

A13

Massimo Abbagnale, Francesco Dainelli, Silvia Fissi
Elena Gori, Germano Scarafiocca, Nicola Tonveronachi

Comuni e partecipate

Una storia di successo?





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0989-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2017

Indice

- 7 *Introduzione*
- 11 *Capitolo I*
 Il Gruppo pubblico locale in una visione d'insieme
 1.1. Il fenomeno delle partecipazioni e le "reazioni" del legislatore, 11 –
 1.2. Il problema del consolidamento dei conti pubblici, 16 – 1.3. Alcune
 osservazioni di sintesi, 23.
- 25 *Capitolo II*
 Lo stato di salute dei comuni italiani
 2.1. Il contesto, 25 – 2.2. Una overview sulle partecipate pubbliche, 30 –
 2.3. I rischi del gruppo pubblico locale, 31 – 2.4. I rapporti finanziari ed
 economici tra enti locali e partecipate, 35 – 2.5. Le scelte di razionalizza-
 zione delle partecipate, 40 – 2.6. Le performance dei comuni capoluogo
 di provincia, 45 – 2.7. I risultati finanziari, 48 – 2.8. La capacità impositiva
 e l'autonomia finanziaria, 50 – 2.9. La capacità di previsione e realizza-
 zione delle entrate e delle spese, 54 – 2.10. Il rapporto tra investimenti e
 indebitamento, 57 – 2.11. Alcune considerazioni di insieme, 59.
- 61 *Capitolo III*
 L'andamento delle aziende partecipate
 3.1. Morfologia, 61 – 3.2. L'andamento generale, 61 – 3.3. L'andamento
 per classi dimensionali, 65 – 3.4. L'industria, 71 – 3.5. La manifattura, 74 –
 3.6. Le utilities, 79 – 3.7. Le costruzioni, 83 – 3.8. I servizi, 88 – 3.9. Com-
 mercio, alberghi, ecc., 90 – 3.10. Trasporti e comunicazioni, 96 – 3.11. Altri
 servizi non finanziari, 98 – 3.12. Campionamento, 103 – 3.13. Estrazione e
 trattamento dei dati, 104 – 3.14. Appendice, III.

115 Capitolo IV

La gestione delle partecipazioni pubbliche e le responsabilità degli enti pubblici soci

4.1. Il profilo dell'indagine: l'orientamento giurisprudenziale e le scelte legislative, 115 – 4.2. La responsabilizzazione del socio pubblico, 124 – 4.3. Il cattivo esercizio dei diritti del socio pubblico: le condotte sanzionate dalla Corte dei Conti, 127 – 4.4. La gestione delle partecipazioni pubbliche alla luce degli obblighi di valutazione del rischio e di predisposizione di misure di risanamento ai sensi del d.lgs. 175/2016, 138 – 4.5. Una *governance* per il socio pubblico: il ruolo del sindaco e dei tecnici comunali, 144.

151 *Bibliografia*

Introduzione

In Italia, il fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali (SPL) a organismi terzi rispetto all'ente ha assunto, a partire dagli anni Novanta, una notevole rilevanza, sia per il numero di amministrazioni locali coinvolte, sia per la significatività dei settori economici interessati (Grossi, Argento, 2008; Grossi, Reichard, 2008). L'ente locale si è di conseguenza trasformato da "erogatore" a "regolatore" dei servizi, quale vertice di un gruppo pubblico locale con il compito di stabilire la strategia e la programmazione unitarie dell'insieme di società e organismi partecipati (Arezzini, 2007), nonché di monitorare i livelli di efficienza, efficacia, economicità e qualità dei SPL distribuiti (Grossi, Mussari, 2004; Vaccari, 2006).

Il sistema di gestione dei SPL è tutt'oggi basato soprattutto sugli affidamenti diretti e in-house (Fissi *et al.*, 2013). Confservizi (2015) ha rilevato come, in generale, i risultati dei diversi comparti impegnati nell'erogazione dei SPL non siano soddisfacenti, mentre Fraquelli (2007) ha concluso come la maggioranza delle aziende di servizi pubblici si trovi al di sotto della dimensione minima di efficienza.

La Corte dei Conti, ricordando come la visione unitaria della finanza pubblica sia alla base dell'articolato sistema di controlli sugli enti territoriali (Corte dei Conti, 2015), ha più volte rilevato nelle sue relazioni annuali l'importanza delle partecipate degli enti locali per il mantenimento degli equilibri finanziari delle amministrazioni territoriali, raccomandando a queste ultime di monitorare e controllare costantemente le performance dei propri organismi partecipati e sostenendo come queste attività, seppur migliorate, siano ancora insoddisfacenti (Corte dei Conti, 2016: VII).

