

DECRETO PARTECIPATE | PAGINA 4

Addio al socialismo municipale? Meglio non correre troppo

PARLA IL PROF. **SABINO CASSESE**

Tramonta il socialismo municipale? Meglio non correre troppo

ANALISI DEL "DECRETO PARTECIPATE". FARE ORDINE SERVE, MA INSERIRE ELEMENTI PUBBLICISTICI NEL MODELLO SOCIETARIO SARÀ UN PROBLEMA

LA VERSIONE DI **CASSESE**

Professor Cassese, si sono succedute richieste di rinvii dell'applicazione di singole norme del cosiddetto decreto partecipate (piani di razionalizzazione, dichiarazione degli esuberanti), ma il primo ottobre, dopo proroghe varie, anche triple, sono stati redatti i piani di ristrutturazione, da cui si ricaverebbe che 370 società partecipate dovrebbero essere liquidate, cedute o fuse. Tramonta il socialismo municipale?

Troppo presto per dirlo. Leggi del 1990, del 1992, del 1997 e del 2001 avevano aperto la strada agli enti locali, consentendo o addirittura incentivando l'acquisizione di partecipazioni in società. Erano gli anni dell'enfasi federalista e della fiducia nella possibilità che l'ente pubblico potesse essere gestito meglio se assumeva le vesti private. Si diceva: perché l'impresa privata funziona bene, mentre quella pubblica funziona male? Perché, dunque, non sottoporre l'impresa pubblica alle stesse regole di quella privata?

Semplice e chiaro, e forse anche giusto. Perché non è accaduto?

I poteri locali sono circa ottomila. La varietà delle situazioni molto alta. Il ricorso allo strumento societario alcune volte ha funzionato. Altre volte è stato soltanto una scappatoia. Altre volte ancora è stato messo in mani poco esperte. Ne sono derivati abusi, per limitare i quali si sono lentamente messi ripari. Ma questi ripari hanno reintrodotto per la finestra quello che era stato scacciato dalla porta, il diritto pubblico, con i suoi controlli, i burocratismi, le sue lentezze. Alla fine, si è pensato di farne un testo unico, per stabilire di nuovo un po' di regole generali.

Un passo avanti, dunque, di cui essere contenti.

Meglio non correre troppo. Innanzitutto, il beneficio di un testo unico è molto relativo, perché il testo non è "unico". Cinque sue norme fanno salve altre norme, estranee al testo che si vorrebbe unico. Si ripete l'abuso linguistico noto, come quello dello sportello unico, che unico non è. Poi, il testo unico dispone regole e vincoli, ma consente anche parecchie eccezioni, delle valvole di sfogo, delle vie di fuga: ho contato cinque commi che fanno salve altre regole o consentono eccezioni. La deroga principale è quella contenuta all'articolo 4, che consente ai presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti di regione di escludere parzialmente o totalmente l'applicazione dell'articolo stesso. Infine, il decreto non riguarda solo le partecipate, ma anche le controllate, le partecipate quotate, le partecipate "in house", le partecipate con regimi speciali, le società con partecipazione solo locale, le società derivanti da una sperimentazione gestionale. Quindi, contiene anche regimi speciali, oltre a quello generale, ciò che è un bene, perché consente di tener conto di realtà diverse, ma può anche

essere pericoloso: ad esempio, la sottrazione delle società quotate (salvo le norme ad esse espressamente dirette) sta spingendo molte società a considerare la possibilità della quotazione in Borsa al solo scopo di sfuggire al capestro della norma. E lo stesso vale per le cosiddette società "in house" (quelle costituite solo per svolgere attività interne all'ente pubblico partecipante).

Lei ha espresso critiche più di fondo a questo decreto. Finora ne ha illustrato solo inconvenienti

Il decreto in corso di applicazione contiene norme relative al soggetto partecipante (ad esempio, il comune che ha costituito una società) e norme relative al soggetto partecipato (la società stessa). Sulle prime, nessun problema: il governo vuole giustamente stabilire un perimetro oltre il quale l'azione degli enti pubblici e della pubblica amministrazione, a livello statale e a livello locale, non può andare. Altra cosa sono le norme dirette alla società.

Perché?

Perché si era fatto ricorso alla società - sto parlando della fisiologia, non degli abusi - per sottrarsi al diritto pubblico, con tutti i suoi vincoli addizionali. Se, poi, questi vincoli - ad esempio, quelli sul tetto per le retribuzioni - vengono ripristinati (il decreto partecipate contiene ben sei articoli a questo fine), che utilità c'è ad avere una società? Non è meglio semplicemente sopprimerla? Tenga presente che già in passato, a partire dal 1995, studiosi come Marco Cammelli e come Marco Dugato avevano criticato l'ibridazione, l'inserimento di elementi pubblicistici nel modello societario, operata dalle norme sparse che hanno preceduto il "testo unico" sulle partecipate. E un grande maestro del diritto commerciale come Mario Libertini ha richiamato l'attenzione, in un suo attentissimo studio sull'articolo 6 di questo "testo unico" sulle partecipate, sulla disparità di trattamento tra imprese pubbliche e imprese private, in violazione delle norme sulla concorrenza, e quindi anche del diritto europeo

Ma i due diritti non possono convivere?

Certamente, ma con notevoli difficoltà. Pensi al caso, previsto per alcune partecipate, della doppia responsabilità degli amministratori, quella regolata dal diritto civile e quella per danno erariale. Provi a mettervi nei panni di quegli amministratori.

Abbiamo parlato finora di regole e organizzazione. E i dipendenti?

Come spesso accade, si sa poco e quel poco che si sa è incerto. Ne sapremo di più quando saranno arrivati tutti i dati al centro e quando - si spera presto - saranno omogeneizzati e aggregati, nonché resi pubblici. I dipendenti dovrebbero essere 800 mila e 26.500 quelli coinvolti in ristrutturazioni, secondo un calcolo di fonte sindacale.

