

STATO & MERCATO SOCIETÀ PUBBLICHE: ANDIAMO AVANTI COSÌ E NON LE TAGLIEREMO MAI

di **Sabino Cassese**

12

Al centro si vendeva e in periferia si comprava. È uno dei paradossi italiani: proprio negli anni in cui cominciavano le privatizzazioni, partiva la gara degli enti locali alle partecipate. Non solo sindaci, anche Regioni e Province hanno il loro cospicuo portafoglio di aziende. Danno lavoro a oltre 800 mila dipendenti e prima ancora di regolarle bisognerebbe censirle. Ma la norma di fine 2016 non aiuta...

LA COMUNE SPA NON CHIUDERÀ MAI (COLPA DI UN DECRETO SBAGLIATO)

di **Sabino Cassese**

Vicenda doppiamente contraddittoria, quella delle società partecipate pubbliche. Mentre lo Stato vendeva le partecipazioni statali, un quarto di secolo fa, andava aumentando il numero delle società con partecipazione locale. Dall'altra parte, mentre si realizzava la «fuga dal pubblico», maturavano le condizioni per mettere freni e vincoli alle società private in pubblico controllo, perdendo una buona parte dei vantaggi del ricorso allo strumento privatistico. Da una parte si cedeva a privati, dall'altra si ampliava la quota delle società in mano pubblica: questa la prima contraddizione.

L'addio allo Stato padrone

Lo Stato, nel secondo dopoguerra, si era trovato padrone di una quota oscillante tra un quarto e un terzo dell'economia italiana. Aveva venduto qualcosa, razionalizzato altro, istituito un ministero di controllo, il ministero delle Partecipazioni statali. Alla fine del secolo scorso, per l'influenza di diversi fattori, tra cui l'imitazione dell'operato della signora Thatcher, ma anche sotto la pressione di un referendum che portò alla soppressione dell'apposito ministero, molte imprese pubbliche centrali vennero poste in vendita. Un processo inverso maturava intanto in sede locale. Qui il ricorso a so-

cietà private era stato a lungo vietato. Il ministero dell'Interno, allora controllore di province e comuni, vigilava con draconiane circolari. I poteri locali che volevano intervenire nell'area economica potevano costituire municipalizzate, cioè aziende autonome locali, strettamente legate all'ente locale.

Si allentarono i freni, e fu la corsa a istituire le più di 8 mila società ora censite (ma i dati non sono sicuri), in larghissima prevalenza, appunto, locali (quelle centrali sono la Cassa depositi e prestiti, l'Eni, l'Enel e non molte altre). Pochi sanno spiegare perché, mentre al centro si vendeva, in periferia si acquistava, mentre al centro si privatizzava, nei comuni si estendeva la mano pubblica. L'unica spiegazione sicura sta nel maggiore margine di manovra lasciato alla sede locale a partire dagli anni 70 del secolo scorso



e nella maggiore domanda di servizi locali, su cui si innestò subito la fame di posti di dirigenze politiche locali a lungo affamate.

Un editto draconiano

Veniamo all'altra contraddizione, che è più complessa e si proietta sul futuro. Gli ultimi governi hanno registrato abusi nelle partecipate locali (ad esempio, società con più amministratori che dipendenti) ed hanno capito che bisognava fare qualcosa. Anche perché le dimensioni del fenomeno sono cospicue: un numero di dipendenti superiore a 800 mila (ma la cifra non comprende i dipendenti di più 2 mila società, che non sono stati ancora censiti). Si sarebbe potuto procedere come alla metà del secolo scorso, con le partecipazioni statali ereditate dai governi democratici che succedevano al fascismo: si nominò una commissione presieduta dal ministro Ugo La Malfa, che presentò nel 1951 un eccellente rapporto sulla riorganizzazione delle partecipazioni statali, censendole una per una, valutandone dimensioni, efficienza, prodotto, costi, e proponendo il da farsi.

