

ASTRID PAPER

87

Servizi pubblici locali: verso una timida riforma

a cura di Linda Lanzillotta, Stefano Pozzoli e Adriana Vigneri

DICEMBRE 2022

INDICE

Executive Summary

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

2. Il TUSP (D.Lgs. 175/2016) nel panorama normativo delle società pubbliche

3. Le evidenze empiriche. Riflessioni a partire dalla Relazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti

4. Riforma o manutenzione delle disposizioni vigenti?

5. La legge sulla concorrenza

6. Il decreto di riordino

Executive Summary

Come è noto, il PNRR comporta l'assegnazione al nostro Paese di cospicui finanziamenti europei a fronte dell'attuazione di un programma di investimenti e di riforme definito dal Governo italiano e approvato dalle istituzioni europee. Tra le riforme è compreso un intervento di modernizzazione del quadro delle disposizioni concernenti i servizi pubblici locali.

A nostro giudizio, l'impegno alla riforma della disciplina dei servizi pubblici locali non merita di essere interpretato come un adempimento formale, da assolvere dando vita ad un riordino di modesto spessore. Deve al contrario essere l'occasione per procedere ad una complessiva e sostanziale revisione delle disposizioni in vigore ed in particolare del Testo Unico delle Società Partecipate (TUSP - D.lgs. 175/2016) e delle discipline di settore, che richiedono oggi una adeguata manutenzione.

In questo quadro, in particolare, l'intento del legislatore di limitare il ricorso all'in house non riteniamo debba essere declinato, come in passato, solo rendendo più complessa la procedura di affidamento: occorre invece assicurare che la scelta, sia per quanto riguarda il momento dell'occasione di mercato, sia nella verifica del buon funzionamento del modello, sia idonea a assicurare un buon esito in termini di qualità e costi dei beni e servizi prestati ai cittadini. Lo schema di decreto legislativo di riordino oggi in discussione non sembra muoversi con coraggio in questa direzione

Il paper muove dunque dalla convinzione che sia necessario rispettare gli impegni presi nel contesto di PNRR in modo sostanziale e non meramente formale.

A tal fine nel paper vengono motivate le seguenti tesi/proposte:

1. che occorra una riforma più ambiziosa di quanto previsto nello schema di decreto di riordino (che comunque dovrà essere approvato). Si osserva, in particolare, che:
 - sembra mancare un chiaro collegamento con il TUSP e il Codice degli Appalti, con il risultato di avere due tipi di "in house": uno disciplinato dal decreto e l'altro che continua a seguire le consuete modalità;
 - il decreto introduce nuovi adempimenti, che rischiano di gravare sugli enti territoriali, senza apparentemente alcun effetto positivo;

- si continua a considerare l'in house solo in un'ottica di mercato, mentre occorrerebbe verificare e sanzionare i casi di irregolarità (es. mancata approvazione dei bilanci di esercizio, controllo analogo non finalizzato al buon funzionamento della società, ecc.).
2. si debba proseguire nel conseguimento degli obiettivi del TUSP (D.lgs. 175/2016), ed in particolare:
- ridurre il numero delle società a controllo diretto e/o indiretto delle partecipazioni pubbliche, anche favorendo i processi di aggregazione, oggi non trattati nel TUSP;
 - ridurre altrettanto radicalmente gli altri organismi controllati (aziende, istituzioni, fondazioni, ecc.) e, comunque, farli rientrare delle disposizioni del TUSP;
 - promuovere una maggiore trasparenza dei bilanci, il contenimento dei costi e l'efficienza della spesa, non sottovalutando il peso sulla finanza pubblica delle società strumentali, di cui almeno un terzo risulta in perdita, mentre un numero elevatissimo di organismi partecipati non ha ancora presentato il bilancio 2018; stimolare la concorrenza, riducendo così il ricorso all'in house, anche intervenendo sulla tendenza ad adottare procedure competitive complesse, che richiedono una attesa di anni tra la decisione ed il concreto affidamento; al fine della riduzione di questa attesa va affrontato e risolto anche l'annoso problema dei tempi delle procedure giudiziarie
3. si debba, infine, intervenire su due fronti: rigore ma anche semplificazione. Semplificazione che deve riguardare non solo il TUSP, ma anche tutte quelle norme che sono state estese alle società a controllo pubblico, dando semplicisticamente prevalenza alla loro natura pubblica piuttosto che alla essenza di soggetto imprenditoriale, ancorché orientato ai servizi pubblici.

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Nel dibattito pubblico, politico e amministrativo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è per lo più visto in maniera parziale e limitata: viene considerato dal solo lato dell'opportunità finanziaria che sprigiona (i miliardi stanziati dalla UE per l'Italia) e della capacità reale di implementazione delle opere, ma si sottovaluta il peso delle obbligazioni che l'Italia si è assunta a fronte dello sforzo eccezionale della UE, nonché l'ambizione del Piano, che ha la natura di un programma di riforme a 360°, che spaziano in mille ambiti di intervento dello Stato e della regolazione. Sono le famose sei Missioni del Piano: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Il PNRR, in sostanza, è da una parte un programma di riforme strutturali e un piano di investimenti, ma è anche un contratto a cui l'Italia deve adempiere.

Dal piano, infatti, risultano impegni, orientamenti e scadenze (abbastanza) precise, con cui il Governo Draghi ha dovuto prima e il nuovo Governo deve ora misurarsi, per rispettare le obbligazioni assunte dal Paese, che vanno oltre la pur importante volontà e il ruolo che gioca il Governo pro tempore.

Il tutto risulta evidente nel documento *“allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio”* della Commissione europea (8 luglio 2021), di approvazione del PNRR dell'Italia, in cui si ritrovano appunto gli impegni che deve ottemperare il nostro Paese, il c.d. *“Council Implementation Decision”* (CID).

Gli impegni riguardano anche il regime concorrenziale e di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali.

Si legge nel documento, tra le altre cose, che *“la legge sulla concorrenza sarà adottata con cadenza annuale, aumenterà le procedure competitive di aggiudicazione degli appalti per i servizi pubblici locali (in particolare rifiuti e trasporti pubblici) ed eviterà l'ingiustificata proroga delle concessioni (...), prevedendo una corretta regolamentazione dei contratti di servizio pubblico, rivedendo le regole sull'aggregazione e applicando un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico e della loro adeguata compensazione”*.

Il tutto viene poi declinato in azioni da intraprendere, in primo luogo, per quest'anno, nella legge annuale sulla concorrenza e nei suoi strumenti attuativi.

