

Rita Perez

Il piano di razionalizzazione delle società locali

(doi: 10.1444/82380)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 4, dicembre 2015

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Il piano di razionalizzazione delle società locali

di Rita Perez

1. La riduzione del numero delle società partecipate dagli Enti locali, da ottenere attraverso un processo di razionalizzazione, è stata disposta, da ultimo, dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 611-612, legge n. 190/2014)¹. L'intervento previsto dalla legge non rappresenta il primo passo verso la diminuzione delle società partecipate², essendo stato preceduto dal divieto – intervenuto a seguito del proliferare di società pubbliche locali – di costituire nuove società, se non strettamente necessarie per il raggiungimento delle finalità dell'Ente, contenuto nei commi 27-29, art. 3, legge n. 244/2007³. L'intervento è proseguito con il

¹ Lo stesso articolo ha stabilito che spetta alla Corte dei Conti monitorare questo processo. L'andamento della normativa in tema di società pubbliche è stato esaminato da M.T. Polito, *Le società pubbliche tra problematiche attuali e prospettive future*, in «Riv. Corte conti», n. 3-4/2013, pp. 572 ss. Si veda anche D. Marchesi, *Riordino delle partecipate degli enti locali, criticità, possibili policy, interventi in atto*, in «Analisi giuridica dell'economia. Studi e discussioni sul diritto dell'impresa», n. 2/2015, fascicolo curato da C. Brescia Morra, G. Meo e A. Nuzzo, pp. 335 ss.

² Attraverso aggregazioni, al fine di conseguire costi più bassi e maggiore efficienza. I. Paniccia e A. Vigneri, *Le società strumentali degli Enti locali e delle Regioni*, in corso di pubblicazione in un volume ASTRID, curato da A. Vigneri e M. Sebastiani, ricordano che la storia della legislazione in tema di società pubbliche risale all'art. 29, comma 1, lett. b), legge n. 488/2001 (legge finanziaria per il 2002) che consentì a tutte le amministrazioni, nel rispetto delle condizioni di economicità di costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza al proprio interno. Con il decreto Bersani (art. 13, decreto-legge n. 223/2006 convertito dalla legge n. 248/2006), si opera un freno a questa tendenza. Il decreto dispone, infatti, che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate da Regioni o da Enti pubblici locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali Enti, devono operare esclusivamente con gli Enti costituenti o partecipanti e non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati. Si veda anche L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 100 ss.

³ F. Fimmanò, *Le società pubbliche: natura del soggetto e natura dell'attività*, in «Riv. Corte conti», n. 3-4/2013, pp. 576 ss. osserva che ci si trova di fronte a società di diritto comune in cui pubblico non è l'ente partecipato bensì il soggetto o i soggetti che vi partecipano e nelle quali convivono due discipline: quella pubblica, che regola la vita del socio pubblico, e quella privata, che regola il funzionamento della società. Cfr. Governo italiano, Dipartimento della funzione pubblica, *Studio sulle partecipate dei comuni italiani*, Roma,

decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, che ha limitato la capacità, per i Comuni con popolazione inferiore a 30 mila abitanti, di costituire società e con il decreto-legge n. 95/2012 (c.d. *spending review*) convertito dalla legge n. 135/2012⁴. Inoltre, la legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 555, legge n. 147/2013), aveva disposto la liquidazione delle società *in house*, diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali, in caso di perdite registrate per quattro dei cinque esercizi precedenti⁵. Si aggiunga che finalità di razionalizzazione delle società, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 89/2014, di conversione del decreto-legge n. 66/2014⁶, erano state perseguite dal Commissario straordinario per la revisione della spesa, Cottarelli, nel suo programma e che le norme in esso contenute erano state in parte trasfuse nella ricordata legge n. 190/2014⁷. Né vanno dimenticate le disposizioni del decreto legislativo n. 33/2013 che, per ridurre l'opacità della

2011. IRPA (Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione), *Il capitalismo municipale*, a cura di G. Napolitano, Rapporto n. 1/2012 e, nella stessa collana, Rapporto n. 1/2015. Con riferimento alle società statali, OCSE, *Guidelines on corporate governance c/ State owned enterprises*, 2015. Si veda anche *Le società pubbliche a partecipazione statale*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale scientifica, 2015. Il volume è stato recensito da S. Cassese su «Il Sole 24 Ore» del 15 novembre 2015. Inoltre, G. Vesperini, *Gli Enti locali*, Roma-Bari, Laterza, 2004; F. Moretti, *Il legislatore e il rinnovato focus sui soggetti partecipati dagli Enti locali*, in «Comuni d'Italia, focus organismi partecipati», n. 2/2015. Ai sensi dell'art. 3, comma 27, legge n. 244/2007, le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di Enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

⁴ Artt. 16-20 della legge. Sulla legge, a seguito del ricorso delle Regioni: Lazio, Veneto, Campania, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Puglia, si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 229/2013, annotata da L. Vandelli, *Le società pubbliche locali tra autonomia organizzativa regionale e locale, ordinamento civile e principi di coordinamento della finanza pubblica*, in «Giur. cost.», 2013, p. 3362.

