

CAPITALISMO MUNICIPALE. ALLA SPA E RITORNO

di Franco Osculati
01 ottobre 2010

Le società partecipate da enti locali sono tante e continuano ad aumentare di numero. Meglio distinguere tra i servizi di interesse economico generale e i beni e i servizi strumentali. Per questi ultimi la forma della spa è inadatta.

1. Il Ministero per la pubblica amministrazione informa che nel 2009 esistevano 2.365 consorzi e 4.741 società partecipate da soggetti Pa, per un totale di 24.713 rappresentanti nei relativi organi di governo. I dati sono in forte crescita rispetto all'anno precedente. Secondo gli ultimi dati della Corte dei Conti, siamo in presenza di partecipazioni facenti capo a 5.928 tra Comuni e Province in 5.860 organismi, il 65 % dei quali rappresentato da società (per azioni, a responsabilità limitata, consortile e cooperative). Il 35% è costituito da aziende speciale, consorzi e altro. Anche la Corte registra una crescita negli ultimi anni.

Pur considerando soltanto le società, sono numeri imponenti che, anzitutto, rendono certa una copertura giuridica ampia al fenomeno. Questa è nella normativa sottesa a due recenti sentenze della Corte Costituzionale che parlano di un'attività amministrativa in forma privatistica e di un'attività d'impresa di eredità pubblica, entrambe legalmente fondate. Da un punto di vista economico, la seconda presenta i maggiori interrogativi nelle motivazioni e nelle finalità. La prima, nell'idoneità degli strumenti. Va da sé che le due attività possono andare incontro a una difficile integrazione nel medesimo soggetto o nella medesima società. Inoltre, l'attività amministrativa (per esempio, riscuotere le imposte e garantire la refezione scolastica), nella sua essenza, dovrebbe se non escludere, quanto meno sconsigliare di ricorrere ad entità giuridiche suscettibili di fallimento nelle sue varianti classiche e privatistiche.

Quali impulsi sono, o sono stati, alla base di un fenomeno così esteso? Da un lato, la ri-regolamentazione e la liberalizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (a rilevanza industriale, secondo la terminologia degli anni '90); dall'altro, l'apertura alle esternalizzazioni operate, con baldanza mercatista (per usare un'espressione cara al suo maggiore artefice), dalla legge finanziaria per il 2002 in merito, potenzialmente, ad ogni altro tipo di servizio. Per il legislatore di inizio millennio la forma privatistica è positivamente correlata con la riduzione della spesa pubblica e con l'aumento degli ambiti di mercato. C'è modo di ritenere, invece, che la spa e varianti, usata a proposito e spesso anche a sproposito, si sia rivelata un mezzo di occultamento delle reali dimensioni della spesa pubblica e di contenimento dell'area di mercato privato. In nome del mercato o, forse, ancor più in ragione di una diffidenza preconcepita nei confronti dello Stato (inteso nel suo ordinamento complessivo) si è privilegiato uno strumento tipico dell'economia privata, quale è la società, ma si è giunti a mettere in pericolo la principale condizione di funzionamento del mercato che è la concorrenza. È un risultato paradossale favorito anche dal fatto che le esternalizzazioni sono servite ad aggirare il patto di stabilità interno.

2. La distinzione contenuta nelle sentenze della Corte Costituzionale, nonché la genesi della più recente ondata di capitalismo municipale consigliano di separare nettamente le società pubbliche locali dedite ai servizi di interesse economico generale dalle altre. Queste, tolte le farmacie e poco altro, sono rappresentate dalle società cosiddette strumentali. Le società di servizi economici sommano entrate derivanti da tariffe e simili pagate dal largo pubblico; le società strumentali dipendono totalmente o quasi dai trasferimenti dell'ente proprietario.

È chiaro che se un Comune avvia una spa per provvedere, per esempio, al verde pubblico, in luogo dell'apposito assessorato, tale spa sarà tentata di vendere i propri servizi anche ai titolari di verde privato e ai Comuni limitrofi, riducendo così gli spazi dei soggetti privati, operanti nel ramo giardinaggio, e intaccando le condizioni di concorrenza. Il legislatore, pertanto, nel 2006, nel 2008 e nella scorsa estate con il decreto 78 è intervenuto per limitare la crescita delle società strumentali e per proibire loro l'attività extra moenia. Gli effetti di queste novità legislative non sono noti. Tuttavia è trasparente che la forma societaria è un tipico strumento del mercato, e come tale libera di assumere qualunque contenuto lecito e di moltiplicarsi, ma

anche evidente che se adottata dalla Pa locale essa richiede (nel caso italiano ha richiesto) vincoli legislativi a tutela della concorrenza e a disincentivo alla sua proliferazione.

