

Società partecipate

# Le problematiche gestionali più attuali delle società partecipate dagli enti locali

di Giuseppe Farneti

Professore nell'Università di Bologna; dottore commercialista a Rimini e Milano; coordinatore scientifico di Azienditalia

*Le società partecipate dagli enti locali sono strumenti per il conseguimento delle loro finalità. Devono dunque contribuire al Buon andamento, attraverso la realizzazione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità e devono rispettare il quadro comunitario, con specifica considerazione della libertà di concorrenza e di mercato; in coerenza il quadro ordinamentale si è già efficacemente espresso. Nonostante il "difficile" momento, contraddistinto da un complesso quadro normativo e dalle conseguenze, prima del referendum abrogativo e poi della nota sentenza della Consulta, è possibile, sulla base dei menzionati riferimenti, mettere in luce le componenti di "sistema" alle quali richiamarsi in ogni concreta situazione, in contrasto con le diffuse letture "riduttive", tutte tese a mantenere lo statu quo. Il legislatore, in questa direzione, si sta muovendo con decisione, prima attraverso il D.L. n. 95 e, ora, con il D.L. n. 174. In sintesi si riaffermano i contenuti della cultura manageriale, del risultato (cercando di contenere gli usi impropri dello strumento societario) e si gettano le basi per affermare la "tracciabilità" del processo decisionale, da utilizzarsi come cartina di tornasole per la verifica della legalità dei comportamenti. In questo quadro, dopo avere preso in esame le principali patologie, si evidenzia il rinnovato ruolo della Corte dei conti, straordinariamente rafforzato dal D.L. n. 174 e se ne mette in luce il ruolo di "agente del rinnovamento". (\*)*

## Premessa

Le considerazioni di seguito esposte non vogliono approfondire gli argomenti richiamati, ma solamente formulare un quadro di riferimento, cercando di cogliere, nella complessità che caratterizza il tema dell'utilizzo dello strumento societario da parte degli enti locali, gli elementi di fondo del sistema normativo che si è affermato, cui potere ancorare qualsiasi valutazione.

La complessità, già connessa ad un'evoluzione della normativa non sempre coerente e non priva d'incertezze, è ora resa più evidente, dopo l'esito referendario del 2011 che ha determinato l'abrogazione dell'art. 23 bis, D.L. n. 112/2008 e del conseguente nuovo regolamento, dalla sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L.

n. 138 del 13 agosto 2011 e delle successive modificazioni, così vanificando le norme, emanate successivamente al menzionato esito referendario, che disciplinavano la gestione dei servizi pubblici locali (SPL) a rilevanza economica (RE).

Vale la pena di rammentare come la prima disposizione prevedesse, come regola generale, che i SPL a RE fossero messi a gara, limitando enormemente le gestioni *in house* (considerate quali eccezioni alla regola) e come la seconda, in parte anticipata dal nuovo regolamento, anch'esso falcidiato dall'esito referendario, considerasse, come regola generale,

## Nota:

(\*) L'articolo costituisce una rielaborazione dell'intervento del 5 ottobre 2012, in Roma, Seminario di formazione permanente della Corte dei conti su "Procedure di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti locali".

la concorrenza nel mercato, limitando la gara al fallimento di quest'ultimo (l'eccezione) e lasciando la gestione *in house* in una posizione assolutamente residuale (di eccezione di secondo livello).

Questo quadro di fondo, così mutevole e attualmente privo di ancoraggi, come potrebbe sembrare, è reso ancora più problematico dalla piena consapevolezza che gli equilibri di finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti, la possibilità di ridurre le spese degli enti locali, in unione a quella di rendere maggiormente efficaci i SPL, costituiscono tutti argomenti fra di loro strettamente legati e lo sono sempre di più, al corretto utilizzo dello strumento societario. Al contrario le patologie che è dato osservare, come emergono da tutti gli osservatori, sono sempre più evidenti e incisive. Queste patologie, inoltre, sono proprio la conseguenza, spesso, sempre più spesso, dell'utilizzo dello strumento societario come mezzo per eludere norme imperative. Purtroppo, si deve annotare, al momento queste degenerazioni comportamentali non sono sufficientemente contrastate, nonostante il legislatore, volutamente, abbia anche cercato di sanzionarle in modo specifico (si consideri al riguardo la competenza giurisdizionale della Corte dei conti con riferimento al mancato rispetto dell'art. 119 della Costituzione, o relativamente all'elusione del patto di stabilità) e comunque limitando l'utilizzazione dello strumento (in particolare: legge Bersani, Finanziaria del 2008, limiti per gli enti minori, *spending review*, D.L. n. 174).

Manca comunque, nel sistema, una chiara percezione delle conseguenze a carico dei responsabili di tali patologie; la qualcosa, postula, nello specifico, una ulteriore riflessione concernente, anche, il perimetro del "danno erariale", riflessione che non ci si propone però di elaborare in questa sede. Lo scopo di queste annotazioni è più limitato.

Ci si propone, infatti, d'individuare quell'area d'intervento che potrebbe aprirsi ai controllori interni ed esterni, per ricondurre l'utilizzo dello strumento societario alla sua fisiologia e, in conseguenza, per iniziare ad affrontare una delle principali cause che si oppongono alla realizzazione di una sana gestione finanziaria, più in generale per contenere la "spesa" della pubblica amministrazione. Questa prospettiva si pone esattamente nella direzione opposta rispetto alle analisi che molti commentatori, nel tempo, hanno elaborato, troppo spesso tendenti a mantenere lo *statu quo*.

## Il quadro normativo attuale per la gestione dei servizi pubblici locali (SPL) a rilevanza economica (RE)

In una nota dell'Anci (1), immediatamente succes-

siva alla sentenza della Consulta, è stato precisato che gli enti locali hanno ora la possibilità di ricorrere alle seguenti forme gestionali relativamente ai SPL a RE, con una inusitata libertà di scelta:

- "gara ad evidenza pubblica, in questo caso in base alle normative inerenti gli appalti o le concessioni di servizi;
- società mista mediante selezione con gara a doppio oggetto del socio privato non generalista (quindi operativo) che collabora con il soggetto pubblico, in applicazione delle disposizioni inerenti il partenariato pubblico privato, senza dunque vincoli relativi alla percentuale di capitale detenuta dal privato stesso;
- gestione *in house providing* purché in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, soggetta però ai vincoli di spesa, ecc. ai sensi delle vigenti normative ... (2)"

Appare evidente che "le gestioni *in house* che nell'ultimo periodo erano state viste con crescente sfavore dal legislatore, potranno continuare a rivestire un ruolo importante e centrale, sempreché le Amministrazioni locali ritengano opportuno mantenerle, anche in relazione alla complessa situazione finanziaria che caratterizza questo periodo." (3)

Va comunque annotato quali sono stati i punti fermi espressi dalle riforme sul tema delle società e degli organismi partecipati, in questi ultimi anni, tutti nella direzione di contenerle e precisamente:

- 1) la riduzione delle gestioni *in house*, che però ora viene meno, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale (ma con riferimento ai SPL a RE),
- 2) la preferenza che il legislatore accorda alla concorrenza nel mercato nello svolgimento dei servizi pubblici a rilevanza economica (ed anch'essa sembra venir meno in seguito alla predetta sentenza) e solo in via subordinata per il mercato (la gara);
- 3) la doverosa cessazione di tutte le attività meramente a mercato, in quanto estranee alla realizzazione delle proprie finalità;

### Note:

(1) Cfr. Anci, Prime osservazioni, 24 luglio 2012.