Il legislatore nazionale ha confermato questa necessità con il d.l. 174/2012, convertito con modificazioni in l. 213/2012, che ha introdotto per gli enti con oltre 5 mila abitanti l'obbligo di redazione del bilancio consolidato e nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti e nelle province il controllo sulle società partecipate e sugli organismi

gestionali esterni. Più di recente, con il d.l. 66/2014, convertito in l. 89/2014, ha avviato un programma di razionalizzazione degli organismi partecipati (aziende speciali, istituzioni e società direttamente o indirettamente controllate da una pubblica amministrazione) volto a diminuirne l'entità così da limitare l'impatto negativo sui conti degli enti locali proprietari.

Il quadro normativo si è poi completato con il d.lgs. 175/2016 (cosiddetto "Decreto Madia") in materia di riordino di società a partecipazione pubblica, in base alla delega contenuta nell'art. 18 della l. 124/2015.

Il "cuore" della riforma risiede nella definizione puntuale dei confini entro i quali le pubbliche amministrazioni possono operare attraverso le proprie partecipate. In particolare, l'art. 20 del Decreto Madia richiama la necessità di una revisione periodica — almeno annuale a partire dal 2018 — delle partecipazioni pubbliche, che va ad affiancare la più tipica ricognizione straordinaria. Un'altra novità è rappresentata dal fatto che l'attività di revisione si basa anche su parametri strettamente legati alle performance delle entità partecipate, quali il fatturato medio, il rapporto tra eventuali perdite e l'ammontare del fatturato e il contenimento dei costi di funzionamento. A fronte dell'analisi compiuta secondo i nuovi dettami, le pubbliche amministrazioni dovranno redigere nuovi piani di razionalizzazione che potranno prevedere anche strategie di dismissione, di alienazione o di scioglimento delle partecipate.

Negli ultimi anni, anche la ricerca ha diretto la propria attenzione sulle performance delle partecipate pubbliche. Mediobanca (2017) ha recentemente pubblicato il rapporto annuale sull'andamento delle principali società partecipate dai maggiori enti locali. Sono stati selezionati tutti gli enti di grandi dimensioni, comprese regioni e province con oltre 50 mila abitanti. Successivamente, sono state individuate, al fine di esaminarne le performance economico-finanziarie, le società partecipate, direttamente o indirettamente, da uno o più enti per almeno un terzo del capitale sociale e che, nel 2015, hanno registrato un fatturato superiore a 50 milioni di euro. I risultati emersi sono a dir poco sorprendenti, soprattutto con riferimento alle società quotate. Queste ultime infatti hanno permesso agli enti proprietari azionisti di incassare dividendi per 2,7 miliardi; dal 2012 il rendimento offerto dalle azioni, dunque, è stato superiore rispetto a quello dei titoli di Stato italiani (+1,9 punti per i dividendi 2017).

Il presente lavoro si inserisce in questo stesso filone di ricerca allargando il bacino di osservazione a tutte le società partecipate, indipendentemente dalla quota di partecipazione, da tutti comuni capoluogo di provincia. In altre parole, esso è finalizzato a misurare le performance di bilancio registrate dagli enti locali proprietari e dalle entità partecipate, in modo da fornire un quadro quanto più possibile completo dei risultati del comparto in un quadro temporale di medio periodo (2012–2014). In altri termini, l'obiettivo perseguito consiste nel rispondere alle seguenti domande:

- a) qual è lo “stato di salute” dei comuni italiani?
- b) le imprese partecipate dai comuni registrano performance quantomeno soddisfacenti sotto il profilo economico e finanziario?

Per quanto detto, appare del tutto evidente come il contributo che la ricerca si propone di offrire abbia due distinti destinatari: la comunità scientifica e quella istituzionale. Nei confronti della comunità scientifica si vuole sostenere e approfondire il dibattito utilizzando una modalità di analisi, quella di bilancio, derivata dalla prassi e dalla letteratura nazionale e internazionale. È poi evidente l'esigenza della pubblica amministrazione, soprattutto a livello di governo centrale, di verificare l'effettivo impatto delle novità introdotte in tema di razionalizzazione delle partecipate caratterizzate dall'intento di migliorare i livelli di efficienza del comparto. Quest'ultima prospettiva, legata agli aspetti più operativi della pubblica amministrazione, può essere definita appunto “istituzionale”. E in questo ambito la ricerca può supportare i policy maker che devono decidere se e quali contributi pubblici i comuni devono garantire ai propri organismi partecipati in crisi.

Le due prospettive hanno un comune denominatore nella necessità/volontà di migliorare la gestione delle partecipate limitandone l'impatto spesso negativo che esse producono sui bilanci degli enti locali e, dunque, in termini di finanza pubblica nazionale.

