

## 6.2 Tutela della concorrenza ed affidamenti *in house*

Con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148<sup>244</sup> - che aveva affermato il generale principio di liberalizzazione dei servizi pubblici locali in tutti i casi in cui non sia possibile dimostrare, in base ad un'analisi di mercato, che la libera iniziativa economica privata risulti non idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità - la disciplina della concorrenza nelle società pubbliche (c.d. strumentali e/o che gestiscono servizi pubblici locali) resta affidata all'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, costantemente richiamati dalla giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento alla disciplina dell'*in house providing*, la Consulta ha precisato, citando la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, "che rientra nel potere organizzativo delle Autorità pubbliche degli Stati membri di 'autoprodurre' beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'Ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una 'relazione organica' (cosiddetto affidamento *in house*). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti *in house* si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'Ente pubblico svolga sulla società *in house* un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente pubblico (sent. 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal)"<sup>245</sup>.

Il "controllo analogo" dell'Ente proprietario sulla Società partecipata, unitamente alla prevalenza, nelle attività del soggetto affidatario, di quelle svolte in favore dell'Ente, sono le condizioni che possono legittimare la deroga alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica<sup>246</sup>.

<sup>244</sup> Cfr. C. cost., 20 luglio 2012, n. 199, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 4, d.l. n. 138/2011, sia nel testo originario sia in quello risultante dalle successive modificazioni, ritenendo violato il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>245</sup> Cfr. C. cost. 28 marzo 2013, n. 50, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 16, secondo periodo, della l. della Regione Abruzzo, 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario *in house*, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore. Ciò in quanto il legislatore regionale ha inteso declinare il potere di direzione dell'Ente regionale per il servizio idrico (Ersi) sugli affidatari *in house* del servizio idrico integrato "nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore", attraverso un "parere obbligatorio" sugli atti fondamentali di quest'ultimo. Con riguardo a tale profilo, la Consulta ha osservato "che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro - come esplicitamente prevede la norma impugnata - «sugli atti fondamentali del soggetto gestore *in house*»".

<sup>246</sup> Cfr. Cons. Stato, adunanza plenaria, 3 marzo 2008, n. 1, secondo cui il solo controllo societario totalitario non è garanzia della ricorrenza dei presupposti per l'affidamento *in house*, occorrendo dimostrare che il soggetto affidatario si trovi in condizioni di soggezione nei confronti dell'Ente affidante, che è in grado di determinarne le scelte. In buona sostanza, l'*in house providing* esclude la terzietà.

Con riferimento al concetto di "prevalenza", le norme nazionali hanno posto il limite quantitativo del 90%<sup>247</sup>, mentre la verifica della sussistenza delle condizioni idonee a legittimare la forma di affidamento prescelta (diretto o con gara) è demandata alla relazione illustrativa prevista dall'art. 34, co. 20, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221<sup>248</sup>.

Anche il concetto di "influenza dominante" è patrimonio della legge nazionale. L'art. 3, d.lgs. 11 novembre 2003, n. 333, ha chiarito che "L'influenza che i poteri pubblici possono esercitare su un'impresa pubblica si presume dominante qualora i poteri pubblici si trovino nei riguardi dell'impresa, direttamente o indirettamente, almeno in una delle seguenti situazioni: a) detengano la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa; b) dispongano della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall'impresa; c) possano designare più della metà dei membri dell'Organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa".

Il "controllo analogo" è, in buona sostanza, un controllo effettivo e strutturale sui soggetti *in house* da parte dell'Ente pubblico locale; diversamente, sarebbe aggirato il divieto di affidamento diretto (consentito soltanto in via eccezionale), con violazione delle regole della concorrenza<sup>249</sup>.

Pertanto, le società che possono beneficiare della deroga sono quelle per le quali non è configurabile, nella sostanza, "un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo". Ciò vale a dire che le condizioni per l'affidamento *in house* si determinano quando è impossibile scindere le due entità (Ente proprietario e Società partecipata) e questo si riflette nell'applicazione delle regole sul patto di stabilità interno che, di conseguenza, devono intendersi estese a tutto l'insieme delle spese e delle entrate dell'Ente locale<sup>250</sup>.

<sup>247</sup> Cfr. art. 4, co. 1, d.l. n. 95/2012

<sup>248</sup> Cfr. art. 34, co. 20, d.l. n. 179/2012, secondo cui "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste". Le uniche eccezioni sono rappresentate dai servizi di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica, nonché dalla gestione delle farmacie comunali (art. 34, co. 25, d.l. n. 179/2012).

Ciò vale a dire che acquista nuovo rilievo la c.d. "delibera di ricognizione" introdotta dall'art. 3, co. 28, l. 24 dicembre 2007 n. 244, secondo cui l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle in atto devono essere autorizzati dall'Organo competente con delibera motivata da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

<sup>249</sup> Al riguardo, la cit. sent. cost. n. 50/2013, ha ricordato "che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'Autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sent. 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, *Parking Brixen*). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario *in house*, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione".

<sup>250</sup> Cfr. C. cost. 20 marzo 2013, n. 46, riportandosi alla precedente sent. costituzionale 17 novembre 2010, n. 325, che si è occupata dell'assoggettamento delle società affidatarie *in house* al patto di stabilità interno di cui all'art. 18, co.

La sussistenza dei requisiti del "controllo analogo" è stata indagata anche nel caso di controllo congiunto, con particolare riguardo alla fattispecie di un affidamento "*in house*" di un servizio pubblico locale, a società partecipata quasi interamente da un singolo Comune e, per quote residuali, dai restanti Enti locali.

In relazione alla presunta inesistenza del potere di controllo esercitato dai predetti Enti, proprietari talora di una sola quota, la Corte di giustizia, richiamando il concetto di controllo analogo delineato dalla giurisprudenza comunitaria, inteso come controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di influenzare le decisioni dell'entità medesima e che può essere esercitato congiuntamente da più autorità, ha evidenziato che "l'eventualità che un'amministrazione aggiudicatrice abbia, nell'ambito di un'entità affidataria posseduta in comune, una posizione inidonea a garantirle la benché minima possibilità di partecipare al controllo di tale entità aprirebbe la strada ad un'elusione dell'applicazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o di concessioni di servizi". Ciò si verifica, in particolare, quando i patti parasociali intercorsi fra Enti pubblici non siano idonei a dare alcun controllo effettivo della società al Comune partecipante, al punto che la partecipazione sociale potrebbe considerarsi solo la veste formale di un contratto di prestazione di servizi<sup>251</sup>.

Sotto altro profilo, la sussistenza di un "controllo analogo" è stata esclusa nei casi in cui lo statuto societario dell'Ente affidatario consente l'astratta trasferibilità di una quota sociale, anche minoritaria, a terzi, sempre allo scopo di evitare meccanismi elusivi delle regole di evidenza pubblica (mediante una successiva cessione di parte di capitale a soggetti privati)<sup>252</sup>.