Per i servizi pubblici locali gli impegni assunti sono:

- rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza nei contratti di servizio pubblico locale, in particolare per i rifiuti e i trasporti pubblici locali;
- limitare gli affidamenti diretti imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara per i contratti di servizio pubblico (in base all'articolo 192 del codice dei contratti pubblici);
- prevedere la corretta regolamentazione dei contratti di servizio pubblico attuando l'articolo 19 della legge n. 124/2015 (c.d. legge Madia), in particolare nella gestione dei rifiuti;
- individuare norme e meccanismi di aggregazione che incentivino le unioni tra Comuni volte a ridurre il numero di enti e di amministrazioni aggiudicatrici, collegandoli ad ambiti territoriali ottimali e a bacini e livelli adeguati di servizi di trasporto pubblico locale e regionale di almeno 350.000 abitanti;

Ancora, si dovrà:

- definire i servizi pubblici sulla base dei criteri del diritto dell'UE;
- stabilire i principi generali di prestazione, regolamentazione e gestione dei servizi pubblici locali;
- stabilire un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico;
- separare chiaramente le funzioni di regolamentazione e controllo dalla gestione dei contratti di servizio pubblico;
- garantire che le amministrazioni locali giustificano l'aumento della partecipazione pubblica in società per l'in house providing;
- prevedere un'adeguata compensazione dei contratti di servizio pubblico, sulla base di costi controllati da regolatori indipendenti (es. ARERA per l'energia o ART per i trasporti);
- limitare la durata media dei contratti in house e ridurre e armonizzare tra gli enti appaltanti la durata standard dei contratti aggiudicati, a condizione che la durata garantisca l'equilibrio economico e finanziario dei contratti, anche sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità per i trasporti.

Seguono poi obiettivi di settore su cui in questa sede non è possibile soffermarsi.

Tutto ciò sta trovando applicazione nella legge sulla concorrenza, dove si dettano i principi di delega sul riordino dei servizi pubblici locali, che cerca di declinare in disposizione di legge tali impegni.

Per quanto riguarda alcuni aspetti della regolazione di alcuni settori, però, è già

intervenuto il c.d. Decreto Aiuti Bis, che ha previsto una disposizione di “rafforzamento della governance della gestione del servizio idrico integrato”, immaginando un processo di gestione commissariale dei territori che non si adeguano al sistema di affidamento del servizio in tempi brevissimi, e prevedendo di affidare ad una società nazionale, individuata dal Governo, il ruolo di temporaneo gestore unico di ambito.

2. Il TUSP (D.lgs. 175/2016) nel panorama normativo delle società pubbliche

È utile premettere che la scelta di adottare un testo unico delle società pubbliche è stata sicuramente importante e positiva. Rappresenta un obiettivo passo avanti nella regolazione non solo della generalità delle società a controllo pubblico, bensì anche in quel suo sottoinsieme rappresentato dai servizi pubblici locali.

È stata una scelta importante perché un “testo unico” ha un significato simbolico di grande impatto: esprime l’ambizione di dare ad un settore (se di settore si può parlare, ma questo lo vedremo poi) una regolamentazione stabile per un periodo medio lungo, evitando gli interventi normativi effimeri ed estemporanei, come nella sostanza sono state invece le disposizioni che si sono succedute a partire dal 2017, che hanno immaginato una disciplina vincolistica via via più dura ma spesso contraddittoria.

È stata una scelta positiva perché riconduceva ad un solo “testo” il corpo fondamentale delle disposizioni in materia, trovando una sintesi e dando coerenza a quanto è andato stratificandosi nel corso del tempo e risolvendone, almeno nelle ambizioni, le contraddizioni.

Il TUSP, quindi, è un corpo normativo di riferimento i cui effetti sono senza dubbio di grande portata. Questo non significa, però, che non serva - dopo oramai sei anni di sua vigenza - una sua manutenzione, anche importante. anche alla luce della esperienza maturata nella sua adozione pratica: un conto è infatti regolamentare un fenomeno in astratto, un altro è riconsiderare il tutto alla luce di anni di pratica e di casi concreti affrontati. La sensazione è che, per certi aspetti, si sia andati invece nella direzione opposta: sono stati resi più complicati e farraginosi processi che, invece, sarebbero dovuti essere snelliti, nel quadro degli obiettivi di sistema.

Questa opera di manutenzione può oggi trovare il suo strumento nelle deleghe al Governo previste dalla legge sulla concorrenza che riguardano il riordino sia del codice degli appalti sia dei servizi pubblici locali.

3. Le evidenze empiriche. Riflessioni a partire dalla Relazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti

Ci pare utile, per affrontare il tema, estrapolare alcuni dati dalla recente Relazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti in merito agli Organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari (Deliberazione n. 15/2021).

Il quadro di insieme (Tab. 1/EETT) rappresenta il fatto che gli organismi partecipati sono oltre 7.000, di cui 5.800 attivi. Di questi meno di 5.000 sono società (3.800 circa quelle attive). Emerge con evidenza che il primo obiettivo della riforma Madia, ovvero la drastica riduzione del numero delle società partecipate, è stato conseguito in misura molto parziale.

A ciò si aggiunge il fatto che un limite originario del TUSP è che esso non riguarda tutti gli organismi, ma solo le società, che rappresentano una porzione significativa dello stesso ma non certo l'universo.

Tabella 1/EETT - Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica

Forma giuridica	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	
					n.	%
Società per azioni	1.273	16	144	185	1.618	22,62
Società a responsabilità limitata	1.620	71	103	368	2.162	30,22
Società consortile	594	20	36	150	800	11,18
Società cooperativa	235	7	8	16	266	3,72
Società estera	33				33	0,46
Società di persone	1				1	0,01
Totale società	3.756	114	291	719	4.880	68,21
Consorzio	471	39	4	83	597	8,34
Associazione e fondazione	921	17		29	967	13,52
Istituzione	39	3		2	44	0,62
Azienda speciale	180			11	191	2,67
Altre forme	446	5		24	475	6,64
Totale altri organismi partecipati	2.057	64	4	149	2.274	31,79
Totale generale	5.813	178	295	868	7.154	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp.

Il secondo dato da sottolineare è rappresentato da una gravissima inadempienza che viene evidenziata dalla Corte dei conti: il numero degli organismi che non

rispettano un obbligo fondamentale ai fini della trasparenza (imposto peraltro, non a caso, a tutte le società, alle altre persone giuridiche e perfino alle realtà associative), ovvero l'obbligo di presentazione ed approvazione del bilancio di esercizio entro i termini previsti dalle disposizioni di legge (di regola entro i 120 giorni o al limite i 180 giorni dalla data di conclusione del periodo amministrativo di riferimento (Tab. 2/EETT).

