



Processi di razionalizzazione delle società partecipate nelle Grandi Città

Trend emergenti

Rapporto di sintesi – Giugno 2015

valutazione delle
performance

www.qualitapa.gov.it

Progetto Valutazione delle performance

Gestione delle attività partecipate – Processi di razionalizzazione delle società partecipate nelle Grandi Città: Trend emergenti

Report di sintesi

Presentazione

Formez^{PA}



Il Rapporto “Processi di razionalizzazione delle società partecipate” di analisi dei Piani di razionalizzazione prodotti dalle amministrazioni in conformità a quanto disposto dalla l.190/2014 (Legge di Stabilità), fornisce informazioni rispetto ai limiti normativi al ricorso alle partecipazioni in organismi esterni, ripercorre le evidenze a supporto della necessità di razionalizzare e di razionalizzazione delle partecipate nell’azione di Governo, inquadra le disposizioni della legge di stabilità rispetto al Piano. Il Rapporto indica le tendenze comuni, gli elementi qualificanti e punti di forza, nonché gli elementi di miglioramento, nella prospettiva dell’efficace esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo delle attività delle partecipate, condotta su 12 città italiane: Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia.

Il Rapporto è un prodotto dell’**Iniziativa Grandi Città** del Progetto “Valutazione delle Performance”* che si propone di individuare e definire strumenti utili al miglioramento dei sistemi di performance management nelle grandi città.

* Il Progetto Valutazione delle Performance del Dipartimento della funzione pubblica è finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON “Governance e Azioni di Sistema”, Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, ed è realizzato con la collaborazione di FormezPA.

AGENDA

- 1** Inquadramento
- 2 I Piani operativi di razionalizzazione delle partecipate delle grandi città: tendenze comuni
- 3 Elementi qualificanti e nodi critici
- 4 Evoluzione delle strategie degli Enti locali

1. INQUADRAMENTO

Premessa: i limiti normativi al ricorso alle partecipazioni in organismi esterni

- L. 248/2006 (Decreto Bersani): **limitazione** all'utilizzo delle società partecipate alla sola produzione di beni e servizi strumentali all'attività degli Enti
- L. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008): **divieto** per le Amministrazioni Pubbliche di costituire società, o assumere/mantenere partecipazioni in società, aventi per oggetto **attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali**
 - Termine originario per la dismissione: 31 dicembre 2010
 - Interpretazione estensiva (Corte dei Conti Sez. Reg. Lombardia, sentenza n.48/2008): 31 dicembre 2010 per l'avvio delle procedure di dismissione
 - Proroga del termine (L. 147/2013, Legge di Stabilità 2014): 30 aprile 2014 per l'effettiva dismissione e facoltà di recesso *ex lege*

1. INQUADRAMENTO

Premessa: alcune evidenze a supporto della necessità di “razionalizzare”

- **Piano “Cottarelli”**: indicazioni per la riorganizzazione e il riordino del sistema delle società partecipate locali
 - Organi societari (numero di consiglieri di amministrazione, compensi degli organi di gestione, elementi di competenza e indipendenza nella selezione)
 - Riduzione del numero delle società (disincentivi a creare nuove e detenere partecipate locali, agevolazione dei processi di dismissione/liquidazione)
 - Efficienza (strumenti di *benchmarking* sui livelli di efficienza; standardizzazione dei contratti di servizio)
 - Razionalizzazione delle banche dati
 - Controlli (*checks and balances*)

1. INQUADRAMENTO

Premessa: alcune evidenze a supporto della necessità di “razionalizzare” il sistema delle partecipate

- **Corte dei Conti, Sez. Autonomie** (delibera 15/2014): analisi della struttura e della performance economico-finanziaria degli organismi partecipati
 - Risultati economici: concentrazione delle perdite di esercizio nelle società partecipate al 100%, e in particolare nelle società *in house*
 - Fattori di produzione: maggiore incidenza media del costo del personale sul costo della produzione negli organismi a totale partecipazione pubblica (37,16%), rispetto al dato generale (30,11%)
- Opportunità di riconsiderare il perimetro e le modalità di intervento da parte degli Enti locali, sia con riferimento alle società strumentali che alle società di servizi pubblici locali