---

2-bis, d.l. n. 112/2008 (secondo modalità definite con decreto ministeriale). In tale pronuncia "non si è certo affermato che, in mancanza del previsto regolamento, le società *in house* non fossero assoggettate al patto di stabilità interno". Ciò in quanto "una diversa disciplina che favorisca le Società *in house* rispetto all'aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato favor nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società *in house* non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione dei criteri su cui detto "Patto" si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'Ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso patto di stabilità".

<sup>251</sup> Cfr. Corte di giustizia, 29 novembre 2012, C-182/11, C-183/11 (Econord), che ha ridimensionato la possibilità di far ricorso all'affidamento "*in house*" dei servizi pubblici locali, disponendo quanto segue: "Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enuncziata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli Organi direttivi dell'entità suddetta".

<sup>252</sup> Cfr. Tar Puglia, Sez. I, 2 aprile 2013, n. 458, con riferimento a una società *in house* (beneficiaria di un affidamento diretto senza gara pubblica) la cui purezza appare "inquinata" poiché il relativo statuto prevede la possibilità di libera alienazione di quote sociali/azioni a terzi (che, peraltro, non è escluso possano essere soggetti privati) e contempla penetranti poteri dell'Organo amministrativo. Inoltre, secondo lo statuto, l'Assemblea dei soci nomina e revoca l'Amministratore unico ovvero i componenti del CdA ed il Presidente del CdA. Ciò significa che, in caso di ingresso di soggetti privati nella compagine sociale, gli stessi sarebbero chiamati a concorrere alla nomina/revoca dell'Organo amministrativo della Società, con la conseguenza che l'influenza della Regione sulla scelta/nomina/revoca

Ancora con riferimento al rispetto delle regole della concorrenza, la giurisprudenza amministrativa, dopo aver ritenuto legittimo l'affidamento diretto di un servizio pubblico ad una Società mista il cui socio di minoranza sia stato prescelto mediante una procedura di evidenza pubblica<sup>253</sup>, ha poi riaffermato che la deroga al principio generale dell'affidamento con gara è consentita in casi di stretta interpretazione e che la società mista si giustifica quale forma di partenariato pubblico-privato costituito per la gestione di uno specifico servizio per un tempo determinato<sup>254</sup>.

Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (cosiddetto Pppi) diventa, quindi, una delle tre modalità di organizzazione dei servizi pubblici (accanto al ricorso al mercato e all'affidamento *in house*), con riferimento al fenomeno delle Società miste. Tale affidamento si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto (riguardante sia la qualità di socio sia la gestione del servizio), in cui la Società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione stessa. Tale modello, già previsto in una comunicazione interpretativa della Commissione europea in data 5 febbraio 2008 "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (Pppi)"<sup>255</sup>, è stato sviluppato dal legislatore nazionale con l'art. 15, co. 9, d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito dalla l. 20 novembre 2009, n. 166, secondo cui le società che gestiscono servizi pubblici locali, in forza di un affidamento diretto o di una

dell'Organo amministrativo di tale Società potrebbe essere in futuro alquanto limitata, tanto più che non è la Regione Puglia o la Giunta Regionale a nominare/revocare in via diretta il vertice amministrativo. In pari sensi, Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; id., Sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591.

<sup>253</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2010, n. 5214. La tesi che la Società mista a prevalente partecipazione pubblica possa essere sempre affidataria diretta dei servizi, alla sola condizione che la scelta del contraente privato sia avvenuta mediante procedure selettive, era stata adombrata, sia pure in termini possibilistici e non univoci, da Cons. Stato, adunanza plenaria, n. 1/2008, cit.

<sup>254</sup> Cfr. Cfr. Cons. Stato, Sez. V, decisione 15 ottobre 2010, n. 7533.

<sup>255</sup> Pubblicata nella G.U.Ce 12 aprile 2008, C91/4, ove si afferma che è sufficiente una sola procedura di gara se la scelta del *partner* oggetto di preventiva gara è limitata all'affidamento della missione originaria, il che si verifica quando la scelta di quest'ultimo è accompagnata sia dalla costituzione del partenariato pubblico privato istituzionale (attraverso la costituzione di Società mista), sia dall'affidamento della missione al socio operativo. Non è dunque ammissibile una Società mista aperta o generalista cui affidare in via diretta, dopo la sua costituzione, un numero indeterminato di appalti o di servizi pubblici.

Il modello della gara a doppio oggetto ha avuto anche l'avallo della giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555, secondo cui "Le condizioni che devono sussistere affinché il ricorso ad una Società mista, sia legittimo sono: 1) che esista una norma di legge che autorizzi l'Amministrazione ad avvalersi di tale "strumento" 2) che il *partner* privato sia scelto con gara; 3) che l'attività della costituenda Società mista sia resa, almeno in via prevalente, in favore dell'Autorità pubblica che ha proceduto alla costituzione della medesima 4) che la gara (unica) per la scelta del *partner* e l'affidamento dei servizi definisca esattamente l'oggetto dei servizi medesimi (deve trattarsi di servizi "determinati"); 5) che la selezione della offerta migliore sia rapportata non alla solidità finanziaria dell'offerente, ma alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto; 6) che il rapporto instaurando abbia durata predeterminata". Id., Sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824, secondo cui la Società mista opera nei limiti dell'affidamento iniziale e non può ottenere senza gara ulteriori missioni che non siano già previste nel bando originario; id., Sez. II, 18 aprile 2007, n. 456, che consente l'affidamento diretto ad una Società mista "quando essa si costituisce per l'erogazione di uno o più servizi determinati almeno in via prevalente a favore dell'Autorità pubblica che procede alla costituzione, attraverso la gara che miri, non soltanto alla scelta del socio privato, ma anche, stante la definizione dello specifico servizio da svolgere in partenariato con l'Amministrazione e delle modalità di collaborazione con essa, allo stesso affidamento dell'attività da svolgere e che limiti, nel tempo, il rapporto di partenariato, prevedendo alla scadenza una nuova gara".

procedura ad evidenza pubblica, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori, né degli stessi servizi in ambiti territoriali diversi, neppure partecipando a gare<sup>256</sup>.

Il principio della gara a doppio oggetto è stato espressamente previsto dall'art. 4, co. 12, d.l. n. 138/2011 (ora abrogato), che, sul punto, recepiva un orientamento consolidato in ambito comunitario, certamente sopravvissuto alla declaratoria di illegittimità costituzionale della citata norma<sup>257</sup>.

Detta ipotesi fa da contraltare a quella, diversa e non consentita, in cui si intendono affidare direttamente ulteriori appalti a una società mista già costituita. In questi casi, il Giudice nazionale ha ritenuto non sussistente una esenzione dal principio della gara, per la presenza "di un mutamento dell'oggetto della gara, che deve sempre essere esperita, non per trovare il terzo gestore del servizio, bensì il partner privato con cui gestire il servizio. E' evidente, quindi, che le società miste cosiddette aperte, costituite cioè per finalità specifiche ma indifferenziate, non possono essere affidatarie dirette in quanto non soddisfano le condizioni a cui è ancorata la deroga"<sup>258</sup>.