Tabella 2/EETT - Organismi partecipati presenti in banca dati senza informazioni contabili sul bilancio dell'esercizio 2018, distinti per forma giuridica e stato

Tipo forma giuridica	Forma giuridica	Attivi	Inattivi	Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.)	Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso	Totale	
						n.	%
Società	Società per azioni	112	4	125	56	297	24,79
	Società a responsabilità limitata	97	33	90	116	336	28,05
	Società consortile	76	14	32	77	199	16,61
	Società cooperativa	49	6	7	11	73	6,09
	Società estera	33				33	2,75
	Totale società	367	57	254	260	938	78,30
Altro	Consorzio	49	24	4	35	112	9,35
	Associazione e Fondazione	54	11		15	80	6,68
	Istituzione	1	3		2	6	0,50
	Azienda speciale	8			4	12	1,00
	Altre forme*	32	5		13	50	4,17
	Totale altri organismi partecipati	144	43	4	69	260	21,70
Totale generale		511	100	258	329	1.198	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018

* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, enti pubblici, altre forme giuridiche non rientranti nel Tusp

Come si vede, alla data dell'11 maggio 2021, ben 1.200 organismi non hanno presentato il bilancio al 31 dicembre 2018 (periodo ampiamente antecedente a quello emergenziale, sia detto per inciso). Tra questi circa 370 società attive, e quindi intorno al 10% delle società attive.

Oltre a rappresentare la negazione dei principi di regolarità amministrativa, di trasparenza, ecc., il mancato rispetto dell'obbligo di presentazione e approvazione dei bilanci apre la strada, come è evidente, a una irragionevolmente facile elusione delle regole che il legislatore ha voluto predisporre contro il fenomeno delle perdite, quali ad esempio la costituzione di un fondo vincolato nei bilanci degli enti locali soci (art. 21 del TUSP), nonché di elusione di tutte le procedure di prevenzione delle crisi (di cui all'art. 6 e all'art 14 del TUSP medesimo).

Come è possibile che sia sufficiente non approvare il bilancio per essere esenti da tutto? E come può considerarsi in house providing una società che non approva il bilancio? Si dovrebbe quanto meno immaginare una corresponsabilità dei soci, ma sarebbe comunque una deviazione di tale gravità da determinare, a nostro avviso, la revoca del regime in house providing.

A questo proposito ribadiamo la convinzione che il nostro ordinamento non si soffermi abbastanza sulla effettività dell'in house providing, perché l'attenzione è sempre tutta concentrata sulla compatibilità del modello in questione con il libero mercato. Ciò porta ad una sottovalutazione del tema centrale: l'in house, se deve essere, deve essere una strategia di servizio ed un modello gestionale, non può rivelarsi un escamotage per una cattiva gestione delle risorse pubbliche. Occorrono dunque efficaci verifiche delle condizioni di efficienza e di funzionamento.

L'attuale disciplina, in altri termini, si concentra sul controllo, che oggi con la legge sulla concorrenza si vuole rendere ancora più rigoroso, sull'attimo fuggente della decisione di affidamento, su cui si concentra anche il controllo di AGCM ed ANAC (ed a quest'ultima si deve riconoscere l'egregio lavoro condotto al momento dell'accettazione o meno della iscrizione nell'elenco previsto dall'art. 192 del CdA e dalle linee guida n. 7 dell'ANAC stessa).

Nessuno, tuttavia, sembra preoccuparsi di ciò che accade nei 15 anni che di regola intercorrono successivamente a quel momento, se non, per quanto riguarda l'art. 16 del TUSP, per verificare che l'in house non operi anche sul libero mercato. Il tema, però, non è solo il mercato. Al contrario deve essere messo al centro dell'attenzione il buon funzionamento dell'azienda, e quindi anche dell'in house providing. Da questo punto di vista, il decreto di riordino sui servizi pubblici locali formula delle proposte, che però sembrano deboli e disomogenee, e che andrebbero meglio meditate.

Tornando ai dati della Corte dei conti, è chiaro che le centinaia di organismi partecipati che non presentano i bilanci rendono poco significative le analisi basate sui risultati di esercizio, che sulla carta presentano circa 4 miliardi di euro di utili e 550 milioni di perdite di esercizio.

Queste risultano proposte nella tabella 10/EETT, dove sono rappresentati i risultati delle sole società a controllo pubblico, distribuite su base territoriale.

Consapevoli della scarsa significatività del dato, per le ragioni sopra illustrate, analizziamo ora la tabella 16/EETT (abbiamo preferito mantenere la numerazione proposta nella deliberazione della Corte dei conti da cui sono tratte le tabelle). In essa

si vede con chiarezza che, quanto meno nella classificazione della Corte dei conti, le perdite delle società strumentali, pari a circa 250 milioni, sono poco distanti da quelle delle società eroganti servizi pubblici locali. Perché allora prevedere una riforma dei soli servizi pubblici locali e non riferirsi a tutto l'universo, immaginando una manutenzione del TUSP, e integrando il decreto di riordino in un unico Testo Unico, quello già esistente?

Tabella 16/EETT - Società partecipate osservate* a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società partecipate in perdita	di cui a totale partecipazione pubblica	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	85	49	718.661.519	17,35	114.977.088	16,00	4.805
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	38	18	2.178.157.730	52,58	114.714.110	5,27	749
Trasporto e magazzinaggio	68	48	400.862.635	9,68	77.496.945	19,33	5.435
Sanità e assistenza sociale	4	4	812.425	0,02	163.791	20,16	33
TOTALE SPL	195	119	3.298.494.309	79,63	307.351.934	9,32	11.022
Agricoltura, silvicoltura e pesca	11	4	2.169.468	0,05	628.744	28,98	274
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	3	2	257.246	0,01	389.604	151,45	0
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	23	17	84.460.062	2,04	58.500.864	69,26	705
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	15	7	22.699.169	0,55	2.945.481	12,98	319
Attività finanziarie e assicurative	19	13	13.273.137	0,32	21.161.283	159,43	210
Attività immobiliari	47	33	42.478.136	1,03	34.748.383	81,80	96
Attività manifatturiere	10	6	366.131	0,01	7.936.453	2.167,65	4
Attività professionali, scientifiche e tecniche	91	38	96.969.057	2,34	33.622.189	34,67	1.139
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	24	14	113.999.331	2,75	5.383.128	4,72	250
Costruzioni	58	45	69.466.519	1,68	19.327.299	27,82	590
Istruzione	4	1	5.190.970	0,13	300.930	5,80	58
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	78	42	334.832.611	8,08	40.803.264	12,19	4.369
Servizi di informazione e comunicazione	8	5	8.386.817	0,20	1.101.686	13,14	27
Altre attività di servizi	15	11	49.146.037	1,19	20.452.644	41,62	335
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	406	238	843.694.691	20,37	247.301.952	29,31	8.376
TOTALE	601	357	4.142.189.000	100,00	554.653.886	13,39	19.398

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

Occorre anche non dimenticare il consistente numero di società a partecipazione pubblica classificate come mere partecipate. Una disattenzione che non trova giustificazione nei risultati di esercizio, spesso molto negativi. Anche tra queste, infatti, come illustrato nella tabella 19/EETT, si devono registrare perdite di esercizio consistenti, e sempre al netto delle società che non hanno approvato il bilancio di esercizio. Escludere le società partecipate dalle regole di finanza pubblica trova dunque scarsa giustificazione, pur comprendendo le importanti differenze che vi sono tra società controllate e partecipate. Avrebbe senso, infatti, immaginarsi regole ragionevoli ed applicabili in ogni contesto in cui vi è la presenza di un soggetto pubblico che opera come socio.