⁵ Secondo dati CERVED PA, pubblicati su «Il Sole 24 Ore» del 28 settembre 2015, quasi il 20% delle società controllate da Comuni e Province è in perdita strutturale da almeno tre anni consecutivi.

⁶ Cfr. Commissario straordinario per la revisione della spesa, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, Roma 7 agosto 2014. In generale, cfr. V. Guerrieri, *Osservazioni sulla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche alla luce della legge di stabilità per il 2015*, in «Amministrazione in cammino», senza data, ma 2015.

⁷ Da notare che il perimetro delle partecipate è, comunque, da sfolire perché alcune sono al di fuori della legalità, come quelle che svolgono attività commerciali. Un'indicazione in G. Farneti, *Il «male oscuro» della nostra pubblica amministrazione: un'analisi relativa alle società partecipate dagli Enti locali*, in «Riv. Corte conti», n. 3-4/2014, pp. 545 ss. M.P. Guerra, *Assetti istituzionali e ambiti territoriali ottimali nel processo di riforma dell'amministrazione locale*, in *Servizi pubblici locali e regolazione*, a cura di M. Midiri e S. Antoniazzi, Napoli, ESI, 2015, pp. 87 ss.

gestione finanziaria delle società partecipate, avevano imposto loro obblighi di pubblicità e di trasparenza⁸, esigenze fatte proprie dalla legge n. 124/2015 (Madia). In questa, all'art. 18, si dispone che il decreto delegato per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche sia adottato al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza. Nello stesso articolo è previsto che le finalità ricordate sono adottate nel rispetto di altri criteri direttivi che investono la distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte⁹, la razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche, la ridefinizione della disciplina delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, la razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti delle società. Questo profilo ha assunto aspetti di particolare rilievo in merito all'utilizzazione di forme privatistiche da parte degli Enti territoriali. Infatti, l'ordinamento, pur considerando l'ampia indipendenza degli Enti locali¹⁰, ha consentito, negli anni¹¹, che l'autonomia, espressa negli acquisti dei beni necessari allo svolgimento dei compiti delle società locali, potesse subire condizionamenti e, sia pure a fasi alterne, una progressiva riduzione. Le norme, infatti, ai fini del contenimento della spesa, hanno imposto alle pubbliche amministrazioni che i loro acquisti avvenissero tramite CONSIP, configurabile come una centrale acquisti a carattere generale¹² operante nell'esclusivo interesse dello Stato¹³. L'estensione di quest'obbligo ha comportato, dapprima, una limitazione dell'autonomia gestionale

⁸ Si tratta di obblighi che, ai sensi dell'art. 22 del decreto, gravano sulle pubbliche amministrazioni tenute ad aggiornare e a pubblicare l'elenco degli Enti pubblici, istituiti, vigilati e finanziati e l'elenco delle società nelle quali detengono, direttamente quote di partecipazione, anche minoritaria, precisandone l'entità. Cfr. G. della Cananea, *La revisione della spesa pubblica e la cultura dei controlli*, in «Riv. Corte conti», n. 1-2/2015, pp. 438 ss. G. Pisauro, *La valutazione della spesa pubblica*, in «Giorn. dir. amm.», n. 7/2010, pp. 684 ss.

⁹ G. D'Auria, *La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni nella legge Madia (n. 124/2015)*, in «Riv. giur. lav.», n. 3/2015, osserva che per la prima volta in maniera esplicita nella legge (art. 19) si dispone il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale individuando come funzione essenziale dei Comuni e delle Città metropolitane le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali.

¹⁰ M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in «Enc. dir.», IV, pp. 356 ss.; M.S. Giannini, *Autonomia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 4/1951, pp. 851 ss.

¹¹ L. Giovenco, *Gli interventi del comune nell'economia*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 11.

¹² Si veda, L. Fiorentino, *Modello CONSIP: il quadro normativo vigente*, in «Giorn. dir. amm.», n. 2/2005, pp. 122 ss. Oggi la CONSIP è stata trasformata in società per azioni.