Ma la classe politica di oggi e i ministri che ci governano non sono alla stessa altezza di quelli di ieri e si è adottata un'altra soluzione. È stato emanato un editto in forma di decreto legislativo che ha disciplinato all'ingrosso realtà diversissime, stabilendo regole tanto draconiane quanto inefficaci, destinate a spaventare gli onesti, senza impedire l'azione degli astuti e disonesti. Il decreto legislativo 175 del 2016, successivamente modificato, ha diviso le società in tre categorie, quelle con mera partecipazione, quelle con partecipazione di controllo, quelle partecipate ma quotate o con titoli quotati. Ha fatto salve le discipline di diritto singolare a cui sono sottoposte alcune delle società. Ha doppiato atti privatistici con procedure pubblicistiche. Ha posto limiti sia sul partecipante (la provincia, il comune), sia sulla partecipata. Insomma, ha frapposto ostacoli pubblicistici sia alla partecipazione, sia alla partecipata.

Mobilizzazioni e voto

La conseguenza è che per le partecipate utili la manovra del governo ha creato impedimenti che diminuiscono l'utilità del ricorso alla formula privatistica della società per azioni. Per quelle inutili non ha creato ostacoli sufficienti. Infine, la nuova disciplina contiene sia rigidi principi, sia facili scappatoie. Si può prevedere che questa nuova disciplina darà luogo a infinite controversie, sia sul fronte centro-periferia, sia sul fronte diritto pubblico-diritto privato. A dimostrazione di questo sta l'immediata sollevazione sindacale. Le pur blande ristrutturazioni, che riguardano circa un decimo delle partecipate, toccherebbero 25 mila dipendenti, che sarebbero in esubero in quanto legati a società strutturalmente in deficit, a società con fatturato minimo, a società con più amministratori che dipendenti. La mobilitazione sindacale è quindi cominciata. E in periodo pre-elettorale si può temere che governi nazionali e locali non saranno in grado di resistere.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

E

● **Da 8 mila a mille?**

Con il decreto legislativo 175 del 2016 il governo ha varato il testo unico delle partecipate pubbliche presentato da Marianna Madia. La Consulta ha però imposto l'«intesa» e non più il solo «parere» degli enti locali sui correttivi. Il risultato è stato di riaprire il confronto sulla riforma partita all'insegna del taglio delle società pubbliche da «8 mila a mille». I piani di razionalizzazione dovranno ora essere presentati entro settembre: inizialmente era il 23 marzo, poi il 30 giugno scorso. È stata poi abbassata da un milione a 500 mila euro, fino al 2019, la soglia di ricavi per le mini aziende a rischio



Carlo Azeglio Ciampi

L'ex presidente della Repubblica scomparso a settembre è stato il regista con Mario Draghi delle privatizzazioni italiane



Margaret Thatcher

Premier britannica dal 1979 al 1990, all'insegna di un pronunciato liberismo è stata l'alfiere della deregulation e delle privatizzazioni



Marianna Madia

Taglio degli enti e assenteismo (licenziamento dei furbetti in 30 giorni) sono i cardini della riforma che porta il suo nome