Naturalmente, questo rappresenta soltanto un primo step della ricerca che, in futuro, potrà essere ulteriormente sviluppata, anzitutto, monitorando gli effetti determinati dal Decreto Madia, sia in merito alla numerosità delle partecipate, sia con riferimento all'impatto prodotto sul bilancio degli enti locali capogruppo.

L'opera è strutturata come di seguito descritto.

Il primo capitolo, a cura di Nicola Tonveronachi, propone una visione di insieme del gruppo pubblico locale. A partire dalla nascita e dalla successiva esplosione del fenomeno delle partecipazioni societarie in capo agli enti locali, si analizzano gli interventi del legislatore volti a porre sotto controllo il problema e l'emergente problematica del consolidamento dei conti pubblici, per poi concludere sulla necessità di considerare le performance dei comuni con quelle delle partecipate.

Il capitolo secondo, a cura di Elena Gori e Silvia Fissi, propone dunque una disamina sullo stato di salute dei comuni italiani capoluogo di provincia, esaminandone le performance finanziarie attraverso alcuni indicatori.

Il terzo capitolo, curato da Francesco Dainelli, invece si concentra sulle aziende partecipate dagli stessi comuni capoluogo, illustrandone i risultati, ancora una volta, attraverso l'impiego di indici.

Il quarto capitolo, di Massimo Abbagnale e Germano Scarafiocca, si caratterizza per un taglio di natura più giuridica e approfondisce il tema delle responsabilità degli enti pubblici soci rispetto alla gestione delle partecipazioni pubbliche.

Il Gruppo pubblico locale in una visione d'insieme

Il modello *in house providing**

1.1. Il fenomeno delle partecipazioni e le “reazioni” del legislatore

Negli ultimi anni si è assistito ad un processo evolutivo continuo dei modelli organizzativi per la gestione dei servizi pubblici locali e delle attività strumentali della Pubblica Amministrazione (da ora in avanti, anche P.A.) in generale e degli enti locali in particolare. Questo processo, tuttora in atto, ha radicalmente innovato i rapporti istituzionali tra ente locale e soggetti gestori.

Il ruolo degli enti locali ha infatti subito un profondo cambiamento, trasformandosi da erogatori a soggetti regolatori con i gestori dei servizi, mantenendo la titolarità degli stessi. In molti casi, i comuni hanno affidato la gestione di servizi pubblici locali e strumentali a società partecipate e ad altri soggetti cosiddetti “paralleli” (aziende speciali, istituzioni comunali, fondazioni, ecc.).

Gli enti locali, rispetto alla gestione esternalizzata, si trovano oggi ad affrontare una normativa molto articolata, oggetto di continui mutamenti che, a seguito dell'espressione della volontà referendaria e con l'entrata in vigore del d.l. 179/2012 e della l. 147/2013 (“Legge di stabilità 2014”) ha di fatto — pur con deroghe e qualche contraddizione — reso non più eccezionale e quindi di nuovo attuale il ricorso allo strumento societario e al modello dell'azienda speciale purché in regime di *in house providing* e quindi di “controllo analogo”.

Nel corso del tempo ed in parallelo con l'evoluzione del fenomeno delle esternalizzazioni, il Parlamento ha approvato una serie di disposizioni che hanno modificato — accentuandola — la componente

* A cura di Nicola Tonveronachi.

speciale della disciplina degli organismi “paralleli”, che si aggiunge a quella generale applicabile alle società commerciali e contenuta, nel suo nucleo essenziale, nel Codice civile.

Si tratta di vincoli correlati alla derivazione o dipendenza finanziaria pubblica degli organismi “paralleli”, che attengono anche al profilo “funzionale” e ricadono quindi nella loro sfera di competenza impattando direttamente sulla loro gestione e organizzazione.

Per di più, lo stesso scenario normativo di inquadramento è mutato di nuovo con l'entrata in vigore del “Testo unico delle società a controllo pubblico”¹ (introdotto dal d.lgs. 175/2016 in attuazione dell'art. 18 della cosiddetta “riforma Madia” – Legge-delega 124/2015), e del “Testo unico dei servizi di interesse economico generale” (in attuazione dell'art. 19 della Legge-delega 124/2015, che poi non ha concluso il suo iter di approvazione per decorrenza della delega e per l'intervento della Sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale)². Tale intervento normativo — ricompreso all'interno della cosiddetta “riforma Madia” — interessa, non solo le società *in house providing* e le società controllate dalla P.A., ma anche quelle da questa partecipate, comprese quindi le società miste pubblico-private.

Altro recente intervento normativo strutturale è rappresentato dal nuovo “Codice dei Contratti pubblici” contenuto nel d.lgs. 50/2016.