¹³ La società ha come unico azionista il Ministero dell'economia e delle finanze. In tema, si veda L. Fiorentino (a cura di), *Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e di servizi nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2006.

dei singoli enti, non solo di quelli pubblici, ma anche delle società per azioni in mano pubblica, espressione questa di un processo di osmosi pubblico/privato che ha caratterizzato negli anni l'agire amministrativo¹⁴. Successivamente, l'obbligatorietà del principio si è affievolita per poi subire un nuovo impulso in anni recenti¹⁵.

In generale, l'estensione del ricorso alla CONSIP va ricondotta alla tutela degli interessi della collettività che trovano differenti strade per essere soddisfatti e che hanno diverse origini. Ad esempio, nel caso specifico, vi è stata una diminuzione delle risorse a disposizione degli apparati pubblici, che ha spostato in avanti i confini della potestà legislativa dello Stato, portando anche alla soppressione di Enti (come le Province), di apparati, come il Corpo forestale dello Stato e alla progressiva crescita dei controlli della Corte dei Conti¹⁶.

Oggi, peraltro, la limitazione assume una diversa connotazione poiché la finanza locale è strettamente collegata con quella nazionale. Infatti, in base alla nuova formulazione dell'art. 97 della Costituzione, le pubbliche amministrazioni, di cui gli Enti locali sono parte¹⁷, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito».

¹⁴ E che ha trovato esplicito riconoscimento nelle stesse norme sul procedimento amministrativo; si veda G. Colombini, *Partecipate degli Enti locali e ruolo della Corte dei conti*, in «Riv. Corte conti», n. 1-2/2015, pp. 428 ss.

¹⁵ Così L. Fiorentino, *Modello CONSIP*, cit. Fiorentino descrive le vicende dell'indebolimento della regola e la successiva nuova tendenza a rafforzare l'obbligatorietà del ricorso agli strumenti di acquisto centralizzato. Si veda L. Fiorentino, *Gli acquisti delle pubbliche amministrazioni. Il modello organizzativo*, in ASTRID, *La nuova disciplina dei contratti pubblici. Le regole, i controlli, il processo*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, in corso di stampa. Sul rapporto tra acquisti tramite CONSIP e tagli lineari, si veda C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, Feltrinelli, 2015, pp. 28, 31 ss.

¹⁶ G. Corso, *La revisione della spesa pubblica: forme ed effetti giuridici*, in «Riv. Corte conti», n. 1-2/2015, pp. 396 ss. Sull'estensione dei controlli della Corte dei Conti si veda anche la legge europea 2013 *bis* (art. 30), che le attribuisce poteri di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio e di verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni, definendo metodologie e linee guida. Sul profilo, in generale, cfr. V. Cerulli Irelli, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011.

¹⁷ Sulla legittimità del principio, cfr. Corte costituzionale, sentenze n.n. 4/2004, 417/2005 e 26/2013. Si veda F. Moretti, *Il legislatore e il rinnovato focus sui soggetti partecipati dagli Enti locali*, in «Comuni d'Italia», n. 2/2015, pp. 11 ss., spec. pp. 20 ss. Sull'ampiezza della nozione di pubblica amministrazione, cfr. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, *Gli organismi partecipati degli Enti territoriali*, cit.; R. Perez, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Evoluzione e riforme nel diritto dei paesi europei*, a cura di F. Di Lascio, Napoli, Est, 2015, pp. 85 ss.

Va comunque osservato che, pur richiamando i principi contenuti nella legge n. 59/1997, la legge Madia si distacca dalle disposizioni della legge di stabilità 2015. Questa mira a una riduzione del numero delle società in vista di una diminuzione dei costi, come si evince anche dalle disposizioni di cui all'art. 18, n. 7, mirate al rafforzamento dei controlli interni, mentre la prima si preoccupa di rendere maggiormente efficienti e funzionali le società¹⁸. La legge Madia si distacca anche dai contenuti della legge n. 147/2013, azzerando la disposizione che obbligava alla dismissione della società dopo quattro anni di chiusura dei bilanci in rosso, prevedendo che sia il decreto legislativo per il riordino delle partecipate a individuare il numero di bilanci in perdita che faranno scattare il commissariamento¹⁹.