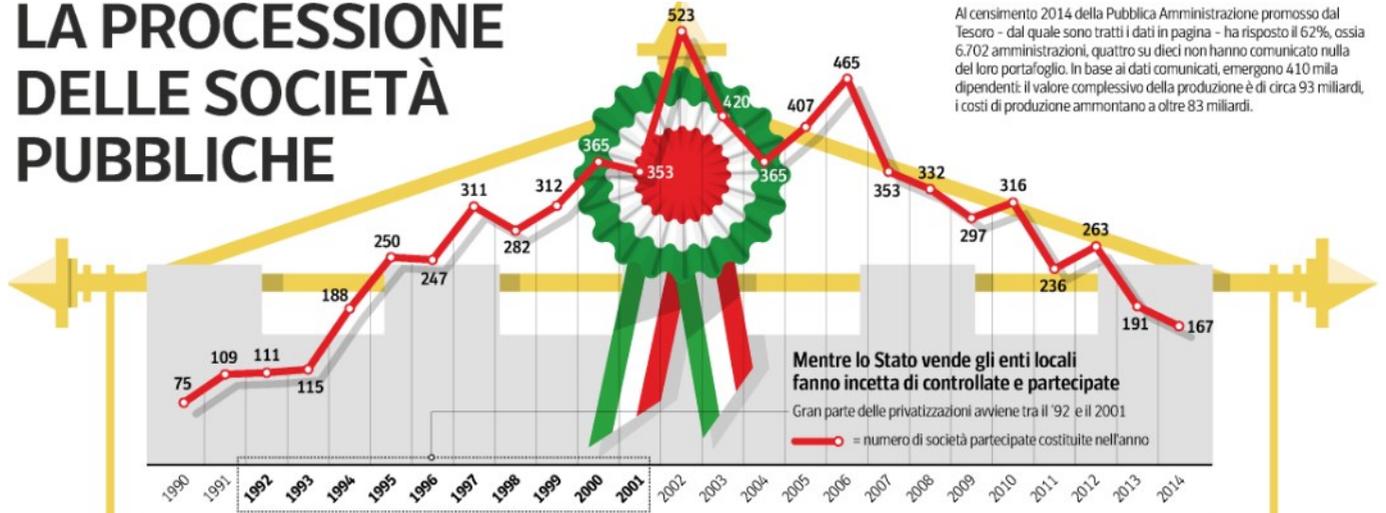


Ugo La Malfa

Nel 1951 preparò un rapporto sulla riorganizzazione delle partecipazioni statali, censendole una per una. Un modello da imitare

LA PROCESSIONE DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

Al censimento 2014 della Pubblica Amministrazione promosso dal Tesoro - dal quale sono tratti i dati in pagina - ha risposto il 62%, ossia 6.702 amministrazioni, quattro su dieci non hanno comunicato nulla del loro portafoglio. In base ai dati comunicati, emergono 410 mila dipendenti: il valore complessivo della produzione è di circa 93 miliardi, i costi di produzione ammontano a oltre 83 miliardi.



Mentre lo Stato vende gli enti locali fanno incetta di controllate e partecipate

Gran parte delle privatizzazioni avviene tra il '92 e il 2001

—●— = numero di società partecipate costituite nell'anno

È difficile liberarsene. Oltre dieci anni per liquidare una società?

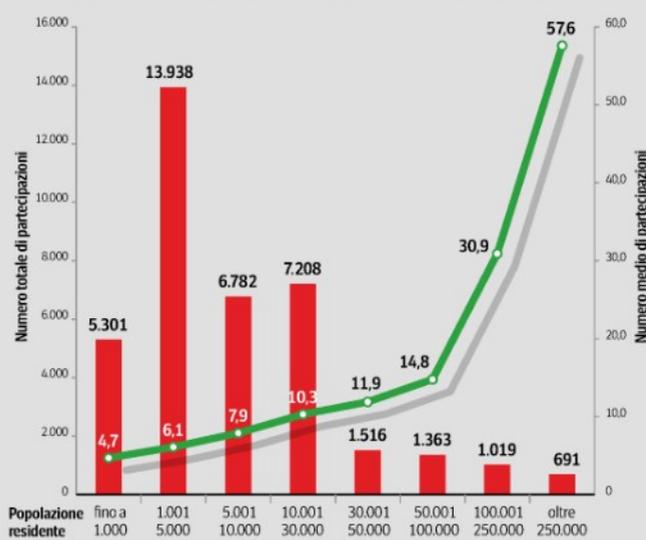
Le liquidazioni delle partecipate pubbliche per anno d'avvio del procedimento



L'arcipelago dei piccoli comuni e il tesoro dei grandi

Numero totale e medio di partecipazioni comunicate dai comuni per fasce di popolazione

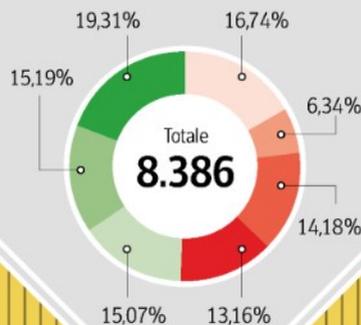
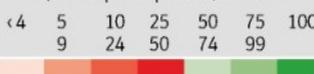
■ Numero totale di partecipazioni —○— Numero medio di partecipazioni per Comune



Quante sono le società pubbliche

Partecipate direttamente o indirettamente

Quota di partecipazione, dati in %



1.461

le società controllate o partecipate da enti della Pubblica Amministrazione che non hanno nemmeno un dipendente, sono circa il 23,8% del totale

15.332

gli incarichi di funzionari pubblici nei board delle partecipate di enti e amministrazioni: le donne sono solo il 21%