Occorre, ancora, avere certezza della capacità del socio pubblico di incidere sulla gestione della società perché, in caso contrario, verrebbe ovviamente meno l'interesse

alla partecipazione: in questo caso , a nostro giudizio, si dovrebbe orientarsi verso la dismissione della partecipazione.

Tabella 19/EETT - Società partecipate osservate* NON a controllo pubblico in perdita per attività prevalente

Attività Prevalente - società controllate	Numero società partecipate in perdita	Valore della produzione	% sul Totale Valore Produzione	Perdite	Incidenza % perdite su valore della produzione	Numero addetti
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	19	42.129.661	2,79	17.402.857	41,31	351
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	31	178.242.718	11,81	9.724.809	5,46	107
Trasporto e magazzinaggio	46	521.706.618	34,56	35.818.701	6,87	702
Sanità e assistenza sociale	9	4.396.991	0,29	485.085	11,03	161
TOTALE SPL	105	746.475.988	49,45	63.431.452	8,50	1.321
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4	196.131	0,01	102.318	52,17	5
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	3	257.284	0,02	17.031	6,62	5
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	21	17.066.379	1,13	4.864.864	28,51	129
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	11	4.512.167	0,30	618.330	13,70	38
Attività finanziarie e assicurative	9	2.276.453	0,15	1.985.217	87,21	22
Attività immobiliari	13	3.604.064	0,24	3.232.690	89,70	4
Attività manifatturiere	50	99.993.368	6,62	10.417.468	10,42	358
Attività professionali, scientifiche e tecniche	101	185.124.221	12,26	20.368.146	11,00	627
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	17	28.192.690	1,87	6.638.421	23,55	90
Costruzioni	32	302.647.037	20,05	153.141.695	50,60	79
Istruzione	6	7.661.247	0,51	1.280.364	16,71	72
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	39	11.346.151	0,75	5.223.460	46,04	337
Servizi di informazione e comunicazione	37	86.931.657	5,76	19.998.727	23,01	615
Altre attività di servizi	9	13.164.092	0,87	1.495.350	11,36	148
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	352	762.972.941	50,55	229.384.081	30,06	2.529
TOTALE	457	1.509.448.929	100,00	292.815.533	19,40	3.850

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società con bilancio 2018 approvato.

La presenza di importanti perdite anche nelle cosiddette società partecipate, in sostanza, induce ad una riflessione, su almeno tre questioni:

- l'adeguatezza della definizione di società a controllo pubblico nel TUSP;
- la necessità della partecipazione pubblica, che va vista come connessa alla sua capacità di incidere sulla gestione;
- il ruolo dei privati nelle società miste.

Anche su questi temi occorrerebbe riflettere in occasione della riforma prevista dall'art. 8 delle disposizioni 2022 sulla concorrenza, concernente per l'appunto la delega al Governo in materia di servizi pubblici locali.

Su questi temi, si esprimono, in sintesi, le seguenti riflessioni:

- non è ragionevole consentire una classificazione a maglie larghe di società a controllo pubblico, con il risultato di favorire l'esclusione di numerose società dall'applicazione delle regole imposte dal TUSP e dalle disposizioni Anticorruzione;
- è necessario che la partecipazione pubblica porti a risultati dimostrabili per il tramite di patti sindacali, di adeguata rappresentanza, di deleghe certe agli amministratori di parte pubblica;

- la presenza dei privati non è condizione sufficiente a garantire una maggiore efficienza nella gestione; occorre una oggettiva analisi dei dati di fatto basata sui risultati della gestione senza pregiudizi ideologici a favore o contro la partecipazione dei privati. Non è ammissibile, infine, che i soggetti privati possano perseguire interessi divergenti da quelli societari (mentre è ovvio che possano perseguire interessi divergenti quelli pubblici, che ovviamente non spetta ai privati perseguire).

È utile anche soffermarsi sulla attuale formulazione dell'art. 21 del TUSP, che richiede ai soci di vincolare in un fondo una quota pari alle proprie perdite subite dalla società. La finalità di questo accantonamento è di evitare che il socio trovi vantaggioso sottostimare il valore dell'affidamento per ridurre la pressione della spesa corrente sul proprio bilancio. A tutta evidenza, come risulta nella tabella 17/EETT, l'accantonamento non risulta adeguato, visto che, per quanto riguarda il 2018, risultano accantonati appena 80 milioni di euro a fronte di perdite di 550 milioni di euro nelle controllate e, appunto, di 300 milioni di euro nelle partecipate.

Tabella 17/EETT - Accantonamenti al fondo perdite partecipate e oneri per copertura perdite per le società a controllo pubblico osservate*

Società controllate con sede legale nella Regione	Società in perdita esercizio 2018		Società NON in perdita esercizio 2018		Totale società		Oneri per copertura perdite	
	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Accantonamenti al fondo perdite partecipate	Numero società	Impegni	Pagamenti
Valle d'Aosta	22.821.133	2	48.712	1	22.869.845	3	0	0
Piemonte	2.536.657	11	1.101.214	20	3.637.871	31	439.846	603.166
Lombardia	2.681.865	15	10.043.098	20	12.724.963	35	7.000	3.185
Liguria	1.812.851	7	2.072.552	16	3.885.403	23	70.527	36.945
P.A. Bolzano	170.000	5	27.103	4	197.103	9	893.729	1.072.601
P.A. Trento	252.378	5	62.622	4	315.000	9	0	0
Veneto	2.005.318	7	1.680.197	14	3.685.515	21	0	0
Friuli-Venezia Giulia	307.844	6	30	1	307.874	7	0	0
Emilia-Romagna	590.300	8	1.109.328	18	1.699.628	26	316	0
Toscana	3.369.991	16	3.742.888	25	7.112.879	41	0	0
Umbria	114.723	2	1.857.620	10	1.972.343	12	0	0
Marche	1.476.744	10	5.452.785	15	6.929.529	25	0	0
Lazio	27.067.450	7	7.037.809	8	34.105.259	15	197.770	0
Abruzzo	1.751.730	4	3.290.699	8	5.042.429	12	0	0
Molise	3.681.282	6	2.873.424	4	6.554.706	10	0	0
Campania	5.529.764	12	29.647.597	10	35.177.361	22	12.835.108	12.882.509
Puglia	4.517.957	6	5.581.258	10	10.099.215	16	5.316	2.029
Basilicata	933.288	3	1.874.467	1	2.807.755	4	439.776	439.776
Calabria	3.109.530	4	285.433	3	3.394.963	7	908.022	0
Sicilia	233.759	7	2.351.761	12	2.585.520	19	119.954	61.162
Sardegna	472.359	5	2.146.158	5	2.618.517	10	0	0
Totale	85.436.923	148	82.286.755	209	167.723.678	357	15.917.364	15.101.373

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF – estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

* Società partecipate a controllo pubblico con bilancio 2018 approvato e comunicazione di accantonamento al fondo perdite partecipate e/o di oneri per copertura perdite.