In base alla legge di stabilità per il 2015, i destinatari delle norme sono le Regioni, le Province, i Comuni, le Camere di commercio, le Università, gli Istituti di istruzione universitaria pubblici e le autonomie portuali. Si tratta di un'area più estesa di quella presa in considerazione dalla legge n. 89/2014, che si riferiva alle sole amministrazioni locali. Anche in tal caso, l'estensione sembra riconducibile all'esigenza, percepibile anche nelle leggi di stabilità degli anni passati, di ridurre drasticamente i costi della finanza locale²⁰ in parte attribuibili alle aziende partecipate²¹.

Analoghe esigenze di riduzione dei costi giustificano la diversa attenzione nei confronti dell'ampiezza del controllo sulle società partecipate, disposta dalla legge di stabilità per il 2015. Infatti, mentre la legge n. 89/2014 faceva riferimento a un controllo esercitato ai sensi dell'art. 2359 c.c.²², la legge di stabilità ha a oggetto

¹⁸ I. Panicia e A. Vigneri, *Le società strumentali*, cit.

¹⁹ Situazione in cui si troverebbero già 811 aziende. Si veda «Il Sole 24 Ore» del 28 settembre 2015 e l'art. 18, n. 7, della legge.

²⁰ Con riferimento alla spesa comunale, è stato notato che la spesa dei Comuni, dal 2009 al 2013, si è ridotta del 4%, quella delle Regioni, esclusa la sanità, del 17%, quella delle Province del 21%. Viceversa, la spesa per il *welfare* è scesa solo del 2%. Si veda, C. Cottarelli, *La lista della spesa*, cit.

²¹ Secondo i dati esposti da C. Cottarelli, *La lista della spesa*, cit., la spesa dei Comuni rappresenta l'8% (pari a 61 miliardi) del totale della spesa pubblica. La spesa degli Enti che sono definiti locali dalla classificazione ISTAT, ai sensi della legge n. 196/2009 e degli Enti controllati da Comuni Province e Regioni è pari a 21 miliardi. La spesa più consistente – e che non mostra tendenze alla riduzione – è quella degli Enti previdenziali, responsabili per quasi la metà della spesa pubblica (43%), seguiti dalle amministrazioni centrali dello Stato (circa il 25%) e dalle Regioni responsabili di circa 1/5 della spesa pubblica, in gran parte assorbita dalla spesa sanitaria (109 miliardi).

²² Ai sensi dell'art. 2359 sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) quelle in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'as-

«qualsiasi partecipazione detenuta direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni»²³, anche nei casi in cui non attribuisca loro una posizione di effettivo controllo.

Ai sensi dell'art. 1, comma 611 della legge di stabilità, il complesso degli Enti presi in considerazione è tenuto ad «avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015», conservando, in tal modo, in capo alle amministrazioni locali uno spazio di manovra per porre in essere azioni nel rispetto dei tempi di attuazione e in vista dei risparmi da ottenere. Questo spazio di manovra delle amministrazioni locali è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 229/2013 ha affermato il diritto dell'ente locale alla scelta di ricorrere o meno a società strumentali, limitandosi lo Stato a intervenire, con riferimento alla competenza in materia di ordinamento degli Enti locali, per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, Cost., comma 2, lett. p)²⁴.

Il processo, cui si è fatto cenno, si fonda sulla definizione e approvazione dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie da parte degli Enti locali, limitandosi, poi, la legge di stabilità a indicare gli obiettivi dell'intervento e i criteri da seguire per l'attuazione²⁵. Altro tema, certamente importante è quello dell'azione del legislatore nazionale, rispetto al legislatore europeo, negli ambiti disciplinati dal diritto europeo²⁶.

2. Quanto ai primi, l'attività degli Enti deve assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato²⁷. Le prime due finalità sono collegate.

sembra ordinaria; 3) quelle che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

²³ V. Guerrieri, *Osservazioni sulla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche alla luce della legge di stabilità per il 2015*, cit.

²⁴ Su questo aspetto, cfr. G. Brozzone, *La disciplina delle società a partecipazione pubblica: verso un riassetto*, relazione presentata al Convegno «Società in house e diritto dell'impresa», Roma, ASSONIME, 12 giugno 2014.

²⁵ S. Venier, *Le prospettive strategiche e gestionali dei servizi pubblici in Italia*, in «Servizi pubblici locali», 2015, pp. 80 ss. fa riferimento alla necessità di un atteggiamento consapevole degli Enti locali in vista della razionalizzazione, che tenga presenti e cerchi di individuare le esigenze del territorio.

²⁶ Su questo aspetto cfr. G. Bruzzzone, *La disciplina*, cit.