Atteso quanto sopra, gli organismi cosiddetti “paralleli” devono pertanto adeguarsi ad un quadro adempimentale sempre più complesso e talvolta anche difficilmente conciliabile con lo strumento societario che richiede personale, investimenti in competenze e crescita professionale, superiori alle proprie capacità dimensionali spesso di piccola-media impresa. Ci riferiamo, in particolare, alle disposizioni che allo stato attuale condizionano maggiormente la capacità di agire di suddetti Organismi e che sono schematizzate in Tabella 1.1.

Soprattutto a seguito delle novità apportate dalla “riforma Madia” alle società pubbliche (controllate e partecipate), ultimamente le azioni di compliance all'interno degli enti locali socie e delle società loro partecipate si stanno soffermando prevalentemente su aspetti formalistici ed adempimentali, attesa l'evidente spinta propulsiva del legislatore ad una sorta di “equiparazione” di ordinamento di riferimento tra il

1. Per approfondimenti, si veda De Luca (2017).

2. Si veda Consiglio di Stato, Sentenza n. 83 del 17 gennaio 2017.

Tabella 1.1. Gli elementi di condizionamento della capacità degli organismi paralleli.

— La formulazione degli statuti societari e dei “patti parasociali”; — le modalità, procedure e criteri di assunzione del personale; — i vincoli assunzionali e dinamiche di spesa del personale; — l'acquisto di beni e servizi e l'affidamento lavori; — il conferimento di incarichi e consulenze; — le spese di pubblicità, sponsorizzazioni e rappresentanza; — la gestione fiscale dei rapporti contrattuali, giuridici, contabili ed economico-finanziari tra ente locale e società partecipata (budget, “linee di indirizzo”, contratti di servizio, ecc.); — la determinazione del numero e dei compensi agli amministratori.	— Gli strumenti gestionali in uso agli amministratori per la prevenzione dei rischi (per esempio, quelli di “crisi finanziaria”); — l'incompatibilità e l'inconferibilità alla nomina di Amministratore pubblico; — la trasparenza amministrativa; — la tracciabilità dei flussi finanziari; — il Patto di stabilità interno e gli altri vincoli di finanza pubblica (“pareggio di bilancio”, ecc.); — la gestione di flussi informativi tra società ed enti Locali soci in chiave <i>control governance</i> conforme alla nuova disciplina dei controlli ex d.l. 174/2012; — l'armonizzazione dei sistemi contabili ed il processo di redazione del bilancio consolidato (il cosiddetto “Gruppo pubblico locale”).
---	---

soggetto pubblico locale controllore ed il soggetto di diritto privato controllato³.

In realtà, il tema che ci corre l'obbligo segnalare come fondamentale e che traspare dall'osservazione della dinamica gestionale dei servizi pubblici locali e delle attività strumentali/amministrative (detto oggi dal legislatore: di “autoproduzione”) non è (solo) la verifica della perfetta compliance dei veicoli privatistici (societari o meno) alle normative pubblicistiche derivanti dall'ordinamento degli enti di riferimento, bensì quello sostanziale del migliore e/o più efficiente modello gestionale che gli enti locali (titolari di un diritto quasi assoluto di determinazione riconosciuto ampiamente dal Titolo V della Costituzione⁴ e dagli artt. 3 e seguenti del TUEL (d.lgs. 267/2000) possono utilizzare per l'erogazione dei servizi comunali “di primo presidio”, a vantaggio degli utenti e soprattutto dei cittadini amministrati.

In altre parole, a parere di chi scrive i notevoli contrasti normativi ed interpretativi ancora oggi alimentati sui temi specifici della natura giuridica dei soggetti “veicolo” utilizzati dalla P.A. per erogare i servizi e le attività pubbliche locali e sugli adempimenti formalistici di

3. Per approfondimenti, si vedano: Bonitatibus *et al.*, 2016 e Dota *et al.*, 2016.

4. In particolare, gli artt. 114, 117, 118 e 119.

compliance al “modello ente pubblico” appaiono di certo necessari per chiarire il quadro di riferimento nel quale il comparto si trova ad operare ma anche evidentemente insufficienti ad individuare invece la soluzione dell’individuazione del miglior modello gestionale da adottare per perseguire i dettami tracciati, su tutto, dall’art. 97 della Costituzione e dell’art. 1 della l. 241/1990.

Per dirla ancora più chiara, il “modello societario” nella gestione dei servizi e delle attività pubbliche locali non è per definizione o natura “buono o cattivo”, ma la valutazione di esso dipende dalle modalità e dai termini di suo effettivo uso e/o abuso.

Infatti, la questione della scelta dell’*in house* in Italia sembra ormai definita su 2 binari:

- a) da un lato non si tratta (più) di una soluzione eccezionale rispetto le altre modalità di produzione di servizi o attività da parte della Pubblica Amministrazione⁵;
- b) dall’altro lato appare una scelta che, afferendo a valutazione politico-amministrativa, non è sindacabile, nel merito riconducibile a sole valutazioni economiche⁶.