(2) Nel testo virgolettato vi era la precisazione: "(overo in economia o mediante Azienda speciale secondo limiti e vincoli di spesa previsti dalle vigenti disposizioni normative, nei termini precedentemente indicati)", poi valutato dubitativamente nel contesto della nota. A tale precisazione, salvo il riferimento a normative speciali, può però opporsi la previsione dell'art. 35 della legge n. 448/2001.

(3) Cfr. G. Astegiano, «SPL a rilevanza economica: la disciplina dell'art. 4 D.L. n. 138/2011 è contraria alla Costituzione. Si torna al post referendum giugno 2011», in *Azienditalia*, n. 8-9 2011, pag. 601 ss. In questa direzione si è anche espresso chi scrive nell'Insero, Bilancio di previsione 2012 e rendiconto 2011: le linee guida della Corte dei conti per i revisori, nel medesimo numero di *Azienditalia*, dove vi era anche l'annotazione circa le tendenze espresse dal legislatore, in parte richiamate in questo paragrafo.

- 4) la ridotta possibilità di avere società strumentali, per effetto degli artt. 4 e 9 della *spending review*, che sarà di seguito brevemente richiamata;
- 5) la forte limitazione dell'utilizzo dello strumento societario per gli enti minori.

### Le società per la gestione dei SPL non a RE e quelle strumentali

In questa sede si vuole osservare che per la gestione dei SPL non a RE sono praticabili diverse possibilità circa le forme di gestione utilizzabili, ma che se si segue quella della società partecipata deve trattarsi esclusivamente di società *in house*.

Il secondo decreto sulla *spending review* ha fortemente limitato l'utilizzazione delle società strumentali. Infatti, nell'art. 4, prevede lo scioglimento delle società strumentali che nell'anno 2011 abbiano sviluppato un fatturato da prestazioni di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni in misura superiore al 90%. In considerazione dell'oggetto esclusivo previsto dall'art 13 del D.L. n. 223/2006 (legge Bersani), tali società superano sempre (o dovrebbero superarla) detta percentuale (4). È però prevista un'eccezione, relativamente alla possibilità, in alternativa, di alienare la partecipazione con procedure di evidenza pubblica e con la contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 2014. Va peraltro aggiunto che ai sensi del c. 8 del medesimo articolo, in armonia con quanto previsto per i SPL a RE dove era consentito (ante sentenza della Corte costituzionale) l'affidamento *in house* quale eccezione dell'eccezione (l'affidamento con gara), rispetto alla regola della concorrenza nel mercato, allorché il valore economico del servizio (strumentale) sia pari o inferiore a 200.000 euro, continua ad essere possibile l'affidamento diretto entro tali limiti quantitativi.

Il disfavore con il quale il legislatore, per questa fattispecie (le attività strumentali), considera l'affidamento diretto, è significativo e va oltre le previsioni del diritto comunitario. Evidentemente per una valutazione connessa al principio del Buon andamento e dunque per la convinzione che, anche per le attività strumentali, salvo quelle, appunto, d'importo più limitato, i criteri di efficienza, efficacia ed economicità della gestione sono più radicalmente perseguibili attraverso la concorrenza nel mercato, acquisendo appunto nel mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività (come previsto dal c. 7 dell'art. 4 appena richiamato).

Questa ragione è verosimilmente la medesima che aveva orientato il legislatore a limitare fortemente l'utilizzazione dell'affidamento diretto nella forma *in house*.

La conversione in Senato del D.L. con voto di fiducia ha inserito alcune modificazioni. La principale è riferibile alla previsione di non applicazione delle disposizioni richiamate "qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato". Al riguardo assumerà un ruolo determinante l'Agcm (chiamato ad esprimere un parere vincolante) e la connessa analisi del mercato che è stata prevista, spostando, come è giusto che sia, l'asse decisionale sul ruolo della motivazione. È anche importante la prevista (e largamente auspicata) agevolazione fiscale riferita all'ipotesi di scioglimento. È altresì importante, la precisazione, nel caso di alienazione della partecipazione, che la relativa gara si proponga di valutare positivamente la tutela dei livelli occupazionali e che la contestuale assegnazione del servizio per cinque anni non sia rinnovabile.

La profonda revisione della disciplina delle attività strumentali, nell'ambito del secondo decreto sulla *spending review*, si completa con l'art. 9, che prevede che le funzioni fondamentali, nel frattempo ridefinite, e le funzioni amministrative, non possano per il futuro essere poste in capo ad enti, organismi ed agenzie di qualsiasi natura giuridica e che, per quelle esistenti, si proceda alla soppressione o all'accorpamento di tali soggetti, precisandosi, nell'ambito della conversione, "o, in ogni caso, assicurando la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%". Significativamente, ancora una volta va rimarcato il disfavore del legislatore nei confronti dello strumento societario, ed infatti la norma prevede che da tale riconduzione all'ente delle proprie funzioni, o dall'accorpamento degli organismi partecipati, possa conseguire, a beneficio dell'ente, una riduzione degli oneri finanziari del 20% almeno. La riduzione degli oneri costituisce comunque il vero obiettivo del legislatore, potendosi non modificare l'assetto societario ove lo stesso sia, secondo la previsione normativa, in un qualche modo raggiungibile. In sede di conversione è stata poi inserita una assai importante eccezione, in conseguenza della quale le disposizioni appena richiamate "non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali".

#### Nota:

(4) Ci si riferisce alle strumentali *in house*; non alle società miste che si siano costituite in coerenza con la normativa italiana e con l'ordinamento comunitario.

Nel complesso la legge Bersani è stata riscritta e la possibilità di utilizzare la società per sviluppare attività strumentali è stata assai limitata.

In questo quadro le *holding* si pongono, ancora una volta, *contra legem*. Il loro mantenimento confermerà, con una ulteriore ragione, ma già il quadro era sufficientemente chiaro (vedasi successivamente il punto f), che la loro utilizzazione può costituire causa di specifiche responsabilità erariali.

## I riferimenti fondamentali dell'attuale disciplina, in grado di orientare i comportamenti degli enti locali e i connessi controlli

La stessa Anci nel commento di cui alla nota 1 aveva affermato: "Rimane comunque inalterato l'avviso dell'Associazione circa la necessità di un intervento effettivamente riformatore; in particolare l'introduzione di meccanismi che possano consentire di verificare l'efficienza di tutti gli affidamenti (anche *in house*) e la congruità delle tariffe."

