

## **Alcune rapide considerazioni sull'art. 113 bis del T.U. n. 267/2000, come risulta dalle modifiche apportate dall'art. 14 del decreto legge 69/2003**

di Claudio G. Cimorella

Qualche giorno fa mi è capitato tra le mani un testo "coordinato" (elaborazione di ASTRID) di come potrebbe essere modificato l'art. 113 bis del T.U. 267/2000 e mi è sorto il dubbio che il legislatore non sia molto a conoscenza di alcune cose della vita comune italiana.

L'art. 22 (Servizi pubblici locali) della legge 142 del 1990, come novellato dal comma 58 dell'art. 17 della L. 127/97, stabiliva:

(comma 1) I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

(comma 3): I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

.....

e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

Tale dettato normativo veniva ripreso successivamente dall'art. 113 del D.lvo 267/2000 (prima stesura) che stabiliva "...e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;

f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116."

---

Quanto sopra fissava due concetti fondamentali per gli enti locali di medio/piccole dimensioni e/o per le unioni "non istituzionalizzate" (associazioni senza alcun vincolo e riconoscimento giuridico) di enti locali:

Il primo era che rientrava tra le competenze dei comuni e delle province la gestione dei *servizi pubblici che avevano per oggetto attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.*

Il secondo era che *i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.*

Poiché, com'è a conoscenza di tutti, i fondi trasferiti dallo Stato per far fronte alle esigenze delle amministrazioni locali si vanno sempre più assottigliando e servono sempre di più a far fronte soltanto alle spese ordinarie, alcuni enti locali per cercare di sviluppare il livello socio-economico del proprio territorio e di ridurre il tasso di disoccupazione esistente hanno intrapreso la faticosa marcia di supportare lo sviluppo di nuove attività produttive sul loro territorio (turismo, servizi reali alle imprese, riconversione industriale, ecc...) trovando i fondi necessari mediante i canali non "classici o tradizionali": l'Unione europea, la regione, i vari ministeri ecc....

Questo tipo di contributi, però, copre dal 50 allo 80% dell'investimento ipotizzato e prevede sempre un cofinanziamento da parte dell'ente beneficiario del contributo.

Difficilmente gli enti locali summenzionati sono in grado di coprire il cofinanziamento da loro dovuto.

Inoltre, presso nessun'amministrazione locale dalle dimensioni predette esiste il know how per realizzare e gestire progetti di tipo "non istituzionale" ma che possono avere una ricaduta di tipo sociale.

Quale soluzione al problema? La soluzione era stata individuata nella costituzione di società miste di capitali - a maggioranza pubblica -, costituite o partecipate dagli enti titolari del pubblico servizio, da altri soggetti pubblici e privati ed aventi per oggetto attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

La consuetudine aveva individuato anche una ripartizione dei compiti, se così si può chiamare, tra soggetti pubblici e privati nell'ambito delle predette società:

1. le amministrazioni avevano il controllo sulla società e su tutto l'andamento del progetto (gestione compresa) che avevano deciso di realizzare;
2. il socio privato apportava il cofinanziamento necessario - da recuperare sulla base di un piano finanziario concordato tra i soci - e lo specifico know how nonché supportava la realizzazione e la gestione del progetto.

Inoltre la società, una volta operativa, provvedeva a coinvolgere nell'indotto tutti i soggetti locali possibili, e - di recente - puntava anche, dove era possibile, alla stabilizzazione degli L.S.U. (lavoratori socialmente utili) degli enti locali partecipanti.

Il successivo art. 113 bis, inserito dall'art. 35 della L. 448/2001, non aveva modificato più di tanto la situazione sopra illustrata e non aveva creato problemi attuativi poiché si era limitato soltanto a rendere il disposto più generico.

Infatti faceva riferimento ai servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale ed aveva disciplinato la materia alla lett. c) del comma 1 con un generico "***società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile***".

Esempi di società di questo genere già operative ce ne sono diversi in tutta Italia ed altre - sulla base dell'esperienza mostrata dagli enti locali "pionieri" - si dovrebbero costituire a breve per la realizzazione ed avvio a gestione di progetti di sviluppo locale che sono stati a suo tempo presentati e che sono in fase di approvazione, anche per gli aspetti relativi ai contributi necessari.