5. Cfr. per tutti Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza n. 1034/2016.

6. In tal senso si segnala la Sentenza del Tar Liguria, Sezione II, 8 febbraio 2016, n. 120, la cui massima si riporta di seguito: «La scelta per il modulo di gestione della partecipazione alla Società *in house* è stata giustificata dall’amministrazione comunale non tanto con la convenienza economica in rapporto ai maggiori costi dell’attuale gestione, quanto con la decisiva circostanza che, qualora il comune avesse bandito una procedura ad evidenza pubblica o istituito una propria Società mista con socio operativo, tale scelta si sarebbe posta in contrasto con l’approccio unitario prefigurato dalla normativa statale e regionale, che, per i “servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica”, richiede la perimetrazione, da parte delle Regioni, di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, di dimensioni di norma non inferiori almeno a quella del territorio provinciale, tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza dei servizi, nonché l’istituzione di corrispondenti Enti di governo cui demandare le funzioni di organizzazione dei servizi, compreso quello dei rifiuti, anche mediante la scelta della forma di gestione (così l’art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148; cfr., per la legislazione regionale, la l.r. 24 febbraio 2014, n. 1). In tal senso, l’atto di acquisto di quote della Società sottoscritto anche dai Comuni contermini in vista dell’affidamento *in house* alla società stessa del ‘Servizio di igiene ambientale’, va proprio nel senso auspicato dalla normativa statale e regionale, che, nell’ambito della prossima attuazione degli ambiti territoriali ottimali, ha previsto addirittura un’apposita salvaguardia per le scelte di gestione omogenea fra più comuni già operative (così l’art. 14, co. 6 della citata l.r. 1/2014). Pertanto, le motivazioni poste dal Comune — ex art. 34, co. 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 — a fondamento della scelta di affidare alla Società *in house* il “Servizio di raccolta e trasporto

E così, non potendo vietare in assoluto, per ragioni di conformità al diritto comunitario, la possibilità per la P.A. di utilizzare il “modello societario” per l'erogazione dei servizi e delle attività pubbliche, il Legislatore del “Nuovo Codice dei Contratti” (approvato con d.lgs. 50/2016 e modificato con il “Decreto Correttivo” di cui al d.lgs. 56/2017) e del “Testo unico sulle Società a partecipazione pubblica” (approvato con d.lgs. 175/2016 e modificato con il “Decreto Correttivo” di cui al d.lgs. 100/2017; da ora in avanti anche “TUSP”) ha correttamente e comprensibilmente spostato il focus, non più sull'utilizzabilità o meno del citato “modello societario” nella P.A., bensì sulla verifica preventiva e periodica della legittimità giuridico-formale ed economico-sostanziale di tale scelta, da motivare in maniera rafforzata rispetto alle altre scelte gestionali per corroborare in tale fattispecie il diritto a derogare alla regola generale della tutela della concorrenza e del mercato, che giusto nel modello *in house providing* viene appunto derogato con l'affidamento dei servizi/attività ad un “veicolo” controllato in via analoga dalla stessa Amministrazione pubblica affidante⁷.

Oggi quindi la scelta se costituire, acquistare o mantenere una partecipazione societaria da parte della P.A. si basa prevalentemente sull'esigenza di dimostrare, in primis al proprio organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, e poi anche ad autorità terze (Agcom, Corte dei Conti, Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze), non solo la sussistenza delle ragioni giuridico-normativistiche, ma soprattutto anche le ragioni gestionali di convenienza economico-finanziaria per l'Amministrazione affidante di tale scelta societaria rispetto alla migliore modalità di gestione dei servizi/attività⁸. Il tutto per salvaguardare il fatto che, nel modello

dei rifiuti”, sono congrue e sufficienti, e non manifestano profili di manifesta illogicità od arbitrarietà».

7. In particolare, vedi i requisiti di legittimità di cui all'art. 4, co. 1 (“vincolo di scopo pubblico”) e 2 (“vincolo di attività”), ed all'obbligo di motivazione rafforzata di cui all'art. 5 del “TUSP”, richiesti per la costituzione di una nuova società, per l'acquisto di una partecipazione in una già esistente, e per il mantenimento della partecipazione.

8. L'art. 5 del d.lgs. 175/2016, rubricato “Oneri di motivazione analitica”, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, nonché di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite — con l'eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità ad espresse previsioni legislative [che ovviamente possono essere anche regionali (vedi “Relazione il-

societario *in house providing* di cui all'art. 16 del "TUSP", si fa eccezione al principio generale comunitario e nazionale della "gara" preferendo l'affidamento diretto ad un "veicolo" soggetto al "controllo analogo" dell'Amministrazione affidante, come del resto confermato dall'art. 5, co. 1, del d.lgs. 50/2016 ("Nuovo Codice dei Contratti").

