*Quale futuro per questi organismi di gestione dei servizi pubblici locali*

# Le società pubbliche tra necessità operative e limitazioni normative

**di Aurelio Bizioli**

La profonda riforma degli enti locali determinata dalla legge 142 del 1990 aveva individuato le società di diritto privato quale strumento operativo per la gestione dei servizi pubblici locali. Era seguito un periodo iniziale di studio ed approfondimento della novità legislativa per capire come coniugarla con le procedure operative pubbliche. Una volta superate le prime difficoltà operative i Comuni, indipendentemente delle dimensioni, hanno trovato nelle società di diritto privato uno strumento operativo flessibile ed idoneo a raggiungere efficienza ed efficacia nella gestione pubblica.
La crescita numerica di queste società, interamente partecipate dall'ente di riferimento o compartecipate con altri enti del settore pubblico o del settore privato, è stata una necessità virtuosa per assicurare servizi ai cittadini evitando, in quanto formali e contrarie alla logica di buona gestione, una serie di discriminazioni operative ai Comuni che vanno dalla limitazione alle assunzioni di personale dipendente ai tagli sulla spesa indotti dal Patto di Stabilità.
Un esempio per tutti la recente apertura di una farmacia comunale che il Comune titolare ha potuto effettuare solo tramite una società di diritto privato; la gestione diretta gli era di fatto preclusa dai limiti sulla spesa per personale ed acquisti impossibili da evitare anche se direttamente correlati, e quindi, finanziati dalla vendite di farmaci. Ma la rinuncia

*Aurelio Bizioli*

all'apertura del servizio farmaceutico avrebbe comportato per il Comune interessato una rilevante perdita economica. E come questa altre situazioni di efficienza raggiunte da società ben amministrate così come ben amministrati sono i Comuni della Provincia di Brescia.
Non a caso il giornalista Gian Antonio Stella, fustigatore degli sprechi pubblici, ha riconosciuto in un suo articolo pubblicato su Corriere della sera l'efficienza della Comunità Montana di Valle Sabbia nel creare una rete virtuosa tra i Comuni. Ma questa rete si à attuata con l'affidamento della gestione operativa ad una società di diritto privato partecipata dalla Comunità e dai Comuni valsabbini a cui si sono aggiunti anche Comuni limitrofi.
E' opportuno evidenziare che la realtà gestionale di un Comune spazia dai servizi istituzionali di tipo amministrativo alla vigilanza urbana, dalla programmazione territoriale alla gestione scolastica, dai trasporti alle manutenzioni immobiliari e stradali. Non può certo stupire se anche gli Enti Locali, come le imprese private, hanno cercato di ottimizzare la gestione creando società specializzate nei singoli settori. Ci si è quindi dibattuti tra la necessità di creare un Comune-Holding che gestisce tramite le proprie partecipate le sue attività a rilevanza economica e l'accusa, a volte giustificata, di un neo-municipalismo economico.
Certo ci sono state, ed ancora purtroppo ci potranno essere, alcune situazioni di difficoltà gestionale imputabili a responsabilità direzionali od operative. Non si può pretendere che, a differenza del mondo imprenditoriale privato, le società pubbliche siano sempre ed imprescindibilmente efficienti ed economiche. Come per l'imprenditoria privata esiste il rischio che un'attività imprenditoriale generi congiunturalmente delle perdite; ma come per l'impresa privata esistono meccanismi di controllo e di sanzione per gli amministratori che abbiano colpevolmente generato delle perdite gestionali.
Sostanzialmente potremmo paragonare le Amministrazioni Pubbliche a dei trattori che, ad una velocità ridotta, riescono sempre a svolgere il loro lavoro senza guasti, sbandate o

perdite di controllo. Diversamente le società pubbliche, come autovetture da corsa, si muovono con maggior velocità, raggiungendo più velocemente i traguardi; il rischio di una sbandata o di una rottura del motore è però maggiormente rilevante. Si tratta solo di scegliere dei piloti adeguati alle necessità ricordando loro che, nel momento in cui si assume l'incarico di amministratore di ente locale o di società pubblica, si assumono degli oneri e delle responsabilità sul risultato della gestione.

Sia la norma privata che quella pubblica (e le società pubbliche sono sottoposte sia alla magistratura ordinaria sia a quella contabile) contengono gli strumenti idonei per intervenire sulle singole situazioni e porre rimedio con azioni adeguate. Non ultimo l'espressione del voto popolare, proprio in comunità omogenee che sanno far prevalere nel giudizio amministrativo le reali situazioni territoriali, ha permesso di porre rimedio a gestioni diseconomiche e strutturalmente deficitarie.

Il legislatore nazionale, dopo avere, di fatto, promosso il ricorso alle società di diritto privato, è intervenuto con l'obiettivo di limitare la diffusione di questi strumenti operativi. Vogliamo qui ricordare espressamente tre provvedimenti legislativi, succedutisi negli ultimi tre anni, che per curiosa coincidenza (ma altra potrebbe essere l'interpretazione) trovano il loro completamento in questo periodo.