²⁷ Lo sviluppo di un sistema pro concorrenziale dei servizi pubblici locali è stato discusso da G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005,

Infatti, le azioni di contenimento della spesa sono strumentali al coordinamento finanziario (Corte costituzionale, sentenze n. 4/2004 e n. 417/2005). Il buon andamento, ricondotto dalla Corte costituzionale al principio di efficienza ed esteso al complessivo funzionamento della pubblica amministrazione, si fonda su diversi criteri che devono trovare attuazione nell'attività amministrativa (sentenza n. 104/2007). Tra questi criteri: la rapidità, l'efficacia, l'economicità della gestione e il contenimento dei costi dei servizi pubblici (sentenza n. 60/1991)²⁸. L'ultima tra le finalità indicate dalla legge riguarda la tutela della concorrenza e del mercato, garantita con diverse disposizioni che vietano comportamenti anticoncorrenziali, come l'abuso di posizione dominante, le intese restrittive del mercato, le concentrazioni. La Corte costituzionale ha ritenuto che nel concetto di tutela della concorrenza convergono un profilo statico, consistente nel mantenimento dei mercati concorrenziali, e un profilo dinamico, teso a liberalizzare i mercati e a favorire l'instaurazione di assetti concorrenziali in un'ottica comunitaria (sentenza n. 14/2004).

Sotto la denominazione «criteri da seguire», la legge precisa i caratteri, indicatori del cattivo funzionamento delle società, che, se presenti, comportano la loro sottoposizione al programma di razionalizzazione. In particolare, ricadono nel programma di razionalizzazione le società che perseguono finalità non indispensabili per il raggiungimento degli scopi dell'Ente e quelle composte solo da amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. Inoltre, possono essere sottoposte a operazioni di fusione o di aggregazione le società che svolgono attività analoghe o simili a quelle di altre società partecipate o di Enti pubblici strumentali. Poiché la finalità perseguita dalla legge è quella della riduzione della spesa, è disposto il contenimento dei costi di funzionamento delle partecipate, attraverso una diminuzione delle remunerazioni societarie, anche mediante una nuova articolazione degli organi amministrativi e di controllo²⁹. Su questo

pp. 77 ss. A una «forte compressione» delle ragioni della concorrenza fa riferimento M. Dugato, *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in «Giorn. dir. amm.», n. 2/2004, pp. 121 ss.

²⁸ Al contrario, l'inefficienza può manifestarsi in tre forme: perdite di esercizio palesi; perdite di esercizio non palesi finanziate da contratti di servizio e trasferimenti; costi pagati direttamente dai cittadini attraverso tariffe che coprono interamente i costi. Si veda, Commissario straordinario per la revisione della spesa, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, cit.; G. Farneti, *Il «male oscuro» della nostra pubblica amministrazione*, cit.

²⁹ Sulle misure di riduzione della spesa, in materie come gli acquisti di beni e servizi che investono anche le società partecipate, è intervenuta una delibera della Corte dei Conti,

settore, che ha identificato un vero e proprio modello organizzativo fondato sulla collocazione al di fuori del bilancio dell'ente società con funzioni di gestione e dotate di capitali, sostanzialmente create per aggirare gli obblighi di contenimento della spesa, è intervenuta recentemente la legge Madia³⁰. In questa, come si è osservato, è disposto che, nell'ambito della delega per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia indicato il numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che, se raggiunto, comporterà, per l'Ente, l'obbligo di liquidazione delle società³¹. Va aggiunto che numerosi altri indicatori, sinonimi del cattivo funzionamento delle società sono stati individuati, con referti *ad hoc*, dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti³².

La legge di stabilità 2015 prevede che ogni Ente titolare di società o di partecipazioni in società, che presentano i caratteri ora indicati, sia tenuto ad avviare la procedura di razionalizzazione³³. Quest'obbligo non è sanzionato, ma la legge Madia ha previsto che, nella delega, in vista del riordino delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, sia introdotto un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione, consistente nella diminuzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia³⁴.

3. La procedura di razionalizzazione, indicata nel comma 612 della legge di stabilità per il 2015, prevede che i Presidenti delle Regioni e degli Enti locali, i Sindaci e gli altri organi di vertice de-

cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, *Linee generali di attività e programma di controllo per il 2015*, delib. n. 266/2014/INPR.

³⁰ Si veda, G. D'Auria, *La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*, cit.

³¹ Art. 18, n. 2, legge Madia.