Peraltro, la legislazione prevedeva anche un limite quantitativo agli affidamenti diretti, nella misura di 200.000 euro, ma il tetto è stato soppresso dall'art. 35, co. 27, d.l. n. 179/2012 (che ha eliminato l'inciso dall'art. 4, co. 8, d.l. n. 95/2012)<sup>259</sup>.

<sup>256</sup> Cfr. art. 15, co. 9, d.l. n. 135/2009, secondo cui "Le Società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del co. 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli Enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri Enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre Società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle Società quotate in mercati regolamentati e al socio selezionato ai sensi della lettera b) del co. 2. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti". In precedenza, cfr. art. 32, co. 3, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Cfr. anche Corte di giustizia, Sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08 (Acoset s.p.a.), secondo cui le norme comunitarie "non ostano all'affidamento diretto di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori, come quello di cui trattasi nella causa principale, a una società a capitale misto, pubblico e privato, costituita specificamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo, nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal TCE per le concessioni".

<sup>257</sup> Art. 4, co. 12, d.l. n. 138/2011: "Fermo restando quanto previsto ai commi 8, 9, 10 e 11, nel caso di procedure aventi ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio, al quale deve essere conferita una partecipazione non inferiore al 40% e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, il bando di gara o la lettera di invito assicura che: a) i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e corrispettivo del servizio prevalgano di norma su quelli riferiti al prezzo delle quote societarie; b) il socio privato selezionato svolga gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio per l'intera durata del servizio stesso e che, ove ciò non si verifica, si proceda a un nuovo affidamento; c) siano previsti criteri e modalità di liquidazione del socio privato alla cessazione della gestione".

<sup>258</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 7533/2010, che, conseguentemente, ha ritenuto che l'acquisizione di una partecipazione azionaria di una Società costituita in precedenza, ancorché avente ad oggetto la gestione dei rifiuti, non fosse sufficiente a legittimare l'affidamento diretto e ad escludere la necessità della gara.

<sup>259</sup> L'attuale art. 4, co. 8, d.l. n. 95/2012, emendato dal d.l. n. 179/2012, così dispone: "A decorrere dal 1 gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti

Sotto altro profilo, l'art. 34, co. 21, d.l. n. 179/2012, ha posto un limite temporale stringente per gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore dello stesso decreto che non siano conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, disponendo il loro adeguamento entro il termine del 31 dicembre 2013, data entro la quale deve essere pubblicata anche la relazione illustrativa sopra descritta. L'inadempimento dei predetti obblighi (adeguamento e pubblicazione della relazione) comporta la cessazione dell'affidamento, entro il 31 dicembre 2013 (art. 34, co. 20)<sup>260</sup>.

### **6.3 Ricognizione delle forme di affidamento: società miste e intermediazioni degli Ato**

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, assume pregnante rilevanza il monitoraggio delle Sezioni regionali di controllo, sia in ordine alla sussistenza del controllo analogo che l'Ente affidatario esercita sull'organismo deputato alla gestione del servizio affidato e sia con riferimento ai casi, che sono la maggioranza, di affidamento diretto a Società mista (a prevalenza pubblica e, soprattutto, a prevalenza privata).

Al riguardo, profili di illegittimità potrebbero essere individuati esaminando la data dell'affidamento diretto e la sua durata nel tempo, posto che il regime transitorio recato dall'art. 23-*bis*, d.l. n. 112/2008, abrogato dal d.p.r. 18 luglio 2011, n. 113, a seguito di *referendum* popolare, già prevedeva il progressivo superamento del regime degli affidamenti senza gara a società aperte alla partecipazione di privati.

Inoltre, l'esigenza, richiamata dalla giurisprudenza comunitaria del controllo analogo sugli Organismi partecipati, nel senso di "influenza determinante da parte del socio pubblico sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti", si collega al richiamato rafforzamento dei controlli interni degli Enti territoriali sulle partecipate non quotate, previsto dal d.l. n. 174/2012, e alle corrispondenti verifiche da parte della magistratura contabile, di cui si è fatto cenno in precedenza.

I nuovi controlli e la rinnovata attenzione per le responsabilità degli Enti nella esternalizzazione dei servizi pubblici e delle attività strumentali si riverberano nelle LL. gg. per il Collegio dei revisori presso gli Enti locali, approvate con delib. della Corte dei conti, Sezione

---

richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house*. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle Associazioni di promozione sociale di cui alla l. 7 dicembre 2000, n. 383, degli Enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, delle Associazioni sportive dilettantistiche di cui all'art. 90 della l. 27 dicembre 2002, n. 289, delle Organizzazioni non governative di cui alla l. 26 febbraio 1987, n. 49, e delle Cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1991, n. 381".

<sup>260</sup> L'art. 34, co. 21, d.l. n. 179/2012, prevede, altresì, che "per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli Enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".

delle autonomie, nelle quali, sono state date, ai Revisori dei conti che compilano il questionario, le seguenti opzioni, circa le forme di affidamento:

1. affidamento con gara a Società mista con gara a doppio oggetto
2. affidamento con gara a impresa terza rispetto l'Ente
3. affidamento diretto a società *in house* a capitale pubblico totalitario
4. affidamento diretto a Società mista in base a normativa antecedente
5. altra forma di affidamento/altre forme di rapporto con l'Ente.

Al riguardo, va considerato il crescente ruolo di stazione appaltante rivestito delle Autorità territoriali di ambito (Ato), a seguito della scelta del legislatore di considerare "preferibile" 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" di dimensione non inferiore a quella del territorio provinciale, ex art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 25, co. 1, d.l. n. 1/2012 e modificato dall'art. 53, co. 1, lett. a), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

La facoltà di opzione per gli affidamenti intermediati dagli Ato è stata potenziata con l'art. 3-bis, co. 1-bis, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 34, co. 23, d.l. n. 179/2012, secondo cui "Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate **unicamente** dagli Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del co. 1 del presente articolo".

La concreta operatività della predetta normativa deve essere approfondita alla luce dell'art. 19, co. 1, d.l. n. 95/2012, che include tra le funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, co. 2, lettera p), Cost., "l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale", nonché "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi".

Il quadro normativo è ulteriormente complicato dal venir meno dell'art. 4, d.l. n. 138/2012, il cui co. 34 sanciva la prevalenza della disciplina nazionale sui servizi pubblici locali rispetto alle normative di settore con esse incompatibili che, di conseguenza, ricevono pieno riconoscimento ed integrale riespansione a seguito della citata sent. cost. n. 199/2012.

In una prospettiva più ampia, è il tema delle esternalizzazioni di servizi a meritare una riflessione unitaria. È auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore che potrebbe farsi carico di tradurre in norme di legge il concetto di controllo analogo, a beneficio della piena consapevolezza da parte dell'Ente di ciò che avviene all'interno dell'Organismo

partecipato. Lo stesso dicasi per la disciplina dei contratti di servizio, che sono veri e propri strumenti di regolazione contrattuale dei rapporti tra Ente e Società partecipata (includono una serie di erogazioni, tra cui i contributi in conto esercizio, in conto capitale, per ripiano perdite, etc.). La legislazione attuale non dedica la dovuta attenzione ai contenuti di tali accordi che, unitamente all'oggetto statutario, costituiscono la base per ogni eventuale affidamento.