Per di pi¹, soprattutto negli ultimi tempi, si sono sovrapposte norme che entrano nel merito dei moduli organizzativi delle spa locali. La dipendenza che le spa strumentali vivono da fonti di finanziamento di tipo tributario (o di tipo debito pubblico) impedisce di considerarle estranee alla manovra e agli obiettivi complessivi di finanza pubblica. Sebbene con un certo ritardo, quindi, anche le spa sono state inserite tra gli oggetti del patto di stabilit¹ interno. La normativa vigente, quindi, comprende varie norme di freno alle assunzioni, alle spese, alle remunerazioni degli amministratori e al numero di questi. Non c'¹ dubbio che anche queste norme sono in contrasto con la logica dell'impresa privata e, quindi, della forma societaria.

3. Le spa, come abbiamo visto, sono state un relativamente comodo ripiego ai condizionamenti del patto di stabilit¹. Fuori da questo motivo, concreto ma non confessabile, esistono argomenti razionali per la "societarizzazione" di normali servizi locali? La societizzazione "congeniale" al new public management, una dottrina sull'amministrazione pubblica, in auge soprattutto negli anni '80, che sostanzialmente predica di "fare come nel privato". Sennonch¹, pi¹ teoricamente che praticamente, nel privato esistono la circolazione delle quote di propriet¹ (le societ¹ sono contendibili) e il fallimento. Entrambi questi supposti usberghi all'efficienza non esistono nelle spa pubbliche. Nelle pubbliche come nelle private, invece, si possono assumere manager veri e indipendenti, legati alla societ¹ da contratti incentivanti.

Tuttavia, l'efficienza che dovrebbe discendere dall'approccio manageriale non sembrerebbe preclusa neppure alla Pa in senso stretto. Vig¹ infatti il D.lgs 150/2009 "in materia di ottimizzazione della produttivit¹ del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni". Si tratta di un testo legislativo forte di 74 articoli, pagine e pagine, fite fite, svolti soprattutto attorno a concetti quali obiettivi, indicatori, performance, misurazione e valutazione. Se applicati, i dirigenti pubblici non avrebbero nulla da imparare dai manager delle spa.

4. C'¹ infine un problema di trasparenza. A tacer d'altro, tra la contabilit¹ della spa partecipata e i bilanci dell'ente proprietario esiste un disallineamento temporale. Il preventivo del Comune "votato" prima del "consuntivo" della spa. Ne consegue, in particolare, un ammiccamento al "ciclo politico elettorale" della pubblica.

La partecipata va controllata, ma se il controllo "troppo" stringente viene meno l'autonomia e, con essa, gran parte della possibilit¹ della spa di operare imprenditorialmente. Il 30 giugno scorso la Camera dei Deputati ha approvato la "Carta delle autonomie" (ora in Atti Senato n. 2259). Essa si occupa dei controlli sulle societ¹ partecipate nei seguenti termini: "L'ente locale definisce "un sistema di controlli ... definisce preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la societ¹ partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la societ¹, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della societ¹, i contratti di servizio, la qualit¹ dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica "effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle societ¹ partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive (art. 24).

A fronte di un testo siffatto, suggerirei un emendamento riassuntivo e sostitutivo di questo tipo: "el conti delle aziende sono sottoposti "i, con speciale relazione, alle deliberazioni del consiglio comunale. Detti conti saranno depositati nella segreteria comunale in modo che tutti gli elettori possano prenderne visione". E' un virgolettato che traggo dal Testo unico sulla municipalizzazione del 1925 (art. 16, che riprende la legge 103/1903 e il regio decreto 3047/1923). In questo modo si garantirebbe l'essenziale del controllo e della trasparenza, salvaguardando la necessaria autonomia.

La forma giuridica della spa, nel caso delle societ¹ strumentali, "inadatta.