In questa direzione vogliamo osservare che non serve attendere la previsione normativa di nuove regole, anche se certamente dopo la sentenza tutto il tema delle società partecipate dovrà essere ripreso per riannodare quei fili che si sono interrotti (con il conseguente riespandersi della disciplina comunitaria) e per il venir meno dei limiti che il legislatore aveva posto alle gestioni dei SPL a RE affidate direttamente alle società *in house*, in evidente applicazione del principio del Buon andamento.

Le regole esistono già e ci dovrebbero guidare. Esse sono riferibili alla disciplina comunitaria che afferma il principio della libertà di concorrenza e al quadro normativo nazionale che afferma il principio del Buon andamento, articolato nei criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Tale ultimo principio e i connessi criteri sono operativamente troppo spesso dimenticati. Essi, al contrario, dovrebbero sempre porsi a fondamento delle decisioni degli enti locali, in tutte le loro scelte relative alle forme gestionali e alla vita degli organismi partecipati. L'insegnamento della Corte è al riguardo chiarissimo, gli organismi partecipati sono "strumento" per la realizzazione delle finalità dell'ente e va annotato che in questa ragione vi è l'unica giustificazione, unitamente alla loro stretta necessità di cui alla legge n. 244/2007, di essere costituiti o mantenuti.

Nel collegamento che dunque deve sempre considerarsi fra finalità istituzionali dell'ente e strumentalità della partecipazione societaria per la loro realizzazione, si pone la legittimità delle stesse, dando

concreto contenuto al principio del Buon andamento.

L'aspetto saliente è nella motivazione, nel ragionamento che deve porsi a fondamento dell'utilizzazione dello strumento societario. Sulla sua necessità tutti i commentatori si sono unanimemente espressi, individuando che, ad esempio, per la delibera di ricognizione circa il loro mantenimento, o ai fini della costituzione di un organismo societario, ci si deve spingere sino a delineare un *business plan* che ne dimostri la validità sotto il profilo economico e la stretta necessità rispetto alle finalità dell'ente.

Nella concreta realtà la motivazione è invece, in genere, assente, né i controlli sono stati in grado al momento di contrastare questi comportamenti che, omettendo la motivazione o piegandola a spiegazioni rituali, in realtà nascondono la non necessità della partecipazione se non, spesso, la sua illegittimità: in quanto non in grado di contribuire al Buon andamento, spesso elusiva della normativa, o priva di collegamenti con le finalità istituzionali dell'ente proprietario.

Nella motivazione dovranno anche essere approfondite, sembra a chi scrive, in parte, quelle ragioni che la norma caducata dopo la sentenza della Consulta, aveva individuato, nella sua finalità di realizzare un concorrenza per il mercato.

Se, infatti, si prescinde dai monopoli naturali che conseguono dai grandi servizi a rete, o dai monopoli legali, per le altre realtà è abbastanza evidente che la stretta necessità di avere una società partecipata si lega all'esigenza di verificare una previa idoneità del mercato e si lega altresì alla relativa delimitazione degli obblighi del servizio pubblico. Questa verifica dunque diviene una naturale conseguenza dell'applicazione del principio del Buon andamento, nel rispetto della legislazione europea in tema di concorrenza.

## Alcune delle problematiche più attuali

*a) Riflessione preliminare, la scansione relativa alla possibile casistica cui riferire le partecipazioni, le altre sono da dismettere o liquidare*

Si è al momento delineato un quadro di impiego dello strumento societario, che il legislatore cerca di contenere al massimo, che deve fare riferimento al principio del Buon andamento e al rispetto del quadro europeo a tutela della concorrenza e del mercato e che di volta in volta deve motivare le singole decisioni.

Ma, sulla base di quanto detto, quali sono le possibilità di utilizzo dello strumento societario, con quali modalità?

Il quadro attuale vede, laddove ve ne sia la motivata giustificazione, esclusivamente queste possibilità:

- 1) la società, totalmente pubblica, gestita nella forma *in house* per i SPL, con o senza RE;
- 2) la società mista con gara a doppio oggetto, sempre per i SPL, con o senza RE;
- 3) la società, totalmente pubblica, gestita nella forma *in house* quando l'attività ha carattere strumentale, per la fornitura di beni e servizi, o per la gestione di funzioni associate, ma nei limiti che si sono indicati.

Non sembrano esservi altre possibilità, in particolare gli enti non possono svolgere attività che non siano configurabili come produzioni di SPL o attività aventi carattere strumentale. Questo è un punto fondamentale che consegue dalla lettura del Tuel e dalle indicazioni dell'Agcm (5), in unione con la Finanziaria del 2008 (la legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Ancora l'ente locale non può avere partecipazioni in società che non siano interamente di proprietà pubblica e gestite secondo le modalità *in house*, salvo specifiche previsioni di legge.

Nelle note seguenti, dopo avere verificato che, salvo specifica previsione normativa e salvo l'eventuale riconducibilità di una partecipazione con soci non pubblici alla società mista conseguente dalla gara con doppio oggetto, le società a partecipazione pubblica non totalitaria, o comunque non qualificabili come *in house*, non sono legittime e vanno dismesse o liquidate, ci si propone, nel successivo paragrafo, di richiamare il concreto significato del principio del Buon andamento, per poi analizzare una serie di situazioni rispetto alle quali la partecipazione si può evidenziare come illegittima, da liquidare appunto, o da dismettere.

*b) Buon andamento, spending review, lotta alla corruzione hanno in comune la medesima necessità: quella di rendere tracciabile il processo decisionale; lo specifico ruolo del sistema dei controlli interni*

Il processo evolutivo cui abbiamo fatto riferimento, con le complesse valutazioni che sottende, deve necessariamente essere orientato da un principio ispiratore. Tale principio è oggi ravvisabile nell'art. 97 della Costituzione, che fa riferimento al "Buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione". L'evoluzione normativa e giurisprudenziale hanno dato, negli ultimi venti anni, un preciso significato al principio del Buon andamento, identificandolo nei criteri di efficienza, efficacia ed economicità (6); conseguendone che le finalità della pubblica amministrazione sono da qualificarsi nella produzione di servizi, in condizioni di massima efficienza e dunque di minima utilizzazione delle risorse, per soddisfare al massimo i bisogni dei cittadini,

con attenzione al rapporto intergenerazionale e pertanto utilizzando solamente le risorse di cui si dispone, salvo la possibilità d'indebitarsi, ex art. 119 della Costituzione, al fine di finanziare spese d'investimento.

Sul tema si può leggere (7) un significativo contributo di grande valore giuridico:

- sia nell'osservare come la concreta realizzazione del principio del Buon andamento abbia cominciato a prodursi con la legge n. 241/1990, con successivi interventi del legislatore nella medesima direzione, statuendosi in tal modo i paradigmi (o criteri) dell'efficienza, efficacia ed economicità;
- sia individuando nei medesimi paradigmi i necessari contenuti di quella cultura manageriale che deve caratterizzare la nuova amministrazione;
- sia attraverso la considerazione che vede i principi contabili come quelle norme tecniche che sono in grado di aiutare gli enti nell'applicare i suddetti paradigmi;
- sia nell'osservare come il permanere tra gli amministratori e i dirigenti della tradizionale cultura giuridico-formale, costituisca un ostacolo a cogliere l'impatto innovativo dei "principi".

