizza ormai da decenni il quadro normativo, vasto ed estremamente dinamico, entro cui è cresciuta e si è modificata la galassia delle partecipate degli enti locali, muovendo i primi passi con le municipalizzate ed

⁸⁵ Le predette disposizioni sono state riprodotte, per le Regioni e le Province autonome, dall'art. 32, co. 26, l. 12 novembre 2011, n. 183 (benché, nella reiterazione, la nullità dei contratti non risulta assistita da sanzione).

⁸⁶ Art. 2, co. 1, d.l. n. 52/2012: "Nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica ed ai fini di coordinamento della finanza pubblica, di perequazione delle risorse finanziarie e di riduzione della spesa corrente della pubblica amministrazione, garantendo altresì la tutela della concorrenza attraverso la trasparenza ed economicità delle relative procedure, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo, può nominare un Commissario straordinario, al quale spetta il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche. Il Commissario svolge anche compiti di supervisione, monitoraggio e coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in considerazione dei processi di razionalizzazione in atto, nonché, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del demanio, dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, anche al fine di ridurre i canoni e i costi di gestione delle amministrazioni pubbliche. Il Commissario collabora altresì con il Ministro delegato per il programma di governo per l'attività di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni".

Art. 2, co. 2, d.l. n. 52/2012: "Tra le amministrazioni pubbliche sono incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organismi, uffici, agenzie o soggetti pubblici comunque denominati e gli enti locali, nonché le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e le società non quotate controllate da soggetti pubblici nonché, limitatamente alla spesa sanitaria, le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Alle società a totale partecipazione pubblica e alle loro controllate che gestiscono servizi di interesse generale su tutto il territorio nazionale la disciplina del presente decreto si applica solo qualora abbiano registrato perdite negli ultimi tre esercizi. Ciascuna amministrazione può individuare, tra il personale in servizio, un responsabile per l'attività di razionalizzazione della spesa pubblica di cui al presente decreto; l'incarico è svolto senza corresponsione di indennità o compensi aggiuntivi".

⁸⁷ V. art. 2, co. 5, d.l. n. 52/2012.

⁸⁸ Il d.p.c.m. 18 dicembre 2011, all'art. 21, precisa che gli organismi inclusi nella sperimentazione sono le aziende o gli enti, pubblici e privati, nei quali la Regione (o l'Ente locale) possiede o esercita la maggioranza dei voti assembleari, ha poteri di governance sugli amministratori e sulle scelte strategiche, affidate con statuti o convenzioni, ha l'obbligo di ripianare i bilanci o esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie. I contratti di servizio pubblico o le convenzioni stipulati con enti e aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di un'influenza dominante. Il successivo art. 22 dà una definizione delle società controllate.

evolvendosi fino alle società *in house*, passando attraverso trasformazioni e forme sociali le più diverse, dalle aziende speciali alle fondazioni, dai consorzi alle spa.

Tuttavia, è possibile estrapolare un nucleo coerente di disposizioni dirette a normare le società partecipate dalle Regioni, nelle quali si ravvisano come preminente la finalità di tutela della concorrenza oppure l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica.

5.2.1 Disposizioni a tutela della concorrenza

Le disposizioni fondamentali sul riordino del sistema delle partecipate, a tutela della concorrenza e del mercato, sono contenute nell'art. 13, co. 1 e 2, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. "decreto Bersani"). Il provvedimento si basa sui seguenti principi:

- a) individuazione e definizione dei "servizi strumentali" all'attività dell'amministrazione regionale e locale, da contrapporre ai servizi erogati ai cittadini (servizi pubblici locali);
- b) esclusività dell'oggetto sociale delle partecipate che sono tenute a svolgere i servizi strumentali unicamente per gli enti "costituenti o partecipanti o affidanti", con il divieto di partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Peraltro, la norma esclude esplicitamente le società regionali finanziarie dall'applicazione di tale disciplina restrittiva⁸⁹.