In buona sostanza, occorre ricostruire la filiera delle esternalizzazioni, a partire dalle motivazioni che spingono alla soluzione dell'affidamento del servizio a società partecipata, con o senza gara, passando per la regolazione contrattuale dell'affidamento stesso, fino al monitoraggio sul servizio *in itinere* e alla rendicontazione gestionale ed economica *ex post*.

#### **6.4 Gli organismi partecipati dagli Enti locali dalla banca dati della Corte dei conti**

La banca dati della Corte dei conti sugli Organismi partecipati (di seguito denominati OO.PP.) comprende le informazioni raccolte in occasione dell'apposita indagine svolta dalla Sezione delle autonomie nel 2010<sup>261</sup>. Essa è stata successivamente alimentata con i dati forniti attraverso la compilazione, da parte dei Collegi dei Revisori dei conti presso gli Enti locali, dei questionari-relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto, secondo i criteri stabiliti dalle LL.gg. di cui all'art. 1, commi 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, e successive modificazioni.

Le elaborazioni che seguono prendono in considerazione gli OO.PP. direttamente partecipati dagli Enti locali presenti in banca dati con riferimento all'esercizio 2011, annualità prescelta per il maggior grado di completezza<sup>262</sup>. Nella Tab. 1/OO.PP. sono riportati gli organismi diretti, distinti per forma giuridica e per stato di operatività.

<sup>261</sup> Delib. n. 14/SEZAUT/2010/FRG, depositata il 30 giugno 2010.

<sup>262</sup> I dati esposti nelle elaborazioni che seguono fanno riferimento alle informazioni contenute nei questionari dei rendiconti dell'esercizio 2011, annualità più recente che presenta i dati maggiormente completi (posto che l'inserimento dei dati relativi al 2012 è ancora incompleto), e sono stati estratti tra maggio e giugno 2013. Si evidenzia che la banca dati contiene anche 132 associazioni e 293 Unioni di comuni compresi tra gli OO.PP. diretti, oltre a 882 Organismi partecipati indiretti, di cui 793 in attività, 81 in liquidazione, 5 cessati e 3 inattivi. Tali OO.PP. non sono stati presi in considerazione nella presente analisi.

Tab. 1/OO.PP.

**Organismi partecipati diretti comunicati dagli Enti e presenti in banca dati, distinti per stato e forma giuridica (esercizio 2011)**

| Forma giuridica                  | INATTIVI  | IN ATTIVITA' | IN LIQUIDAZIONE | CESSATI   | Totale       | In % sul Totale |
|----------------------------------|-----------|--------------|-----------------|-----------|--------------|-----------------|
| Società per azioni               | 3         | 1.301        | 127             | 18        | 1.449        | 26%             |
| S.r.l.                           | 3         | 1.374        | 151             | 32        | 1.560        | 28%             |
| Società consortile               | 1         | 473          | 63              | 6         | 543          | 10%             |
| Società cooperativa              |           |              | 4               |           | 4            | 0%              |
| Istituzione                      | 0         | 156          | 1               | 11        | 168          | 3%              |
| Fondazione                       | 0         | 477          | 9               | 2         | 488          | 9%              |
| Consorzio                        | 0         | 846          | 57              | 18        | 921          | 17%             |
| Azienda speciale                 | 2         | 172          | 9               | 1         | 184          | 3%              |
| Azienda                          | 0         | 8            | 1               | 0         | 9            | 0%              |
| Azienda servizi alla persona-ASP | 0         | 61           | 0               | 0         | 61           | 1%              |
| Agenzia                          | 0         | 28           | 3               | 1         | 32           | 1%              |
| Altre forme                      | 1         | 98           | 3               | 0         | 102          | 2%              |
| <b>TOTALE</b>                    | <b>10</b> | <b>4.994</b> | <b>428</b>      | <b>89</b> | <b>5.521</b> | <b>100%</b>     |
| In % sul Totale                  | 0,2%      | 90,5%        | 7,8%            | 1,6%      |              |                 |

Con riferimento al 2011 e alle forme giuridiche prese in considerazione, nella banca dati si contano 5.521 organismi partecipati diretti, dei quali il 28% è costituito da S.r.l., il 26% da S.p.A. e il 17% da consorzi. Gli OO.PP. in attività rappresentano il 90,5%, mentre la parte residua è composta da organismi cessati (1,6%), inattivi (0,2%) e in liquidazione (7,8%).

Tra gli Enti locali (Tab. 2/OO.PP.), i Comuni che hanno comunicato OO.PP. sono pari al 74% del totale nazionale (da cui è esclusa la Valle d'Aosta, non presente in banca dati). Analogamente, la popolazione rappresentata raggiunge l'88% del totale nazionale. Si evidenzia la maggiore presenza, sia in termini di Enti sia di popolazione, dell'area Nord Ovest, in cui i 2.621 Comuni (88% del totale) rappresentano il 96% della popolazione dell'area stessa, mentre la presenza minore è riferita al Sud (1.031 Comuni su 1.790). L'area regionale più rappresentata è la Toscana (sono presenti tutti i 287 Comuni) e la meno rappresentata è il Trentino-Alto Adige (5 Comuni su 333).

Le Province che hanno comunicato OO.PP. sono 103 (il 96% sul totale calcolato con l'esclusione della Provincia di Aosta e delle Province speciali di Trento e Bolzano non inserite in banca dati). Non sono presenti, oltre a quelle sopra indicate, tre Province del Friuli Venezia Giulia e una della Calabria<sup>263</sup>.

<sup>263</sup> Si sottolinea che l'assenza di Enti locali nella banca dati è da attribuire sia all'eventuale mancato invio di informazioni sia alla circostanza che gli Enti non possiedano partecipazioni societarie e non sono nemmeno dotati di Organismi quali, ad esempio, Aziende, Istituzioni, Fondazioni.

Nella Tab. 3/OO.PP. i Comuni presenti in banca dati sono analizzati per fascia demografica<sup>264</sup>, in termini di numero di Enti e di popolazione per singola fascia. Il 65% dei Comuni (3.871 sui 5.934 esaminati) sono collocati in fascia 1, corrispondente, complessivamente al 14% della popolazione, mentre nella fascia 4 si trovano 288 Comuni (5% del totale) con una popolazione pari al 49% della popolazione corrispondente ai 5.934 Enti esaminati; la somma dei Comuni delle fasce 3 e 4 (1.096 Enti) individua il 74% di tale popolazione.

L'analisi svolta nella Tab. 4/OO.PP. ha evidenziato che, dei 2.158 Comuni assenti, il 94% (2.037) è relativo ai Comuni in prima e seconda fascia, mentre non hanno comunicato dati 101 Comuni in terza fascia e solo 20 in quarta fascia.