### Note:

(5) Cfr. l'art. 2 della Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'art 23-bis, poi revocata in seguito all'abrogazione di tale norma.

(6) Al riguardo si veda: F. Staderini, in F. Staderini - S. Pozzoli, "Eternalizzazioni e bilancio consolidato negli enti locali", in *Azienditalia*, n. 7, 2008, pag. 529 che chiarisce: "Dopo decenni e decenni di sostanziale disinteresse per il problema si è posta con forza all'attenzione della classe politica l'esigenza di realizzare un'amministrazione più moderna ed efficiente, riconoscendo un ruolo strategico nella politica istituzionale del paese all'art. 97 della Costituzione, fino ad allora piuttosto negletto." Si vuole anche richiamare la sentenza della Corte costituzionale, da quest'ultimo citata, la del 15 luglio 2005, n. 277, nei seguenti termini "i principi costituzionali di imparzialità e di Buon andamento di cui all'art. 97 vincolano le leggi regionali ... anche nella scelta di avvalersi di una società di servizi come modalità organizzativa, che va considerata legittima soltanto se conforme ai principi di economicità e buona amministrazione; insomma la decisione di ricorrere all'esternalizzazione non è libera, ma vincolata all'esigenza di rispettare il principio del Buon andamento." Ci sembra poi di assoluta importanza il collegamento di questi concetti con il principio di legalità. Al riguardo si può leggere, già nella deliberazione n.10/2008 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento all'attività degli enti locali: "La dinamica dell'attività, valutata secondo i criteri dell'economicità, della efficienza, della efficacia e valorizzata nella dimensione data dall'art. 97 della Costituzione dalla giurisprudenza costituzionale, si presenta così come elemento costitutivo della legalità nella pubblica amministrazione segnandone anche le condizioni di tutela."

Si veda altresì, da parte di chi scrive: G. Farneti, "Il Buon andamento nell'amministrazione degli enti locali", *Azienditalia*, n. 0, 1994 e G. Farneti, *Economia d'azienda*, Franco Angeli, 2007.

Più recentemente, cfr. G. Bassi, "Buon andamento" e presupposti di economicità gestionale nel complesso rapporto tra ente locale e società partecipate, in *Azienditalia*, n. 12/2009, pag. 809 ss.

(7) Cfr. l'Introduzione ai nuovi principi contabili emanati dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, scritta dal suo Presidente F. Staderini, Presidente emerito della Corte dei conti, in *Azienditalia*, n. 6/2009, ins.

Una nota deliberazione della Corte dei conti della Lombardia (8) ha chiarito che i criteri di efficienza, efficacia ed economicità non coincidono con il criterio della redditività, chiarendo ulteriormente che “Il tema è particolarmente rilevante perché investe la scelta di dimensione del servizio, della sua qualità, delle tariffe e dell’eventuale costo sociale e dell’*accountability*, elementi tutti da valutarsi al fine di assicurare gli equilibri di bilancio e la sana gestione degli enti proprietari”.

La stessa deliberazione si è altresì soffermata su un altro aspetto di rilievo. Partendo dalle disposizioni della Finanziaria 2008, la Corte ha sottolineato che le attività poste in capo alle partecipate devono fare riferimento ad attività strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e che, con riferimento al previsto trasferimento di risorse umane finanziarie e strumentali, si viene a determinare un “nesso”, fra ente e organismo partecipato. In conseguenza, nel procedimento di esternalizzazione si dovrà verificare il rispetto delle norme di legge e dunque in esso dovrà affermarsi la valutazione economica che attesti il contributo dell’operazione alla realizzazione del principio del Buon andamento.

Da qui un generale obbligo di motivazione, con riferimento alle deliberazioni di esternalizzazione di un servizio che consenta, secondo il principio comunque da seguirsi della motivazione dell’atto, di esprimere un’analisi della convenienza economica della forma gestionale prescelta, poi da rivedere periodicamente (9).

Una *spending review*, che si voglia “rafforzare e rendere particolarmente incisiva con la precisa individuazione di tempi e responsabilità” (10), si può realizzare, effettivamente, solamente nell’ambito del contesto appena chiarito, al di fuori di esso è scarsamente credibile e comunque di difficile realizzazione. Le novità che si vanno delineando sul piano normativo, in tema di controlli e di contrasto alla corruzione, vanno in questa direzione, poiché si riflettono anche sui processi di programmazione-controllo dando effettivo contenuto al principio del Buon andamento.

In sintesi si indicano una serie di riscontri, di attività cui sono tenuti, in particolare, i diversi responsabili della gestione dei servizi, sia che la gestione si sviluppi direttamente, sia che si realizzi per il tramite di società partecipate, o venga comunque esternalizzata. In tutte queste attività vi è la preoccupazione di responsabilizzare gli operatori sul rispetto del principio del Buon andamento nei suoi concreti contenuti, in modo che il processo decisionale si formi lasciando una sorta di “tracciabilità”, dalla quale si possa desumere l’effettivo rispetto delle norme. In questa “tracciabilità” vi sono anche le premesse per con-

trastare i fenomeni di corruzione, poiché essi emergerebbero prima di tutto dalle “anomalie” messe in luce dal sistema dei controlli interni, in particolare dalla mancanza di decisioni programmate e dal confronto fra obiettivi, azione amministrativa e risultati. Si vogliono riproporre le considerazioni conclusive già formulate al riguardo in altra occasione (11). “Il quadro ordinamentale, nella nostra pubblica amministrazione locale, non è rispettato. La mancata considerazione delle attività di programmazione e controllo nei loro contenuti aziendali, rendono nominalistici gli strumenti utilizzati e le procedure seguite. I criteri di efficienza ed efficacia non trovano così applicazione.

Ristabilire un quadro di legalità assume in conseguenza anche il significato di conferire correttezza gestionale all’azione amministrativa, una precondizione per potere sviluppare una *spending review* riferita alle singole amministrazioni locali.

Le crescenti complessità gestionali che caratterizzano gli enti e il loro crescente ricorso agli organismi gestionali esterni enfatizzano le patologie.

## Note:

(8) Ci si riferisce alla n. 270 del 17 dicembre 2008, commentata da G. Farneti, “La seconda deliberazione della Corte di conti - Lombardia in tema di partecipate: alcuni contenuti significativi sotto il profilo operativo”, in *Azienditalia*, n. 1, 2009, pag. 5 ss.