Si tratta di provvedimenti di riassetto del settore delle partecipate e del regime degli affidamenti, rafforzati dalle disposizioni dell'art. 13, co. 3, d.l. n. 223/2006, che prevedono la cessazione delle attività non consentite e la perdita di efficacia dei contratti relativi ad attività non cedute o scorporate, con irrogazione della sanzione della nullità per i contratti conclusi in violazione della disciplina introdotta (art. 13, co. 4, d.l. n. 223/2006)⁹⁰. A ciò si aggiunge che l'art. 1, co. 721, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha disposto, a carico

⁸⁹ Art. 13, co. 1, d.l. n. 223/2006, modificato prima dall'art. 18, co. 4-*septies*, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2, e poi dall'art. 48, co. 1, l. 23 luglio 2009, n. 99, secondo cui "Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società o enti".

Inoltre, ai sensi dell'art. 13, co. 2, d.l. n. 223/2006, "Le società di cui al comma 1 sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1".

⁹⁰ Art. 13, co. 3, d.l. n. 223/2006, modificato dall'art. 1, co. 720, l. n. 296/2006, secondo cui "Al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le società di cui al comma 1 cessano entro quarantadue mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite. A tale fine possono cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società".

Art. 13, co. 4, d.l. n. 223/2006, secondo cui "I contratti conclusi, dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli. Restano validi, fatte salve le prescrizioni di cui al comma 3, i contratti conclusi dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, ma in esito a procedure di aggiudicazione bandite prima della predetta data".

delle Regioni, ai fini del contenimento della spesa pubblica, la “soppressione degli enti inutili”, la “fusione delle società partecipate” e il “ridimensionamento delle strutture organizzative”.

Sono poi intervenute le disposizioni di cui all’art. 3, co. 27, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), estese generalmente alle amministrazioni pubbliche⁹¹, che impongono il divieto di costituire, assumere o mantenere direttamente partecipazioni in società “aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”⁹². L’art. 3, co. 28, l. n. 244/2007 (modificato dall’art. 19, co. 2, lett. a, d.l. 1º luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102), ha disposto che l’assunzione di nuove partecipazioni o il mantenimento di quelle in essere debba essere autorizzato dall’organo competente con delibera motivata.

A partire da tali disposizioni, recepite dalle leggi regionali⁹³, le Regioni hanno adottato delibere di riconoscere le proprie partecipazioni societarie, detenute direttamente o indirettamente anche attraverso la costituzione di nuove società, le cui attività siano valutate come “strettamente necessarie” o, comunque, consentite⁹⁴.

In materia di tutela della concorrenza, il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, all’art. 3-bis, co. 1, ha disposto che le Regioni organizzino “lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio”. Inoltre, a decorrere dal 2013, l’affidamento dei servizi con procedure ad evidenza pubblica costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli

⁹¹ L’art. 3, co. 27, l. n. 244/2007, si riferisce alle amministrazioni pubbliche “di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

⁹² Il medesimo art. 3, co. 27, l. n. 244/2007, ha previsto tra le attività societarie consentite quelle relative alla produzione di servizi di “interesse generale”, o di servizi di committenza o di centrali di committenza.

⁹³ La Sezione di controllo Regione Friuli Venezia Giulia, nella deliberazione n. 39/2011, evidenzia (pag. 21) come le peculiarità del fenomeno delle partecipate regionali “rispetto al quadro normativo di riferimento delle partecipate pubbliche immediatamente applicabile agli enti locali, quale si è venuto a evolvere negli anni, attengono alla circostanza che le partecipate regionali rinvengono la loro prima fonte costitutiva non in atti dell’Amministrazione, ma in leggi regionali che generalmente esplicitano al livello legislativo le motivazioni della costituzione dell’organismo partecipato, la sua struttura e finalità societaria, gli obiettivi cui la sua costituzione è preordinata e anche i mezzi finanziari necessari per la sua operatività. L’attività della partecipata riceve pertanto un esplicito orientamento al perseguimento di finalità pubbliche regionali direttamente al livello legislativo”.