Si analizza, infine, un'ultima tabella, relativa al totale degli affidamenti dagli enti soci agli organismi partecipati (Tab. 41/EETT), il cui significato è, a nostro giudizio, spesso equivocado.

Tabella 41/EETT - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi

Servizio Affidato	Modalità di affidamento							
	Diretto		Tramite gara a doppio oggetto		Tramite gara		Totale	
	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento	Numero affidamenti	Impegno annuale per l'affidamento
Fornitura di acqua: reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	7.835	4.755.552.234	137	259.734.772	660	454.739.896	8.632	5.470.026.902
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	933	200.205.061	6	2.722.559	88	9.440.384	1.027	212.368.004
Trasporto e Magazzinaggio	871	2.004.114.434	12	27.785.951	140	670.982.296	1.023	2.702.882.681
Sanità e assistenza sociale	901	321.046.254	7	12.036.995	18	2.491.347	926	335.574.596
TOTALE SPL	10.540	7.280.917.983	162	302.280.277	906	1.137.653.923	11.608	8.720.852.183
Agricoltura, silvicoltura e pesca	88	6.159.837			5	175.228	93	6.335.065
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	461	77.426.626	4	448.205	5	59.385	470	77.934.216
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	375	209.269.850	1	0	7	574.238	383	209.844.088
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	99	129.543.129	10	3.759.688	9	4.135.753	118	137.438.570
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	1	2.000					1	2.000
Attività finanziarie e assicurative	54	935.917			1	0	55	935.917
Attività Immobiliari	303	122.842.248	1	0	7	388.479	311	123.230.727
Attività manifatturiere	51	1.431.329			3	0	54	1.431.329
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.372	221.217.496	3	1.000	32	863.533	1.407	222.082.029
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	213	10.763.311	5	0	15	578.812	233	11.342.123
Costruzioni	464	245.170.114	3	1.975.798	18	4.199.664	485	251.345.576
Istruzione	194	53.605.968	1	3.657.646	11	2.459.824	206	59.723.438
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.299	521.530.701	17	28.750.797	21	11.574.648	1.337	561.856.146
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	7	30.083			1	0	8	30.083
Servizi di informazione e comunicazione	1.152	598.938.462	5	17.073	19	586.202	1.176	599.541.737
Altre attività di servizi	290	31.478.548	6	1.283.034	10	881.328	306	33.642.910
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	6.423	2.230.345.619	56	39.893.241	164	26.477.094	6.643	2.296.715.954
Totale	16.963	9.511.263.602	218	342.173.518	1.070	1.164.131.017	18.251	11.017.568.137

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - estrazione dell'11 maggio 2021, riferita ai dati al 31 dicembre 2018; importi in euro

Dati relativi agli affidamenti comunicati da 5.636 enti con riferimento a n. 2.875 organismi partecipati

Agli organismi partecipati che svolgono servizi pubblici locali vengono affidati servizi per 8,7 miliardi di euro, a quelli strumentali per 2,3 miliardi di euro. Sembra preponderante la parte dei primi: ma si tratta a ben vedere di una conclusione affrettata. Se dai primi si tolgono i rifiuti (5,5 miliardi di euro), che sono di fatto una partita di giro tra TARI e spesa per il servizio, si nota che il peso dei servizi pubblici locali è più o meno simile a quello degli enti strumentali. Nei primi sono peraltro compresi i trasporti, che impegnano altri 2,7 miliardi di euro e per i quali la legge sulla concorrenza formula due scelte di fatto antitetiche, dedicando ad esso l'art. 8, fortemente penalizzante per l'in house, e prevedendone poi la regolazione in senso uniforme agli altri servizi pubblici locali

In altre parole, in termini di finanza pubblica, i servizi strumentali non sono poi significativamente meno rilevanti dei servizi pubblici locali. Perché ignorarli dunque

nel processo di riforma, creando per altro i problemi di cui si tratterà in seguito?

Altro elemento su cui soffermarsi è la numerosità degli affidamenti diretti, che sono circa 17 mila su un totale di 18 mila. La gran parte dei commentatori osserva che sono troppi. Chi sostiene questa tesi, certo legittima, sottovaluta però che tutta la regolamentazione in materia di organismi partecipati, a partire dall'art. 5 del TUSP, muove dalla verifica della «necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato». Orbene, a che cosa serve una società se non le si affida un servizio? Verrebbe da dire, paradossalmente, che la patologia sono i servizi affidati per procedura competitiva (e quindi in un contesto di libero mercato, che a questo punto evidentemente sussiste con o senza la società), più che quelli in affidamento diretto.

Insomma, il tema non può essere ricondotto al “feticcio” della gara ma, se si ritiene di dovere orientare il sistema (perché di questo si tratta), è necessario:

- rivedere l'orientamento di fondo relativo agli interventi pubblici in economia secondo il modello societario;
- rendere le gare concretamente possibili, perché oggi i tempi sono spesso tali che arrivare ad una aggiudicazione definitiva di un servizio importante supera di fatto l'orizzonte del decisore politico che si trova ad assumere una scelta.

In altre parole, il problema sono le gare ed i tempi di contenzioso, non gli affidamenti in house, che ne rappresentano spesso solo l'effetto.

4. Riforma o manutenzione delle disposizioni vigenti?

Negli ultimi 20 anni quasi ogni Governo si è misurato con una (tentata) riforma dei servizi pubblici locali, concludendo la sua esperienza in modo sempre fallimentare. Il Governo Berlusconi II, dapprima nel 2001 (articolo 35, legge 448/2001) e poco dopo nel 2003 (articolo 14, legge 326/2003), con una disposizione assai simile alla precedente. Un tentativo, però, presto azzoppato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 272/2004).

Ci riprova nel 2008, il Governo Prodi II, con l'articolo 23-bis del d.l. 112/2008 e con il relativo regolamento di attuazione (Dpr 168/2011). Il tutto venne vanificato dal

voto popolare al referendum abrogativo del 12 giugno del 2011.