³² Ad esempio, il forte indebitamento di alcune società partecipate; la mancata presentazione dei rendiconti degli organismi partecipati; la presenza di società con perdite rilevanti; l'incremento dell'indebitamento della Regione per il finanziamento di società partecipate; l'espansione delle spese del personale per effetto dell'aumento del numero dei dipendenti; l'aumento di spese per studi e incarichi di consulenza; l'incremento dei compensi percepiti dagli amministratori. Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, *Gli organismi partecipati degli Enti territoriali*, Relazione 2015, delib. n. 24/Sezaut2015/FRG e Corte dei Conti, Sezione del controllo Friuli-Venezia Giulia, delib. n. 68/2015/FRG.

³³ Secondo V. Guerrieri, *Osservazioni sulla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche alla luce della legge di stabilità per il 2015*, cit., l'amministrazione partecipante deve vagliare caso per caso la funzionalità dell'attività societaria, rispetto alle finalità istituzionali perseguite dall'Ente stesso.

³⁴ Art. 18, n. 5, legge Madia. Alla necessità della costruzione di un complesso apparato sanzionatorio nei confronti degli Enti «devianti» fa riferimento la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, *Linee generali di attività e programma di controllo per il 2015*, cit.

finiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni, direttamente o indirettamente, possedute mostrando, con tale procedura da svolgere in tempi stretti, sia l'urgenza del riordino delle partecipate, sia il significato politico dell'operazione. Il piano, corredato da una relazione tecnica, deve essere trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato sul sito Internet dell'amministrazione interessata. La legge non chiarisce se nel piano debbano essere indicate tutte le società e le partecipazioni azionarie possedute dall'Ente, o solo quelle rispondenti ai criteri di cui al comma 611, anche se l'enunciazione di quest'ultimo fa propendere per la seconda soluzione. Infatti, nel comma 612, si fa riferimento all'esposizione, da parte degli organi di vertice degli Enti, «dei risparmi da conseguire» (derivanti dal processo di razionalizzazione delle società che presentano i caratteri sopra indicati). Malgrado questa formulazione, va notato che diversi Comuni che hanno attivato il processo di razionalizzazione hanno indicato nel piano sia le società da dismettere, sia quelle per cui non si è ritenuto di avviare il processo di razionalizzazione³⁵. Addirittura, il consiglio del Comune di Terni, capovolgendo l'obiettivo della legge, ha indicato le società direttamente possedute dal Comune per le quali ricorrono le condizioni per il mantenimento delle partecipazioni³⁶.

4. Secondo la legge di stabilità per il 2015, terminato il processo di razionalizzazione, entro il mese di dicembre 2015, il numero delle società partecipate non dovrà superare le mille unità. Si intrecciano in tal modo, norme particolari, riguardanti l'azione degli enti, con disposizioni più generali volte a misurare i risultati dell'attività di razionalizzazione. Peraltro, l'attuazione di questa disposizione, che individua come punto di conclusione del processo di razionalizzazione la quantità di società locali che possono restare

³⁵ Ad esempio, il Comune di Novara, presentando il «Centro interportuale merci», mostra la mancanza di caratteri che possano portare alla sua eliminazione, mentre per l'«Incubatore di impresa del polo innovazioni di Novara», con la presentazione del piano si avvia, anche, la procedura di dismissione. La stessa procedura è prevista per la società aree industriali e artigianali (SAIA).

³⁶ Comune di Terni, giunta comunale, delib. 6 marzo 2015. Secondo il consiglio del Comune di Falerna (Catanzaro), il piano di razionalizzazione dovrebbe prendere in considerazione solo le società nelle quali la partecipazione dell'Ente locale è maggioritaria oppure quelle società nelle quali il Comune dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante o, ancora, quelle società sulle quali il Comune è in grado di esercitare un'influenza determinante, in conseguenza di particolari vincoli disposti contrattualmente con la società.

in vita, si scontra con l'incertezza sul numero delle società locali esistenti, sulle quali agire in vista della riduzione. Secondo la banca dati del Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze, le società partecipate sarebbero 7.700³⁷. Questo censimento non è, tuttavia, completo perché tiene conto solo delle società partecipate degli Enti locali e delle partecipate di queste (quelle di secondo livello), non delle altre (di terzo o di quarto livello). I dati in possesso del Dipartimento delle pari opportunità, presso la Presidenza del Consiglio, si attestano su un numero di partecipate non inferiore a 10.000³⁸. Si deve però aggiungere che le banche dati, da cui il Dipartimento attinge, non tengono conto che le informazioni di cui dispongono non sono pienamente attendibili perché non tutti gli Enti hanno riposto ai quesiti richiesti³⁹. Ad esempio, ha dato una risposta solo il 50% delle ASL e il 50% dei Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti. Si tratta, come si vede, di dati scarsamente omogenei⁴⁰, e sulla loro necessaria uniformità era già intervenuto il d.lgs. n. 126/2014, integrativo del d.lgs. n. 118/2011. In questo, sempre ai fini del contenimento dei costi⁴¹, erano contenute disposizioni sui piani operativi di razionalizzazione e, soprattutto, disposizioni sul bilancio consolidato e sull'unifica-