1.2. Il problema del consolidamento dei conti pubblici

Detto quanto sopra, il proliferare dell'uso del "modello societario" nella P.A. ad ogni livello e quindi anche in quello locale territoriale ha posto problematiche da risolvere anche in tema di consolidamento dei conti pubblici. Il legislatore italiano, piuttosto che inserire il comparto delle società pubbliche interamente nel perimetro di consolidamento del conto consolidato dello Stato⁹ — operazione questa di difficile

lustrativa" al d.lgs. 175/2016] — deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del "TUSP". Nella motivazione vanno pure evidenziate le ragioni e le finalità che giustificano la scelta dell'utilizzo dello strumento societario, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate (rispetto ad altre forme organizzative), nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (ovvero dei servizi affidati). La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, co. 1). Il suddetto atto deliberativo (cioè quello di cui al comma 1) [che si distingue, ovviamente, dall'atto costitutivo della società (Cfr. "Relazione illustrativa")] dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Quale adempimento preliminare all'adozione dell'atto deliberativo "de quo", (soltanto) gli enti locali sono tenuti a sottoporre lo schema dello stesso atto a forme di consultazione pubblica [con riferimento alle modalità cui tenere la citata consultazione, giova precisare che tale materia rientra nell'autonomia delle singole amministrazioni (Cfr. "Relazione illustrativa")] (art. 5, co. 2). Invece, tutte le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di inviare l'atto deliberativo di costituzione della società, ovvero di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) *ex* art. 5, co. 3: *a*) alla Corte dei Conti, a fini conoscitivi [per gli atti delle Regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, è competente la Sezione regionale di controllo (art. 5, co. 3); *b*) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-*bis* della l. 287/1990.

9. Ai sensi dell'art. 1, co. 3, della Legge n. 196/09 ("Legge di contabilità pubblica"), entro il 30 settembre di ogni anno l'Istat approva un proprio provvedimento, da pubblicare sulla G.U., con il quale sono individuate le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato per la quantificazione della spesa complessiva ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. L'elenco è compilato sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del Sistema statistico nazionale e comunitario. Indipendentemente dal

coordinamento con le regole comunitarie, prima, del “Sec 95”, ed ora del “Sec 2010”¹⁰ — ha virato verso un più pragmatico “consolidamento della spesa”¹¹ attraverso le nuove regole contabili della Riforma dell’armonizzazione dei sistemi contabili¹².

regime giuridico che governa le singole unità istituzionali, i criteri utilizzati per la redazione dell’elenco sono di natura statistico-economica. Nell’elenco sono riportati anche gli enti territoriali (Regioni e Province autonome, Province, Comuni, Comunità montane e Unioni di Comuni). Nelle “amministrazioni locali” sono incluse, tra gli altri, le agenzie ed enti per il turismo, le *ex* Aato, i Consorzi e enti autonomi gestori di parchi e aree naturali protette, i consorzi intercomunali dei servizi socio-assistenziali.

10. A partire da settembre 2014, con la pubblicazione di una nuova versione dei conti nazionali viene adottato dagli Stati membri dell’Unione europea il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali — Sec2010 — in sostituzione del Sec95. Il nuovo sistema, definito nel Regolamento Ue n. 549/13 pubblicato il 26 giugno 2013, è il risultato di una stretta collaborazione fra l’Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i contabili nazionali degli Stati membri. Il Sec2010 definisce i principi e i metodi di Contabilità nazionale a livello europeo. Fissa in maniera sistematica e dettagliata il modo in cui si misurano le grandezze che descrivono il funzionamento di una economia, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 Sna). Rispetto alla precedente versione del 1995 (in vigore dal 1999), il Sec2010 presenta alcune importanti differenze riguardo sia l’ambito di applicazione sia i concetti. Il nuovo sistema riflette, infatti, gli sviluppi e i progressi metodologici conseguiti nella misurazione delle economie moderne che si sono consolidati a livello internazionale e, allo stesso tempo, viene incontro alle esigenze degli utilizzatori, migliorando in alcuni casi la tempestività nella diffusione dei risultati.

11. Secondo il SEC 2010, il Settore S13 «è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese» (paragrafo 2.III). Secondo il SEC 2010, ogni unità istituzionale viene classificata o meno nel Settore S13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dal regime giuridico che la governa. Seguendo tali criteri (cfr. i paragrafi 2.III– 2.II7 del SEC 2010), le unità incluse nel settore delle amministrazioni pubbliche appartengono alle seguenti tipologie: a) entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) società o quasi-società controllate da un’amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio; c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche; d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da Amministrazioni pubbliche (paragrafo 2.II2).