Ennesimo tentativo ad agosto del medesimo 2011, con il d.l. 138/2011, da parte del Governo Berlusconi IV. Questa volta è di nuovo la Corte costituzionale a dichiarare illegittime le disposizioni, troppo simili a quelle appena abrogate, con la sentenza 199/2012.

Nel 2015 è la volta del Governo Renzi, che fa approvare dal Parlamento la così detta legge Madia (legge 124/2015). Il risultato è il successo sul Testo unico da una parte (d.lgs 175/2016) e, dall'altra, l'ennesimo fallimento del «Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale» che venne approvato dal Consiglio dei ministri, ma non fu mai portato alla firma del Presidente della Repubblica, a causa della intervenuta sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale.

Siamo dunque al sesto tentativo di “riforma generale dei servizi pubblici locali”. Il Governo Meloni ha deciso, probabilmente in nome della esigenza di attuazione del PNRR, di portare avanti il lavoro impostato dal Governo Draghi ed ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto delegato che, come si dirà in seguito, sembra ancora necessitare di correzioni e approfondimenti.

Le uniche disposizioni che hanno finora avuto successo sono dunque quelle del TUSP e del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), che è invece un corpus longevo e importante (che ha però anch'esso bisogno di una modernizzazione) nonché una serie di disposizioni relative ai singoli settori a partire dai trasporti.

La verità è che non esiste un comparto dei servizi pubblici locali. In questo universo coesistono, con peculiarità loro proprie e grado di maturazione diverso – e certo anche con sinergie perseguibili a livello industriale per il tramite di multiutility – settori industriali distinti. Pensare di regolamentare l'acqua ed i trasporti nel medesimo modo è irrealistico, o comunque poco utile.

Anche sulla convergenza delle disposizioni, per altro, occorre meditare, per quanto non si nega che tale percorso, se graduale e ragionevole, non possa essere opportuno, soprattutto per quanto riguarda il dimensionamento degli ambiti territoriali ottimali. Questi ultimi rappresentano la vera e fondamentale leva strategica per l'industrializzazione dei servizi pubblici locali, e vanno ulteriormente potenziati, come per altro si è cercato di fare con le disposizioni introdotte nel Decreto Aiuti Bis per il Servizio Idrico Integrato e con la legge sulla concorrenza e disposizioni derivate e nel decreto di riordino, che nel rispetto delle indicazioni PNRR puntano a rafforzare la separazione tra regolazione e gestione.

Prima di fare alcune riflessioni di merito, si ribadisce che sarebbe dunque preferibile cercare di valorizzare quanto già è stato fatto, e quindi limitarsi ad aggiornare le disposizioni relative ai vari servizi a rete, ed in particolare il codice dell'ambiente, come per altro correttamente previsto nella delega, e fare confluire il resto, ovvero servizi strumentali ed altri servizi locali, nel TUSP e quindi nelle disposizioni di finanza pubblica. A nostro giudizio, infatti, occorre superare sul piano della regolazione (non certo su quello concettuale e giuridico), la distinzione tra servizi strumentali e servizi di interesse economico generale, ove non si tratti di settori che hanno già una normativa speciale, quali appunto i servizi a rete.

È preferibile avere poche norme quadro, quali appunto quelle del TUSP, e solide disposizioni di settore, piuttosto che pensare ad una riforma generale che rischia di essere solo generica. E si pensi, piuttosto, alla strategia di fondo cui ispirarsi, per capire a quale modello industriale ambire.

A questo proposito, pare indispensabile la definizione di disposizioni in merito alle aggregazioni, lacuna gravissima del TUSP, ove ci si è limitati a statuire le modalità di costituzione di società e di acquisto e vendita delle partecipazioni. Il tema delle fusioni e delle altre operazioni straordinarie, invece, è stato totalmente ignorato, lasciando la pratica operativa nella più totale incertezza, ed anzi aggravandone la realizzazione con interventi quali quello sull'art. 5 del TUSP da parte della legge concorrenza che, prevede 60 giorni per il parere della Corte dei conti.

Discorso a parte, ancora, meriterebbe l'incentivazione di queste operazioni, che possono essere stimulate sia individuando ambiti territoriali di riferimento di maggiori dimensioni, sia con premialità economiche o fiscali, da riconoscere sia ai soci sia alle società medesime. E in questo senso lo schema di decreto all'esame delle Camere affronta il tema in modo assolutamente insufficiente.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui alla legge sulla concorrenza, indubbiamente la stessa collocazione di questa prospettiva di riforma al suo interno è indice della scelta, del resto già annunciata nel PNRR e che abbiamo ricordato in premessa, di operare nel senso di una nuova e maggiore liberalizzazione. Si tratta dunque di una inversione di tendenza rispetto alla crescente attenzione verso un intervento pubblico, anche manifestatasi nelle disposizioni emergenziali, ad esempio con l'art. 10 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, dal quale pareva al contrario trasparire un approccio, molto pragmatico, incentrato sulle priorità degli interventi da

attuare, piuttosto che sul metodo da seguire. Ciò conferma che quella disposizione era soprattutto volta ad affrontare specifiche emergenze legate alla pandemia, senza avere dunque una portata generale e di direzione verso cui tendere.

Sotto questo profilo, si concorda con la necessità di circoscrivere con più esattezza non solo il contenuto di quanto sia meritevole di diritti speciali ed esclusivi, come previsto nella delega, ma anche quanto possa giustificare una presenza pubblica, ancorché non rientri in attività da operare in regime di monopolio. Oggi, del resto, esistono settori di servizio pacificamente pubblico, quale quello delle farmacie, in cui una presenza pubblica convive con i privati sotto il profilo concorrenziale, con sue proprie specificità. Ciò si può ripetere, a nostro giudizio, anche in altri ambiti. È il caso, ad esempio, dei servizi funerari, oggi servizi eminentemente privati, dove però una compresenza pubblico/privato sarebbe opportuna per calmierare i prezzi, evitando così rischi di “cartello”. Spetterebbe ai comuni decidere se e in quali modi intervenire.

Si riconosce, inoltre, l'importanza di una c.d. “occasione di mercato”, e quindi della necessità di rendere solenne il momento della scelta, sia che si vada verso la gara sia che si opti per l'in house. Ed è sicuramente vero che molto spesso le pretese verifiche relative alla ragionevolezza economica di una scelta rispetto all'altra sono troppo generiche e formalistiche. Bene, dunque, rafforzare questo aspetto dell'affidamento, nel senso autorevolmente proposto dalla AGCM, e con modalità che oggi il decreto di riordino si appresta a disporre.

