
Società partecipate e vincoli gestionali crescenti

di [Redazione](#)

Publicato il 8 Settembre 2015

nel corso degli anni è di indubbia evidenza la diffusione del fenomeno delle società partecipate degli enti locali, quale modello per la gestione ed erogazione dei servizi, alla luce sia delle difficoltà della finanza locale sia delle modalità operative caratterizzanti il funzionamento delle amministrazioni pubbliche

Nel corso degli anni è di indubbia evidenza la diffusione del fenomeno delle società partecipate degli enti locali, quale modello per la gestione ed erogazione dei servizi, alla luce sia delle difficoltà della finanza locale sia delle modalità operative caratterizzanti il funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Progressivamente, rispetto a tali realtà, è tuttavia emersa la crescente complessità gestionale, soprattutto per la coesistenza di una disciplina pubblicistica (dipendente dalla natura delle risorse gestite e correlata alle peculiarità delle amministrazioni di cui sono emanazione) e di una disciplina privatistica (legata alla struttura del modello societario utilizzato, di origine tipicamente codicistica).

Tale complessità è tendenzialmente cresciuta nel corso degli anni, anche per l'evoluzione normativa intervenuta nel tempo, che ha determinato la crescente assimilazione delle regole operative di tali società alle modalità caratterizzanti il funzionamento delle pubbliche amministrazioni da cui sono partecipate.

L'obiettivo perseguito è legato al superamento delle criticità che il ricorso a tale modello aveva evidenziato, riguardanti principalmente le possibili distorsioni concorrenziali, la composizione e la remunerazione degli organi amministrativi, il rischio di elusione delle disposizioni restrittive di finanza pubblica nonché l'ampliamento dell'attività sociale verso settori "distanti" rispetto alle competenze istituzionali degli enti locali.

Criticità

A ciascuna delle problematiche indicate, tra l'altro, è possibile abbinare gli specifici provvedimenti normativi di volta in volta adottati, nella prospettiva di contenere l'impatto negativo anche rispetto al quadro della finanza pubblica.

Così, con riferimento alla distorsione concorrenziale, è sufficiente citare le disposizioni del Decreto Bersani (che hanno introdotto la fattispecie delle società strumentali), insieme alle varie norme (contenute anche nella L. 133/2008) finalizzate a garantire una maggiore "contendibilità" dei servizi pubblici locali mediante l'introduzione di procedure più trasparenti e di affidamenti competitivi.

Con riferimento alla composizione e remunerazione degli organi amministrativi, poi, meritano un richiamo le norme restrittive contenute inizialmente nella L. 296/2006, che hanno posto dei vincoli restrittivi, legati sia al numero degli amministratori sia al trattamento economico attribuibile. Norme che, successivamente, sono state rese ulteriormente restrittive per contenere i costi di funzionamento delle società partecipate, come dimostrato dal tetto (in misura pari all'80% degli analoghi costi 2013) introdotto dalla L. 114/2014 per gli oneri dell'organo amministrativo.

Il rischio di utilizzo elusivo delle partecipate, poi, è stato contrastato da vari punti di vista, *in primis* in relazione al tema del "personale" sia dal punto di vista procedurale (prevedendo il ricorso a soluzioni concorsuali) sia dal punto di vista dei vincoli di costo o spesa da rispettare. Questi ultimi, inizialmente, sono stati ripresi dalla disciplina restrittiva prevista per le amministrazioni controllanti (si pensi alla versione iniziale dell'art. 18, comma 2 bis, della L. 133/2008) e successivamente ridefiniti imponendo agli enti partecipanti la predisposizione di apposite direttive.

Con riferimento alle problematiche connesse al mantenimento delle partecipazioni (anche per ricondurle ad una maggiore coerenza con le finalità istituzionali degli enti soci), ancora, assumono rilievo le diverse disposizioni che si sono succedute nel tempo finalizzate, talvolta, alla generalizzata dismissione ovvero alla loro riconduzione all'ambito istituzionale dei comuni.