(9) Queste valutazioni sono tratte da G. Farneti, *Il procedimento gestionale di spesa, con particolare riguardo alla contrattualistica, secondo il modello aziendale: un’opportunità per la pubblica amministrazione*, in *Corte dei conti, Seminario di formazione permanente, Legge di contabilità e finanza pubblica*, Roma, 18-19 novembre 2010. Le conclusioni ivi riportate evidenziano la loro attualità, quasi un’anticipazione, che è nella logica del “sistema”, dei contenuti del D.L. n. 174: “Il bilancio e la sua gestione sempre di più dovranno essere i tasselli fondamentali di un processo innovativo, fondato sulla cultura del risultato, sulla responsabilità degli operatori, sul modello manageriale, al quale è demandato il compito, non rinviabile, di un ammodernamento della nostra pubblica amministrazione per renderla meno costosa e più rispondente, attraverso i suoi servizi, ai bisogni dei cittadini. Bisogna esserne consapevoli e vederne le conseguenze su ogni aspetto dell’attività amministrativa. In corrispondenza si sta modificando il sistema dei controlli. Si dovranno finalmente rendere operanti quelli interni, al momento inesistenti e fonti, spesso, solamente di spesa (e dunque causa di danno erariale). Si renderanno sempre più importanti quelli esterni, in primis quelli che fanno capo alla Corte dei conti, alla quale sempre di più (si consideri al riguardo la positiva esperienza in tema di enti locali ex finanziaria del 2006) compete l’onere di rendere effettivo il menzionato processo di cambiamento e di interagire, a questo scopo, orientandolo, sul medesimo sistema dei controlli interni. In altre parole, un vero “agente del cambiamento”.

Cfr. altresì. G. Farneti, circa l’intervento tenuto nel convegno di Bologna del 2011 organizzato dalla Procura della Corte dei conti e dall’Ordine dei commercialisti di Bologna su “Le società partecipate dagli enti locali, temi di attualità”, inserto, Il ruolo delle valutazioni economiche, in tema di società partecipate, nel nuovo quadro ordinamentale, in *Azienditalia*, n. 3, 2012, XIV, ins.

(10) Come si è espresso il Presidente Prof. Monti nelle sue dichiarazioni programmatiche del 17 novembre 2011.

(11) Cfr. G. Farneti, *La riforma dei controlli interni nell’ambito della carta delle autonomie: una necessità per la realizzazione del nuovo programma di governo*, in *Azienditalia*, n. 12, 2011, pag. 849 ss.

Si rende altresì necessaria, pertanto, una *spending review* del gruppo municipale (12).

La via per uscire dall'insieme delle criticità che si sono delineate, che è anche la via per realizzare il Buon andamento, per migliorare l'azione amministrativa, per avere servizi meno costosi e di più elevata qualità, è quella di rendere operante il sistema dei controlli interni": in questa direzione si è orientato il legislatore con la più recente produzione normativa.

### c) *Le società in perdita*

In un recente convegno (13), è stato osservato:

— che le società partecipate, nei primi tre livelli, sono più di 12.000,

— che tali società operano, in ordine decrescente di numerosità, nei seguenti settori (e molte svolgono attività commerciale, a mercato, mentre avrebbero già dovuto essere dismesse):

- altri servizi (rispetto a quelli di seguito elencati)
- consulenza
- energia elettrica
- igiene ambientale
- trasporto pubblico
- turismo, sport, tempo libero
- gas
- idrico
- fiera e mercati
- farmaceutico
- ICT
- formazione
- socio-assistenziali e alla persona
- funerario e cimiteriale
- ristorazione collettiva
- cultura
- edilizia residenziale pubblica

— che le società in perdita sono pari al 38,3% e sono riferite a tutti i settori considerati,

— che le società con patrimonio netto negativo sono pari al 6,4% e sono riferite, anch'esse, a tutti i settori considerati.

Da questi dati emerge la gravissima patologia del fenomeno. Sia per la numerosità delle società in perdita, sia perché, ad evidenza, molte di esse fanno riferimento ad attività che gli enti non dovrebbero svolgere, in quanto a mercato. Senza trascurare la noncuranza con la quale gli enti affrontano la disciplina che è prevista dal codice civile, spesso ignorandola.

Si dovrebbe, invece, tener conto del fatto che, secondo l'ordinamento, specificatamente per dare applicazione al principio del Buon andamento alla luce delle valutazioni espresse dalla Corte dei conti, per rendere operante, inoltre, quel quadro comportamentale che negli enti dovrebbe assicurare la sana gestione finanziaria, le perdite non dovrebbero verificarsi, se non in modo occasionale.

L'ente, infatti, utilizzando lo strumento della società,

maggiormente della società *in house* (alla quale tipologia dovrebbe essere ricondotta, si è visto, qualsiasi legittima partecipazione) per la realizzazione di un'attività strumentale o per lo svolgimento di un servizio pubblico locale (e non vi sono, sembra a chi scrive, altre soluzioni, salvo norme specifiche), ne dovrebbe curare e motivare l'efficienza, l'efficacia e l'equilibrio economico. Contribuendo appositamente, se necessario, nell'ambito dei previsti obblighi (da deliberarsi) del servizio pubblico. Naturalmente ogni attività andrebbe doverosamente monitorata affinché ciò si verifici: in particolare la verifica relativa all'attuazione dei programmi del 30 di settembre, ex art. 193 Tuel, dovrebbe consentire all'ente proprietario quell'aggiornamento che gli possa permettere di modificare il proprio bilancio; prevedendo, se del caso, uno specifico accantonamento per rischi; acquisendo quelle notizie che dovrebbero comunque essere portate alla conoscenza del proprio Consiglio, anche per dare attuazione a quanto previsto dall'art 170 Tuel, c. 6 e ai conseguenti obblighi di rendicontazione; all'occorrenza, intervenendo altresì sulla società partecipata, anche provocando modifiche della sua condotta gestionale.

### d) *Le società a mercato*

Si tratta di quelle società che svolgono attività commerciale, dunque "a mercato", che non consiste nella produzione di attività strumentali, o di servizi pubblici locali, che sono le uniche attività alle quali può essere ricondotta l'operatività degli enti, in funzione delle sue finalità, come sono stabilite dal Tuel e secondo la valutazione espressa dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Per chi scrive il quadro è definito. Può forse avvenire che le considerazioni qui espresse debbano essere riviste. Ma al riguardo dovrebbe farsi chiarezza. Poiché, a nostro avviso, una enorme quantità di società partecipate (la maggioranza? Sicuramente una consistente minoranza) sono a mercato e sono quelle dove si annidano frequentemente perdite sottratte al bilancio degli enti, elusioni della normativa, costi della politica. Certamente fondamentale è al riguardo la disciplina della Finanziaria del

### Note:

(12) Sia il controllo sulla sana gestione finanziaria sia quello sulla gestione economico finanziaria del gruppo municipale, fra di loro interagenti, si fondano su elementi conoscitivi di base che gli enti dovrebbero preoccuparsi di raccogliere ed elaborare, come invece raramente si verifica. Per un'esemplificazione, in positivo, in questa direzione, cfr. G. Farneti, E. Padovani, E. Manuzzi, "Il rating di salute finanziaria dei comuni e delle loro partecipate", in *Azienditalia* n. 10/2011, pag. 725.

(13) Cfr., *Il rating finanziario degli enti locali e delle loro società partecipate*, a cura di LegAutonomie e Bureau Van Dijk, nella relazione introduttiva di G. Farneti e E. Padovani, Milano, 2012.

2008, in particolare il c. 28 dell'art. 3 circa l'obbligo di motivazione relativamente alla loro assunzione e al loro mantenimento (14).

