



Prot. Nr. 7.1/16.00/ 392546/Dr. MM-1

Bozen / Bolzano, 29.06.2010

Mitteilung erfolgt nur mittels e-mail
comunicazione avviene solo via e-mail

AN DIE FRAUEN UND HERREN

BÜRGERMEISTER DER GEMEINDEN
DER AUTONOMEN PROVINZ BOZEN

U.Z.KTN.

AN DEN

HERRN PRÄSIDENTEN DES SÜDTIROLER
GEMEINDENVERBANDESHERRN PRÄSIDENTEN DER NATIONALEN
VEREINIGUNG DER RECHNUNGSPRÜFER
SEKTION SÜDTIROL

ALLE SIGNORE ED AI SIGNORI

SINDACI DEI COMUNI
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

E P.C.

AL

SIGNOR PRESIDENTE DEL CONSORZIO DEI
COMUNISIGNOR PRESIDENTE DELL'ANCREL CLUB DEI
REVISORI CONTABILI
SEZIONE ALTO ADIGE**Mitteilung Nr. 19/Abt. 7**

**Bericht des Rechnungshofes betreffend
die Kontrolle über „die Aufsichtstätigkeit
der Autonomen Provinz Bozen über die
Organismen, an denen die Lokal-
körperschaften beteiligt sind“**

**(Beschluss der Kontrollsektion Bozen Nr.
6/2008) – Mitteilung Nr. 14/Abt. 7/2008**

Die Kontrollsektion des Rechnungshofes von Bozen hat in Anlehnung an die analoge Untersuchung auf Staatsebene die Untersuchung über die Aufsichtstätigkeit der Autonomen Provinz Bozen über die Organismen, an welchen die Lokalkörperschaften beteiligt sind, abgeschlossen.

In ihrem Abschlussbericht hat sie einige Schwachpunkte im Verwaltungssystem der Gemeinden hervorgehoben.

Durch die Vorlage des Berichtes durch den

Comunicazione n. 19/Rip. 7

**Rapporto della Corte dei Conti riguardante
il Controllo sulla gestione del "L'attività di
vigilanza della Provincia autonoma di
Bolzano sugli organismi partecipati dagli
enti locali"**

**(delibera della Sezione di controllo di
Bolzano n. 6/2008) – Comunicazione n.
14/Rip.7/2008**

La Sezione di controllo della Corte dei Conti di Bolzano ha concluso l'indagine inerente l'attività di vigilanza della Provincia autonoma di Bolzano sugli organismi partecipati dagli enti locali, attenendosi ad un'indagine analoga su piano statale.

Nel suo referto finale la Sezione di controllo di Bolzano ha rilevato alcuni punti deboli nel sistema amministrativo dei Comuni.

In seguito alla presentazione del referto da



Rechnungshof sieht sich die Abteilung verpflichtet (siehe Mitteilung Nr. 24/2009 betreffend die Rechnungsprüfer) auch die Ergebnisse und Forderungen des Rechnungshofes in dieser Mitteilung zusammen zu fassen.

Beteiligung und Gründung von Gesellschaften zur Führung örtlich öffentlicher Dienste im Allgemeinen

Angeichts der Vielfältigkeit und Heterogenität der Gesellschaftszwecke und der Präsenz von Gesellschaften, an welchen die Lokalkörperschaften beteiligt sind und welche ähnliche Tätigkeiten ausüben, erscheint es als angemessen, dass die Verwaltungs- und Kontrollorgane eine **sorgfältige Analyse der Gründe für die Anwendung des Gesellschaftsmodells** durchführen. Die Analyse soll auf eine rigorose Analyse der **Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit** fußen, welche zu Entscheidungen führt, die Vorteile nicht nur wirtschaftlicher Natur, sondern auch für die Gemeinschaft ermöglichen. Die Beurteilung soll besonders komplex sein, und auf jede Tätigkeit ausgeweitet werden, welche im Gesellschaftszweck vorgesehen ist. Die Bewertung hat in Bezug auf jeden einzelnen Gesellschaftszweck zu erfolgen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Gesellschaften mit öffentlichem Kapital einerseits zwar in struktureller Hinsicht von den Bestimmungen des Zivilrechts geregelt werden, andererseits aber aufgrund ihrer Funktion im Rahmen der öffentlichen Dienste, welche eigentlich der Gemeinde obliegen, auszuführen, stark von den Bestimmungen öffentlichen Rechts beeinflusst werden, zum Zwecke das Verhältnis Körperschaft/Gesellschaft zu optimieren.

Abschluss von Betreiberverträgen und die Einrichtung qualifizierter Kontrollstrukturen

Gemäß Artikel 68 Absatz 9 des D.P.Reg. vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L schließen die Gemeinden mit den Rechtssubjekten, denen die Führung von Diensten anvertraut wurde, Dienstleistungsverträge ab.

parte della Corte dei Conti la Ripartizione scrivente si vede obbligata (vedi comunicazione n. 24/2009 riguardante i revisori contabili) di sintetizzare i risultati e le pretese della Corte dei Conti in questa comunicazione.