A partire dalla fondamentale L. 244/2007, che ha chiesto una ricognizione delle partecipate detenute allo scopo di giungere alla dismissione delle società non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali, fino alla L. 190/2014, che ha richiesto - a tutte le amministrazioni - la predisposizione di un piano di razionalizzazione sulla base di taluni criteri direttivi specificamente definiti.

Passando per le disposizioni restrittive del 2010 (L. 122/2010), destinate prevalentemente ai piccoli enti e che miravano a realizzare una massiva dismissione delle società partecipate, ovvero del 2012 (L. 135/2012), che hanno inciso soprattutto sul fenomeno, rilevante ma anche complesso, delle società strumentali.

Controlli

Con riferimento a questi vincoli, ma anche sulla gestione complessivamente considerata delle partecipate, tra l'altro, non va neppure dimenticato il crescente ruolo esercitato dalla Corte dei Conti e dagli enti locali, allo scopo di garantirne la completa attuazione e di riscontrare eventuali responsabilità.

In relazione al percorso delineato, poi, è utile evidenziare come le partecipate siano state gravate da una serie di adempimenti precipuamente pensati per la pubblica amministrazione e che dimostrano ulteriormente l'orientamento verso una crescente assimilazione.

A tale proposito, spiccano certamente gli obblighi in materia di "anticorruzione" e "trasparenza", la cui applicazione alle partecipate, che inizialmente sembrava piuttosto limitata, è stata progressivamente estesa, ricomprendendovi pure le associazioni e fondazioni e con una forte graduazione in funzione del

controllo esercitato dall'ente pubblico.

Il risultato finale (o attuale, considerando gli ulteriori interventi normativi annunciati) del percorso già svolto è certamente caratterizzato da molte contraddizioni, nel quale però molte criticità del passato sono state superate e forse si potrebbe guardare con maggiore favore (o minore disfavore) alle società pubbliche.

Anche perché il contesto non sembra certamente agevolare la loro progressiva eliminazione, considerando i vincoli degli enti alle assunzioni di personale (e quindi alla reinternalizzazione dei servizi) e la situazione economica nel suo complesso (in vista dell'eventuale dismissione).

Riforma pubblica amministrazione

L'ultimo e più recente *step* di questo percorso evolutivo relativo alle partecipate degli enti locali è rappresentato dalla L. 124/2015, finalizzato alla «riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

In tale provvedimento, infatti, all'art. 18, sono stati “fissati” i principi e criteri direttivi che dovrà rispettare il successivo decreto legislativo da emanare, con specifico riferimento – tra l'altro – proprio alle partecipate degli enti locali.

Tali criteri e principi, in particolare, riguardano:

- 1) le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, per le quali dovranno essere definite procedure idonee per la scelta del modello societario e per l'internalizzazione nonché limiti e condizioni per l'assunzione, la conservazione e la razionalizzazione di partecipazioni, anche in relazione al numero dei dipendenti, al fatturato e ai risultati di gestione;
- 2) le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, in relazione alle quali dovrà essere individuato il numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società ma altresì definite regole per evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi;
- 3) la gestione strategico-operativa, attraverso l'introduzione di misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione dei processi di aggregazione;
- 4) la trasparenza, mediante la pubblicazione, nel sito internet degli enti locali e delle società partecipate interessate, dei dati economico-patrimoniali e di indicatori di efficienza, sulla base di modelli generali che adeguate azioni di *benchmarking*;
- 5) l'introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione destinato ad incidere sui trasferimenti dello Stato;
- 6) gli strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate;

7) la revisione degli obblighi di trasparenza e di rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci, attraverso specifici flussi informativi che rendano analizzabili e confrontabili i dati economici e industriali del servizio, gli obblighi di servizio pubblico imposti e gli standard di qualità, per ciascun servizio o attività svolta dalle società medesime nell'esecuzione dei compiti affidati (anche mediante contabilità separata) al fine di rafforzare le logiche del controllo “di gruppo”.

9 settembre 2015

Marco Rossi