Sullo sviluppo del territorio attuato mediante società miste si stanno concentrando dense nubi che non fanno promettere nulla di buono.

Infatti la nuova formulazione della lett. c) dell'art. 113 bis recita "***società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano***".

A prescindere che mi sembra pleonastico dire *"società a capitale interamente pubblico"* ed aggiungere *"a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi"* quando, se non vado errato, è risaputo che in una società un soggetto ha la maggioranza del capitale sociale controlla la società e, di conseguenza, le attività che questa svolge, ma la cosa che mi sorprende di più è *"società a capitale interamente pubblico"!*

Un dettato di questo tipo "blocca" di fatto tutte quelle iniziative sopra menzionate in itinere e quelle future, con conseguenze in termini di sviluppo socio-economico ed occupazionali in territori depressi ben ipotizzabili in quanto *gli enti locali non avranno più né i fondi necessari per coprire i cofinanziamenti previsti dalle linee di contributo attivate né il know how per realizzare e gestire progetti che non sono di routine per un'amministrazione.*

Il nuovo testo proposto minaccia di distruggere quanto sino ad ora faticosamente seminato da parte di diverse amministrazioni locali (l'iter per l'ottenimento di un contributo per realizzare progetti di questo tipo non è semplice né rapido come non lo è quello per costituire una società mista facendo convergere interessi pubblici e privati su di uno stesso progetto) e su i cui possibili frutti molti soggetti locali (piccoli imprenditori, piccoli agricoltori, inoccupati, disoccupati, altri soggetti svantaggiati, ecc....) cominciavano a fare un minimo di affidamento per veder realizzate finalmente sul loro territorio iniziative che possono dare avvio allo sviluppo socio-economico ed all'occupazione da tanto tempo auspiccate.

A quanto sopra indicato, ma soltanto come considerazione aggiuntiva di rilievo molto inferiore, si deve aggiungere che sembra inutile mettere una limitazione a questo tipo di società quale quella inserita nell'ultima parte della stessa lett. c) *"che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"* che è finalizzata, forse, a garantire l'affidamento diretto circoscritto in termini territoriali (anche se non mi risultano casi di società di questo tipo che vadano ad operare al di fuori del proprio territorio).

Infine si deve sottolineare che dalla lettura della norma, almeno per quanto mi è stato possibile, non si trovano indicazioni sulla retroattività di essa o sulla necessità che le società miste di questo tipo già esistenti si debbano adeguare alla normativa futura (come è già successo con le associazioni ai sensi del D.Lvo 460/97 con il quale è stato concesso agli enti non commerciali un termine per adeguare i propri statuti e le relative attività alla nuova disciplina).

Questo mi fa pensare che ..... *il modello delle società miste rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali utilizzato sino ad ora non era poi del tutto sbagliato!*

Allora ..... *perché bloccarlo?*

D'altro canto mi fa venire in mente anche che ..... si è creato un altro doppio binario: le società come sopra illustrate costituite prima dell'entrata in vigore della nuova lett. c) dell'art. 113 bis continueranno ad esser "miste" cioè pubbliche/private, le altre soltanto pubbliche con lo scopo di .....

Infine, ma non per importanza, a quanto mi risulta l'Italia non si trova tra i primi paesi europei che riesce ad utilizzare tutte le risorse che l'Unione europea gli assegna per risolvere alcuni "problemi" esistenti sul proprio territorio ed anzi riesce a spenderne sempre meno con la conseguenza che ogni anno gli vengono ridotti, in proporzione, i contributi per destinarli a paesi che hanno dimostrato una maggiore capacità di utilizzazione a supporto dello sviluppo del proprio territorio.

Con la nuova dizione della lett. c) dell'art. 113 bis, qualora dovesse essere approvata, il nostro legislatore sarebbe riuscito a trovare un altro modo per limitare ancora di più la possibilità di utilizzare fondi comunitari per sviluppare alcune aree del proprio territorio.

Possibili soluzioni per evitare questo? Basterebbe sostituire "*interamente*" contenuto nella nuova formulazione della lett. c) dell'art. 113 bis con "*prevalentemente*".

Ci si riuscirà?