1. INQUADRAMENTO

Premessa: la razionalizzazione delle partecipate nell'azione di Governo

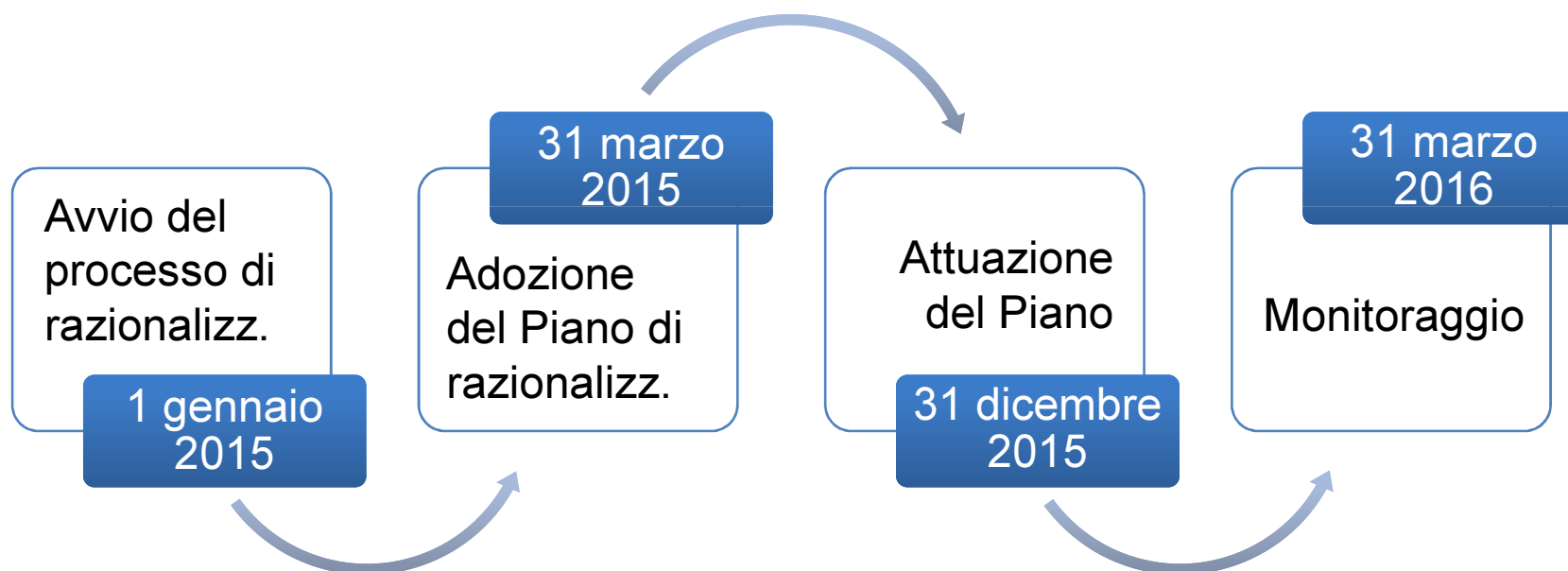
- **Disegno di legge “Madia”**

- Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle PA (art. 14)
 - ridefinizione di disciplina, condizioni e limiti per il mantenimento/assunzione delle società entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per l'amministrazione
- Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 15)
 - definizione di criteri per l'organizzazione territoriale ottimale per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica
 - introduzione di incentivi all'aggregazione delle attività secondo principi di economicità ed efficienza

1. INQUADRAMENTO

Premessa: le disposizioni della legge di stabilità e il Piano operativo di razionalizzazione

- **Legge di stabilità 2015** (l. 190/2014, art. 1 c. 609 e segg.): programma di riorganizzazione e riordino servizi pubblici locali



1. INQUADRAMENTO

Mantenimento/dismissione: quali considerazioni di convenienza?

Opportunità sul piano...

Rischi sul piano...

Coerenza e strumentalità rispetto agli obiettivi strategici?

Possibile dipendenza dai produttori nel medio termine?

STRATEGICO

Capacità produttiva adeguata a rispondere alla domanda?

Costi e tempi della riconversione del modello produttivo?

TECNICO-PRODUTTIVO

Spinta alla “liberazione” di risorse e professionalità?

Possibili resistenze? Costi e tempi del cambiamento organizzativo?

ORGANIZZATIVO

A parità di livelli qualitativi, recupero di risorse?

Piena considerazione dei costi emergenti?

ECONOMICO

AGENDA

- 1 Inquadramento
- 2 I Piani di razionalizzazione delle grandi città**
- 3 Elementi qualificanti e nodi critici
- 4 Evoluzione delle strategie degli Enti locali

2. I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE GRANDI CITTÀ

Criteria di razionalizzazione delle società partecipate



Non indispensabilità della partecipazione societaria



Numero di amministratori superiore al numero di dipendenti



Similarità o analogia con l'attività svolta da altre società partecipate



Aggregazione di società partecipate SPL di rilevanza economica per il conseguimento di economie di scala e/o di scopo



Riduzione dei costi di funzionamento

2. I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE GRANDI CITTÀ

Strumenti per l'analisi documentale

- **Contesto**
- **Adozione del documento** (adozione, trasmissione alla CdC, relazione tecnica, pubblicazione)
- **Condizioni di razionalizzazione**
- **Programmazione degli interventi**
- **Sinergie trasversali**
- **Strumenti di misurazione delle performance**
- **Profili economici**
- **Strategia di razionalizzazione**
- **Criteri prevalenti**
- **Elementi qualificanti**

