

Rendiconto 2009

La disciplina sui servizi pubblici è giunta a un punto di arrivo

di Giuseppe Farneti

Professore Ordinario di Economia aziendale presso l'Università di Bologna, campus di Forlì, dove insegna Economia aziendale, Programmazione, nonché Politiche e Strategie Aziendali delle Aziende Pubbliche - Coordinatore scientifico di Azienditalia

Il nuovo quadro ordinamentale in tema di società partecipate è giunto a un punto di arrivo, all'insegna della liberalizzazione dei servizi pubblici. Le società si configurano pertanto solamente in quanto strumento dell'ente per realizzare le proprie finalità (la produzione di servizi pubblici) in termini che siano in grado di contribuire all'efficienza e all'efficacia, nel rispetto dell'esigenza di tutelare la concorrenza ed il mercato. Le società partecipate dovranno diminuire, mentre la dimostrazione sul loro contributo alla realizzazione dei menzionati principi dovrà essere analiticamente motivata, per ognuna. La «sana gestione» dell'ente sempre di più si va imponendo come una corretta utilizzazione dello strumento societario

Premessa alle linee guida: il nuovo quadro ordinamentale

Le linee guida relative al rendiconto 2009, relativamente alle società partecipate e, più in generale, agli organismi esterni attraverso i quali gli enti hanno realizzato forme di outsourcing e che si pongono come strumenti degli enti medesimi per la realizzazione delle loro finalità, si caratterizzano per i maggiori dettagli richiesti, per la ricchezza d'informazioni che se ne trae. In particolare, per la prima volta, si rende possibile, anche grazie alla banca dati Siquel, una ricognizione completa di tutte le partecipazioni, certamente indispensabile alla luce dei controlli che le Sezioni sono chiamate a realizzare in conseguenza degli incisivi cambiamenti che si sono prodotti nel quadro ordinamentale (1).

In queste annotazioni si vuole chiarire che:

- il quadro normativo, superando le incertezze che lo hanno caratterizzato, è giunto a un punto di arrivo, definito (2);
- i pilastri del medesimo, all'insegna della liberalizzazione dei servizi pubblici, sono quelli del buon andamento (Ba) e della tutela del mercato e della concorrenza (Tmc);
- in questo contesto, con riferimento allo strumento societario, si verifica che lo stesso è utilizzabile,

ma entro limiti bene individuati, esclusivamente nella forma della gestione *in house* (Ih) e, nell'ambito del partenariato pubblico-privato, attraverso le società miste (Sm), ma con precise garanzie connesse all'esigenza di Tmc;

- il legislatore è consapevole di come lo strumento sia degenerato in forme di patologia, in particolare legate all'elusione della normativa (3), che ora si

Note:

(1) Cfr. G. Astegiano, «Gli organismi partecipati: questioni operative», in questa Rivista a pag. 703.

(2) Il nuovo sistema introdotto con l'art. 23 bis non ha comunque eliminato ogni tipo di problema, cfr. ad es. A. Vigneri, «La riforma dei servizi pubblici locali. Valutazioni e prospettive», in *Astrid*, luglio 2010.

(3) L'elusione si manifesta in vari aspetti (molto spesso richiamati da chi scrive, anche nei lavori di seguito citati e, in *Azienditalia*, da vari Autori), in particolare fa riferimento all'aggiornamento del Patto di stabilità, o dell'art. 119 della Costituzione in tema di indebitamento unicamente da destinare al finanziamento delle spese d'investimento, o delle norme che vincolano l'assunzione del personale, o che disciplinano i contratti pubblici, o a quelle sulla trasparenza, o sulla realizzazione degli equilibri finanziari. La patologia riguarda peraltro anche i costi della politica che si possono sviluppare con più facilità e in condizioni di minore trasparenza. Alcune di queste tipologie sono già state affrontate dalla normativa, come quella relativa al personale. Il rispetto del patto di stabilità è poi previsto, per le società Ih, dall'art. 23 bis, ma demandato al regolamento; lo stesso, appena approvato (Consiglio dei Ministri del 22 luglio), ne rinvia l'attuazione concreta alla realizzazione del bilancio consolidato come previsto dalla legge n. 42/2009 (art. 5); il medesimo regolamento, all'art. 6, estende alle so-