⁹⁴ Si riportano di seguito alcune Regioni che hanno adottato delibere di riconoscere previste da leggi regionali che hanno, in qualche misura, recepito le modalità di riordino del sistema delle partecipate dettate dal decreto Bersani: Calabria (l.r. n. 19/2009), Emilia Romagna (l.r. n. 13/2010), Lazio (l.r. n. 3/2010), Toscana (l.r. 20/2008), Umbria (l.r. n. 8/2007 e l.r. 1/2009) e Veneto (l.r. n. 22/2007). Una revisione del sistema delle partecipazioni è stato anche avviato dalla Regione Campania, prevedendo “drastiche riduzioni delle partecipazioni di controllo nonché revisione/dismissione delle partecipazioni di minoranza non corrispondenti alle funzionalità dell’ente”: al riguardo, cfr. Sezione di controllo Regione Campania, deliberazione n. 20/2012/FRG (pag. 71 e 72). La Provincia autonoma di Trento (che ha adottato la deliberazione di riconoscimento n. 3093/2010) dispone che è possibile costituire oppure partecipare a una società a condizione che sia assicurato il rispetto dell’art. 3, co. da 27 a 32-ter, l. n. 244/2007, circostanza che si verifica quando le attività da svolgere sono previste dalla normativa statale o provinciale. Cfr. Sezione regionale di controllo Provincia autonoma Trento, deliberazione n. 16/2011/FRG (pag. 91 e 92). La Provincia autonoma di Bolzano, con legge provinciale n. 1/2011, ha introdotto, per le pubbliche amministrazioni, il divieto stabilito dall’art. 13, d.l. n. 223/2006, recependo le nozioni di servizi “non strettamente necessari” e di “interesse generale”. Diversamente, la Sezione di controllo per la Regione Marche segnala la mancata adozione da parte della regione di competenza della delibera di riconoscimento (deliberazione n. 241/2011/FRG, pag. 59).

enti, ai sensi dell'art. 20, co. 2, d.l. n. 98/2011 (art. 3-*bis*, co. 3, d.l. n. 138/2011, come modificato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27).

Con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 si estendono, nei confronti delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 (tra cui le Regioni), le limitazioni all'affidamento diretto già previste per quelle partecipate dagli enti locali (art. 4, co. 8, d.l. n. 95/2012)⁹⁵. Vincoli più stringenti sono posti nei confronti delle società che svolgono servizi strumentali⁹⁶, per le quali è prevista l'alternativa dello scioglimento (entro il 31 dicembre 2013) o dell'alienazione delle partecipazioni detenute con procedura di evidenza pubblica e della contestuale assegnazione del servizio, dal 1° gennaio 2014, per cinque anni (art. 4, co. 1, d.l. n. 95/2012). Le medesime società, in ogni caso, non possono ricevere affidamenti diretti di servizi dal 1° gennaio 2014 (art. 4, co. 2, d.l. n. 95/2012), oltre ad essere destinatarie, sino al 31 dicembre 2015, delle disposizioni limitative delle assunzioni di personale già previste per l'amministrazione controllante (art. 4, co. 9 e 10, d.l. n. 95/2012)⁹⁷.

5.2.2 Disposizioni dirette al contenimento della spesa pubblica

Rispondono sostanzialmente ad un'esigenza di contenimento della spesa pubblica gli interventi normativi che hanno sottoposto a disciplina pubblicistica taluni aspetti relativi all'attività delle partecipate. Tra questi, si richiama la soggezione delle "società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative" alle disposizioni sul procedimento amministrativo (art. 29, co. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 10, co. 1, lett. b, l. 18 giugno 2009, n. 69).

Ciò in coerenza con la nozione di "organismo di diritto pubblico" accolta nel codice dei contratti pubblici in attuazione della normativa sovranazionale, che consiste in "qualsiasi organismo, anche in forma societaria: - istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; - dotato di personalità giuridica; - la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici

⁹⁵ L'art. 4, co. 8, d.l. n. 95/2012, così prevede: "A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2013".

⁹⁶ L'art. 4, co. 1, d.l. n. 95/2012, considera tali le società controllate direttamente o indirettamente da una p.a. "che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento". Per converso, i limiti previsti dall'art. 4 (escluso il co. 5) non si applicano alle società quotate (art. 4, co. 13), né alle società che erogano servizi in favore dei cittadini, ovvero appartenenti a particolari categorie ivi individuate (tra cui quelle che svolgono compiti di centrale di committenza, ex art. 4, co. 3, d.l. n. 95/2012).