La scansione di cui sopra al punto a), consente di delineare il perimetro della legittimità.

Gli enti fanno di tutto, ad esempio si occupano (da soli, con altri enti pubblici, con soci privati; spesso in maggioranza, talora no) di:

- fare consulenza,
- fare formazione,
- gestire fiere e mercati,
- gestire attività congressuali,
- gestire aeroporti,
- partecipare a società per la gestione di autostrade,
- acquistare, urbanizzare (eventualmente), rivendere terreni (per favorire lo sviluppo economico del territorio),
- gestire lampade votive, onoranze funebri, ristorazione, ecc.

Talora queste attività sono poste in capo a società di secondo o terzo livello, snaturandone l'oggetto sociale della legittima (in ipotesi) attività principale (è il caso ad esempio di una società *in house* per la produzione di servizi strumentali che ha una partecipazione in una società a mercato).

Possono farlo? No, a nostro avviso.

Dunque tutte queste società si aggiungono a quelle che già sono escluse dal perimetro di cui al punto a).

Esse meritano sempre una specifica attenzione. Ognuna ha una sua storia e propri riflessi sul bilancio dell'ente. Normalmente l'ente non le controlla e viene a conoscenza (formalmente) delle loro perdite non in corso d'anno, ma nell'anno successivo. Il sistema di bilancio dell'ente, che spesso le ignora nei loro effetti o che tende a nascondere i risultati, esprime, in conseguenza, un bilancio non veridico. La salute finanziaria dell'ente è, o può essere, compromessa. Le sue decisioni, le decisioni del Consiglio dell'ente, in quanto elaborate in un quadro di opacità di conoscenze, non sono probabilmente indirizzate sulla strada che invece si sarebbe scelta ove tali conoscenze fossero state complete. Con danno per l'ente (per inefficienza) e per i cittadini (per la possibile inefficacia che ne può derivare, rispetto ad altre possibili politiche che altrimenti avrebbero potuto essere adottate).

Queste società, si sono avuti alcuni casi, possono fallire, anche per importi rilevanti. Di chi sono le responsabilità? Gli enti ne devono rispondere ai sensi dell'art. 2497 c.c., in quanto titolari di un'attività di direzione e di coordinamento? Le persone che negli enti con la loro attività decisionale o di controllo (amministratori, membri del Consiglio, dirigenti, revisori) hanno reso possibili il prodursi delle diverse patologie, ne sono responsabili?

e) *Le società come investimento finanziario, i connessi patti di sindacato*

L'ente non ha fra le proprie finalità quella di investire eventuali eccedenze finanziarie. In particolare tali investimenti si pongono al di fuori delle finalità dell'ente quando vi siano carenze di risorse e l'ente si sia trovato nella necessità d'indebitarsi. Situazione peraltro ricorrente, assolutamente maggioritaria. L'ente dunque non dovrebbe investire in beni a reddito, in particolare nella ipotizzata, ma assolutamente prevalente, situazione appena richiamata. Eppure l'ente investe in società che in qualche modo ha voluto favorire, in quanto genericamente d'interesse per il territorio (riproducendo la situazione di cui al paragrafo precedente), o nei fatti risulta avere investito in conseguenza di operazioni che hanno caratterizzato il precedente contesto dei servizi gestiti con organismi partecipati. In particolare gli enti, in modo assai diffuso, hanno partecipazioni in società quotate in borsa, partecipazioni che sono il risultato di un esteso processo di trasformazioni e di fusioni, che trova la sua origine nelle vecchie municipalizzate. Ma allo stato attuale non vi è più alcun legame fra la società quotata e la gestione del servizio. La gestione è molto spesso conseguente da un affidamento diretto, ma dovrà cessare al termine del periodo previsto ed essere messa a gara.

In queste situazioni il "controllo del servizio" dovrebbe essere fatto, non sedendo nei consigli di amministrazione o negli organismi di controllo di tali enti e perseguendo una politica di alta redditività e di alti dividendi, che di per se stessa non corrisponde alle finalità dell'ente (vedasi sopra il punto b), ma invece esercitando puntualmente un'attività di controllo, proponendosi di realizzare condizioni di efficienza (basse tariffe) e di efficacia (soddisfazione dei cittadini), attraverso gli strumenti del contratto di servizio e dell'adeguamento delle tariffe. Avviene l'inverso.

Va peraltro detto che prima della sentenza della Corte costituzionale già richiamata, le norme transitorie di cui all'art. 4 (del D.L. n. 138) caducato prevedevano la dismissione delle suddette partecipazioni in società quotate, ma non l'imponivano, consentendone la permanenza. La loro abrogazione rende drammaticamente palese il contrasto che ne consegue con il perseguimento delle finalità dell'ente.

#### Nota:

(14) Cfr. F. Albo, "La ricognizione delle partecipazioni societarie da parte degli enti locali alla luce dell'art. 3 c. 27 e ss., legge n. 244/2007 e provvedimenti conseguenti", in *Azienditalia*, n. 3, 2010, pag. 192 ss. e P. Novelli, "Società pubbliche: dismissioni, cessioni, ricognizione delle partecipazioni, controlli e ruolo della Corte dei conti", in *Azienditalia*, n. 9/2011, ins.

Tale contrasto è di ulteriore evidenza in presenza di patti di sindacato nelle parti nelle quali si prevede che le azioni sindacate, pena il pagamento di gravi penali, non possano essere cedute. Come può l'ente vincolare la propria gestione, esporsi al pagamento di elevati oneri finanziari sui capitali presi a prestito e nello stesso tempo, non solo non cedere partecipazioni che sono estranee alle sue finalità, ma addirittura impegnarsi a non cederle per lunghi periodi tempo? Si tratta di patti, per chi scrive, che sono comunque nulli in quanto contrastanti con norme imperative e che sono causa evidente del prodursi di un "danno" in capo agli enti interessati.

### f) Le società holding

Si pongono ad evidenza in contrasto con l'ordinamento.

Nascono sempre, così è scritto nelle deliberazioni prese ex finanziaria del 2008, come società strumentali e, sempre, di fatto, svolgono formalmente quell'attività che nell'ente, prima della loro costituzione, era a capo dell'ufficio società partecipate, o denominazione equivalente. Anzi, il più delle volte non viene neppure trasferito il relativo personale e le suddette società si pongono semplicemente come interfaccia fra le società operative e l'ente (anche se quest'ultimo, talora, è comunque richiesto di pronunciarsi su alcune vicende societarie).

La loro illegittimità variamente osservata, attiene in particolare ai seguenti aspetti:

— l'ente è per sua natura una *holding* che deve gestire partecipazioni e darne conto, si consideri al riguardo il già richiamato art. 170, c. 6, Tuel.

— se l'ente deve realizzare in alcune società di secondo livello il controllo analogo, che si presenta già di per sé difficile nell'ambito di una partecipazione diretta, come renderlo effettivo quando tutti i rapporti giuridici fanno capo alla *holding*?