Partecipazione e costituzione di società per la gestione di servizi pubblici locali in generale

Alla luce della riscontrata ampiezza ed eterogeneità degli oggetti sociali e della presenza di società partecipate dagli enti locali e che svolgono attività affini, pare opportuno da parte degli organi amministrativi e di controllo, **un'attenta analisi delle ragioni circa il ricorso al modello societario**, da basare su rigorose analisi di **economicità, efficienza ed efficacia**, che portino alla assunzione consapevole di decisioni in grado di assicurare vantaggi, non solo di natura economica, ma anche per collettività. La valutazione deve essere particolarmente complessa, in quanto risulta necessario estendere la valutazione con riferimento a ciascuna delle attività previste nell'oggetto sociale.

Si fa presente che la società pubblica, se da un punto di vista strutturale resta disciplinata dalle norme di diritto comune, dall'altro la funzione che detta società è chiamata ad assolvere, nell'ambito di servizi pubblici facenti capo agli enti locali, determina una forte interferenza delle normative pubblicistiche, al fine di rendere ottimale il rapporto ente/società, in conformità alle disposizioni comunitarie.

Conclusione di contratti di servizio e l'istituzione di strutture qualificate di controllo

Ai sensi dell'articolo 68, comma 9 DPRReg. 1 febbraio 2005 n. 3/L i comuni concludono contratti di servizio con i soggetti cui è affidata la gestione di pubblici servizi.



Im Spezifischen wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Gemeinden dringend im Sinne des Artikels 68 Absatz 12 des D.P.Reg. vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L qualifizierte Kontrollstrukturen einzurichten haben.

Angesichts der Tatsache, dass die örtlichen Verwaltungen des Öfteren für die Ausübung von öffentlichen Diensten auf private Organisationsmodelle zurückgreifen, unterstreicht der Rechnungshof die Wichtigkeit, dass eigene **interne, spezifisch qualifizierte Strukturen Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten** über die öffentlichen örtlichen Dienste, welche von externen Organismen angeboten werden, ausüben.

Dies scheint angesichts von den innerhalb der Lokalkörperschaften fehlenden einheitlichen Verhaltensregeln, nach denen die Gesellschaften nach einem homogenen und artikulierten System organisiert werden sollten, daher besonders angebracht. Diese Verhaltensregeln sollten dazu dienen, bestmöglichst den Ausgleich zwischen den internen Einflüssen der Gesellschaft und den Interessen des öffentlichen Aktionärs zu garantieren. Dies müsste so organisiert sein, dass in jedem Moment Indikatoren betreffend den Qualitätsstandard, konstante Prüfungen über die Führung des Dienstes durch das Monitoring und die Überprüfung der genauen Ausführung des Vertrages, abrufbar sind. **Irrelevant ist dabei, dass die Gemeinde nur eine Minderheitsbeteiligung oder geringe Beteiligung hat.**

Auch wenn das nunmehr in diesem Bereich anzuwendende Landesgesetz Nr. 12/2007 den Abschluss von Betreiberverträgen und die Errichtung solcher Kontrollstrukturen nicht ausdrücklich vorsieht, ist es dennoch notwendig, dass die Gemeinde entsprechende **Kontrollmechanismen einführt und das Verhältnis mit dem Betreiber vertraglich festlegt.**

Örtlich öffentliche Dienste mit wirtschaftlicher Bedeutung

In Bezug auf die öffentlichen Dienste mit wirtschaftlicher Bedeutung unterstreicht der Rechnungshof, dass der entsprechende Begriff elastischen Charakter hat und sich

Nello specifico si segnala la necessità per i Comuni di attivare con la massima urgenza le previste strutture qualificate di controllo di cui all'articolo 68 comma 12 DPR. 1 febbraio 2005 n. 3/L.

Tenuto anche conto che sempre più spesso le Amministrazioni locali ricorrono per l'esercizio dei servizi pubblici a moduli organizzativi privatistici la Corte dei Conti sottolinea l'importanza di apposite **strutture interne particolarmente qualificate, di vigilanza e controllo** sui servizi pubblici locali erogati da organismi esterni.

L'attivazione pare quanto mai opportuna anche alla luce della riscontrata mancanza negli enti locali di uniformi regole di comportamento, che dovrebbero organizzare le società secondo un sistema omogeneo ed articolato in grado di garantire al meglio il bilanciamento tra poteri interni della società e gli interessi dell'azionista pubblico.

Ciò dovrebbe essere organizzato in modo che si potrà disporre in ogni momento di indicatori e standard di qualità, di verifiche costanti sulla gestione del servizio, attraverso il monitoraggio e la verifica finale dell'esatta esecuzione del contratto.

Irrelevante a tal fine risulta la circostanza dell'esiguità della partecipazione.