⁹⁷ Altre limitazioni riguardano i consigli di amministrazione che, nel caso delle società strumentali, devono essere composti da non più di tre membri, (art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012) mentre, nelle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, i consigli "devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte" (art. 4, co. 5, d.l. n. 95/2012). Ulteriori vincoli riguardano il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società strumentali, ivi compreso quello accessorio, che, nel 2013 e nel 2014, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011 (art. 4, co. 11, d.l. n. 95/2012).

Aggiunge, l'art. 4, co. 12, d.l. n. 95/2012, che "Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti; in caso di violazione dei suddetti vincoli gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati".

territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico" (art. 3, co. 26, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

Ulteriori ricadute derivanti dal riconoscimento della natura pubblicistica degli organismi partecipati si registrano nel loro assoggettamento al controllo della Corte dei conti⁹⁸, nonché nella soggezione dei loro amministratori al giudizio di responsabilità amministrativo contabile⁹⁹. La materia è attualmente disciplinata dall'art. 16-bis, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, secondo cui "Per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto". Ciò vale a dire che, dalla data di entrata in vigore della citata norma, rimane esclusa la giurisdizione contabile sui fatti lesivi commessi in danno di società pubbliche partecipate dallo Stato in misura inferiore al 50%, restando confermata, implicitamente, la provvista di giurisdizione del giudice contabile per il periodo antecedente¹⁰⁰.

⁹⁸ La giurisprudenza, rinvenendo possibili distorsioni connesse alla gestione in forma privatistica di funzioni e servizi, propri delle amministrazioni pubbliche, ha qualificato in senso pubblicistico soggetti costituiti nelle forme delle società commerciali, ad evitare che l'utilizzo dello schermo del diritto privato possa determinare effetti elusivi (sottrazione agli obblighi altrimenti incombenti sugli enti pubblici). In tal senso, cfr. C. cost., 28 dicembre 1993, n. 466, che ha ribadito la legittimità del controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici trasformati in società per azioni a capitale totalmente pubblico, nonché C. cost. 1 febbraio 2006, n. 29, che ha ammesso l'assimilabilità di una società a capitale totalmente pubblico ad un ente pubblico in relazione al regime giuridico applicabile, giudicando non in contrasto con la Costituzione una norma di legge regionale che imponeva l'esperimento di concorsi pubblici per l'assunzione di personale.

⁹⁹ La giurisprudenza di legittimità ha da tempo evidenziato che, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile di responsabilità, è irrilevante la veste formale, societaria o meno, dell'ente danneggiato, a causa del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi della contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, sicché, in tema di riparto di giurisdizione, "il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (privato o pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti" (così, Cass., sez. un., 3 marzo 2010, n. 5019/ord; id., sez. un., 1º marzo 2006, n. 4511; in termini, Cass., sez. un., 3 maggio 2005, n. 9096; id., sez. un., 25 maggio 2005, n. 10973; id., sez. un., 12 ottobre 2004, n. 20132; id., sez. un., 20 ottobre 2006, n. 22513; id., sez. un., 20 novembre 2007, n. 24002).

¹⁰⁰ La giurisprudenza della Cassazione ha, in seguito, precisato che la competenza giurisdizionale della Corte dei conti è limitata alla cognizione dei danni subiti dal socio pubblico, mentre il danno patito dalla società resta affidato all'ordinaria azione sociale di responsabilità, ferma restando l'intervento del giudice contabile in caso di omesso/ritardato esercizio di tale azione. In particolare, la S.C. ha ritenuto che "trattandosi di società a partecipazione pubblica, il socio pubblico è di regola in grado di tutelare egli stesso i propri interessi sociali mediante l'esercizio delle suindicate azioni civili. Se ciò non faccia e se, in conseguenza di tale omissione, l'ente pubblico abbia a subire un pregiudizio derivante dalla perdita di valore della partecipazione, è sicuramente prospettabile l'azione del procuratore contabile nei confronti (non già dell'amministratore della società partecipata, per il danno arrecato al patrimonio sociale, bensì nei confronti) di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio ed abbia perciò pregiudicato il valore della partecipazione. Ed è ovvio che, con riguardo ad un'azione siffatta, vi sia piena competenza giurisdizionale della Corte dei conti" (Cass., sez. un., 15 gennaio 2010, n. 519). L'orientamento è confermato da Cass., sez. un., 9 marzo 2012, n. 3692, secondo cui "L'azione di responsabilità a carico degli amministratori o dipendenti di una società per azioni a partecipazione pubblica anche se totalitaria, come nella fattispecie per Poste italiane s.p.a. (...) è assoggettata alla giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice contabile, atteso che, da un

Nella rilevata ottica pubblicistica, le Regioni hanno, in alcuni casi, conformato la propria legislazione alle disposizioni introdotte dalla normativa statale, con particolare riferimento alle limitazioni dei compensi corrisposti agli amministratori¹⁰¹.