— quale vantaggio, per una gestione più efficiente ed efficace, quando la sua previsione comporta un aumento dei costi (per la struttura societaria, sempre; spesso per le altre spese di funzionamento, talora anche per il personale)? Senza vantaggi operazionali, anzi, con qualche aggravante sotto il profilo organizzativo, atteso che l'ufficio societario "passa" le proprie valutazioni, con un qualche disagio, almeno in termini temporali e relazionali, al gestore della società, anziché operare direttamente?

— come, in conseguenza, non rendersi conto che le motivazioni che devono accompagnare la sua nascita, sono, circa le conseguenze sui bilanci dell'ente, nella direzione dell'esplicito riconoscimento di maggiori costi, o all'insegna di una non trasparenza su tale punto (anzi di mancanza di veridicità), mentre sui vantaggi come non vedere che le valutazioni sono sempre generiche, non dimostrate?

— come collegare la responsabilità in capo all'en-

te, in capo ai dirigenti/responsabili dell'ente sulla gestione delle singole partecipazioni (aspetto, questo, ancora più evidente, con il D.L. n. 174/2012 di cui si dirà)?

— come non vedere una minore trasparenza e un'occasione per l'aumento dei costi della politica (e conseguente danno erariale, atteso che tali costi non avrebbero dovuto prodursi)?

— come, in aggiunta, rispettare quanto previsto dalla *spending review*?

— come non vedere che le partecipazioni in capo alla società *holding*, essendo la stessa una società strumentale, sono illegittime, poiché ne snaturano l'oggetto sociale (di unica previsione di un'attività strumentale)?

Nel complesso il caso delle società *holding* è allo stato conosciuto e in effetti sempre più contrastato, ad esempio dalle deliberazioni delle Sezioni regionali (15), dalla Sezione autonomie (16), dal Consiglio di Stato (17), dalla dottrina (18). L'art. 4 del D.L. n. 95, già richiamato e riferito alle società controllate direttamente o indirettamente, aggiunge un'altra ragione per considerarle illegittime, atteso che esse sviluppano un'attività di produzione di servizi unicamente nei confronti dell'Ente proprietario. Infatti, per "fatturato di prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90% dell'intero fatturato" si dovrebbe necessariamente fare riferimento all'insieme dei servizi erogati nei confronti degli enti soci (ma, in tale fattispecie, dell'unico ente proprietario, al 100%).

La materiale emissione di fatture non modifica il contenuto del rapporto contrattuale e non deve avere rilevanza ai fini della norma richiamata; anche perché la presenza di un "fatturato" è unicamente legata all'esistenza di un contratto di servizi (che preveda sia l'emissione delle fatture sia i meccanismi di calcolo dei relativi importi), contratto che dovrebbe essere sempre pattuito, anche per valutare l'attività svolta sotto il profilo gestionale e dunque del suo contributo al Buon andamento dell'ente proprietario, ma che normalmente non risulta predisposto. Inoltre il c. 3 prevede la non applicazione della nuova disciplina, solamente alle "società finanziarie partecipate dalle regioni".

In termini definitivi il D.L. n. 174, ha poi stabilito,

### Note:

(15) Ci sembra significativa la decisione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 16/2011, la stessa si sofferma in particolare una parte delle possibili ragioni che servono a contrastarla.

(16) Ad esempio con la deliberazione della Sezione Autonomie n.14/2010.

(17) Cfr. la sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 00017/2011.

(18) Si vuole ricordare, anche per una disanima complessiva, P. Novelli, cit.

esplicitamente, quanto nel quadro normativo è già previsto (ove esso sia interpretato in modo sistematico) e cioè che, come recita il nuovo art. 147 quater Tuel, relativo ai controlli sulle società partecipate, che “tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell’ente locale, che ne sono responsabili”.

Le società holding si pongono così definitivamente al di fuori della legalità e impongono comportamenti coerenti a tutti gli operatori: per ricondurre le politiche degli enti al rispetto del quadro normativo e, nel contempo, per valutare i danni che si sono arrecati all’ente ed infine, anche, per eliminare le conseguenti opacità del sistema informativo del bilancio (che talora sconfinano in una mancanza di veridicità e di attendibilità dello stesso).

*g) Le società come strumento per eludere norme di legge*

Il punto è stato variamente approfondito da numerosissimi autori. I commentatori sono unanimi nel considerarne la portata negativa.

La normativa però non affronta il problema, con qualche eccezione, seppure importante, come la previsione di una responsabilità, affidata alla giurisdizione della Corte dei conti, ove non sia rispettato il divieto costituzionale d’indebitarsi per sostenere spese correnti, o l’elusione del patto di stabilità.

Le altre forme elusive sono rimarcate negativamente e sovente ciò si riflette nelle deliberazioni delle Sezioni di controllo della Corte. Manca ancora, forse, un’azione di deciso contrasto. È vero che non vi sono norme specifiche al riguardo, ma vi è un quadro sistematico da rispettare. Tale quadro attiene sia alla regolarità dell’informazione prodotta, nell’ambito del sistema di bilancio, sia alla natura delle operazioni gestionali poste in essere, per quanto sino ad ora esposto.

È un fatto, da tutti osservato, che assai spesso la volontà di eludere norme imperative, costituisce l’unica, vera motivazione, di un’operazione societaria. La cartina di tornasole, per individuare tali frequenti situazioni, è data dalla necessità della motivazione, che in tale ipotesi non viene generalmente soddisfatta: e questa è un’ulteriore, importante ragione per prestarvi attenzione. Non viene soddisfatta nella forma, perché talora inesistente, non viene soddisfatta nella sostanza allorché la sua lettura, nell’ambito delle politiche dell’ente cui quell’operazione viene a contribuire, ne mostra la strumentalità, non alla gestione di un servizio, il cui vantaggio non viene ragionevolmente dimostrato, ma invece alla realizzazione di politiche elusive, variamente rintracciabili, come viene esposto attraverso un elaborato assai recente (19).

*h) Il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012*

Il sistema dei controlli interni, già disciplinato dall’art. 147 del Tuel, è stato profondamente rivisto; nel-

la direzione, nel complesso, che era già stata tracciata dal disegno di legge governativo del 13 gennaio 2010, AC n. 3118, poi AS n. 2259, approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010 (20).

Il nuovo art. 147 quater si occupa direttamente dei controlli sulle società partecipate.

In esso si stabilisce, per i comuni superiori a 10.000 abitanti (c. 5):

- al c. 1 che “l’ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate” e che tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell’ente, come si è già osservato considerando il tema della *holding*;

- al c. 2 che allo scopo devono essere previamente definiti, con riferimento all’art. 170, c. 6 (21), gli obiettivi gestionali da riferire ad ogni singola società partecipata (con evidenti ricadute sotto il profilo delle responsabilità), “secondo standard qualitativi e quantitativi”.