Anche se la legge provinciale n. 12/2007 vigente ora in questa materia non prevede espressamente la conclusione di contratti di servizio e l'istituzione di strutture di controllo, è necessario che **i comuni introducano rispettivi meccanismi di controllo e stabiliscono contrattualmente il rapporto con il gestore.**

Servizi pubblici locali con rilevanza economica

Riguardo ai servizi pubblici di rilevanza economica la Corte dei Conti sottolinea che la relativa nozione riveste un carattere elastico ed in continuo sviluppo, rinvenibile ogni qual



kontinuierlich entwickelt. Ein öffentlicher Dienst mit wirtschaftlicher Bedeutung besteht immer dann, wo es auch **nur potentiell einen privaten Markt** gibt. Daher ist nach Meinung der Kontrollsektion nicht der Gegenstand der Tätigkeit, sondern **die Verwaltungsweise, welche den Index der Wirtschaftlichkeit bestimmt**, ausschlaggebend. Dies hat zur Folge, dass einerseits auch Vereine, Stiftungen und allgemein sämtliche private Körperschaften mit ideellen oder gemeinnützigen Zwecken unternehmerische Tätigkeit ausüben können, und andererseits auch die so genannten sozialen Dienste mit relevanter sozial- betreuerischer Bedeutung mit dem Begriff von Dienst mit wirtschaftlicher Bedeutung vereinbar sind, wenn und sobald sie aufgrund des Durchführungsverfahrens eine relevante wirtschaftliche Komponente aufweisen, welche nicht nur die Deckung der bestrittenen Ausgaben, sondern auch einen potentiellen Gewinn sichern.

Beibehaltung bzw. Neugründung von Gesellschaften, welche der Ausübung des institutionellen Zweckes dienen

Im Lichte der vom staatlichen und vom Landesgesetzgeber eingeführten Grenzen betreffend die Gründung von Gesellschaften, welche die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zum Gegenstand haben, welche der Verfolgung des institutionellen Zweckes dienen, sind die Gemeinden aufgerufen, diese Voraussetzungen zu überprüfen.

Konkret bestimmt der Artikel 1 Absatz 4 des Landesgesetzes Nr. 12/2007, dass es den Gemeinden untersagt ist, Gesellschaften zur Produktion von Gütern und zur Leistung von Diensten zu bilden, wenn die Tätigkeiten dieser Gesellschaften zur Verfolgung des jeweiligen institutionellen Zweckes nicht unerlässlich sind; ebenso wenig dürfen sie direkt oder indirekt Beteiligungen, auch nicht Minderheitsbeteiligungen, an Gesellschaften eingehen oder solche aufrecht erhalten, wenn diese nicht Güter produzieren oder Dienste leisten, die von öffentlichem Interesse sind.

Innerhalb **31. Dezember 2010** treten die

volta sussista, anche solo in **via potenziale un mercato privato**. Pertanto secondo la Sezione di controllo non è l'oggetto dell'attività ma la **modalità di gestione che determina l'indice dell'economicità**, con la conseguenza, da un lato, che le associazioni, le fondazioni, e, più in generale tutti gli enti privati con fini ideali o altruistici possono svolgere attività di impresa, e dall'altro che anche i servizi cd. "sociali" connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, possono risultare compatibili con la nozione di servizio di rilevanza economica se e nel momento in cui presentano, per le modalità di esplicazione, una rilevante componente economica, tesa ad assicurare non solo una copertura delle spese sostenute, ma anche un potenziale profitto.

Mantenimento rispettivamente ricostituzione di società che servono all'esercizio dello scopo istituzionale

Alla luce delle limitazioni introdotte dal legislatore nazionale e provinciale alla costituzione di società che devono avere per oggetto beni o servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, i singoli comuni sono chiamati a valutare i predetti requisiti.

Concretamente l'articolo 1, comma 4 della legge provinciale n. 12/2007 stabilisce che, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui al comma 2 non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni o di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nè assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in società che non producano beni o servizi di interesse generale nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

Entro il **31 dicembre 2010** le amministrazioni



Verwaltungen laut Absatz 2 im Rahmen der Verfahren mit Öffentlichkeitscharakter die allfälligen Beteiligungen an Gesellschaften ab, die andere Tätigkeiten als die in Absatz 4 angeführten zum Zweck haben (Absatz 5 des genannten Artikels).

Laut der Kontrollsektion des Rechnungshofes sind die einzelnen Gemeinden aufgefordert, das Bestehen der oben genannten Voraussetzungen aufgrund der **effektiven Notwendigkeiten der örtlichen Gemeinschaften** zu bewerten, in Hinsicht auch auf die **territorialen Bedingungen** und der **engen Verbindung zwischen der Gesellschaftstätigkeit und den Interessen der Verwaltungsgemeinschaft**. Außerdem ist immer ein Zusammenhang zwischen den Gesellschaften, an welchen die Lokalkörperschaften beteiligt sind und der Lokalkörperschaft notwendig, wobei nur jene Gesellschaftsgründungen oder Aufnahmen von Gesellschaftsanteilen legitim sind, bei deren Mangel der institutionelle Zweck, welchen diese zu erfüllen haben, in keiner anderen Weise verfolgbar ist.

Die Gemeinde kann also nur eine Gesellschaft bilden, nachdem sie alle anderen Möglichkeiten, den institutionellen Zweck zu erreichen, mit negativem Ergebnis bewertet hat: die Gründung von Gesellschaften ist daher als legitim zu bezeichnen, wenn diese die **letzte Möglichkeit darstellt und begründet wird**.

Die dahingehenden Bewertungen müssen auf **objektiven und transparenten Analysen** basieren, welche auf die **Eindämmung der Kosten ausgerichtet** sind. Die Gemeinde kann keine unternehmerischen Tätigkeiten ausüben.

