

Proposte di politica Radicale per Enti locali e Regioni

di Valerio Federico, Andrea Granata e Alessandro Massari* (ottobre 2012)

L'obiettivo di queste proposte è di indicare adeguati strumenti di trasparenza, efficienza ed economicità nella gestione di Enti locali e Regioni, e di favorire la promozione di un assetto concorrenziale nell'offerta di servizi. Adeguate infrastrutture giuridiche, capaci di favorire trasparenza e controlli efficaci e nello stesso tempo concorrenza e merito, sono l'unico mezzo utile al cittadino, tra un'elezione e l'altra, per esercitare effettivamente quella sovranità popolare dal basso promossa dalla Costituzione.

I recenti e numerosi scandali che hanno riguardato le amministrazioni nascono in gran parte da un sistema di controlli di natura meramente formale che si è dimostrato inadeguato, ciò rende necessaria la predisposizione di strumenti di controllo legati ai risultati gestionali e alla qualità dei servizi.

È emblematico come tutti gli esecutivi che si sono alternati negli ultimi anni alla guida del paese abbiano sempre indicato tra gli obiettivi prioritari la riduzione della spesa e del debito pubblico nonché la riduzione della pressione fiscale. L'esito è noto e i numeri si accompagnano a una consapevolezza crescente in merito all'inadeguatezza dei sistemi di governance del paese e delle logiche e degli strumenti usati per la definizione e attuazione delle politiche economiche.

I tagli e i vincoli di bilancio sono troppo spesso posti su singole voci anziché su aree di risultato, espressione di una forma di controllo centralistico che appare irrazionale dal momento che si accompagna a una palese irresponsabilità finanziaria come i fatti dimostrano. Chi spende non risponde del livello complessivo di tassazione e chi produce servizi si vede bloccata l'azione nella forma dei tetti di spesa.

È urgente far uscire l'Italia dal soffocante controllo partitocratico di società partecipate che sono al servizio non tanto dei cittadini, quanto delle clientele politiche ed economiche.

Proponiamo un'Anagrafe pubblica delle attività economiche degli Enti Locali e delle Regioni e la dismissione o l'affidamento tramite gara di molte di queste. Se le amministrazioni locali tenessero conto della reale situazione dei debiti che indirettamente hanno attraverso le loro società partecipate molte sarebbero in dissesto finanziario; il ricorso alla costituzione di un gran numero di società partecipate è diventato una reazione patologica per eludere un patto di stabilità pensato una logica di governo accentratrice.

Proponiamo un intervento sui conflitti d'interesse tra finanza ed Enti locali.

*Il Governo Monti ha finalmente reso obbligatorio il bilancio consolidato - bilancio che comprende i conti delle società partecipate - per gli Enti Locali; il Congresso di Radicali Italiani nel novembre 2011 ha chiesto questo provvedimento e nel maggio di quest'anno Marco Beltrandi con gli altri deputati Radicali ha depositato una proposta di legge con il medesimo obiettivo. **Ora chiediamo che anche le Regioni adottino il bilancio consolidato.***

1. Chiediamo che vengano dismesse autonomamente per decisione degli Enti Locali e delle Regioni le società controllate a rilevanza economica che non si occupino di servizi pubblici essenziali di interesse generale, così come le quote di partecipazione di minoranza detenute in queste società. Proponiamo che il ricavato sia utilizzato in primis al fine di ridurre le imposte locali e regionali ai cittadini meno abbienti.

Nel caso queste società gestiscano infrastrutture di proprietà dell'Ente Locale o della Regione, le infrastrutture stesse dovranno essere o vendute o date in gestione tramite gara a evidenza pubblica.

Proponiamo alle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, di predisporre un piano pluriennale di dismissioni delle società.

Nei casi di Regioni ed Enti Locali che si trovino in una situazione debitoria già critica, le risorse disponibili a seguito delle dismissioni dovranno essere impiegate per ridurre l'esposizione debitoria con un beneficio anche per il debito pubblico nazionale¹.

¹ Gli enti in disavanzo sono tenuti per legge a ridurre progressivamente il deficit, in tale quadro sono già previste misure finalizzate al contenimento della dinamica dello stock di debito

Le alienazioni che proponiamo non dovranno consistere in un generico "far cassa", le somme introitate dall'Ente dovranno avere un preventivo vincolo di destinazione, dalla riduzione del debito a, dove possibile, sgravi fiscali o destinazioni specifiche come, ad esempio, la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica e interventi di conversione ambientale.

