



PON GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA ASSE E – Capacità Istituzionale – Obiettivo Specifico 5.1



## Governare attraverso le partecipate: principi e strumenti per la razionalizzazione

Prof. Dr. Denita Cepiku  
Università di Roma Tor Vergata

*Città Metropolitane e Province: ruolo, missione istituzionale, nuove forme di governance*

Webinar 30 Settembre  
2015





# Spinte alla razionalizzazione delle partecipate

Le PA hanno storicamente sviluppato una funzione di “imprenditore” (gestore di imprese) in presenza di utilità individuale e utilità collettiva. Alcune tendenze rendono indispensabile un ripensamento di tale strumento:

- Disavanzi, bassi livelli di efficienza, scarsa qualità e insoddisfazione degli utenti sono spesso associati a interferenze politiche improprie nella gestione.
- Nuovi scenari competitivi richiedono flessibilità decisionale e dimensioni adeguate a sostenere investimenti e innovazione.
- La crisi economica e i vincoli fiscali portano a voler privatizzare le imprese con più alte prospettive di reddito.



# Prospettive d'analisi dei processi di razionalizzazione delle partecipate

## Prospettiva economica

- Tutela della concorrenza
- Indebolimento dei vincoli di finanza pubblica
- Dimensioni ottimali / economie di scala

## Prospettiva economico-aziendale

- Strategie di portafoglio (delle funzioni) dell'ente
- Meso / inter-istituzionale: strategie collaborative di sviluppo e razionalizzazione

## Prospettiva politica

- Maggiore trasparenza e controllo sociale sull'operato delle partecipate

## Prospettiva giuridica

- Autonomia decisionale in merito a rilevanza strategica
- Scarsa autonomia in alcune fattispecie
- Mancanza di sanzioni in caso di inadempimento, ma anche in caso di mero adempimento (logica formalistica)



# Il contributo della prospettiva economico-aziendale

I processi di razionalizzazione delle partecipate fanno parte della **formulazione delle strategie di funzione**:

- Selezione delle funzioni (portafoglio vincolato ed aperto; aree di bisogno).
- Definizione di nuclei di attività omogenei dal punto di vista gestionale (livello di aggregazione)
- Identificazione delle formule istituzionali più appropriate (UO interna, partenariato inter-istituzionale; contracting in; esternalizzazione, partecipata, ecc.).



# Scelta delle formule istituzionali

- Formula garantista → esigenze di imparzialità e affidabilità che richiedono elevati vincoli organizzativi e procedurali.
- Formula redistributiva → adatta a condizioni di elevata incertezza e complessità (es. agenzie, accordi interist.).
- Formula contrattuale → esternalizzazioni, appalti, concessioni.
- Formula volontarista → affidamento ad aziende non profit dietro facilitazione o erogazioni non corrispondenti a compensi di mercato; co-produzione.
- **Formula imprenditoriale → significativa autonomia strategica e gestionale.**



# La formula imprenditoriale

Il ricorso alla formula imprenditoriale è valido:

- In presenza di un potenziale rendimento economico che consenta di coprire una quota rilevante dei costi;
- Quando si mira a sviluppare il potere degli utenti e l'orientamento all'innovazione.

Il governo da parte dell'ente poggia su:

- Risultati economico-finanziari
- Valutazioni dei costi
- Indicatori di prestazione e qualità
- Valutazioni dell'utenza



# Riassetto delle funzioni e razionalizzazione delle partecipate: riferimenti normativi

- Gli enti pubblici titolari del capitale sociale devono esercitare sulle partecipate un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (art. 114 TUEL e Circ. 1727 Dipartimento politiche Comunitarie).
  - Piano strategico e piano generale di sviluppo
  - Bilanci economici di previsione pluriennale e annuale
  - Il conto consuntivo
  - Il bilancio di esercizio
  - Il report delle performance e il bilancio sociale e di sostenibilità
- L. 190/2014
- L. 56/2014



# Un possibile percorso per le province

## Fase I – Analisi preliminare

- Ricognizione delle partecipazioni detenute dalla provincia per ciascuna funzione.
- Analisi performance economico-finanziarie e sociali.