³⁷ Di queste, circa 5.500 sono partecipate dai Comuni, le c.d. municipalizzate; cfr. C. Cottarelli, *La lista della spesa*, cit., pp. 96 ss. Cottarelli ha anche stimato che le perdite delle partecipate sono di circa 1.200 milioni e che il settore dove la perdita è maggiore è quello del trasporto locale.

³⁸ Si tratta di un numero elevato se si pensa che le partecipate in Francia sono circa mille. Cfr. Il Commissario straordinario per la revisione della spesa, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, cit.

³⁹ Il questionario per il censimento delle società partecipate (centrali e locali) è stato pubblicato sulla G.U. n. 57 del 10 marzo 2015. Il decreto ministeriale del Ministro delle finanze e dell'economia stabilisce che tutti gli Enti pubblici inseriti nell'elenco ISTAT debbano inviare i dati sul settore di attività, sui risultati di bilancio, sulle attività svolte, sugli oneri, anche quelli derivanti dal numero degli amministratori e dagli stipendi. Proprio di fronte all'esigenza di ridurre l'entità delle società, è emersa la difficoltà di determinare l'entità dell'azionariato locale, considerando la variabilità delle azioni detenute dagli enti. Infatti, solo il 20% delle azioni delle società locali è di proprietà interamente pubblica e solo il 28% è a maggioranza pubblica. Ne consegue che, circa la metà del patrimonio azionario locale, in violazione delle leggi, che non consentono la partecipazione pubblica in società a regime misto, è in mani private e che, in alcuni casi, la partecipazione pubblica si risolve in una «micro partecipazione».

⁴⁰ Inoltre, i dati attualmente resi pubblici non mettono in luce le funzioni esercitate dalle società, cioè quante delle società analizzate svolgono attività di impresa e quante esercitano attività amministrativa in forma privatistica, si veda M. Macchia, *Le partecipate statali: società di mercato o semi-amministrazioni?*, in «Giorn. dir. amm.», n. 4/2015.

⁴¹ Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, *Gli organismi partecipati degli Enti territoriali*, cit.; Commissario straordinario per la revisione della spesa, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, cit.

zione delle banche dati degli organismi partecipati⁴². Recentemente, un'indagine dell'ISTAT, ferma al 2013, ha individuato circa 11.000 partecipate pubbliche⁴³.

5. All'incertezza sul numero delle società locali partecipate, oggetto delle operazioni di razionalizzazione, si accompagna quella sul numero degli Enti locali che, fino a oggi, hanno presentato i piani operativi di razionalizzazione, tenendo conto che, ai sensi del comma 612, art. 1, della legge di stabilità per il 2015, i termini della presentazione alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti scadevano il 31 marzo 2015⁴⁴.

Le sezioni regionali del controllo della Corte dei Conti, al fine di dare attuazione alle disposizioni della legge di stabilità, hanno avviato una ricognizione sul numero degli Enti locali che sono impegnati in un piano di riordino. Questa ricognizione, non ancora conclusa, andrà valutata tenendo presenti i risultati e le informazioni che potrà offrire, in relazione alle differenti aree geografiche, al modo in cui gli Enti hanno ottemperato agli obblighi della legge di stabilità e alla natura dell'attività posta in essere dall'Organo di controllo.

Sul primo aspetto, secondo i dati raccolti dalla Corte, ma non ancora classificati e resi pubblici, nelle Regioni Lombardia, Umbria, Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Abruzzo e Veneto, oltre la metà degli Enti, tenuti al rispetto dell'obbligo, ha presentato i piani operativi. Percentuali inferiori di trasmissione si riscontrano nelle altre Regioni, talune delle quali, Piemonte, Campania, Basilicata, Molise e le Province di Bolzano e Trento hanno avviato un'istruttoria, in merito alla definizione e approvazione dei piani da parte degli Enti interessati e sono in attesa di risposta⁴⁵.

⁴² Art. 17 decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014.