Obwohl die Gesetzesbestimmungen der Autonomen Provinz Bozen nicht ausdrücklich ein formelles Identifizierungs- und Prüfungsverfahren der Voraussetzungen für die Aufnahme und die Beibehaltung von Beteiligungen vorsieht, weist die Kontrollsektion darauf hin, dass jegliche strategische Entscheidung bezüglich der Aufnahme und Beibehaltung bestehender Beteiligungen nicht von einer gründlichen Analyse der Kosten/Vorteile absehen kann und welche auch aus wirtschaftlicher Sicht seitens des rechtlich und politisch

di cui al comma 2, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le partecipazioni eventualmente possedute in società aventi per oggetto attività diverse da quelle di cui al comma 4 (comma 5 del menzionato articolo).

Secondo la Sezione di controllo della Corte dei Conti i singoli comuni sono chiamati a valutare i predetti requisiti e quali siano le **effettive necessità delle comunità locali**, in considerazione anche dei **requisiti dell'inerenza territoriale e della stretta connessione tra l'attività societaria e gli interessi della comunità amministrata**.

Occorrendo sempre un nesso funzionale fra società partecipate ed ente locale, sono da ritenersi legittime le sole costituzioni di società o le assunzioni di partecipazioni societarie in assenza delle quali il fine istituzionale, cui le stesse sono preordinate, non è perseguibile in altro modo.

L'ente pubblico solo dopo aver valutato con esito negativo tutte le altre modalità con cui realizzare la finalità istituzionale, è legittimato a ricorrere allo strumento societario, **quale motivata scelta residuale**.

Le relative valutazioni devono basarsi su analisi oggettive e trasparenti, orientate all'arginamento dei costi. Il Comune non può esercitare attività imprenditoriali.

La Sezione di controllo fa presente che, seppur la normativa della Provincia autonoma di Bolzano non preveda espressamente alcun procedimento formale di ricognizione e di verifica dei presupposti per l'assunzione e il mantenimento delle partecipazioni, è evidente che ogni decisione strategica volta ad assumere o mantenere le partecipazioni in essere, non possa prescindere da un accurata analisi costi/benefici che dia giustificazione, anche economica, di convenienza, da parte dell'organo chiamato ad assumersi la relativa responsabilità giuridica e politica, cosichè è



verantwortlichen Organs als zweckmäßig erachtet und gerechtfertigt wird, sodass eine **formelle Maßnahme zur Bewertung der genannten Voraussetzungen notwendig ist**. Diese Bewertung hat selbstverständlich der öffentliche Eigentümer und nicht die Gesellschaft selbst vorzunehmen: da gemäß Artikel 26 des D.P.Reg. vom 1. Februar 2005/, Nr. 3/L der **Gemeinderat** für die Gründung und Beteiligung der Gemeinde an Gesellschaften zuständig ist, hat auch dieser diese Bewertung vorzunehmen.

Weiters wird darauf hingewiesen, dass die Vergabekriterien im Allgemeinen nunmehr im Landesgesetz Nr. 12/2007 geregelt sind.

Maßnahmen im Zuge der Bewertung betreffend die Beibehaltung von Gesellschaften

Da die öffentliche Beteiligung nicht als ausreichende Voraussetzung angesehen werden kann, wenn sie nicht von Kontrollinstrumenten der Körperschaft begleitet ist, ergibt sich daraus die Notwendigkeit seitens der Gemeinden eine genaue **Bewertung und Umformulierung der bestehenden Gesellschaftsstatute** durchzuführen, welche zum Beispiel nicht vorsehen dürfen, dass Gesellschaftsanteile an Dritte veräußert werden können. Diese müssen **auch weitaus größere Einflüsse seitens der Lokalkörperschaft** regeln als jene, welche das Gesellschaftsrecht für den Gesellschafter der Mehrheitsanteile vorsieht, indem z.B. Kontrollen über den Haushalt und das Budget, die präventive Kontrolle der Gemeinde über die wichtigsten Entscheidungen, Kontrollen über die Qualität und Zufriedenheit der Kunden, die Ausübung von direkten und konkreten Inspektionsbefugnissen und die Abhängigkeit vom direkten Auftraggeber im Bereich der Unternehmensstrategie und -politik, vorgesehen werden.

Reduzierung der Verwaltungsorgane der Gesellschaften und deren Entschädigung

Was die vom Artikel 1 Absatz 6 des Landesgesetzes Nr. 12/2007 vorgesehene Reduzie-

necessario **un provvedimento formale per la valutazione dei menzionati presupposti**.

Questa valutazione dovrà essere effettuata ovviamente dal proprietario pubblico e non dalla società stessa in quanto ai sensi dell'articolo 26 DPRReg. 1 febbraio 2005 n.3/L ricade nella competenza del **Consiglio Comunale** la costituzione e la partecipazione del Comune alle società e per conseguenza dovrà anche essere il Consiglio ad eseguire la premenzionata valutazione.

Inoltre si fa presente che i criteri di aggiudicazione in generale sono regolati dalla legge provinciale n. 12/2007.