---

<sup>264</sup> In considerazione delle caratteristiche demografiche dei Comuni italiani, le fasce demografiche sono state così costruite: fascia 1 da 0 a 5.000 abitanti; fascia 2 da 5001 a 10.000 abitanti; fascia 3 da 10.001 a 30.000 abitanti; fascia 4 da 30.001 in poi.

Tab. 2/OO.PP.

Comuni con OO.PP. presenti in banca dati per Regione e per popolazione (\*)- esercizio 2011

| Regione               | n° EELL presenti | Totale popolazione<br>EELL presenti | EELL totali  | Totale popolazione | % EELL presenti<br>su totale EELL | % pop. EELL<br>presenti su tot. Pop |
|-----------------------|------------------|-------------------------------------|--------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Piemonte              | 1.117            | 4.381.107                           | 1.206        | 4.457.335          | 93%                               | 98%                                 |
| Lombardia             | 1.359            | 9.521.694                           | 1.544        | 9.917.722          | 88%                               | 96%                                 |
| Liguria               | 145              | 1.516.645                           | 235          | 1.616.788          | 62%                               | 94%                                 |
| <b>Nord Ovest</b>     | <b>2.621</b>     | <b>15.419.446</b>                   | <b>2.985</b> | <b>15.991.845</b>  | <b>88%</b>                        | <b>96%</b>                          |
| Trentino Alto Adige   | 5                | 239.507                             | 333          | 1.037.114          | 2%                                | 23%                                 |
| Veneto                | 572              | 4.901.851                           | 581          | 4.937.854          | 98%                               | 99%                                 |
| Friuli Venezia Giulia | 39               | 75.106                              | 218          | 1.235.808          | 18%                               | 6%                                  |
| Emilia Romagna        | 336              | 4.402.984                           | 348          | 4.432.418          | 97%                               | 99%                                 |
| <b>Nord Est</b>       | <b>952</b>       | <b>9.619.448</b>                    | <b>1.480</b> | <b>11.643.194</b>  | <b>64%</b>                        | <b>83%</b>                          |
| Toscana               | 287              | 3.749.813                           | 287          | 3.749.813          | 100%                              | 100%                                |
| Umbria                | 82               | 879.705                             | 92           | 906.486            | 89%                               | 97%                                 |
| Marche                | 235              | 1.550.618                           | 239          | 1.565.335          | 98%                               | 99%                                 |
| Lazio                 | 187              | 5.043.651                           | 378          | 5.728.688          | 49%                               | 88%                                 |
| <b>Centro</b>         | <b>791</b>       | <b>11.223.787</b>                   | <b>996</b>   | <b>11.950.322</b>  | <b>79%</b>                        | <b>94%</b>                          |
| Abruzzo               | 272              | 1.278.000                           | 305          | 1.342.366          | 89%                               | 95%                                 |
| Molise                | 37               | 184.577                             | 136          | 319.780            | 27%                               | 58%                                 |
| Campania              | 287              | 4.402.016                           | 551          | 5.834.056          | 52%                               | 75%                                 |
| Puglia                | 141              | 3.338.985                           | 258          | 4.091.259          | 55%                               | 82%                                 |
| Basilicata            | 63               | 404.082                             | 131          | 587.517            | 48%                               | 69%                                 |
| Calabria              | 231              | 1.534.572                           | 409          | 2.011.395          | 56%                               | 76%                                 |
| <b>Sud</b>            | <b>1.031</b>     | <b>11.142.232</b>                   | <b>1.790</b> | <b>14.186.373</b>  | <b>58%</b>                        | <b>79%</b>                          |
| Sicilia               | 306              | 4.687.835                           | 390          | 5.051.075          | 78%                               | 93%                                 |
| Sardegna              | 233              | 1.365.567                           | 377          | 1.675.411          | 62%                               | 82%                                 |
| <b>Isole</b>          | <b>539</b>       | <b>6.053.402</b>                    | <b>767</b>   | <b>6.726.486</b>   | <b>70%</b>                        | <b>90%</b>                          |
| <b>TOTALE</b>         | <b>5.934</b>     | <b>53.458.315</b>                   | <b>8.018</b> | <b>60.498.220</b>  | <b>74%</b>                        | <b>88%</b>                          |

(\*) Dati ISTAT.

Tab. 3/OO.PP.

Comuni con OO.PP. presenti in banca dati per fascia demografica e per Regione - esercizio 2011