Il primo riferimento è all'art. 3 della Legge 244/2007 (Finanziaria 2008) che nei commi 27, 28 e 29 pone i seguenti limiti "*I Comuni non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche in minoranza, in tali società*".

Peraltro con la chiarezza che contraddistingue il legislatore italiano, la norma prevede che "*E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale ... e l'assunzione di partecipazioni in tali società*" per poi concludere che "*Entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge* (e quindi entro il 31/12/2010) *i Comuni nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate"*.

La norma è di difficile applicazione in quanto lascia un ampio margine di discrezionalità in ordine sia alle *"finalità istituzionali"* che ai *"servizi di interesse generale"*. Con un recente parere la Corte dei Conti, Sezione di Controllo della Lombardia, ha escluso dai servizi di interesse generale la costituzione di una società a capitale pubblico per progettazione, sviluppo e realizzazioni nel settore delle energie rinnovabili. Questa conclusione viene peraltro raggiunta pur in presenza di un'attenta analisi del principio di sussidiarietà (sancito dal 2001 negli artt. 118 e 120 della Costituzione) in base al quale la stessa Corte riconosce il Comune come unico titolare di tutte le funzioni amministrative. In conseguenza di tale principio il legislatore nazionale o regionale può intervenire limitando il potere dei Comuni solo a favore di altri settori di governo, a fronte della necessità di una gestione associata su livelli di dimensione territoriale superiore.

Il secondo intervento legislativo nasce nel giugno 2008 con l'art. 23 bis del DL 112/2008, successivamente modificato dall'art. 15 del DL 135/2009, che trova la sua faticosa conclusione legislativa con l'approvazione del DPR 168 del 07/09/2010 relativo al *"Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica"*.

Il complesso dell'intervento legislativo sui servizi pubblici è rilevante in quanto finalizzato ad individuare come modalità principale di affidamento dei servizi pubblici la procedura di pubblica evidenza riservando l'affidamento diretto a quelle società miste in cui il soggetto privato è stato individuato tramite analoga procedura finalizzata, non solo all'ingresso nel capitale sociale, ma anche alla gestione diretta del servizio.

L'affidamento diretto a società interamente partecipata dall'ente pubblico (cosiddette "in house") è estremamente limitato e subordinato ad una serie di verifiche ed adempimenti che si concretizzano, per gli affidamenti di valore economico superiore a 200 mila euro, nella richiesta di parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

L'atteso Regolamento attuativo dell'art. 23 bis è arrivato, però, in una situazione legislativa ulteriormente deteriorata dal comma 32 dell'art. 14 del DL 78/2010 (Finanziaria 2011) che statuisce dei nuovi vincoli *"I Comuni con popolazione inferiore a 30mila abitanti non possono costituire società. Entro il 31/12/2011 i Comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni"*. Non a caso si è parlato di rottamazione delle società pubbliche.

Il comma 32 interviene "a gamba tesa" (giusto per usare una metafora calcistica) sulle procedure di gestione degli enti locali territoriali rivelandosi un intervento intempestivo ed irruento che, senza sapere dove sta andando la palla, interviene nella mischia spezzando le gambe indiscriminatamente ad avversari e compagni di squadra.

E così in base al comma 32 tutti i Comuni con meno di 30 mila abitanti (in Provincia di Brescia resta escluso da questi vincoli il solo Capoluogo) non potranno più costituire società e dovranno procedere, entro dodici mesi, alla messa in liquidazione di

quelle esistenti od alla loro cessione. Unica eccezione, la creazione di società a partecipazione paritaria o proporzionale agli abitanti di più Comuni i cui abitanti complessivi superino la soglia dei 30mila.

La previsione normativa è evidentemente assurda in quanto non si capisce la necessità di impedire a priori, senza alcuna valutazione in ordine alla necessità e redditività della gestione, la partecipazione dei Comuni a società di gestione dei servizi pubblici, di servizi per le amministrazioni o di altre attività di sviluppo del territorio. Invero una normativa anche molto imprecisa che richiama il termine "partecipazioni" senza chiarire se, a incorrere nella fattispecie, siano solo le società interamente partecipate o controllate dall'ente pubblico o se vi rientrano tutte le quote di partecipazione, anche quelle di ridotta dimensione percentuale.

