

## COMUNE DI CASORATE SEMPIONE

Provincia di Varese

**OGGETTO: Regolamento dei controlli sulle partecipate e/o controllate.**

### 1. Premessa

Negli ultimi tempi norme e giurisprudenza della Corte dei Conti richiamano in maniera sempre più puntuale ed incisiva il problema del controllo delle partecipate. La Corte, in particolare, ha intensificato la propria azione ed ha risolto il difficile, non chiaro rapporto fra pubblico e privato, ritenendo che anche il controllo delle Società per azioni a capitale misto dovesse ricadere fra le proprie competenze.<sup>1</sup>

### 2. Principi di riferimento: le nuove norme

L'Atto Camera n. 3118, presentato al Senato il 13 gennaio 2010 ed assegnato il 26 gennaio 2010 concerne l' "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati". In tale disegno di legge - che si può dire evidenzi tutto il problema - viene integrato l'art. 147 del TUEL sui controlli interni con uno specifico art. 147 quater che, in merito all'argomento di interesse, appare chiaro ed esaustivo: "l'Ente locale definisce (...) un sistema di controlli sulle società partecipate (...). Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili. (...) l'Amministrazione definisce preventivamente (...) gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi, ed organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari fra Ente proprietario e società, la situazione contabile, gestionale e

---

<sup>1</sup> Bisogna tener conto che, anche nel quadro della variazione del Titolo V della Costituzione, una inadeguata o assente politica dei controlli da parte degli Enti locali sulle partecipate di rispettiva competenza potrebbe evidenziare un *fumus* di responsabilità penale

organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. (...) effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico – finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente (...)"

Importante anche il Disegno di legge approvato dal Governo il 1° marzo 2010: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione".

### **Principi di riferimento: la giurisprudenza**

Fin dal 1999 la Corte di Giustizia, nella sentenza Teckal del 18 novembre, ha precisato che l'Ente committente deve esercitare sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

In merito le valutazioni del Consiglio di Stato sono pienamente conformi, posto che dallo stesso è stato precisato come l'Ente pubblico debba "esercitare la più totale ingerenza e controllo sulla gestione, nonché sull'andamento economico – finanziario" delle partecipate " analogamente a quanto avrebbe potuto fare con un Settore gestito direttamente" (sez. IV, 25 gennaio 2005 n. 168).

Concetto che il Consiglio aveva già chiarito nell'ordinanza n. 2316 del 22 aprile 2004, precisando come l'Amministrazione debba "esercitare (...) un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che in concreto costituisce parte della stessa Amministrazione, con la quale viene a trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria e organizzativa"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Il complesso degli elementi di cui si dovrebbe tener conto per quanto concerne sia la partecipata che le modalità di controllo. Pertanto si può affermare che gli elementi, nel complesso, potrebbero essere: denominazione, forma giuridica, codice fiscale, data della sua costituzione, destinatari del Settore ad essa affidato, tipologia del contratto o della convenzione, numero dei componenti dell'organo amministrativo, numero degli amministratori, ammontare del compenso globale dell'organo amministrativo, numero di partecipazioni, capitale sociale, quota

In definitiva si può affermare che, comunque vengano poste in essere le attività o siano gestiti i servizi (appalto ecc.), responsabile è il Comune, che deve effettuare i necessari controlli facendoli risultare anche dalla documentazione prevista, in particolare dal PRO.

### **Analisi particolare**

Le Società partecipate e/o controllate possono dividersi genericamente in tre tipologie, in relazione all'entità della partecipazione:

- quelle nel cui Consiglio di Amministrazione vi è un rappresentante del Comune,
- quelle la cui partecipazione è al 100% (con una Commissione di Controllo e Coordinamento),
- tutte le altre, con una partecipazione più o meno limitata,

in ottemperanza agli obblighi istituzionali e per non incorrere nelle comprensibili responsabilità amministrative e/o penali conseguenti ad eventuali inadempienze rilevabili dalla Procura della Repubblica, dalla Corte dei conti o dalla Ragioneria Centrale dello Stato, bisogna:

- assegnare a ciascun Settore il compito di seguire l'attività delle partecipate aventi finalità simili alle proprie funzioni istituzionali, inserendo tale compito fra le finalità di competenza previste dalla Relazione previsionale e programmatica e fra gli obiettivi del proprio Piano delle Risorse e degli Obiettivi - PRO – (nello specchio allegato bisogna definire la suddivisione delle rispettive responsabilità);
- integrare, intensificare e, comunque, migliorare i rapporti con le Società partecipate, chiedendo: gli aggiornamenti periodici dell'andamento gestionale / amministrativo; la determinazione dei rispettivi standard; la definizione dei livelli di qualità dei servizi ed una completa documentazione a premessa

---

percentuale di capitale sociale posseduta dall'Comune, valore delle partecipazioni, quota percentuale di capitale sociale posseduta da altri Enti pubblici, quota percentuale di capitale sociale posseduta da soci privati, patrimonio netto, differenza fra valore e costi di produzione, risultato dell'esercizio, totale degli utili accertati trasferiti all'Comune, tipologia dei controlli.

dell'approvazione dei bilanci al fine di mettere il Comune nella condizione di svolgere effettivamente l'attività di controllo prevista;

- precisare – nel caso in cui più Enti pubblici abbiano quote di proprietà di una o più partecipate - che è necessario perseguire un controllo integrato e comune delle partecipate stesse, definendo idonee politiche di gestione, con riunioni preventive da tenere soprattutto nei casi in cui la partecipazione degli Enti è estremamente frazionata, al fine di perseguire, soprattutto nei casi più importanti, politiche - e relativi controlli – condivisi e comuni;
- verificare l'andamento e la validità dei controlli stessi e delle connesse politiche in occasione delle valutazioni e in sede di controllo di gestione e di controllo strategico.

### **La regolamentazione**

In merito due sono gli elementi da regolamentare:

- l'analisi di insieme della problematica: specchi di sintesi: in Allegato A;
- le modalità dei controlli: in Allegato B.

**Allegato A)**  
**OGGETTO: Specchio di sintesi delle partecipate e controllate.**

Partecipata/ Controllata	Partecipate e Controllate					
	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata
Denominazione						
Tipo di Società <sup>3</sup>						
Codice Fiscale						
Data di costituzione						
Tipo di Settore <sup>4</sup>						
Destinatari del Settore <sup>5</sup>						
Tipo di rapporto con i <sup>6</sup>						
Tipologia del controllo						
N. partecipazioni detenute						
Quota capitale sociale						
Valore partecipazione in %						
Quote altri enti pubblici						
Quote enti privati						

<sup>3</sup> Esempio: SpA, Srl, ...

<sup>4</sup> Esempio: Servizi, Trasporti, ...

<sup>5</sup> Esempio: Cittadini, Imprese, Anziani, Bambini, ....

<sup>6</sup> Esempio: Convenzione annuale, ....

	Partecipate e Controllate					
Partecipata/ Controllata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata
Denominazione						
Utile 2009 (+) Deficit 2009 (-)						
Standard qualitativi e quantitativi più importanti						
Rispetto dei vincoli di finanza pubblica						
Livello dei controlli sulla qualità dei servizi (in relazione alla rilevazione della soddisfazione dell'utenza, di un'ideonea gestione dei reclami e di una valida comunicazione con i cittadini)						
Responsabile dell'organizzazione del supporto ai controlli						
Posizioni organizzativa responsabile dei pareri in ordine ai controlli						
Note - L'analisi degli standard qualitativi e quantitativi, del rispetto dei vincoli di finanza e dei controlli sulla qualità verranno inseriti dopo aver effettuato la valutazione degli elementi che saranno richiesti agli enti interessati						

Partecipata/ Controllata	Partecipate e Controllate					
	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata
Denominazione						
Tipo di Società <sup>7</sup>						
Codice Fiscale						
Data di costituzione						
Tipo di Settore <sup>8</sup>						
Destinatari del Settore <sup>9</sup>						
Tipo di rapporto con il Comune <sup>10</sup>						
Tipologia del controllo						
N. partecipazioni detenute						
Quota capitale sociale						
Valore partecipazione in %						
Quote altri enti pubblici						
Quote enti privati						

<sup>7</sup> Esempio: SpA, Srl, ...