| Regione                | Numero Enti  |            |            |            |              | Per Regione (%) | Popolazione Totale (*) |                  |                   |                   |                   |
|------------------------|--------------|------------|------------|------------|--------------|-----------------|------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                        | Fascia 1     | Fascia 2   | Fascia 3   | Fascia 4   | Totale       |                 | Fascia 1               | Fascia 2         | Fascia 3          | Fascia 4          | Totale            |
| Piemonte               | 983          | 66         | 49         | 19         | <b>1.117</b> | 19%             | 1.255.017              | 460.310          | 834.911           | 1.830.869         | <b>4.381.107</b>  |
| Lombardia              | 925          | 244        | 151        | 39         | <b>1.359</b> | 23%             | 1.935.220              | 1.731.551        | 2.384.853         | 3.470.070         | <b>9.521.694</b>  |
| Liguria                | 95           | 26         | 18         | 6          | <b>145</b>   | 2%              | 164.606                | 183.225          | 272.563           | 896.251           | <b>1.516.645</b>  |
| <b>Nord Ovest</b>      | <b>2.003</b> | <b>336</b> | <b>218</b> | <b>64</b>  | <b>2.621</b> | 44%             | <b>3.354.843</b>       | <b>2.375.086</b> | <b>3.492.327</b>  | <b>6.197.190</b>  | <b>15.419.446</b> |
| Trentino A.A.          | 2            | 0          | 1          | 2          | <b>5</b>     | 0%              | 3.010                  | 0                | 16.170            | 220.327           | <b>239.507</b>    |
| Veneto                 | 306          | 136        | 114        | 16         | <b>572</b>   | 10%             | 787.306                | 978.127          | 1.751.136         | 1.385.282         | <b>4.901.851</b>  |
| Friuli V. G.           | 36           | 2          | 1          | 0          | <b>39</b>    | 1%              | 46.578                 | 17.869           | 10.659            | 0                 | <b>75.106</b>     |
| Emilia Romagna         | 147          | 91         | 77         | 21         | <b>336</b>   | 6%              | 403.826                | 660.046          | 1.186.731         | 2.152.381         | <b>4.402.984</b>  |
| <b>Nord Est</b>        | <b>491</b>   | <b>229</b> | <b>193</b> | <b>39</b>  | <b>952</b>   | 16%             | <b>1.240.720</b>       | <b>1.656.042</b> | <b>2.964.696</b>  | <b>3.757.990</b>  | <b>9.619.448</b>  |
| Toscana                | 134          | 66         | 65         | 22         | <b>287</b>   | 5%              | 325.952                | 498.091          | 1.091.989         | 1.833.781         | <b>3.749.813</b>  |
| Umbria                 | 51           | 12         | 13         | 6          | <b>82</b>    | 1%              | 110.841                | 80.959           | 235.111           | 452.794           | <b>879.705</b>    |
| Marche                 | 169          | 32         | 22         | 12         | <b>235</b>   | 4%              | 334.330                | 237.890          | 343.821           | 634.577           | <b>1.550.618</b>  |
| Lazio                  | 90           | 36         | 38         | 23         | <b>187</b>   | 3%              | 204.179                | 264.951          | 675.019           | 3.899.502         | <b>5.043.651</b>  |
| <b>Centro</b>          | <b>444</b>   | <b>146</b> | <b>138</b> | <b>63</b>  | <b>791</b>   | 13%             | <b>975.302</b>         | <b>1.081.891</b> | <b>2.345.940</b>  | <b>6.820.654</b>  | <b>11.223.787</b> |
| Abruzzo                | 220          | 26         | 18         | 8          | <b>272</b>   | 5%              | 325.190                | 174.330          | 303.719           | 474.761           | <b>1.278.000</b>  |
| Molise                 | 28           | 5          | 2          | 2          | <b>37</b>    | 1%              | 32.433                 | 34.670           | 33.685            | 83.789            | <b>184.577</b>    |
| Campania               | 139          | 52         | 61         | 35         | <b>287</b>   | 5%              | 298.329                | 368.582          | 1.063.026         | 2.672.079         | <b>4.402.016</b>  |
| Puglia                 | 21           | 32         | 61         | 27         | <b>141</b>   | 2%              | 58.848                 | 229.188          | 1.069.611         | 1.981.338         | <b>3.338.985</b>  |
| Basilicata             | 41           | 13         | 7          | 2          | <b>63</b>    | 1%              | 90.962                 | 82.415           | 101.590           | 129.115           | <b>404.082</b>    |
| Calabria               | 168          | 34         | 20         | 9          | <b>231</b>   | 4%              | 365.555                | 240.404          | 297.479           | 631.134           | <b>1.534.572</b>  |
| <b>Sud</b>             | <b>617</b>   | <b>162</b> | <b>169</b> | <b>83</b>  | <b>1.031</b> | 17%             | <b>1.171.317</b>       | <b>1.129.589</b> | <b>2.869.110</b>  | <b>5.972.216</b>  | <b>11.142.232</b> |
| Sicilia                | 139          | 64         | 71         | 32         | <b>306</b>   | 5%              | 358.801                | 468.829          | 1.195.039         | 2.665.166         | <b>4.687.835</b>  |
| Sardegna               | 177          | 30         | 19         | 7          | <b>233</b>   | 4%              | 302.399                | 210.636          | 328.214           | 524.318           | <b>1.365.567</b>  |
| <b>Isole</b>           | <b>316</b>   | <b>94</b>  | <b>90</b>  | <b>39</b>  | <b>539</b>   | 9%              | <b>661.200</b>         | <b>679.465</b>   | <b>1.523.253</b>  | <b>3.189.484</b>  | <b>6.053.402</b>  |
| <b>Totale</b>          | <b>3.871</b> | <b>967</b> | <b>808</b> | <b>288</b> | <b>5.934</b> | 100%            | <b>7.403.382</b>       | <b>6.922.073</b> | <b>13.195.326</b> | <b>25.937.534</b> | <b>53.458.315</b> |
| <b>In % sul Totale</b> | <b>65%</b>   | <b>16%</b> | <b>14%</b> | <b>5%</b>  | <b>100%</b>  |                 | <b>14%</b>             | <b>13%</b>       | <b>25%</b>        | <b>49%</b>        | <b>100%</b>       |

(\*) Dati ISTAT

Nota: Fascia 1: da 0 a 5.000 abitanti; fascia 2: da 5001 a 10.000 abitanti; fascia: 3 da 10.001 a 30.000 abitanti; fascia 4: da 30.001 in poi.

Tab. 4/OO.PP.

Comuni non presenti in banca dati per fascia demografica e per Regione - esercizio 2011

| Regione                | Numero Enti  |            |            |           |              | Per Regione (%) | Popolazione Totale (*) |                  |                  |                  |                  |
|------------------------|--------------|------------|------------|-----------|--------------|-----------------|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                        | Fascia 1     | Fascia 2   | Fascia 3   | Fascia 4  | Totale       |                 | Fascia 1               | Fascia 2         | Fascia 3         | Fascia 4         | Totale           |
| Piemonte               | 88           | 0          | 1          | 0         | 89           | 4%              | 66.067                 | 0                | 10.161           | 0                | 76.228           |
| Valle d'Aosta          | 73           | 0          | 0          | 1         | 74           | 3%              | 93.181                 | 0                | 0                | 35.049           | 128.230          |
| Lombardia              | 161          | 22         | 2          | 0         | 185          | 9%              | 220.711                | 148.508          | 26.809           | 0                | 396.028          |
| Liguria                | 88           | 2          | 0          | 0         | 90           | 4%              | 85.919                 | 14.224           | 0                | 0                | 100.143          |
| <b>Nord Ovest</b>      | <b>410</b>   | <b>24</b>  | <b>3</b>   | <b>1</b>  | <b>438</b>   | <b>20%</b>      | <b>465.878</b>         | <b>162.732</b>   | <b>36.970</b>    | <b>35.049</b>    | <b>700.629</b>   |
| Trentino A.A.          | 297          | 22         | 7          | 2         | 328          | 15%             | 460.858                | 143.996          | 116.357          | 76.396           | 797.607          |
| Veneto                 | 7            | 1          | 1          | 0         | 9            | 0,4%            | 16.970                 | 8.955            | 10.078           | 0                | 36.003           |
| Friuli V. G.           | 119          | 38         | 18         | 4         | 179          | 8%              | 241.372                | 260.379          | 266.268          | 392.683          | 1.160.702        |
| Emilia Romagna         | 9            | 3          | 0          | 0         | 12           | 1%              | 11.301                 | 18.133           | 0                | 0                | 29.434           |
| <b>Nord Est</b>        | <b>432</b>   | <b>64</b>  | <b>26</b>  | <b>6</b>  | <b>528</b>   | <b>24%</b>      | <b>730.501</b>         | <b>431.463</b>   | <b>392.703</b>   | <b>469.079</b>   | <b>2.023.746</b> |
| Umbria                 | 8            | 2          | 0          | 0         | 10           | 0%              | 15.845                 | 10.936           | 0                | 0                | 26.781           |
| Marche                 | 3            | 1          | 0          | 0         | 4            | 0%              | 9.328                  | 5.389            | 0                | 0                | 14.717           |
| Lazio                  | 163          | 16         | 9          | 3         | 191          | 9%              | 261.642                | 124.811          | 138.816          | 159.768          | 685.037          |
| <b>Centro</b>          | <b>174</b>   | <b>19</b>  | <b>9</b>   | <b>3</b>  | <b>205</b>   | <b>9%</b>       | <b>286.815</b>         | <b>141.136</b>   | <b>138.816</b>   | <b>159.768</b>   | <b>726.535</b>   |
| Abruzzo                | 30           | 2          | 1          | 0         | 33           | 2%              | 38.081                 | 15.749           | 10.536           | 0                | 64.366           |
| Molise                 | 97           | 2          | 0          | 0         | 99           | 5%              | 124.377                | 10.826           | 0                | 0                | 135.203          |
| Campania               | 192          | 39         | 26         | 7         | 264          | 12%             | 385.878                | 263.613          | 377.368          | 405.181          | 1.432.040        |
| Puglia                 | 63           | 32         | 20         | 2         | 117          | 5%              | 159.354                | 217.988          | 311.501          | 63.431           | 752.274          |
| Basilicata             | 58           | 7          | 3          | 0         | 68           | 3%              | 103.380                | 42.343           | 37.712           | 0                | 183.435          |
| Calabria               | 159          | 14         | 5          | 0         | 178          | 8%              | 304.405                | 97.967           | 74.451           | 0                | 476.823          |
| <b>Sud</b>             | <b>599</b>   | <b>96</b>  | <b>55</b>  | <b>9</b>  | <b>759</b>   | <b>35%</b>      | <b>1.115.475</b>       | <b>648.486</b>   | <b>811.568</b>   | <b>468.612</b>   | <b>3.044.141</b> |
| Sicilia                | 61           | 17         | 5          | 1         | 84           | 4%              | 130.993                | 117.648          | 81.998           | 32.601           | 363.240          |
| Sardegna               | 136          | 5          | 3          | 0         | 144          | 7%              | 225.833                | 35.040           | 48.971           | 0                | 309.844          |
| <b>Isole</b>           | <b>197</b>   | <b>22</b>  | <b>8</b>   | <b>1</b>  | <b>228</b>   | <b>11%</b>      | <b>356.826</b>         | <b>152.688</b>   | <b>130.969</b>   | <b>32.601</b>    | <b>673.084</b>   |
| <b>Totale</b>          | <b>1.812</b> | <b>225</b> | <b>101</b> | <b>20</b> | <b>2.158</b> | <b>100%</b>     | <b>2.955.495</b>       | <b>1.536.505</b> | <b>1.511.026</b> | <b>1.165.109</b> | <b>7.168.135</b> |
| <b>In % sul Totale</b> | <b>84%</b>   | <b>10%</b> | <b>5%</b>  | <b>1%</b> | <b>100%</b>  |                 | <b>41%</b>             | <b>21%</b>       | <b>21%</b>       | <b>16%</b>       | <b>100%</b>      |