Provvedimenti nell'ambito della valutazione riguardante il mantenimento di società

Poiché la partecipazione pubblica non è un requisito sufficiente se non è accompagnata da strumenti di controllo dell'ente, ne deriva la necessità da parte delle Amministrazioni comunali di un'attenta **valutazione e rimodulazione degli statuti societari in essere**, che non devono ad esempio prevedere che quote sociali possano essere alienate a terzi, mentre devono disciplinare i **poteri effettivamente riconosciuti all'ente pubblico, ben più ampi di quelli** che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale, prevedendo ad esempio il controllo sui bilanci e sul budget, il vaglio preventivo dell'ente sulle decisioni più importanti, controlli di qualità e di soddisfazione dell'utenza, esercizio di poteri ispettivi diretti e concreti dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

Riduzione degli organi amministrativi delle società e dei relativi compensi

Con riguardo agli obblighi di cui alle leggi finanziarie dello Stato ed all'articolo 1 comma 6



rung der Anzahl der Mitglieder der Gesellschaftsorgane und deren Entschädigung betrifft, unterstreicht der Rechnungshof, dass dieser Pflicht nicht nur die Verwaltungsorgane der Gesellschaften unterliegen, sondern auch hinsichtlich der vorgesehenen statutarischen Abänderungen, die Organe der Lokalkörperschaften, welche für die Verwaltung der Beteiligungen zuständig sind.

Da die Bestimmungen erst mit der Erneuerung der Verwaltungsorgane greifen, fordert die Kontrollsektion die Gemeinden auf, die konkrete Anwendung des Gesetzes zu überprüfen. Auch die Aufsichtsbehörde wird zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen angehalten.

Abdeckung des Verlustes und Rekapitalisierung der Gesellschaften durch die Gemeinde

Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass die Gesellschaften, welche einen Verlust aufweisen, konstant zu beobachten sind, da, sollte sich die Notwendigkeit der Abdeckung des Verlustes oder der Rekapitalisierung ergeben, sich dies auf den Haushalt der Gemeinde auswirkt und Risiken für das Haushaltsgleichgewicht birgt.

Es wird außerdem unterstrichen, dass bei wiederholten negativen Wirtschaftsergebnissen die Gemeinde angehalten ist, nach den **Ursachen dafür zu suchen und entsprechende geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen**, um das Erreichen des Haushaltsausgleichs zu garantieren. Außerdem müssen Rekapitalisierungsmaßnahmen im Lichte einer guten Verwaltung immer von **strukturellen Maßnahmen begleitet** sein (z.B. Sanierungsplan, welcher Möglichkeit des Haushaltsausgleiches aufzeigt).

Was die Verbuchung der Ausgaben betreffend die Abdeckung des Verlustes und die Rekapitalisierung der Gesellschaften anbelangt, weist der Rechnungshof darauf hin, dass diese dem **laufenden Teil des Haushalts anzulasten** sind.

Sollte die Notwendigkeit der Abdeckung von Verlusten oder von Rekapitalisierungsmaßnahmen bereits **vorhersehbar** sein, so ist es notwendig, bereits bei Genehmigung des

della legge provinciale n. 12/2007 in materia di riduzione dei numeri dei componenti degli organi societari e dei relativi compensi la Corte dei Conti evidenzia che l'obbligo di attivarsi spetta non solo agli organi amministrativi delle società ma anche agli organi degli enti locali competenti per la gestione delle partecipazioni, ai fini delle previste modifiche statutarie.

Visto che le nuove disposizioni troveranno attuazione solamente a decorrere dal primo rinnovo degli organi societari, la Sezione di controllo invita le Amministrazioni comunali e l'Ente tutorio a verificarne la concreta applicazione.

Il ripiano delle perdite e la ricapitalizzazione delle società da parte dei comuni

La Corte dei Conti rimarca la necessità di un costante monitoraggio dei risultati d'esercizio delle società partecipate, poiché il perpetuarsi di perdite potrebbe comportare la necessità di ricapitalizzazioni o trasferimenti volti alla copertura delle perdite, con conseguenti rischi per gli equilibri di bilancio complessivi.

Giova sottolineare altresì che in presenza del ripetersi di risultati economici negativi, è necessario che l'ente **individuì le relative cause e preveda le corrispondenti adeguate misure** per assicurare la riconduzione in equilibrio della gestione aziendale.

Alla luce di una buona amministrazione alle ricapitalizzazioni di società in perdita devono accompagnarsi sempre interventi di carattere strutturale (per esempio un piano di risanamento che dia conto delle possibilità di raggiungimento dell'equilibrio economico).

Per quanto riguarda l'esatta collocazione in bilancio della spesa per le relative operazioni di ricapitalizzazione, la Corte dei Conti fa presente che la stessa è da individuarsi **tra la spesa corrente**.

Se la necessità del ripiano di perdite o ricapitalizzazione è già **prevedibile**, sarà altresì necessario di stabilire i rispettivi **stanziamenti** già nel momento dell'approvazione del bilan-



Haushaltsvoranschläges der Gemeinde entsprechende **Ausgabenansätze festzulegen**.

Aufgrund der Gutachten verschiedener Kontrollsektionen des Rechnungshofes hat auch die schreibende Abteilung in ihren Gutachten diesbezüglich im Einzelnen auch Folgendes festgehalten:

Die Doktrin und die Rechtsinterpretation des Rechnungshofes beleuchten das „Problem“ der Abdeckung von Verlusten von Gesellschaften seitens öffentlicher Körperschaften, an denen diese beteiligt sind ausgehend von der Regelung betreffend die außeretatmäßigen Verbindlichkeiten.