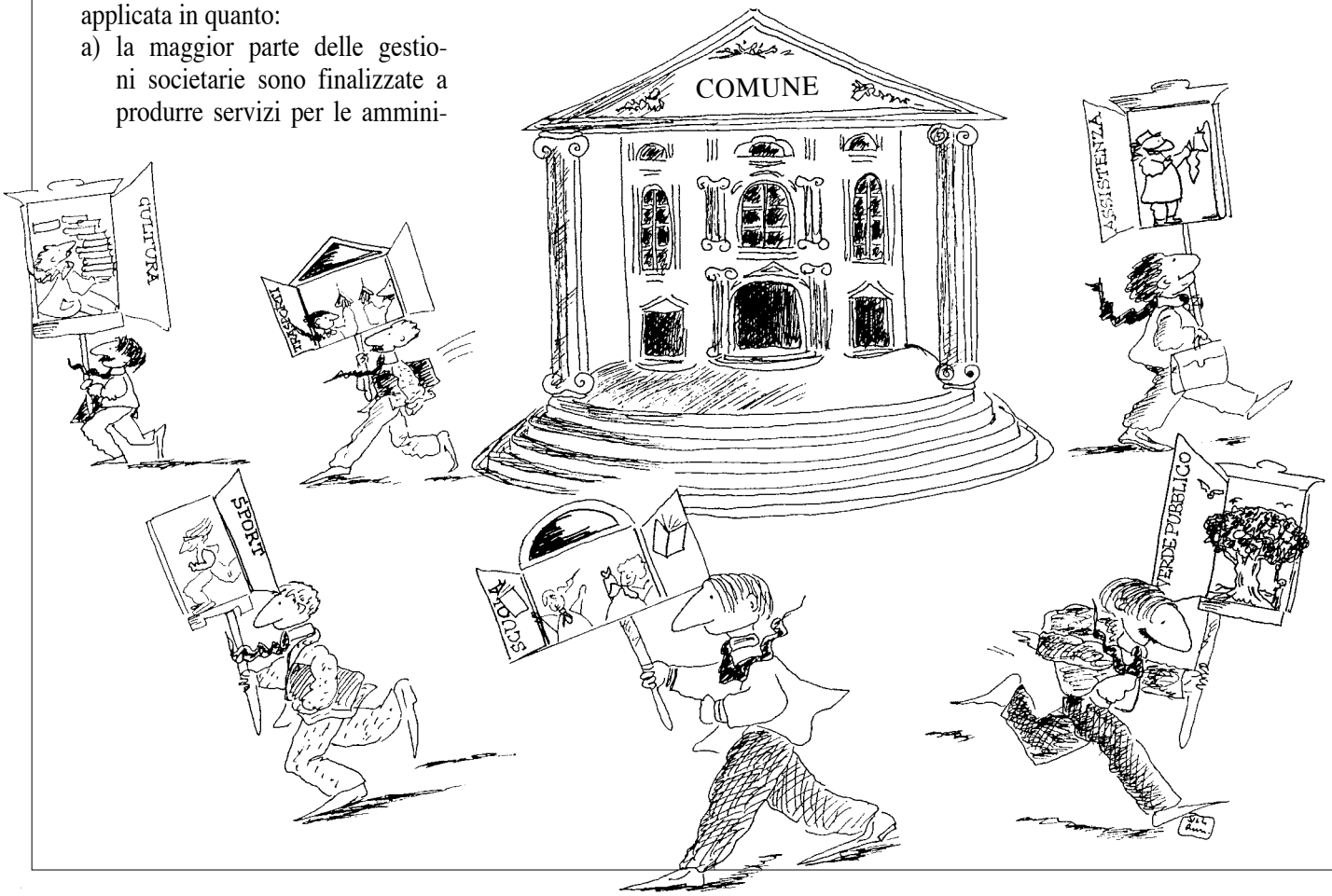
Una norma dirompente per le attuali gestioni amministrative di molti Comuni bresciani che non può essere applicata in quanto:

a) la maggior parte delle gestioni societarie sono finalizzate a produrre servizi per le amministrazioni di riferimento od alla gestione di servizi pubblici. Per poterle liquidare il Comune deve risolvere i problemi occupazionali e trovare delle società a controllo privato in grado di fornire gli stessi servizi;
b) la stessa vendita delle quote risulta improponibile, soprattutto in funzione del periodo limitato, in quanto, se qualcuno è obbligato a vendere, nessuno è obbligato ad acquistare (per non parlare della pesante perdita di valutazione che subirebbero le società comunali da un repentino e diffuso obbligo di vendita).

In sostanza, una norma inaccettabile e improponibile nel medio periodo, che potrà avere solo effetti negativi nel breve periodo esponendo le Amministrazioni comunali ad un clima di incertezza giuridica, tale da generare per mesi inutili situazioni di blocco della programmazione operativa.

Si aggiunga che in sede di conversione del DL si è previsto nel comma 32 un ulteriore decreto per determinare *"le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione"*.

Ad ulteriore dimostrazione della contraddittorietà del pensiero legislativo, il comma 115 dell'art. 1 della Legge di Stabilità (in corso di approvazione alla data di stesura del presente lavoro) prevede l'esclusione dal comma 32 delle società che *"abbiano avuto il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi"*.

La considerazione finale è che il futuro delle società pubbliche partecipate dagli enti locali è attualmente di difficile interpretazione e che vi è invece la pressante necessità che i Comuni (già obbligati a far fronte alla riduzione delle risorse disponibili) possano individuare le loro strategie gestionali in un quadro di riferimento certo e definitivo.

**Aurelio Bizioli**
*Dottore commercialista*