12. In attuazione della Legge-delega 42/2009 sul “Federalismo fiscale”, l’armonizzazione contabile riguarda tutte le Pubbliche Amministrazioni, anche se ad oggi con un diverso

In altre parole, invece che consolidare direttamente nei conti pubblici consolidati dello Stato i numeri di tutte le Società pubbliche, si è reso completamente “responsabile” il soggetto pubblico controllore dei risultati economico-finanziari delle proprie partecipate (tra l’altro, non sempre delle sole società bensì anche del complessivo “Gruppo pubblico locale” — aziende speciali, istituzioni comunali, consorzi, associazioni, fondazioni, ecc.).

Tale “responsabilità” si è espressa, non solo in termini di “accountability”, bensì anche e soprattutto di misurazione e di integrazione “osmotica” dei risultati delle cosiddette “gestioni parallele” nei bilanci degli Enti pubblici controllanti.

Si è così assistito all’attuazione normativa ed operativa in termini contabili di “Gruppo pubblico locale” del passaggio da un approccio normativo e giurisprudenziale (prima comunitario e poi nazionale) del concetto di “servizio pubblico” e di “spesa pubblica” da una concettualizzazione di carattere soggettivistico e formalistico ed una più consona definizione di tipo oggettivistico e sostanzialistico¹³.

In buona sostanza, il servizio e la relativa spesa è “pubblica” non più come in passato se erogata da un soggetto pubblico, bensì se destinata a finalità di pubblico interesse. E di conseguenza, anche la spesa delle società pubbliche che svolgono attività e servizi finalizzati al perseguimento delle finalità di pubblico interesse deve essere ricompresa nel “perimetro della spesa pubblica”.

Per raggiungere tale obiettivo, l’ordinamento contabile pubblico (su tutti, la l. 196/2009) ed in particolare, ai fini che qui interessano, quello degli enti locali (“Testo unico sull’ordinamento degli Enti Locali” approvato con il d.lgs. 267/2000, “TUEL”) è stato negli ultimi anni — diciamo, a partire dall’approvazione della Legge-delega 42/2009 sul “Federalismo fiscale” — più volte modificato ed integrato giusto per consentire l’adozione di regole giuridico-contabili che permettessero il compimento del processo di “accountability” degli enti pubblici territoriali, dei loro sistemi contabili e bilancisti, e se possibile anche dei loro amministratori (sia quelli politici che quelli tecnici) rispetto

stato di applicazione concreta: lo Stato (l. 196/2006 – Titolo VI), gli enti territoriali (d.lgs. 118/2011, DPCM 28 dicembre 2011); la Sanità (d.lgs. 118/2011 – Titolo II); le università (l. 240/2010); le altre pubbliche amministrazioni (ad es. autorità portuali) (l. 196/2009 art. 2, d.lgs. 91/2011, d.m. primo ottobre 2013). Si veda anche Cavallini (2014).

13. Si veda Atelli, D’Aries, 2006, pp. 64–67.

alla spesa pubblica contenuta nei bilanci delle cosiddette “gestioni parallele”, ovvero dei “veicoli” utilizzare per “esternalizzare” la gestione dei servizi e delle attività pubbliche locali rispetto al proprio perimetro di bilancio.

Si è quindi creata una sorta di “area di controllo” delle società partecipate (ed anche degli altri organismi partecipati)¹⁴ finalizzata a conoscere e gestirne gli esiti gestionali anche per la salvaguardia degli equilibri di bilancio (e del consolidamento dei conti).

Solo per fare alcuni esempi più significativi ed illuminanti degli altri, ricordiamo:

- a) la riforma dei controlli interni introdotta, prima, dal d.l. 95/2012, e poi, dal d.lgs. 118/2011, nel TUEL, con particolare riferimento agli artt. 147–*quater* (strumenti del controllo) e 147–*quinquies* (obiettivo del controllo) del TUEL¹⁵;

14. Art. 1, co. 166 e seguenti, della l. 266/05, in attuazione dell'art. 7, co. 7, della l. 131/2013, istitutiva del cosiddetto “controllo collaborativo” della Sezione regionale del controllo della Corte dei Conti. Questionari al bilancio di previsione ed al rendiconto di gestione. Organismi partecipati (Sezione Quarta del Questionario sul rendiconto 2016, Deliberazione Sezione delle Autonomie n. 6/SezAut/2017/Inpr, adottata nell'adunanza del 30 marzo 2017).