Parallelamente, sono state introdotte misure finalizzate a migliorare la conoscibilità del complesso dei rapporti degli enti proprietari con le partecipate, attraverso la ricostruzione dei flussi finanziari intercorrenti in termini di consistenza e di sostenibilità. In tal senso, si pongono le disposizioni dettate dall'art. 1, co. 587, l. n. 296/2006, assistite dalle sanzioni dettate dall'art. 1, commi 588 e 589¹⁰².

Gli obblighi di trasparenza sono stati ribaditi dall'art. 8, d.l. n. 98/2011, che ha sancito la periodicità dell'aggiornamento ed ha aggiunto alle informazioni relative alla *governance* delle società e all'architettura delle partecipazioni dirette e indirette, notizie relative al conseguimento del pareggio di bilancio nell'ultimo triennio¹⁰³.

Con riferimento alle possibilità di ripiano delle perdite degli organismi partecipati, il divieto dell'art. 119, co. 6, Cost., di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, è stato rimarcato dall'art. 3, co. 19, l. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004)¹⁰⁴. Successivamente, l'art. 6, co. 19, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, richiamandosi ai "principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza" e fatto salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c. (riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale), ha stabilito il divieto di

lato, l'autonoma personalità giuridica della società porta ad escludere l'esistenza di un rapporto di servizio tra amministratori, sindaci e dipendenti e P.A. e, dall'altro, il danno cagionato dalla *mala gestio* incide in via diretta solo sul patrimonio della società, che resta privato e separato da quello dei soci".

¹⁰¹ Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazione n. 83/2011/FRG (pag. 142): la Regione Veneto ha approvato, con delibera della Giunta regionale n. 2951/2010, talune direttive alle società partecipate finalizzate, tra l'altro, alla razionalizzazione delle risorse e al contenimento dei costi di gestione, disciplinando i compensi agli amministratori traendo spunto dalla normativa statale in materia (art. 1, co. 725, l. n. 296/2006, e art. 6, co. 6, d.l. n. 78/2010). La Regione Lombardia, con l.r. n. 14/2010, oltre a stabilire i compiti operativi e le attività gestionali connesse con le funzioni amministrative regionali, ha fissato criteri per il contenimento della spesa per gli organi amministrativi e per le politiche del personale, ai fini dell'attuazione dei vincoli di finanza pubblica. Al riguardo, v. Sezione regionale di controllo Lombardia, deliberazione n. 655/2011/FRG (pag. 93 e segg.).

¹⁰² Art. 1, co. 587, l. n. 296/2006: "Entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante".

Art. 1, co. 588, l. n. 296/2006: "Nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui al comma 587, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi".

Art. 1, co. 589, l. n. 296/2006: "Nel caso di inosservanza delle disposizioni di cui ai commi 587 e 588 una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenuta nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti a quella amministrazione dallo Stato nel medesimo anno".

¹⁰³ Art. 8, d.l. n. 98/2011: "Entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, tutti gli enti e gli organismi pubblici inseriscono sul proprio sito istituzionale curandone altresì il periodico aggiornamento, l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, nonché una rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società ovvero tra le società controllate e indicano se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio".

¹⁰⁴ L'art. 3, co. 19, l. n. 350/2003, prevede che gli enti "non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione delle aziende o società finalizzata al ripiano delle perdite".

effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali¹⁰⁵. Con l'art. 6, co. 20, il legislatore nazionale ha precisato che le citate disposizioni “non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica”¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Lo stesso art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010, stabilisce, tuttavia, che “Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti”.