Non solamente, sempre nell’ambito di questa disposizione si prevede che l’ente organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare, nei confronti di ogni singola società:

- i rapporti finanziari con l’ente proprietario;
- la situazione contabile, gestionale ed organizzativa;
- i contratti di servizio;
- la qualità dei servizi;
- il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica;
- al c. 3 che l’ente realizza allo scopo “il monitoraggio periodico dell’andamento delle società partecipate”, con caratteri aziendalistici (secondo il processo obiettivi-realizzazioni-scostamenti-azione correttiva);
- al c. 4 la predisposizione di un bilancio consoli-

## Note:

(19) Cfr. G. Bassi, *Le utilities locali dopo l’incostituzionalità dei servizi pubblici: riconfigurare il ruolo partendo dai fondamentali dell’economia aziendale*, in *Azienditalia*, n. 10, 2012, pag. 694 ss.

(20) Commentato da G. Farneti, in “La riforma dei controlli interni nell’ambito della carta delle autonomie: una necessità per la realizzazione del nuovo programma di governo”, in *Azienditalia*, n. 12, 2011, pag. 849 ss. In tale articolo erano anticipate alcune delle considerazioni che si sono sviluppate in questa sede.

(21) Tale norma, nella realtà operativa, è generalmente disapplicata. La circostanza mette in luce come il legislatore dovrebbe proporsi di rendere operante l’Ordinamento (e non solamente con riferimento a questa disposizione), prima di renderlo sempre più preciso, quasi didattico. Prima ancora gli operatori, in particolare chi esercita le funzioni di controllo, dovrebbero trovare i modi per contrastare tutte quelle diffuse patologie che, spesso fondandosi sulla prassi o su interpretazioni riduttive della norma, dimostrano di rifiutare l’attuale quadro ordinamentale, si oppongono alla cultura manageriale del risultato da esso sottesa, si propongono di mantenere lo *status quo*, agiscono nella direzione, così facendo, del “cattivo andamento”.

dato (22), secondo il principio della competenza economica.

Si noti che la maggior parte di questi controlli (23) non si renderebbe possibile, all'insegna dell'effettività, ove la *governance* dell'ente comportasse la concentrazione delle sue società in capo a una o più *holding*.

In definitiva si rende ulteriormente operativo, con queste norme, il controllo del Buon andamento, al cui contenuto sono riferibili tutte le disposizioni novellate.

### Conclusioni, il Buon andamento e il ruolo della Corte dei conti

In termini conclusivi, sembra a chi scrive che si possano individuare due considerazioni.

La prima concerne quella che può essere considerata come una lettura dell'attuale "sistema", fondato sul principio del Buon andamento, visto nei suoi contenuti di tipo economico-aziendale, nella complessiva ricostruzione, in coerenza con esso, del possibile modo di essere delle società partecipate nei loro rapporti con gli enti proprietari e dunque sotto il profilo delle problematiche gestionali che per questi ultimi si pongono e delle conseguenti strategie da realizzare. Un modo, anche, per orientarci nella complessità del quadro normativo e per mettere in luce l'inconsistenza delle tante interpretazioni minimalistiche tese, generalmente, a contrastare ogni possibile esigenza di cambiamento.

La seconda, che è un'interfaccia della prima e che è in grado di darle la concretezza: l'effettività dei controlli per rendere operante il Buon andamento.

Ci riferiamo al percorso che la Corte dei conti sta realizzando con tanta utilità per le amministrazioni locali, stando loro costantemente vicino e monitorandole attraverso l'attività delle Sezioni di controllo, da proseguire e sviluppare per contrastare quello che è oggi, per le ragioni esposte, il maggior problema, per le suddette amministrazioni locali, sia per la realizzazione dei loro equilibri finanziari e di una sana gestione, proiettata anche nel futuro, sia per l'equilibrio della finanza pubblica nei suoi aggregati più generali: la cattiva gestione delle società partecipate.

Allo scopo, dovendosi considerare la società partecipata come strumento per realizzare le finalità dell'ente, va ricomposto il quadro della possibile casistica in chiave di legittimità, alla luce delle finalità dell'ente e del quadro ordinamentale visto nella sua unità e nei suoi grandi principi ispiratori, riflettendo anche sulle possibili modalità d'intervento. Il tema peraltro si collega anche a quello della verifica dell'esistenza e dell'efficacia dei sistemi di controllo

interno degli enti e, pertanto, dei processi di programmazione-controllo da questi realizzati e, più in generale, si collega alla veridicità del sistema di bilancio. In questo contesto, anche sotto il profilo della responsabilità, assume un'importanza di particolare rilievo la "motivazione" delle operazioni societarie cui ci riferiamo.

Rispetto a tutte queste problematiche, il ruolo della Corte dei conti, sempre di più, si appalesa essere quello di "agente del rinnovamento" (24). In particolare con il rafforzamento, sotto variegati aspetti, che consegue dal D.L. n. 174/2012, relativamente al quale, per il tema qui sviluppato, si vuole ricordare il nuovo art. 148 del Tuel. In esso si pone la Corte sempre di più come il costante riferimento della legittimità e regolarità della gestione, del corretto funzionamento dei controlli interni (ovviamente, anche di quello relativo alle società partecipate), di verifica del piano esecutivo di gestione, dei regolamenti, degli atti di programmazione e di pianificazione, stabilendo le relative modalità operative. Si prevede, in particolare, l'invio periodico alle sezioni regionali di controllo di uno specifico referto, predisposto "sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie", così rinnovando, con una estensione dell'oggetto dei controlli (25), la felice esperienza che è conseguita dalle ormai collaudata e pluriennale realizzazione delle linee guida per i revisori, come conseguono dall'art. 1, cc. 166-168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (26). Nella direzione pertanto di rafforzare il ruolo, già commentato, di "agente del rinnovamento" delle amministrazioni locali.

#### Note:

(22) Per approfondire l'argomento cfr. G. Farneti, "Il bilancio consolidato nella prospettiva dell'Osservatorio", in *Azienditalia*, n. 12/2009.

(23) Sui quali *Azienditalia* si è soffermata numerose volte, anche attraverso la pubblicazione dei fascicoli di *Azienditalia i Corsi*.

(24) Così, in termini generali, indipendentemente dalla normativa qui commentata, veniva auspicato, già alcuni anni addietro, anche per il molto lavoro già fatto in questa direzione da parte della Corte dei conti, da G. Farneti, Tutti fanno tutto; nessuno è responsabile di ciò che solo lui dovrebbe fare: perché le prime riflessioni su come rilanciare lo spirito propulsivo della riforma, su "Amministrazione in cammino", *Rivista elettronica del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche* "Vittorio Bachelet", 2009.

(25) In questa direzione quelle del controllo sulla gestione peraltro, le sezioni regionali di controllo si sono mosse da tempo, anche con riferimento alla legge n. 20/1994 e all'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003. Solamente a titolo esemplificativo si vuole rammentare il percorso indicato dalla sezione regionale della Toscana, già anni addietro, o la recentissima deliberazione della sezione per il Lazio, la n. 63/2012/VSGF del 26 settembre 2012.

(26) Per il bilancio di previsione 2012 e per il rendiconto della gestione 2011, cfr. la Deliberazione n. 10/AUT/2012/INPR e l'inserto relativo in *Azienditalia*, n. 8-9, 2012, mentre le connesse note metodologiche sono in corso di deliberazione.