## Fase II – Trasferimento funzioni e relative partecipate

- Una volta trasferita la funzione ad un altro ente, lo stesso subentra anche nei diritti relativi alla partecipazione e deve condurre la razionalizzazione ai sensi della legge di stabilità 2015

## Fase III – Razionalizzazione delle partecipate che permangono in capo alla provincia

- Analisi della indispensabilità della partecipazione
- Nr di amministratori vs. nr dipendenti
- Similarità con oggetto altre partecipate
- Aggregazione di partecipate per lo svolgimento di SPL di rilevanza economica
- Riduzione dei costi di funzionamento





# Fase I – Analisi preliminare

- L'analisi interna su cui si basa il piano di riassetto delle funzioni (fondamentali, non fondamentali, di supporto) include anche una **ricognizione** delle partecipazioni detenute dalla provincia e delle loro performance economico-finanziarie e sociali.
- La presenza di dati è fondamentale sia per supportare e giustificare le decisioni da un punto di vista economico e sociale sia per favorire una maggiore trasparenza e controllo sociale sull'operato delle partecipate e sull'impatto del processo di razionalizzazione.



# Fase II – Trasferimento funzioni e relative partecipate

- Una volta effettuata la ricognizione preliminare nella fase I, la provincia prosegue a compiere:
  - un'analisi delle partecipate che corrisponde alle **funzioni che saranno trasferite** ad altri enti, volta a decidere la dismissione o il trasferimento di tali partecipate (tempi e ricadute economiche e sociali).
  - un'analisi approfondita delle partecipate che fanno riferimento alle **funzioni fondamentali**, volta alla razionalizzazione (si veda la fase III).
- Le valutazioni relative alla fase II si compiono in modo coerente con le strategie di sviluppo territoriale e di integrazione tra servizi (città metropolitane)



# Fase III – Razionalizzazione delle partecipate che permangono alla provincia

- A differenza dell'analisi condotta nella fase I, questa fase è volta a valutare la rilevanza di ciascuna partecipata per le finalità istituzionali dell'ente di area vasta e l'impatto che ha e avrà in termini economico-finanziari e sociali.
- Il piano di razionalizzazione delle partecipate dovrà fornire evidenza:
  - A supporto dell'interesse generale che l'attività della partecipata soddisfa;
  - Della necessità dello strumento della partecipazione vis-a-vis altre formule gestionali (internalizzazione o reperimento del servizio sul mercato).
- È fondamentale basare tali decisioni su dati (di bilancio e numero di dipendenti, ma anche su qualità o quantità dei servizi offerti dalle partecipate).



# Matrice rilevanza strategica – impatto economico-finanziario





# Decisioni di razionalizzazione basate sull'evidenza

- La mancanza di un approccio strategico alla razionalizzazione delle partecipate è sintomatica di una più generale inadeguatezza nel governo delle partecipate; governo che dovrebbe far ampio uso di dati e non solo su risultati economico-finanziari e costi, ma anche su indicatori di prestazione e qualità e valutazioni dell'utenza.



# Ostacoli alle razionalizzazioni

- Difficoltà di reperire dati sulle partecipate, dagli stessi enti titolari delle partecipazioni.
- Difficoltà di dismettere partecipazioni di società in perdita, senza un risanamento dei conti che renda attrattivo l'investimento privato.
- L'eliminazione delle partecipazioni non indispensabili si scontra con un trade-off tra tempi e massima realizzazione dalle dismissioni, in caso di disinteresse del mercato.
- Apatia nel cercare un necessario coordinamento con gli altri soci per condurre la razionalizzazione, nei casi di partecipazioni minoritarie.