¹⁰⁶ Con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, nel confermare la legittimità delle misure poste dall'art. 6, d.l. n. 78/2010, ha richiamato la costante giurisprudenza della stessa Corte secondo cui l'impatto sull'autonomia finanziaria e organizzativa delle Regioni, eventualmente determinato da norme aventi tale natura, si traduce in una “circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale”.

5.3 Composizione, forma giuridica e aspetti economici degli organismi partecipati dalle Regioni

5.3.1 Premessa metodologica e oggetto di indagine

La presente indagine sugli organismi partecipati è scaturita dalla obiettiva necessità di indagare un fenomeno poco noto, o affrontato solo in sede regionale, la cui conoscenza rappresenta la base informativa per le verifiche sul rispetto dei vincoli e dei limiti posti a tutela della concorrenza, applicabili anche nei confronti delle Regioni, quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'istruttoria, svolta dalla Sezione delle Autonomie, ha coinvolto le Regioni a statuto ordinario e le Sezioni di controllo presso le Regioni a statuto speciale¹⁰⁷, mediante la compilazione di questionari appositamente predisposti. Tale istruttoria ha avuto ad oggetto i dati di consuntivo 2010 e i dati provvisori 2011¹⁰⁸, con particolare riferimento alla dimensione numerica degli organismi partecipati dalle Regioni, alla forma giuridica degli organismi costituiti, al capitale sociale, alla composizione delle quote societarie tra Regione/Provincia autonoma e altri soggetti pubblici o privati, alla tipologia dei servizi affidati (censiti secondo la codifica ATECO) e alle modalità di affidamento (se diretto o con gara). Con riferimento ai dati economico-finanziari e gestionali degli organismi, è stato ritenuto opportuno monitorare, oltre al patrimonio netto, il valore della produzione (con il dettaglio dei corrispettivi erogati, per apprezzare l'ampiezza della committenza regionale) e i costi della produzione (con separata evidenza dei costi del personale e del numero degli addetti). Tali dati sono, peraltro, coerenti con quelli necessari al calcolo dell'incidenza delle spese del personale complessive dell'ente e delle società partecipate sulla spesa corrente dell'ente, secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie (delibera n. 14/AUT/2011).

I numerosi dati raccolti sono confluiti in una banca dati informatizzata, che rappresenta un primo censimento degli organismi partecipati dalle Regioni, anche allo scopo di monitorare i principali risultati economici e patrimoniali e i rapporti di affidamento di cui gli organismi stessi sono titolari. Tutti i dati presentati, quindi, nonché le analisi sui relativi

¹⁰⁷ Le Sezioni di controllo della Corte dei conti presso le Regioni Sicilia e Sardegna hanno ritenuto di non inviare alle relative Regioni le richieste istruttorie della Sezione delle autonomie. Pertanto, le predette Regioni non sono comprese nelle elaborazioni aggregate del dato nazionale né appaiono nelle schede di dettaglio.

¹⁰⁸ Non tutte le Regioni hanno comunicato i dati di preconsuntivo 2011 delle proprie partecipate, poiché le società, in molti casi, hanno fissato le date delle assemblee per le approvazioni dei bilanci entro i termini previsti dall'art. 2364, co. 2, c.c. (in scadenza al 30 giugno 2012), come anche recepito da alcuni statuti societari. Inoltre, nelle organismi partecipati prevale la tendenza ad attendere che l'assemblea si esprima sulla versione definitiva dei documenti di bilancio, piuttosto che comunicare dati provvisori. Al riguardo, questa Sezione, ha rammentato alle Regioni, fornendo ulteriori integrazioni alle istruzioni dei questionari, che le stesse potevano utilmente ricorrere ai dati di consuntivo da inviare al Collegio dei revisori, ai fini della relazione predisposta ai sensi dell'art. 2429, co. 1, c.c., almeno un mese prima dalla data prevista per l'approvazione del bilancio di esercizio.

aggregati, fanno riferimento a quanto comunicato dalle Regioni¹⁰⁹, sulla base di istruzioni fornite dalla stessa Sezione delle Autonomie.