Im Gutachten der Kontrollsektion des Rechnungshofes Piemont Nr. 15/2008 wird davon ausgegangen, dass die Abdeckung Verlustes, der sich irreversibel und chronisch darstellt, einfach eine Wiederherstellung des verminderten Vermögens darstellt und der Gesellschafter (in diesem Fall die Gemeinde) muss die damit verbundene Ausgabe als laufend qualifizieren, was bedeutet, dass zu dessen Deckung nicht der Verwaltungsüberschuss verwendet werden darf (vgl. Artikel 187 der staatlichen Gemeindeordnung und Artikel 17 des DPRA vom 28. Mai 1999, Nr. 4/L) und diese auch nicht als außeretatmäßige Verbindlichkeit anerkannt werden kann, da in diese nur die Rekapitalisierungen von Gesellschaften fallen, welche örtliche öffentliche Dienste erbringen (vgl. Artikel 194 der staatlichen Gemeindeordnung und Artikel 21 Buchstabe c) des DPRA vom 28. Mai 1999, Nr. 4/L), d.h. jene **Operationen, die auf Investitionen zurückzuführen sind und das Vermögen vermehren und sich nicht bloß als reine Verlustabdeckung darstellen**.

Die öffentliche Körperschaft ist weiters angehalten, **Analysen in Bezug auf die ökonomisch-finanzielle Vorausschau (Business Plan)** zu erstellen und allgemein die **Korrektheit, Notwendigkeit und Opportunität der Verlustabdeckung unter Berücksichtigung der Perspektiven der Gesellschaft zu bewerten** und sich eine Meinung über die **Eignung des Instruments der Gesellschaft für die von der Verwaltung verfolgten Zwecke zu bilden**.

So hat zum Beispiel auch die ältere Rechtsprechung in Haftungsfragen (Urteil des Staatsrats Nr. 1181/1969) eine Integration des

cio di previsione del Comune.

Considerando i pareri di vari sezioni di controllo della Corte dei Conti anche la Ripartizione scrivente ha sottolineato negli propri pareri nello specifico quanto segue:

La dottrina e la giurisprudenza affrontano il problema del ripiano di perdite delle società da parte degli enti locali partecipati partendo dalla regolamentazione dei debiti fuori bilancio.

Nel parere della Sezione di controllo della Corte dei Conti per il Piemonte n. 15/2008 si ritiene che il ripiano di perdite, le quali si dimostrano irreversibili e croniche, costituisce semplicemente un ripristino del patrimonio diminuito. Pertanto il socio (in questo caso il Comune) dovrà qualificare la relativa spesa collegata come corrente. Ciò significa che per la relativa copertura non potrà essere utilizzato l'avanzo di amministrazione (v. articolo 187 T.U.E.L. ed articolo 17 DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L) e che la spesa non potrà essere riconosciuta come debito fuori bilancio in quanto nelle ultime ricadono solamente le ricapitalizzazioni di società, le quali prestano servizi pubblici locali (v. articolo 194 T.U.E.L. ed articolo 21, lettera c) del DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L), **cioè solamente quelle operazioni riconducibili ad investimenti e portando ad incrementi del patrimonio e non siano semplici ripiani di perdite**.

Inoltre l'ente pubblico è tenuto ad effettuare **analisi in merito alle previsioni economiche-finanziarie (business plan)** e di valutare in generale **la correttezza, la necessità e l'opportunità del ripiano delle perdite considerate le prospettive della società** e di farsi un'opinione **sull'idoneità dello strumento della società per il raggiungimento dello scopo perseguito dall'Amministrazione**.

Per esempio in merito a questioni di responsabilità anche la giurisprudenza più remota (sentenza del Consiglio di Stato n. 1181/1969)



Kapitals als nicht rechtmäßige außeretatmäßige Verbindlichkeit bewertet, da der Gesellschafter, sprich die öffentliche Körperschaft, auch die Möglichkeit gehabt hätte, die Gesellschaft in Liquidation zu setzen und aufzulösen.

In jüngster Zeit ist die Kontrollsektion des Rechnungshofes Ligurien in ihrem Gutachten Nr. 2/2005 zum Schluss gekommen, dass nur jene Verlustabdeckung als außeretatmäßige Verbindlichkeit angesehen werden kann, für welche die **Bestimmungen des Zivilgesetzbuches** (Artikel 2446: *perdite di esercizio superiori al terzo del capitale*; Artikel 2447: *perdite di esercizio che riducono il capitale al di sotto del limite legale*) den Eingriff des Gesellschafters vorsehen.

Im Urteil Nr. 492/2005 hat der Rechnungshof der Region Marche das Vorhandensein eines Schadens an der Staatskasse (*danno all'erario*) festgestellt, da eine Gemeinde beschlossen hat, den Verlust, welchen eine beteiligte Gesellschaft erlitten hat, abzudecken; diese Entscheidung wurde nämlich als irrational, unökonomisch, im Widerspruch zur ordentlichen Achtsamkeit (*ordinaria diligenza*) angesehen, welche einen ungerechtfertigten Schaden zur Folge hat und zum Schadenersatz verpflichtet, da diese Entscheidung nicht auf eine Analyse der **Gründe des Bankrotts und gleichzeitig auf einem Sanierungsprogramm der Gesellschaft** beruht.