Proponiamo di utilizzare i proventi delle cessioni allo scopo di (1) ridurre l'addizionale IRPEF comunale là dove è stata aumentata (2) di finanziare un aumento del fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, di durata biennale, alimentato con le entrate derivanti dalla compartecipazione provinciale all'Irpef - la finalità del fondo è quella di assicurare un equilibrio territoriale nell'autonomia di entrata delle province (3) aumentare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e alle prestazioni (LEP), che concernono i settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale in ambito regionale. E' evidente che la proposta dovrà essere adattata alle esigenze di ogni ente territoriale, individuando, di volta in volta, quale sarà la tassa, l'imposta, il contributo più utile da diminuire.

Proponiamo, a seguito di dismissioni di società o di affidamenti di servizi tramite gara, l'istituzione di sistemi di buoni/voucher per le fasce più deboli della popolazione fornendo loro servizi di welfare di prossimità, misure di sostegno alla povertà. Proponiamo inoltre, a mò di esempio, buoni per la pratica sportiva gratuita o per la partecipazione ad attività culturali per i cittadini di fascia di reddito più bassa.

Il 37,6% degli organismi partecipati dagli Enti Locali si occupa di Servizi Pubblici Locali (SPL) (ambiente e rifiuti, acqua, trasporti locali, energia e servizi sociali e assistenziali).

Il 62,4% svolge attività riconducibili ad altri servizi non assoggettate ad obblighi di servizio pubblico e, quindi, collocabili sul mercato con rare eccezioni (infrastrutture, servizi alle imprese, attività culturali, attività sportive, sviluppo turistico, attività professionali scientifiche e tecniche, agricoltura silvicoltura e pesca, farmacie, attività finanziarie, assicurative e immobiliari, edilizia residenziale, non residenziale, urbanizzazione, informazione, comunicazione e editoria, industria, ristorazione, estrazione di minerali, istruzione, e teatri lirici, casinò, campeggi)².

I debiti delle società a partecipazione pubblica (degli Enti Locali N.d.R.) in Italia ammontano a circa 45 miliardi³.

Il 30% del debito delle società partecipate dagli Enti locali è attribuito dalla Corte dei conti alle società che non si occupano di Servizi Pubblici Locali (SPL)⁴.

Il 60 % delle perdite si riscontra nelle società partecipate dagli Enti locali che esercitano attività diverse dai SPL⁵.

2. Proponiamo una disciplina di attuazione degli obblighi contabili e di trasparenza a carico di Enti Locali, Regioni e società da essi partecipate.

Chiediamo inoltre che le amministrazioni centrali ripensino a forme di rendicontazione verso i cittadini chiare e trasparenti che oggi non hanno; avendo esse il 56% dei dipendenti pubblici e contribuendo alla formazione del 70% della spesa pubblica gli si chiede che definiscano un programma di dismissioni di un patrimonio pubblico attualmente sovradimensionato alle esigenze - da destinarsi a un fondo per la riduzione del debito pubblico - e che predispongano un piano di riduzione delle loro spese.

Chiediamo che Enti Locali e Regioni:

- a) **rendano pubblico, nel loro sito web, un piano esecutivo di gestione che comprenda precisi obiettivi annuali per le società partecipate e predispongano una raccolta di dati utili a comparare le diverse gestioni, dati anche questi da pubblicare nel sito istituzionale**
- b) **rendano pubblici nel sito web gli elenchi di tutte le società appaltanti e subappaltanti vincitrici di gare**

² Unioncamere, Le partecipate dagli enti locali, 2009, i cui dati sono sostanzialmente confermati dal Rapporto Corte dei Conti 2012 cit. secondo cui il 35% delle società partecipate dagli enti locali eroga SPL, principalmente a rete(..). Le categorie riprese in queste proposte per definire le tipologie di Servizio Pubblici Locale corrispondono a quelle utilizzate dall'ANCI, dalla Corte dei Conti e da Unioncamere

³ ItaliaOggi, 19/10/2012 "Partecipate indebitate per 45 mld" di Massimo Venturato che riprende un intervento del 12 ottobre di Salvatore Bilardo, ispettore capo del ministero dell'Economia

⁴ Corte dei conti, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2012

⁵ Corte dei conti, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2012

c) **rendano pubblici nel sito web tutti gli affidamenti diretti⁶ e le società che ne hanno beneficiato indicando gli organi pubblici che lo hanno stabilito/consentito in deroga alla ordinaria disciplina comunitaria**

d) **prevedano nei contratti di servizio che ogni società controllata, su un proprio sito web, renda consultabili:**

1. **L'ultimo Bilancio disponibile**
2. **La Relazione dell'Organo di Controllo (o Collegio Sindacale)**
3. **La Relazione degli amministratori sulla gestione**
4. **La Nota integrativa al bilancio**
5. **Lo Statuto**
6. **CV e retribuzione di amministratori e dei membri dell'Organo di Controllo o Collegio Sindacale**
7. **Il contratto di servizio**
8. **Il Bilancio preventivo**
9. **L'elenco di tutte le società appaltanti e subappaltanti vincitrici di gare (indette dalla società controllata)**
10. **L'elenco di tutti gli eventuali affidamenti diretti**

e) **Proponiamo che la Giunta di Ente locale o Regione approvi un parere di indirizzo sul bilancio preventivo delle società partecipate, prima che questo sia eventualmente approvato dagli organi decisionali della società, parere che dovrà essere pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione pubblica**