(\*) Dati ISTAT.

Nota: Fascia 1: da 0 a 5.000 abitanti; fascia 2: da 5001 a 10.000 abitanti; fascia 3 da 10.001 a 30.000 abitanti; fascia 4: da 30.001 in poi.

## 6.5 Analisi degli Organismi partecipati per settore di attività

L'analisi seguente è stata svolta, a partire dalle informazioni disponibili nella banca dati degli Organismi partecipati (OO.PP.) della Corte dei conti<sup>265</sup>, attraverso la selezione di un insieme di OO.PP. che rispondessero a due criteri sostanziali.

In primo luogo, sono stati estratti dalla banca dati gli OO.PP. in attività con riferimento all'esercizio con i dati più completi, in particolare il 2011, e con informazioni disponibili anche nel 2010, eliminando gli OO.PP. privi di informazioni rilevanti (tra cui il valore della produzione). In secondo luogo, sono stati presi in considerazione gli OO.PP. attribuibili ad un'area regionale, in linea con la modalità di presentazione dei dati che caratterizza il presente referto. A tal fine è stato necessario, in caso di più Enti proprietari localizzati in Regioni diverse, attribuire l'organismo all'Ente con la maggiore quota di partecipazione, per evitare duplicazioni nell'esposizione dei dati<sup>266</sup>.

Focalizzare l'analisi su una singola annualità e su base regionale ha avuto per conseguenza la restrizione del campo di indagine, a beneficio di una più puntuale, dettagliata osservazione dei singoli OO.PP., consentendo di cogliere le evidenti peculiarità connesse alle dimensioni aziendali, alle forme giuridiche e al contesto territoriale.

Tali caratteristiche, che non sarebbero emerse osservando le grandezze contabili su base aggregata, sono state oggetto di approfondimento mediante l'analisi per settore di attività<sup>267</sup>. Sono stati così effettuati confronti tra OO.PP. all'interno di settori omogenei, in un ottica di comparazione delle *performance* a livello territoriale e settoriale.

L'approccio "micro" dell'osservazione è stato completato incrociando i dati dei bilanci aziendali degli OO.PP. con i dati contabili degli Enti proprietari, in particolare con le spese sostenute da questi ultimi con riferimento alle somme erogate a favore degli OO.PP. stessi a valere sul Titolo I, sul Titolo II, e alle relative a forme di garanzia (fidejussioni e altre

<sup>265</sup> La presente analisi è stata realizzata in via sperimentale. La modalità di raccolta dati, in quanto realizzata attraverso un sistema gestionale (Siquel), appare più funzionale ad un'analisi "micro" dell'organismo. La possibilità, introdotta successivamente, di utilizzare un sistema conoscitivo (Conosco), ha consentito di effettuare interrogazioni sufficientemente articolate ed aggregate. Tuttavia è bene precisare che l'approccio comparativo dei dati, che costituisce l'aspetto innovativo della presente indagine, nonostante le notevoli difficoltà rappresentate dalle caratteristiche del dato, può essere considerato un primo valido modello di analisi che ha risolto alcuni aspetti metodologici (regionalizzazione degli OO.PP., incrocio dei dati contabili degli OO.PP. con le spese sostenute dagli Enti, approccio per settori di attività), come tale utilizzabile per ulteriori approfondimenti.

<sup>266</sup> Questo secondo criterio ha determinato l'eliminazione di 12 OO.PP. che presentano quote paritarie di partecipazione tra più Enti locali.

<sup>267</sup> I settori osservati sono relativi all'attività "prevalente" dell'Organismo partecipato, descritta secondo la codificazione Ateco, come comunicata dagli Enti proprietari. Si segnala, tuttavia, che, in alcuni casi, sono state riscontrate discrasie tra il codice Ateco attribuito e il settore di attività dell'Organismo quale desumibile dalla denominazione e dalle conseguente verifiche effettuate attraverso ricerche sui siti internet. Pertanto, solo ove possibile, sono state apportate alcune modifiche per rendere più omogenei i dati: ad esempio, dal settore sanità e assistenza sono state espunte le gestioni delle farmacie comunali; al settore trasporti sono stati ricondotti organismi presenti in altri ambiti (ad esempio "altre attività di servizi"), la cui attività si ritiene è stata ritenuta, ai fini della presente analisi, più propriamente afferente a tale settore.

forme)<sup>268</sup>. Risultano, inoltre, evidenziati i crediti e i debiti verso le controllanti<sup>269</sup> riepilogati nei bilanci degli OO.PP., oltre alle seguenti voci economico-patrimoniali: valore della produzione, utili, perdite, costi della produzione, personale (numero), costo del personale.

