



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.