Die Rechtsauffassung des Rechnungshofes ist also dahingehend, dass zwischen Rekapitalisierung zur reinen Abdeckung von Verlusten und Rekapitalisierung zur Aufstockung des Kapitals, welche aufgrund der Vermehrung des Vermögens eine Investition darstellt, unterschieden werden muss.

Dies bedeutet auch, dass wenn einmal beschlossen wurde, sich zur Umsetzung der von der Verwaltung verfolgten Zwecke der Gesellschaftsform zu bedienen, sich das „Leben“ dieser Gesellschaft nach den Regeln des Zivilgesetzbuches abzuspielen hat.

Erstellung eines konsolidierten Haushaltes zwischen Gemeinde und Gesellschaften

Der Rechnungshof ist der Meinung, dass angesichts der derzeitigen verschiedenen Buchhaltungssysteme der Lokal-körperschaften

ha valutato come debito fuori bilancio illegittimo un'integrazione del capitale in quanto il socio, cioè l'ente pubblico, avrebbe avuto anche la possibilità di porre in liquidazione e di scogliere la società.

In epoca più recente nel parere n. 2/2005 della Sezione di controllo della Corte dei Conti Liguria si è venuto alla conclusione che è qualificabile come debito fuori bilancio solo quel ripiano di perdite, per il quale le **disposizioni del codice civile** (articolo 2446: *perdite di esercizio superiori al terzo del capitale*; articolo 2447: *perdite di esercizio che riducono il capitale al di sotto del limite legale*) prevedono l'intervento del socio.

Nella sentenza n. 492/2005 della Corte dei Conti delle Marche si è accertato la presenza di un danno all'erario poiché un Comune aveva deciso di ripianare una perdita subita da una società partecipata, ed in quanto questa decisione è stata considerata come irrazionale, non economica ed in contrasto con l'ordinaria diligenza la quale ha per conseguenza un danno ingiustificato ed obbliga al risarcimento dei danni, dato che questa decisione non si basa su un **analisi delle ragioni della bancarotta ed un contemporaneo programma di risanamento**.

Secondo questa interpretazione della Corte dei Conti si deve quindi distinguere tra ricapitalizzazione per il solo ripiano di perdite e ricapitalizzazione per l'aumento di capitale, il quale, a causa dell'incremento di patrimonio, costituisce un investimento.

Ciò significa anche che la "vita" di questa società si svolgerà secondo le regole del Codice Civile, in caso si decidesse di servirsi della forma della "società" per il raggiungimento degli scopi perseguiti dall'amministrazione.

Redazione di un bilancio consolidato tra comune e le sue partecipate

La Corte dei Conti è dell'opinione che, fermo restando l'attuale diverso sistema di contabilità degli enti locali e delle società partecipate, è



und der Gesellschaften, an welchen die Lokalkörperschaften beteiligt sind, es angemessen sei, bald möglichst einen konsolidierten Haushalt zwischen der Körperschaft und ihren beteiligten Gesellschaften zu erstellen.

Da die Verwaltungsergebnisse der Organismen, an welchen die Lokalkörperschaften beteiligt sind, sich immer auf den Haushalt der beteiligten Körperschaft niederschlagen, besteht die vorrangige Notwendigkeit, die diese Organismen in den **Programm- und Kontrollkreislauf der Lokalkörperschaft mit einzubeziehen**. Diese Konsolidierungsoperationen sind bereits im Artikel 35 des D.R.Reg. Nr. 4/L/1995 vorgesehen.

Daher erweist es sich als angebracht, ein geeignetes periodisches Reportingsystem wirtschaftlicher, finanzieller und vermögensrechtlicher Art einzurichten.

Personalaufnahme in den Gesellschaften mit Beteiligung der Gemeinde

Gemäß Artikel 18 des Gesetzes Nr. 112/2008 sind die Gesellschaften, welche örtliche öffentliche Dienste führen und zu 100% aus öffentlichem Kapital bestehen dazu verpflichtet, mit eigenen Maßnahmen Kriterien und Modalitäten für die **Aufnahme von Personal** und die **Erteilung von Aufträgen** unter Berücksichtigung der Prinzipien und der **Auswahlverfahren bei der Personalaufnahme im öffentlichen Bereich**, festzulegen.

Die anderen Gesellschaften, welche zu 100% aus öffentlichem Kapital bestehen oder von diesem kontrolliert werden, legen mit eigenen Maßnahmen **Kriterien und Modalitäten für die Aufnahme von Personal** und die **Erteilung von Aufträgen** unter Berücksichtigung der **Prinzipien der Transparenz, der Öffentlichkeit und der Unparteilichkeit**, fest.

Außerdem sind diese Gesellschaften auch an das für öffentliche Körperschaften geltende Prinzip der effizienten, wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltung gebunden.

Mitteilung der Beteiligungen

In diesem Zusammenhang wird auch erneut

opportuno addivenire quanto prima anche ad un bilancio consolidato tra l'ente e le sue partecipate.