Con riferimento alla tipologia di organismi oggetto della rilevazione, è stato individuato un criterio idoneo a restringere il campo di osservazione alle più comuni forme giuridiche (Società per azioni, a responsabilità limitata, consorzi e fondazioni)¹¹⁰ precisando, per rendere l'analisi più precisa ed omogenea, che la fonte dei dati richiesti doveva individuarsi nei documenti di bilancio delle società (conto economico, stato patrimoniale, nota integrativa ed altri allegati al bilancio)¹¹¹.

Per quel che riguarda i gruppi societari, è stato chiesto di inserire i dati del bilancio di esercizio delle società *holding* e di indicare in nota i dati relativi al bilancio consolidato del gruppo. In alcuni casi, i dati sono stati rielaborati in tabelle separate, in base alle informazioni comunicate. In buona sostanza, dovevano essere inseriti i soli dati relativi a partecipate dirette e indirette titolari di affidamenti da parte delle Regioni.

Allo scopo di individuare in maniera chiara ed univoca la nozione di affidamento e le informazioni ad esso connesse, si è chiarito che rientrano nel concetto tutti i rapporti per prestazioni di servizi intercorrenti con organismi partecipati disciplinati dalla normativa vigente (diretti e con gara), solitamente con contenuto economico (corrispettivo o altre forme di controprestazione monetaria comunque denominata) ma, a volte, non correlati ad oneri a carico della Regione bensì remunerati con ricavi da utenti (con previsione di prezzi o tariffe). Tali affidamenti possono essere effettuati con qualsiasi atto, anche di natura amministrativa (ad es. determinazioni dirigenziali)¹¹².

Parallelamente, è stato chiesto alle Regioni/Province autonome di individuare, nei bilanci delle società partecipate, le somme, comunque denominate (corrispettivi, contributi, ecc.), ricevute dall'Ente proprietario in forza degli affidamenti in atto. Infatti le società dovrebbero dar conto con sufficiente dettaglio, nelle note integrative ai bilanci, della composizione del valore della produzione, per evidenziare, sia la voce A1) "Ricavi delle

¹⁰⁹ A parte alcune incompletezze dei dati, dovute alla loro indisponibilità e, comunque, alla difficoltà, segnalata dalle Regioni stesse, di raccogliere in tempo utile le informazioni presso gli organismi partecipati, occorre precisare che, nonostante le istruzioni e i chiarimenti forniti, con attività di assistenza telefonica alle Regioni da parte della Sezione, sono emerse, in fase di analisi dei dati, alcune disomogeneità, della quali si darà conto ogni qualvolta sarà necessario per una migliore comprensione delle elaborazioni predisposte.

¹¹⁰ Le associazioni non sono state prese in considerazioni in questa rilevazione, tuttavia, alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia ad esempio), hanno fornito i dati relativi.

¹¹¹ Durante la fase di assistenza alla compilazione dei questionari, è emersa la necessità di fornire ulteriori chiarimenti circa la considerazione degli organismi con contabilità finanziaria, non compatibile con i dati richiesti dal questionario di tipo economico. Al riguardo, è stato chiesto di inserire i dati solo in caso di riclassificazione economica del bilancio da parte di tali organismi e, in caso contrario, di fornire solamente alcune informazioni (patrimonio, spesa del personale, addetti). In particolare, per gli enti non provvisti di capitale sociale è stato chiesto di indicare, in sostituzione, l'importo del fondo di dotazione e, per quel che riguarda la quota di partecipazione, di fare riferimento alle quote di conferimento al fondo di dotazione stesso come attestato nell'atto costitutivo dell'organismo considerato. Tuttavia, solo alcune di esse hanno fornito con dettaglio anche informazioni relative ad enti, agenzie e organismi dipendenti dalle Regioni istituiti con leggi regionali.

¹¹² Individuata la natura e la tipologia degli affidamenti in corso, è emersa talora una certa difficoltà ad avere contezza di tutti gli affidamenti in atto, poiché sovente le relative procedure sono curate dalle diverse aree amministrative regionali e non sono del tutto note agli uffici con funzioni di coordinamento o, comunque, di raccolta e rendicontazione dati, a diversi fini, sulle società partecipate.

vendite e delle prestazioni" dove sono riepilogate le somme ricevute a titolo di corrispettivo per le prestazioni rese, sia la voce A5) "Altri ricavi" dove sono iscritti i contributi in conto esercizio ricevuti a valere sull'affidamento stesso¹¹³.