2. I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE GRANDI CITTÀ

Analisi documentale

	BARI	BOLOGNA	FIRENZE	GENOVA	MILANO	NAPOLI	PALERMO	REGGIO C.	ROMA	TORINO	TRIESTE	VENEZIA
<i>Adozione del Piano</i>	✓*	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Pubblicazione del Piano</i>	✓*	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Descrizione dei precedenti interventi</i>	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
<i>Dettagliata descrizione degli interventi nella relazione tecnica</i>		✓		✓	✓		✓			✓		✓
<i>Chiara programmazione degli interventi</i>		✓	✓	✓	✓			✓				
<i>Utilizzo di indicatori a supporto delle decisioni</i>		✓	✓		✓			✓				

2. I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE GRANDI CITTÀ

Elementi emersi

▪ Adozione dei Piani

- Tendenziale adempimento alle disposizioni della legge di Stabilità
 - le eccezioni (adozione ritardata o mancata adozione/pubblicazione) sembrano da ricondurre alla natura *ordinatoria* (e non *perentoria*) dei termini

▪ Continuità con gli interventi precedenti

- Sforzo diffuso di integrazione organica del Piano nel quadro degli interventi di razionalizzazione già avviati

▪ Criteri di razionalizzazione adottati

- Prevalenza netta del criterio di “non indispensabilità della partecipazione”
 - emerge una diffusa resistenza a programmare interventi aventi ad oggetto un perimetro di non esclusiva competenza dell’Ente (es. aggregazioni)

2. I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE GRANDI CITTÀ

Elementi emersi

▪ **Tempi di attuazione**

- Forte eterogeneità nell'indicazione delle tempistiche di attuazione del Piano
 - generalmente vengono indicati tempi allineati al termine del 31 dicembre 2015; sporadicamente il processo di attuazione è declinato in un cronoprogramma

▪ **Risparmi**

- Quantificazione non sistematica dei risparmi auspicati, specialmente nei casi diversi dalla dismissione/liquidazione delle partecipazioni
 - carenza di stime sulle economie da conseguire tramite processi di aggregazione

▪ **Scenario ex-post**

- Mancanza di una chiara ed esplicita rappresentazione del quadro delle partecipate dell'Ente a valle del processo di razionalizzazione (molti interventi differiti)

AGENDA

- 1 Inquadramento
- 2 I Piani di razionalizzazione delle grandi città
- 3 Elementi qualificanti e nodi critici**
- 4 Evoluzione delle strategie degli Enti locali

3. ELEMENTI QUALIFICANTI E NODI CRITICI

Elementi qualificanti e punti di forza

- **Tensione al rispetto delle richieste della Legge di stabilità**
 - Approccio prevalente orientato a logiche di adempimento (non solo formale)
 - emerge un'interpretazione del processo in corso come opportunità di sistematizzazione degli interventi di razionalizzazione e riordino
- **Ricostruzione longitudinale del contesto**
 - Diffusa attenzione alla contestualizzazione degli interventi programmati in coerenza con quelli già avviati in passato, e più in generale con le vicende delle partecipate
 - carenza di stime sulle economie da conseguire tramite processi di aggregazione
- **Dismissione delle società non indispensabili**
 - Programmazione di numerosi interventi di dismissione/liquidazione di società prive di connotazione strategica per l'Ente, in attuazione di vincoli normativi pre-esistenti

3. ELEMENTI QUALIFICANTI E NODI CRITICI

Nodi critici e elementi di miglioramento

- **Quantificazione degli obiettivi**
 - Difficoltà di traduzione quantitativa degli obiettivi di intervento
 - “sovraccarico informativo” (es. Relazioni tecniche coincidenti con dati di bilancio)
- **Utilizzo di indicatori di performance**
 - Ricorso all’utilizzo di indicatori di performance limitato alla dimensione economico-finanziaria (laddove presenti)
 - Assenza di strumenti di monitoraggio del grado di attuazione del Piano
- **Governance e coordinamento inter-istituzionale**
 - Apparente assenza di strategie di razionalizzazione coordinate con gli interventi in capo ad altri livelli istituzionali (es. città metropolitane)
 - tempi di operatività delle città metropolitane (1 gennaio 2015)

AGENDA

- 1 Inquadramento
- 2 I Piani di razionalizzazione delle grandi città
- 3 Elementi qualificanti e nodi critici
- 4 Evoluzione delle strategie degli Enti locali**

4. EVOLUZIONE DELLE STRATEGIE DEGLI ENTI LOCALI

Punti di discussione



Natura dell'attività

Quali sono le implicazioni della ridefinizione del sistema delle partecipate degli Enti, in ragione dell'attività svolta dalle società (SPL/strumentali)?



Funzione esercitata dall'Ente

Quali sono le criticità (e le eventuali distorsioni) legate ad una diversa modulazione del peso dell'Ente in termini di quota di partecipazione (100% e in-house; >50%; <50%)?



Strategie industriali: aggregazione

Quali possono essere gli spazi, le prospettive, le condizioni di fattibilità e gli incentivi per supportare dinamiche di aggregazione delle società di SPL a rilevanza economica?



Coordinamento inter-istituzionale

Con quali strumenti è possibile garantire il coordinamento verticale dell'azione dell'Ente con livelli istituzionali diversi, nei settori in cui l'identificazione di ATO lo impone?