15. In estrema sintesi, il controllo svolto sugli organismi e società partecipate può essere: a) controllo analogo, applicato alle Società che gestiscono servizi *in house providing*. Per controllo analogo si intende un'attività di vigilanza e controllo analoga a quella svolta istituzionalmente dall'Ente riguardo all'attività dei propri uffici, in virtù della titolarità dei servizi pubblici locali o delle attività amministrative di competenza e del suo ruolo di garante nei confronti dell'utenza locale. Le tipologie di controllo analogo effettuate sono di due tipi: giuridico-contabile e sulla qualità dei servizi erogati; b) controllo sulle società partecipate non quotate diverse dalle Società *in house providing*. Il controllo viene esercitato sulla base di relazioni e rapporti informativi di carattere amministrativo, gestionale, finanziario-contabile. Il controllo sulle società *in house providing* è un controllo incisivo sulla gestione societaria considerata quale “area strategica di affari” dell'ente locale e tale controllo dovrà essere effettuato a livello preventivo, concomitante e successivo. A livello preventivo l'Ente deve procedere con l'assegnazione degli obiettivi di derivazione contabile e di derivazione non contabile e con la conseguente approvazione del budget di esercizio. Nel corso della gestione l'organo dell'ente preposto al controllo delle società partecipate dovrà procedere al controllo “concomitante” e all'analisi degli scostamenti sulla base dei report periodici (trimestrali/quadrimestrali) ricevuti dalla società aventi ad oggetto sia l'andamento economico finanziario complessivo della società che per singole attività sia il grado di perseguimento degli obiettivi di efficacia e di qualità (customer satisfaction, carta dei servizi, gestione dei reclami, modifiche nell'organizzazione e nella erogazione del servizio e loro incidenza sulle modalità di fruizione dell'utenza). L'incisività del controllo giuridico contabile potrà inoltre essere esteso alla preventiva autorizzazione allo svolgimen-

- b) il controllo sugli equilibri economici-finanziari del “Gruppo pubblico locale” da realizzare attraverso il controllo di cui all’art. 147-*quater*, ulteriormente rafforzato dalla “Legge di stabilità” 2014 (art. 1, CO. 551-552), ora sostituita dall’art. 21 del “Tusp”, prevedendo l’obbligo di accantonare in bilancio le perdite delle Società partecipate a decorrere dall’esercizio 2017 e per percentuali inferiori nel periodo transitorio. Trattasi di una novità per meglio presidiare l’efficienza nell’attività gestoria per un generale rispetto dei vincoli di finanza pubblica¹⁶;
- c) la responsabilità dei funzionari e degli amministratori pubblici locali per fatti commessi dalle loro società ed aziende pubbliche partecipate¹⁷;

to di investimenti superiori ad una determinata soglia, alle assunzioni di finanziamenti, agli atti di alienazione del patrimonio, alle assunzioni di personale nonché mediante l’analisi annuale a livello aggregato degli acquisti di beni, servizi e lavori e delle relative modalità di individuazione dei fornitori ed esecutori dei lavori. A consuntivo l’ente deve procedere con l’analisi del progetto di bilancio redatto dall’organo amministrativo e alla relativa approvazione. Inoltre, il controllo analogo è relativo ad ulteriori 2 aree societarie: a) la *governance* mediante la nomina, la definizione del compenso e la revoca degli organi di amministrazione e di controllo; b) la qualità dei servizi anche mediante analisi di customer satisfaction. Il controllo analogo viene pertanto a qualificarsi anche quale controllo ispettivo che in alcuni casi può perfino confluire in una limitazione dei poteri in capo all’organo amministrativo. Diverse sono invece le finalità dell’art. 147-*quater* del TUEL che sono individuabili nella prevenzione del fenomeno delle società in perdita o, più in generale, sul controllo della performance del gruppo pubblico locale in termini di efficienza, efficacia ed economicità. Gli obblighi di controllo in capo all’ente locale socio “assumono particolare importanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi, che, soprattutto se reiterati, impongono all’Ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare), a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici”. Per approfondimenti, si veda anche Bonitatibus *et al.*, 2016, pp. 46-49.

16. Sebbene l’ente locale possa implementare il controllo analogo anche in capo alle società partecipate non *in house providing*, si ritiene tuttavia opportuno anche ai fini di una efficienza organizzativa interna della Società, una diversa articolazione del controllo proprio per le diverse finalità dei due “concetti di controllo”: il primo teso a verificare la legittimità giuridica — contabile e l’intera attività gestionale dell’Ente, il secondo (il controllo di cui all’art. 147-*quater*) è invece essenzialmente finalizzato all’equilibrio economico e finanziario del gruppo “amministrazione pubblica”.

17. Un orientamento giurisprudenziale pacifico e non controverso (vedi tra l’altro la Sentenza Corte di Cassazione Sezione Unite n. 26806/2009, poi ribadita nel 2013), maturato rispetto ad eventi occorsi nel regime dei rapporti pubblici istituzionali/societari, ci avverte che il fatto stesso, per i soci (l’amministrazione), di ignorare volutamente i segnali di una possibile dissesto della gestione sociale di una partecipata del Comune è condotta suscettibile di dare luogo ad un comportamento negligente caratterizzato da colpa grave. Il