Deve essere chiaro, tuttavia, che per garantire un maggiore ricorso al confronto competitivo, occorre semplificare il procedimento di gara (con tutto ciò che a questo pertiene, compresa l'efficienza del sistema giustizia) e non rendere più complessi gli affidamenti in house. Perché il fine ultimo, di natura pubblica, è pur sempre l'erogazione del servizio (che l'acqua arrivi nelle case, che le strade siano pulite e ben mantenute, che gli autobus secondo gli orari previsti) a prezzi ragionevoli e congrui, verificati in modo rigoroso.

Occorre, inoltre, uno “scambio” - concetto che verrà ripreso anche in seguito - tra rigore e semplificazione. Se si ritiene opportuno, infatti, circoscrivere l'intervento pubblico nell'economia, è altrettanto necessario fare sì che, nel caso esso si realizzi, non venga gravato da incombenze e orpelli inutili. Ha senso pretendere efficienza e al tempo stesso rendere tutto più complicato?

Occorrono, anzitutto, nuove regole relative alle partecipazioni indirette, che

devono essere sottratte al processo decisionale dei soci, sia per quanto riguarda acquisti di partecipazioni e costituzione di NewCo, sia escludendole dai piani di razionalizzazione ex art. 20, nei quali le società detenute indirettamente sono spesso causa di inutili incomprensioni.

È necessario, inoltre, prevedere disposizioni specifiche volte a contrastare fenomeni di corruzione e a garantire trasparenza, piuttosto che limitarsi ad estendere l'applicazione di regole originariamente pensate per la PA. Dovrebbe essere il TUSP a regolare questi profili per le imprese, tenendo conto del contesto competitivo e del tutto peculiare rispetto a quello delle Pubbliche Amministrazioni.

Ancora è necessaria una revisione dei compensi, la cui cristallizzazione al dato di quasi dieci anni fa è resa ancora più iniqua dall'adeguamento di quelli di sindaci ed amministratori locali e, soprattutto, rende ormai difficile assicurare la partecipazione agli organi sociali di persone professionalmente qualificate. Questo blocco risponde ad un approccio ideologico, ovvero all'idea che amministrare una società pubblica sia semplice, perché non opera su un mercato concorrenziale, mentre molto spesso le difficoltà non sono minori e le responsabilità sono perfino maggiori. Sotto questo profilo, sia detto per inciso, è senza dubbio positiva la decisione del MEF di iniziare l'iter per il regolamento sui compensi di amministratori, dirigenti e sindaci, previsto dall'art. 11, c. 6 del TUSP e rimasto inattuato per anni: è auspicabile che giunga rapidamente a conclusione.

Infine, se una società pubblica si mostra rispettosa delle regole ed è in equilibrio, perché imporle limitazioni che incidono sulla sua libertà gestionale? I vincoli alle assunzioni (non alle regole di reclutamento) ed i mille laccioli che si applicano a queste aziende sono per lo più obsoleti ed insensati. Aumentano i costi della gestione, ne penalizzano l'efficienza, ostacolano il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini.

5. La legge sulla concorrenza

Le norme che si intendono qui commentare sono essenzialmente due:

- l'art. 8, Delega al Governo in materia di servizi pubblici locali;
- l'art. 11, Modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica.

Si evidenzia, innanzitutto, che, mentre l'articolo 11 trova immediata applicazione,

l'art. 8 - come si è già detto - prevede una delega al governo per l'approvazione di un decreto legislativo.

L'articolo 11 della legge sulla concorrenza interviene su uno degli articoli chiave del Testo unico delle società partecipate (d.l.gs 175/2016), l'articolo 5, rafforzando in modo incisivo il meccanismo di controllo sulla creazione di nuove società.

Questa disposizione, che ad oggi non ha ricevuto la dovuta attenzione, è destinata ad incidere profondamente nel mondo delle società pubbliche, con effetti che il legislatore dovrebbe attentamente valutare, perché modifica il processo decisionale ed i tempi relativi alla deliberazione di acquisto di partecipazioni e di costituzione di nuove società. In un conferimento di società, ad esempio, dove il valore di perizia deve prendere a riferimento la data di sei mesi precedenti al massimo, i 60 giorni richiesti per il parere della Corte rischiano di impedire l'esecuzione della delibera costringendo a reiterarla con allungamento dei tempi e maggiori costi.

La norma modifica radicalmente il ruolo della Corte dei conti in argomento. Se fino ad oggi era previsto l'invio della deliberazione alla Sezione Regionale di Controllo competente per territorio solo "a fini conoscitivi", ora l'atto di Consiglio Comunale dovrà essere sottoposto al giudizio della "Corte dei conti, che delibera, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo del TUSP, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, "con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità del l'azione amministrativa".

Solo qualora la Corte si pronunci in senso positivo o non si pronunci entro il termine l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Invece, in "caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni". Il parere della Corte dei Conti, pur non essendo vincolante, rappresenta comunque una pressione importante sul merito delle scelte dei singoli consigli comunali, che comporta un allungamento dei tempi dei processi decisionali, se non il rischio di bloccarli. Questa disposizione si inserisce peraltro in un iter già complesso, che prevede tra l'altro una deliberazione da sottoporre, per quanto riguarda gli enti locali, a consultazione pubblica

Nel merito, sembra tuttavia condivisibile che un autorevole soggetto terzo intervenga nella verifica delle compatibilità degli atti con il dettato di legge, anche perché questo contribuisce a dare ponderazione e solennità alla scelta, che non può

essere adottata in modo semplicistico e senza una adeguata istruttoria. Quello che preoccupa è però che questo iter debba essere affrontato anche per le partecipazioni indirette, in merito alle quali, nella realtà, i tempi rischiano di dilatarsi ulteriormente visto che il tema non è sentito dai soci Pubbliche Amministrazioni, mentre le relative delibere rappresentano spesso una stringente necessità per le società capogruppo. Ciò è tanto più vero nel caso delle società di ambito, in cui si trovano a deliberare spesso centinaia di comuni, molti dei quali non interessati alla questione, anche sotto il profilo territoriale.

La scelta di rafforzare il ruolo della Corte dei conti nel controllo è comunque condivisibile, ma ne andrebbe accentuato il carattere collaborativo, anticipando la richiesta e il rilascio del parere al momento della proposta di delibera da parte della giunta, aprendo una interlocuzione tra Corte dei conti ed uffici dell'ente per arrivare ad una deliberazione ben formulata o alla rinuncia alla stessa, e consentendo che si possa arrivare in Consiglio al termine di un iter più compiutamente istruito e stabilizzato nell'esito. L'impatto sui tempi del procedimento verrebbe così ridimensionato, il Consiglio disporrebbe di maggiori elementi per la decisione, e si eviterebbe anche il rischio che un parere successivo alla delibera consiliare serva solo ad alimentare le polemiche tra maggioranza (pro tempore) ed opposizione (altrettanto pro tempore).