<sup>8</sup> Esempio: Servizi, Trasporti, ...

<sup>9</sup> Esempio: Cittadini, Imprese, Anziani, Bambini, ....

<sup>10</sup> Esempio: Convenzione annuale, ....

	Partecipate e Controllate					
Partecipata/ Controllata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata	Partecipata
Denominazione						
Utile 2009 (+)						
Deficit 2009 (-)						
Standard qualitativi e quantitativi più importanti						
Rispetto dei vincoli di finanza pubblica						
Livello dei controlli sulla qualità dei servizi (in relazione alla rilevazione della soddisfazione dell'utenza, di un'ideonea gestione dei reclami e di una valida comunicazione con i cittadini)						
Responsabile dell'organizzazione del supporto ai controlli						
Posizione organizzativa responsabile dei pareri in ordine ai controlli						
Note - L'analisi degli standard qualitativi e quantitativi, del rispetto dei vincoli di finanza e dei controlli sulla qualità verranno inseriti dopo aver effettuato la valutazione degli elementi che saranno richiesti agli enti interessati						



**OGGETTO. Modalità di controllo sulle società partecipate.**

1. I controlli sono esercitati dalle Posizioni organizzative<sup>11</sup> designate, che ne sono responsabili nei confronti del Segretario e della Giunta.
2. La designazione viene effettuata prevalentemente in relazione alla omogeneità fra le finalità di ciascuna Società ed i compiti del Settore gestito dalla Posizioni organizzativa.
3. In sede di redazione del PRO la Giunta definisce gli obiettivi che evidenziano la politica del Comune nei confronti della programmazione e gestione delle singole partecipate e condivide con il Segretario e con ciascuna Posizione organizzativa designata le modalità di controllo in termini di indicatori temporali, quantitativi e qualitativi.
4. In particolare vanno approfonditi i rapporti finanziari, la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi ed il rispetto delle norme.
5. Il monitoraggio è semestrale e tende a definire gli scostamenti rispetto agli indicatori previsti per ciascun obiettivo.
6. In occasione delle Assemblee delle Società ciascuna Posizione organizzativa designata acquisisce le bozze dei bilanci, le relazioni ecc.. Appena queste sono disponibili compila, con l'eventuale apporto del Responsabile de Settore Servizi Generali e finanziari, un appunto da sottoporre alla Giunta. Questa valuta il problema, dando i mandati conseguenti a chi rappresenta il Comune nell'Assemblea. Al termine il Responsabile designato completa la pratica riportando le informazioni che ha riferito alla Giunta, in ordine alle determinazioni dell'Assemblea.
7. In caso di partecipazioni al 100%, oltre ai controlli della Posizione organizzativa designata, viene nominata una Commissione di Coordinamento e di Controllo sia di carattere contabile che gestionale, la cui attività fa riferimento al Segretario ed alla Giunta.
8. Analogamente vengono controllate le partecipate di minori entità. In questo caso il Comune deve dimostrare, accordandosi con gli altri, eventuali, soggetti pubblici:
  - di avere e di esercitare una politica in ordine a ciascuna partecipata,

---

<sup>11</sup> Trattasi dei Posizioni organizzative o, in loro mancanza, delle Posizioni organizzative responsabili dei Settori.

- di tendere ad intese ed accordi con gli altri soggetti al fine di creare una maggioranza o una significativa minoranza che possano, rispettivamente, imporre la politica gestionale che il Comune ritiene valida ed opportuna, o creare un significativo elemento di sostegno alla politica stessa.
9. Tutti gli obiettivi connessi ai rapporti con le partecipate devono essere inseriti nel PRO.