Tale scelta è motivata dalla convinzione che un'analisi che si limiti ad osservare un Organismo partecipato, in termini di risultati economici annuali e di tendenze di periodo, se valida in termini aziendalistici, non sia assolutamente sufficiente nel caso delle partecipate con proprietà pubblica. Ciò che rileva, infatti, per queste ultime, è, in primo luogo, l'impatto che esse determinano sugli equilibri di bilancio degli Enti proprietari e sui complessivi profili connessi al rispetto del patto di stabilità. Secondariamente, il confronto tra i dati di bilancio degli OO.PP. con quelli degli Enti proprietari conduce all'ulteriore valutazione, resa obbligatoria per legge, circa la convenienza delle scelte di esternalizzazione compiute dagli Enti stessi<sup>270</sup>. Anche sotto questo profilo, l'analisi settoriale svolta può offrire elementi informativi particolarmente utili.

Al riguardo, un punto di forza per le analisi della Corte dei conti sugli Enti locali è rappresentato dalla presenza ormai consolidata della banca dati SIRTEL, per l'invio telematico dei rendiconti degli Enti locali, e della banca dati SIQUEL, relativa ai questionari del Collegio dei Revisori dei conti presso gli stessi Enti, utilizzata in questa sede. Uno sviluppo possibile delle indagini intese a quantificare l'impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli Enti potrà sfruttare, proficuamente, l'incrocio dei dati provenienti dai due sistemi informativi.

Nelle pagine seguenti sono presentati i risultati di tali elaborazioni, distinti in relazione al settore di attività "prevalente" svolta dall'Organismo partecipato classificata con la codificazione Ateco<sup>271</sup>. Oltre ai dati contabili relativi ai bilanci di esercizio degli OO.PP., le ultime tre colonne espongono i dati relativi alle spese dell'Ente proprietario per quel dato Organismo partecipato.

Dopo aver ripartito gli Organismi partecipati degli Enti locali per area regionale, gli OO.PP. sono stati esaminati con riferimento ai seguenti settori: "fornitura di energia elettrica,

<sup>268</sup> Si segnala che la banca dati è stata costruita per accogliere tutta la possibile casistica relativa alle spese sostenute dall'Ente. Infatti sono presenti tra le altre le seguenti voci: Spese per Fidejussioni - Importo Titolo I; Spese per Fidejussioni - Importo Titolo II; Spese per Altre Forme di Garanzia - Importo Titolo I; Spese per Altre Forme di Garanzia - Importo Titolo II; Spese per Contratto di Servizio - Importo Titolo I; Spese per Contratto di Servizio - Importo Titolo II; Spese per Trasferimento in Conto Capitale - Importo Titolo I; Spese per Trasferimento in Conto Capitale - Importo Titolo II; Spese per Trasferimento in Conto Esercizio - Importo Titolo I; Spese per Trasferimento in Conto Esercizio - Importo Titolo II; Spese per Copertura di Disavanzi o Perdite - Importo Titolo I; Spese per Copertura di Disavanzi o Perdite - Importo Titolo II; Spese per Acquisizione di Capitale (con Conf.) - Importo Titolo I; Spese per Acquisizione di Capitale (con Conf.) - Importo Titolo II; Spese per Aumento di Capitale non per Perdite (con Conf.) - Importo Titolo I; Spese per Aumento di Capitale non per Perdite (con Conf.) - Importo Titolo II; Spese Rimanenti (Altre Spese) - Importo Titolo I; Spese Rimanenti (Altre Spese) - Importo Titolo II.

<sup>269</sup> Nelle tabelle che seguono, i crediti verso i soggetti controllanti sono abbreviati in "crediti contr.anti" e analogamente i debiti sono abbreviati in "debiti contr.anti".

<sup>270</sup> Cfr. par. 6.1 e 6.2.

<sup>271</sup> Cfr. nt. 35.

gas, vapore e aria condizionata" (Tab. 5/OO.PP.); "fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento" (Tab. 7/OO.PP.); "trasporto e magazzinaggio" (Tab.10/OO.PP.); "sanità e assistenza sociale" (Tab. 12/OO.PP.); "attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento" (Tab. 14/OO.PP.). Le attività sono state selezionate sia con riferimento alla rilevanza dei servizi pubblici locali offerti, anche in termini di impegno finanziario per gli Enti, sia privilegiando quei settori di cui si disponeva della maggior quantità di dati relativi alle spese sostenute dagli Enti stessi<sup>272</sup>.

L'analisi dei settori è conclusa da tabelle che effettuano confronti tra alcuni Organismi partecipati, selezionati considerando valori di fatturato sostanzialmente omogenei, ove possibile. In questo caso, le tabelle sono state elaborate su base biennale (2010-2011)<sup>273</sup> per consentire di individuare anche le variazioni intervenute con riferimento alle dinamiche delle principali variabili economiche e patrimoniali, integrate con l'esame delle voci relative al patrimonio netto, al capitale sociale, ai dividendi, ai debiti complessivi e al trattamento di fine rapporto. Inoltre, tra i debiti complessivi, quelli verso la controllante sono stati disaggregati in debiti a breve e debiti a medio/lungo termine.

#### **6.5.1 Considerazioni di sintesi**

Le conclusioni cui questo primo approccio comparativo, che ha ispirato la modalità di selezione, di elaborazione e di presentazione dei dati, vanno adeguatamente ponderate in considerazione di due elementi fondamentali: le diversità di tipo territoriale, spesso di tutto rilievo, dei bacini di utenza serviti e delle dimensioni organizzative degli Enti locali proprietari, e le differenze, anche notevoli, delle attività ricondotte a medesimi codici ATECO di primo livello<sup>274</sup>. Tuttavia, tenendo in opportuna considerazione tale avvertenza generale, alcune prime valutazioni sono non soltanto possibili ma utili per delineare alcune indicazioni di lavoro e possibili linee di sviluppo da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Una prima valutazione, di tipo metodologico, riguarda la necessità di migliorare e approfondire le informazioni fornite dall'Ente con riferimento alle forme di affidamento dei servizi agli Organismi partecipati, particolarmente in presenza di risposte quali "nessun affidamento" o "altra". È, altresì, utile evidenziare i rapporti tra l'Ente proprietario e la

<sup>272</sup> Nella banca dati sono, inoltre, presenti i seguenti settori (codici Ateco di primo livello): amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; istruzione; altre attività di servizi; noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese; costruzioni; servizi di informazione e comunicazione; organizzazioni ed organismi extraterritoriali; attività manifatturiere; attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; agricoltura, silvicoltura e pesca. È presente, inoltre, un settore denominato "non definito".

<sup>273</sup> Sono disponibili anche dati relativi al 2012, ma la loro numerosità è ancora esigua e non ha consentito di sviluppare l'analisi su un orizzonte triennale.

<sup>274</sup> Come si evidenzierà anche in seguito, il settore idrico e rifiuti sono classificati nel medesimo codice di primo livello Ateco; nel settore attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento vengono riepilogati Enti con attività diversissime per caratteristiche e dimensioni; nel settore sanità e assistenza sociale, infine, sono compresi anche Organismi di gestione delle farmacie, più spesso inseriti nel settore "commercio" (v. nt. 48).