Riteniamo inoltre utile cercare di realizzare un bilanciamento tra solennità, e quindi necessaria ponderatezza, negli adempimenti, con altrettanti elementi di semplificazione. Esigenza oggi resa ancora più pressante dalle spinte alla efficienza che vengono giustamente dall'opinione pubblica.

Da qui una duplice proposta.

La prima, di carattere essenziale, è limitare il ruolo deliberativo degli organi degli enti soci solo alle partecipazioni dirette, che sono quelle che richiedono davvero la massima attenzione da parte del consiglio comunale. Non prevedere più una delibera consiliare per la costituzione di una partecipazione indiretta, o per la razionalizzazione ordinaria, sarebbe un atto di grande semplificazione, utile a eliminare problemi e complicazioni inutili, soprattutto nelle realtà di ambito che sono a loro volta sottoposte all'iter deliberativo di decine se non di centinaia di comuni.

La seconda, di carattere più marginale, è di ordine contabile. In passato l'introduzione del bilancio consolidato negli enti locali e nelle pubbliche amministrazioni in genere aveva, tra l'altro, lo scopo di fare crescere l'attenzione dei soggetti pubblici verso i loro organismi partecipati. Oggi ciò è garantito dai piani di

razionalizzazione e in numerevoli altri modi, ivi compreso l'articolo 5 del Testo unico delle società partecipate, ora al centro del progetto di riforma con la legge sulla concorrenza. Ha senso, allora, continuare a pretendere dai comuni un adempimento astruso come è diventato il bilancio consolidato?

Infine, l'art. 8 recante delega al Governo in materia di servizi pubblici locali.

Di esso, in sostanza, si è ampiamente trattato, commentando le tabelle della Corte dei conti. A nostro giudizio la delega dovrebbe essere l'occasione per realizzare i seguenti interventi:

- la manutenzione delle disposizioni in essere
- l'estensione della revisione anche alle disposizioni che riguardano tutte le società pubbliche e non solo i servizi pubblici locali;
- un processo di semplificazione, finalizzato anzitutto ad escludere dai controlli le deliberazioni degli organi consiliari dei soci e i piani di razionalizzazione ex art. 20 del TUSP;
- un rafforzamento dell'in house, anche sotto il profilo della effettività dello stesso sotto il profilo pubblico e non solo della verifica di mercato.

È necessario, infine, lavorare su due fronti: rigore ma anche semplificazione. Semplificazione che deve riguardare non solo il TUSP, ma anche quelle altre norme che sono state estese alle società a controllo pubblico, ma che mal si conciliano con realtà imprenditoriali, ancorché orientate ai servizi pubblici, perché in realtà sono state pensate per gli enti pubblici o per soggetti comunque caratterizzati da una natura pubblica.

Non si può chiedere, ad esempio, che il piano anticorruzione di una società sia identico a quello di un ente pubblico e, soprattutto, non si può immaginare che un dirigente si dedichi a fare solo questa attività quando, di fatto, le società hanno solo uno o al massimo due dirigenti. Lo stesso vale per i regimi di trasparenza che non possono essere riproposti, senza correttivi, per imprese che vivono comunque sul mercato. Si pensi al caso delle farmacie comunali, che si trovano comunque ad operare in un contesto competitivo: se in amministrazione trasparente le si costringono a rendere pubblici i costi di acquisto dei farmaci, di fatto le si penalizza fortemente nella competizione con imprese alle quali questo obbligo non viene imposto.

In conclusione, si auspica che il TUSP diventi sempre più il "testo unico" di riferimento. Magari inserendovi anche regole di *pantouflage* che non confondano

incarichi tecnici ed incarichi politici, come avviene nel D.lgs. 39/2013; e prevedendo che anche le disposizioni relative alla trasparenza, che oggi sono quelle del D.lgs. 33/2013, trovino una regolamentazione speciale, ancorché rigorosa.

Pur nella consapevolezza che la delega al Governo non possa risolvere tutti i problemi, si auspica comunque che costituisca lo strumento per migliorare la capacità competitiva delle società pubbliche e che getti le basi per interventi migliorativi ulteriori.

6. Il decreto di riordino

Lo schema di decreto legislativo di riordino dei servizi pubblici locali, che per rispettare le scadenze del PNRR dovrà essere approvato in tempi molto brevi, pur suscitando numerosi dubbi meritevoli di osservazioni puntuali, sarà qui oggetto solo di considerazioni di carattere generale.

La prima riguarda il modo con cui si affronta il tema dell' *in house providing* che non è, a tutta evidenza, un problema circoscritto ai soli servizi pubblici locali. Non si è tuttavia prevista una armonizzazione delle relative disposizioni: ora, il rischio di una mancata armonizzazione, è che – al di là dei servizi tipizzati, e quindi di quelli a rete e pochi altri – molti servizi vengano costruiti come “strumentali”, solo per eludere l'applicazione del decreto e a discapito della chiarezza. È dunque da auspicare che tale armonizzazione venga inserita nel decreto prima della chiusura del suo iter di approvazione.

Torniamo poi a ribadire che è riduttivo preoccuparsi dell'*in house* solo in una logica di occasioni di mercato perse. Occorre, invece, occuparsi anche e soprattutto dell'*in house* affidato in conformità alle regole. Andrebbero così a nostro avviso previste una serie di cause di revoca degli affidamenti, per esempio nei confronti delle società che non abbiano approvato il bilancio oltre un limite massimo di tempo, a quelle che sono in perdita sistematica, ecc.

A dati attuali, verrebbero conseguentemente private di affidamento circa 400 società, contribuendo all'obiettivo di ridurre gli affidamenti diretti in una logica, però, di rispetto di regole incontestabili.

Desta molti dubbi, poi, l'introduzione di ulteriori adempimenti, alcuni dei quali di complessa, onerosa e tutto sommato inutile applicazione (cfr. art. 14, dove si richiede

agli ambiti di redigere un PEF sugli investimenti, asseverato nel caso dei servizi a rete). Non convince, inoltre, la scelta di richiedere l'ennesima relazione agli enti locali (cfr. art. 30), laddove potrebbe essere utilmente integrato il piano ex art. 20 del TUSP, che ha contribuito a mettere ordine e razionalità nei processi decisionali delle Pubbliche Amministrazioni in merito alle loro partecipazioni.

Pare eccessivo, inoltre, includere nel novero dei servizi pubblici locali anche le farmacie comunali che, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, non vi rientrano.

Si condivide, infine, la scelta di reintrodurre le forme obbligatorie di gestione, anche se riteniamo che a questa soluzione sia utile far ricorso con maggiore ampiezza di quanto previsto nel testo del decreto delegato.