Per tutte le società partecipate che operano in mercati concorrenziali si preveda l'obbligo di pubblicazione sul sito solo per le informazioni indicate ai punti 1, 2, 3, 4 e 5

Tutti i dati pubblicati *online* dovranno essere resi disponibili in formato "aperto".

f) **recepiscano alcuni principi del Dlgs.n.150/2009⁷ nei contratti di servizio delle società partecipate. Chiediamo la pubblicazione sui siti delle società di informazioni relative (1) alle performance del servizio (2) al grado di soddisfazione degli utenti (3) all'utilizzo delle risorse. Chiediamo infine che la permanenza in carica degli amministratori sia legata al raggiungimento degli obiettivi fissati.**

Attraverso lo strumento del contratto di servizio l'ente locale può vincolare ai principi e alle prescrizioni contenute nel Dlgs.n.150/2009 sia le società in house, sia le società miste sia le società a capitale privato che gestiscono servizi pubblici.

g) **che i contratti di servizio prevedano che su tutti i documenti commerciali, fiscali e simili (fatture, scontrini, etc.) resi in cambio della prestazione emessi dalle società che forniscono servizi pubblici sia chiaramente visibile la percentuale del costo del servizio che è stata coperta mediante la tariffa (tassa pagata dal consumatore effettivo) e di quella (eventualmente) coperta con la fiscalità generale (imposta pagata da tutti, anche da chi non usufruisce del servizio). La stessa informazione dovrà essere prevista sui siti istituzionali delle aziende che gestiscono i servizi.**

h) **Istituiscono l'Anagrafe pubblica dei Nominati**

Il governo, con il decreto legge 174 del 2012, ha finalmente fatto propria la proposta Radicale di Anagrafe Pubblica degli Eletti e dei Nominati lanciata nel 2008, ma limitandosi alle informazioni sugli Eletti. Riproponiamo dunque, oggi, l'Anagrafe Pubblica dei Nominati. Entro un termine certo, dovranno essere disponibili e facilmente consultabili i dati di nominati a cariche apicali di uffici direttamente o indirettamente rispondenti a regione, province e comuni, comprese le cariche apicali in società a vario titolo partecipate o controllate dall'Ente pubblico, sui siti di Enti Locali e Regioni.

Dati di obbligatoria pubblicazione per gli eletti da estendere anche ai nominati:

la previsione di una dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, sul sito internet recante: - i dati di reddito e di patrimonio con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; - i beni immobili e mobili registrati posseduti; - le partecipazioni in società quotate e non quotate; - la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, sicav o intestazioni fiduciarie - la previsione di sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza.

⁶ senza gara d'appalto, non a evidenza pubblica

⁷ precisati anche nella DELIBERA N. 105/2010 - Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)

3. Chiediamo che le Regioni adottino il bilancio consolidato e che in tempi brevissimi il Governo predisponga gli strumenti tecnici per consentire l'omogeneizzazione delle contabilità degli Enti Locali e delle società partecipate.

I Radicali da un anno chiedono la compilazione di un conto consolidato da parte di Enti Locali e Regioni per tutte le attività e passività interne ed esterne. Il Governo Monti ha finalmente reso obbligatorio il bilancio consolidato per gli Enti Locali, si tratta ora di predisporre gli strumenti tecnici per rendere attuabile il provvedimento. Le Regioni potranno adottare il bilancio consolidato solo con una decisione autonoma.

Il decimo Congresso di Radicali Italiani (novembre 2011) ha approvato una mozione particolare (Federico V.- Granata A.) che prevede di rendere obbligatoria da parte degli Enti locali e delle Regioni la redazione del bilancio consolidato.

Alla Camera dei deputati il Radicale Marco Beltrandi ha depositato, congiuntamente a tutti i parlamentari Radicali, una proposta di legge che mira a introdurre sin da subito l'obbligo di redazione del bilancio consolidato per tutti gli enti locali e le regioni.