⁴³ I dati sono stati pubblicati sul «Corriere della sera» del 17 novembre 2015. Nel dettaglio, il 57% delle unità analizzate è partecipato da soggetti pubblici per una quota superiore al 50%. La dimensione media del personale impiegato è di 119 addetti a impresa e la forma giuridica cui maggiormente si ricorre è la società per azioni.

⁴⁴ Entro il 31 marzo 2016, gli organi di vertice degli Enti locali sono tenuti a predisporre e a trasmettere alla sezione regionale di controllo competente della Corte dei Conti una relazione sui risultati conseguiti. Secondo l'Osservatorio *spending review*, «Innovatori PA. La rete per l'innovazione nella pubblica amministrazione italiana», questo termine andrebbe interpretato come perentorio e da pubblicarsi sul sito Internet.

⁴⁵ Questo tema è stato oggetto di analisi da parte della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, *Gli organismi partecipati degli Enti territoriali*, cit., tenuta a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio, tenendo conto del Patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Benché la relazione

Quanto all'attività esercitata dalle sezioni regionali del controllo della Corte dei Conti, non è chiaro se si tratti di un controllo a carattere notarile, che comporta una mera classificazione dei dati, come appare dalla formulazione dell'ultima legge di stabilità, o se, invece, come tendono ad affermare le sezioni regionali, il controllo esercitato farebbe «sistema» con quello di tipo collaborativo, già svolto in passato e considerato espressione della funzione tipica delle sezioni regionali della Corte dei Conti nei confronti degli Enti locali⁴⁶. Secondo la Sezione regionale del controllo della Lombardia, infatti, l'obbligo di trasmissione alla Corte dei Conti di atti e documenti da parte degli Enti locali non può configurarsi come fine a se stesso, ma deve essere finalizzato allo svolgimento di precise funzioni di verifica e di vigilanza sui piani presentati. Queste funzioni consisterebbero nell'invio all'Ente, da parte della sezione interessata, di rilievi e inviti ad adottare le necessarie misure correttive, a integrare, se necessario, il piano presentato e a vigilare, poi, sull'effettiva adozione delle misure suggerite. Le stesse Regioni potrebbero sollecitare gli Enti che non l'hanno fatto a trasmettere i piani operativi alla competente sezione di controllo, considerando che il loro invio è obbligatorio e che la loro pubblicazione costituisce «obbligo di pubblicità ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, art. 46». Questa disposizione configura l'omessa presentazione dei piani come «elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, ed è comunque valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili»⁴⁷. Così, pur in assenza di un'espressa sanzione, per effetto del collegamento con

della Sezione delle autonomie sia stata svolta ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sia limitata, esclusivamente, ai comportamenti di Comuni, Province e Regioni, la sua presentazione, nel luglio 2015, ha consentito alla Sezione di esercitare il proprio controllo anche sulle disposizioni della legge di stabilità per il 2015, in particolare, sui piani operativi di razionalizzazione (legge n. 190/2015, commi 611 e 612), mostrando che il 17,55% dei Comuni (1.414 su 8.057) non è in possesso di partecipazione in società. I restanti Comuni, risultanti al 19 giugno 2015, rappresentano un insieme omogeneo di 4.935 organismi dei quali sono presenti i dati di bilancio al 2013. Di questi, sono 502 gli organismi partecipati da un unico socio pubblico.

⁴⁶ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 174/2010. Secondo V. Guerrieri, *Osservazioni sulla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche alla luce della legge di stabilità per il 2015*, cit., si tratterebbe di un controllo di gestione finalizzato a valutare l'astratta idoneità delle misure individuate per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione.

⁴⁷ Così Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, delib. n. 88/2015, Camera di Consiglio del 20 maggio 2015.

l'art. 46 del decreto legislativo n. 33/2013⁴⁸, la mancata presentazione dei piani si collega a norme di carattere punitivo. A queste si aggiungono le ricordate disposizioni contenute nella legge Madia in cui si prevede l'introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione basato sulla riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle amministrazioni che non ottemperino alle disposizioni in materia. E su queste basi, la cui solidità dipende dal modo in cui la legge n. 124/2015 sarà attuata, poggia oggi la razionalizzazione delle società locali.

⁴⁸ Secondo alcune valutazioni pubblicate su «Il Sole 24 Ore» del 18 gennaio 2015, entro il 2015 dovrebbero scomparire oltre 3.000 società, cui se ne potrebbero aggiungere altre 1.500 che, l'anno passato, non hanno presentato un bilancio, e quindi non possono essere considerate attive, e le circa 2.000 che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori. Cfr. anche Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 271/2015, Camera di consiglio del 18 maggio 2015.