In mancanza di informazioni contenute nei bilanci societari, le Regioni hanno comunicato le somme impegnate o pagate alle società di cui potevano avere contezza, ricorrendo alla propria contabilizzazione di tipo finanziario. Tuttavia, i criteri diversi di questo tipo di contabilità, rispetto a quella economica adottata dagli organismi partecipati, impediscono di pervenire alla valutazione che era specificamente oggetto della presente indagine: individuare l'incidenza della committenza regionale nel fatturato di esercizio delle proprie partecipate e accertarne quindi il grado di dipendenza ai fini di valutarne la effettiva sostenibilità economica.

5.3.2 Dimensione e principali tipologie delle partecipate regionali. Dati di sintesi

L'aggregazione dei dati¹¹⁴ comunicati dalle Regioni ha reso possibile l'elaborazione di alcune tabelle di sintesi che consentono di cogliere la dimensione e le principali caratteristiche del fenomeno oggetto di indagine.

Sono stati censiti 394 organismi partecipati di proprietà delle Regioni (tabella 1/PART/AGGR), di cui il 57,6% è costituito da S.p.A. e il 10,4% da S.r.l., mentre la restante parte è rappresentata da fondazioni (7,6%), da consorzi (3%) e da altri organismi¹¹⁵ (21,3%). Tra i predetti enti, 15 (14 S.p.A. e 1 Società cooperativa per azioni)¹¹⁶ sono partecipati da più Regioni¹¹⁷.

La presenza dei privati nella compagine sociale è rilevata su 163 organismi partecipati (41% del totale), di cui 56% sono S.p.A., 8% S.r.l., 5% Consorzi, e 30% rappresentano altre forme giuridiche¹¹⁸.

¹¹³ Si segnala, al riguardo, come il contratto di servizio, quale forma di regolamentazione dei rapporti di affidamento tra Regioni e partecipate, non sia sempre presente, ad esclusione del settore del trasporto pubblico regionale.

¹¹⁴ Come specificato nel paragrafo dedicato alla metodologia, gli organismi comunicati e non inclusi nella rilevazione, tra cui le associazioni, sono stati estrapolati.

¹¹⁵ Le Regioni hanno riepilogato nella categoria "Altro" gli enti regionali, le agenzie regionali, le società consorzi per azioni e quelle a responsabilità limitata.

¹¹⁶ Le Province autonome di Trento e di Bolzano sono comproprietarie di 3 S.p.A. e, insieme alla Regione Trentino Alto Adige, di altre 3 S.p.A., e ciascuna Provincia autonoma, con la Regione, prende parte ad altre 2 S.p.A. Ulteriori compagni interregionali in forma di S.p.A. riguardano la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento, il Piemonte e la Valle d'Aosta, la Liguria e la Toscana, la Campania e la Puglia. Tali S.p.A. svolgono attività prevalentemente nel settore delle infrastrutture per i trasporti (6), e in quelli delle fiere e dell'informatica. È presente, inoltre, una società finanziaria, una società di formazione e una per l'ambiente. La compresenza di 6 Regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia), si riscontra nella Banca popolare etica.

¹¹⁷ Si tenga presente che alcune Regioni partecipano al capitale sociale di alcune S.p.A. anche attraverso le proprie società finanziarie. Ad esempio, la Finest S.p.A. è partecipata al 73,23% dalla Friuli S.p.A. finanziaria regionale del Friuli Venezia Giulia, al 12,68% dalla Regione Veneto, al 7,75% dalla Società Regionale Veneto Sviluppo S.p.A. Il restante capitale sociale della Finest S.p.A. è detenuto, oltre che da istituti bancari, dalla Provincia autonoma di Trento con una quota pari all'1,18%.

¹¹⁸ Nei dati comunicati dalle Regioni, i privati sono presenti nell'1% delle fondazioni censite (di cui le Regioni hanno fornito il dettaglio dei soci). Si precisa, infatti, che non sono state fornite informazioni sulla composizione per 22 fondazioni. Inoltre, 10 organismi presenti in banca dati sono agenzie ed enti regionali (che, logicamente, non possono prevedere una componente privata).