Posto che gli esiti gestionali degli organismi partecipati tendono sempre a riverberarsi sui bilanci dell'ente socio, sussiste la primaria esigenza di inserire le società partecipate nel **circuito della programmazione e del controllo di tutte le altre attività dell'ente locale**. Queste operazioni di consolidamento sono già previste nell'articolo 35 D.R.Reg. Nr. 4/L/1995.

Pertanto pare opportuno a tal fine anche la predisposizione di un adeguato sistema di reporting periodico a carattere economico, finanziario e patrimoniale.

Assunzione di personale nelle società con partecipazione del comune

Ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 112/2008 le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità **per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi e procedure di selezione vigenti per l'assunzione di personale nell'ambito pubblico**.

Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, **criteri e modalità per il reclutamento del personale** e per il **conferimento degli incarichi** nel rispetto dei **principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità**.

Inoltre queste società sono legate ai principi dell'amministrazione efficiente, economica ed efficace vigenti nelle pubbliche amministrazioni.

Comunicazione delle partecipazioni

Nell'occasione viene nuovamente fatto



daran erinnert, dass in Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes Nr. 190/2008, die Gemeinden die Mitteilung gemäß Artikel 1 Absatz 587 des Gesetzes Nr. 296/2006 an das *Dipartimento della Funzione pubblica* zu richten haben.

ANREGUNGEN IN ANDEREN BEREICHEN

Institutionelle Webseiten

Was die Transparenz der Gemeindeverwaltungen betrifft, unterstreicht der Rechnungshof, dass im Dezember 2008 beinahe 10% der Gemeinden noch keine eigene Homepage eingerichtet hatten.

Der Rechnungshof hält diesen Mangel für gravierend, vor allem hinsichtlich der verschiedenen, von den geltenden Gesetzesbestimmungen vorgesehenen Veröffentlichungs- und Informationspflichten.

Interne Gebärungskontrolle

Der Rechnungshof weist auf die Wichtigkeit hin, in sämtlichen Lokalkörperschaften die vorgesehenen internen Kontrollstrukturen einzurichten. Diese Kontrollstrukturen sollen eine wirkungsvolle Unterstützung für die Optimierung der Ressourcen und Aufwertung des Vermögens der Körperschaften darstellen (vgl. Artikel 22 des D.P.Reg. 28. Mai 1999, Nr. 4/L).

Außerdem betont er, dass die interne Verwaltungskontrolle das Hauptinstrument ist, um konstant und kontinuierlich die **Verwirklichung der Programme und Ziele zu verifizieren**, eine genaue **Analyse der Ressourcen** zu ermöglichen, einen **Vergleich der Kosten und der Qualität der Dienste** durchführen zu können, die Funktionalität und eine **korrekte Bewertung der Leiter** und der sämtlichen Verwaltungstätigkeit zu garantieren.

Es handelt sich dabei um einen kontinuierlichen Kreislaufprozess, welcher von der Planung bis zur Kontrolle geht und dazu beiträgt, Aufgaben und Verantwortungen zu definieren und damit den Leitern und den Verantwortlichen eine ständige Kontrolle zu ermöglichen.

presente che in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale Nr. 190/2008, i comuni devono ottemperare alla comunicazione di cui all'articolo 587 della legge n. 296/2006 al *Dipartimento della Funzione pubblica*.

RIFLESSIONI IN ALTRI AMBITI

Siti web istituzionali

In merito alla trasparenza delle amministrazioni comunali la Corte dei Conti sottolinea che, fino a dicembre 2008, quasi il 10 % dei comuni non aveva ancora istituito un proprio sito internet.

La Corte dei Conti ritiene grave questa carenza, in particolare con riguardo ai diversi obblighi di pubblicazione ed informazione previsti dalle disposizioni legislative vigenti.

Controllo di gestione interno

La Corte dei Conti segnala l'importanza di istituire presso tutti i comuni le previste strutture di controllo interno, che devono fornire un supporto incisivo per l'ottimizzazione delle risorse e per una valorizzazione del patrimonio dell'ente (v. articolo 22 DPR. 28 maggio 1999 n. 4/L).

Inoltre la Corte fa presente anche, che l'adozione del controllo interno è lo strumento principe per **verificare in modo costante e continuo lo stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi**; consentire una **puntuale analisi delle risorse**; poter effettuare una **comparazione dei costi e della qualità dei servizi**; assicurare funzionalità ed una **corretta valutazione dei dirigenti** e dell'intera attività amministrativa.

Trattasi di un processo circolare e continuo che va dalla pianificazione al controllo e che contribuisce a definire compiti e responsabilità, consentendo ai dirigenti e ai responsabili un monitoraggio continuo.



Jene Gemeinden, die sich nicht des vom Gemeindenverband eingerichteten Überprüfungsdienstes bedienen, sind daher angehalten, **selbst interne Kontrollstrukturen einzurichten.**

Mit freundlichen Grüßen

Quei comuni che non usufruiscono del servizio di revisione istituito dal Consorzio dei Comuni sono pertanto invitati **ad istituire proprie strutture interne di controllo.**

Cordiali saluti

Der Abteilungsdirektor – Il Direttore di Ripartizione

Dr. Siegfried Rainer