4. Per garantire un'effettiva indipendenza della politica dagli interessi economico-finanziari dei soggetti privati e pubblici, per liberare le attività produttive di beni e servizi dalla cappa corporativa che soffoca il Paese e per evitare dunque potenziali conflitti d'interesse, proponiamo:

- a) che Enti Locali e Regioni prevedano l'incompatibilità tra il ruolo di Assessore e l'appartenenza a CdA, Consigli d'indirizzo o ruoli dirigenziali di Banche, Fondazioni bancarie e imprese partecipate da Comunità montane, Comuni, Province, Regioni e Ministeri (o qualora presenti che si dimettano). Per i Consiglieri comunali, provinciali e regionali che non vengano nominati nel CdA o in ruoli dirigenziali di qualunque impresa partecipata (da Comunità montane, Comuni, Province, Regioni o Ministeri) o Fondazione bancaria
- b) che per nomine spettanti al Comune non vengano indicate persone presenti nei CdA o in ruoli dirigenziali di Banche, Fondazioni bancarie e di imprese partecipate da soggetti pubblici (o qualora presenti che si dimettano)
- c) il ripristino delle incompatibilità non più in vigore a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.199 / 2012⁸

Enti Locali e Regioni possono adottare autonomamente le incompatibilità.

* Valerio Federico e Alessandro Massari sono membri della Direzione Nazionale di Radicali Italiani, Andrea Granata è membro del Comitato Nazionale di Radicali Italiani.

Per informazioni scrivere a valeriofederico@hotmail.com (335-8256736)

8A seguito del ricorso proposto da sei Regioni, la Corte Costituzionale, nell'interpretare la normativa di risulta successiva all'abrogazione referendaria (11 e 12 giugno 2011), con la sentenza n. 199, del 20 luglio 2012, ha ritenuto incostituzionale l'intero art.4 del D.L. n.138 del 2011 perché in contrasto con l'esito del referendum.

Ne è derivato che tutte le norme che stabilivano il regime delle incompatibilità siano rimaste coinvolte nella declaratoria di incostituzionalità. In particolare il D.L.n.13872011 prevedeva che:

1. *Gli amministratori, i dirigenti e i responsabili degli uffici o dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti. Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali. Alle società quotate nei mercati regolamentati si applica la disciplina definita dagli organismi di controllo competenti.*

2. *Il divieto di cui al comma 19 opera anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado dei soggetti indicati allo stesso comma, nonché nei confronti di coloro che prestano, o hanno prestato nel triennio precedente, a qualsiasi titolo attività di consulenza o collaborazione in favore degli enti locali o dei soggetti che hanno affidato la gestione del servizio pubblico locale.*

3. *Non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'articolo 77 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.*

4. *I componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali non devono aver svolto né svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio di cui si tratta.*

5. *Coloro che hanno rivestito, nel biennio precedente, la carica di amministratore locale, di cui al comma 21, non possono essere nominati componenti della commissione di gara relativamente a servizi pubblici locali da affidare da parte del medesimo ente locale.*

6. *Sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di componenti di commissioni di gara, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.*

7. *Si applicano ai componenti delle commissioni di gara le cause di astensione previste dall'articolo 51 del codice di procedura civile.*

8. *Nell'ipotesi in cui alla gara concorre una società partecipata dall'ente locale che la indice, i componenti della commissione di gara non possono essere né dipendenti né amministratori dell'ente locale stesso.*

ALLEGATO

Alcuni esempi di organismi partecipati da Enti Locali o Regioni che non svolgono obblighi di servizio pubblico:

Il Comune di Venezia partecipa: con il 100% a Casino' Municipale di Venezia S.p.A. - La gestione della Casa da Gioco di Venezia e con l'11% a VE.LA. S.p.A. - Distribuzione e vendita di titoli di viaggio in genere, biglietti e/o carte elettroniche che consentono l'accesso a servizi pubblici e privati quali musei, istituzioni culturali, spettacoli ed eventi sportivi.

Regione Lombardia controlla al 100% la società in house (servizio affidato senza gara) Lombardia Informatica SpA, identica procedura è avvenuta in Regione Liguria con Datasiel.

Finlombarda, la finanziaria detenuta al 100% da Regione Lombardia partecipa a SKIAREA VALCHIAVENNA S.p.A. - Stazione sciistica.

Il Comune di Jesolo controlla con il 51% Jesolo Turismo S.p.A. che, tra l'altro, si occupa di gestire dei campeggi e servizi di allestimento e manutenzione dei pontili sull'arenile

Il Comune di Milano controlla il 100% di Milano Sport - gestione di piscine e impianti sportivi - e di Milano Ristorazione - gestione del Servizio di Refezione Scolastica per le scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di primo grado e i nidi d'infanzia e la preparazione dei pasti per case di riposo per anziani, centri di prima accoglienza e le scuole private convenzionate.

Regione Lazio controlla al 100% Lazio Service che è di fatto, tra l'altro, una società di lavoro temporaneo. Sempre Regione Lazio partecipa indirettamente in Banca Impresa Lazio SpA (al 40% della regionale Sviluppo Lazio) insieme alle più grandi banche italiane e Enoteca Regionale Srl che è partecipata al 52,5% dall'ARSIAL (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Agricoltura nel Lazio).