(segue)

vogliono contrastare. Il legislatore, pertanto, ha limitato l'utilizzazione dello strumento societario ai casi, da dimostrarsi, in cui lo stesso si pone nella direzione di contribuire al Ba, nel rispetto della Tmc. La possibilità di riuscire a dare questa dimostrazione, di cui si dirà, all'insegna dell'effettività, costituisce il migliore ostacolo nei confronti delle società con sole, o prevalenti, finalità elusive, ma non è facilmente realizzabile e richiede un grande impegno.

In questo articolo ci si propone di sviluppare i punti precedenti, con la precisazione che queste note si collegano con quanto già osservato a commento dei questionari relativi al rendiconto del 2008 e al bilancio del 2010 (4): allo scopo di delineare il contesto di riferimento. Poiché siamo convinti che nell'interpretazione delle situazioni concrete, certamente nel verificarne la legalità, ma prima ancora per verificare il loro contributo alla sana gestione dell'ente, ci si deve sempre riferire alla logica che sottende il nuovo quadro di riferimento.

Senza fare la storia dei passaggi che hanno contraddistinto l'evoluzione della normativa, va solamente richiamato il fatto che, concretamente, il legislatore in passato ha favorito il formarsi di una diffusa proliferazione di organismi esterni, assai spesso nella forma della società commerciale, secondo una logica di privatizzazione formale, che nel complesso non ha portato a una estensione del mercato, a quella liberalizzazione dalla quale ci si è tenuti lontano, così rinunciando, di fatto, a migliorare in termini di efficienza ed efficacia la gestione dei servizi pubblici. Più recentemente si è scelta invece la strada della liberalizzazione, chiarendo che la stessa, ove comportasse la creazione di soggetti societari, dovesse essere esplicitamente contributiva in termini di realizzazione del principio del Ba.

I punti salienti dell'ordinamento appena novellato

I punti salienti del novellato quadro normativo, che la Corte è chiamata ad assumere a riferimento della propria attività di controllo e consultiva, sono costituiti:

1) dalla disciplina, di cui all'art. 13 del D.L. n. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006, dei Servizi strumentali (Ss), normalmente sviluppati in economia, ma che, ove utilizzino lo strumento societario, richiedono la società nella forma IH, ad oggetto esclusivo, alla quale è preclusa ogni altra attività nei confronti di altri enti, come è preclusa l'assunzione di partecipazioni, poiché altrimenti si eluderebbero le esigenze di Tcm. Come si dirà, il contributo delle società che sviluppano Ss (esclusiva-

mente nella forma Ih, o di Sm - con la sola gara per la scelta del socio-) alla realizzazione del Ba, va sempre dimostrato;

2) dalla disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (Spl a Re) che prevede, sempre e solamente, la gara per il loro affidamento, anche a Sm; in quest'ultimo caso la gara dovrà essere a doppio oggetto, per il socio e per il servizio, con un'unica scadenza. Le eccezioni riguardano la possibilità, sulla base di un'indagine che dimostri che non vi è lesione della concorrenza e del mercato e che quindi non vi è necessità che la stessa sia tutelata attraverso l'affidamento tramite gara, di affidare il servizio direttamente a società nella forma Ih (5); la medesima indagine dovrà, per altro verso, attestarne il contributo al Ba, in termini di efficienza ed efficacia (6);

3) dalla disciplina, connessa al punto precedente e relativa al periodo transitorio, che prevede:

a) che entro il 2010 cessino le gestioni affidate a

Note:

(segue nota 3)

cietà Ih e alle Sm le norme del D.Lgs. n. 163/2006, per l'acquisto di beni e servizi e, all'art. 7, disciplina per le medesime l'assunzione del personale. La Corte peraltro ha già da tempo deliberato che l'elusione relativa al patto di stabilità va contrastata, cfr. la deliberazione n. 13/2008, Sezione delle Autonomie, relatore Barisano, dove si legge che «l'esternalizzazione di servizi...non risponde a ponderate esigenze, ... in presenza di affidamenti, la mera distinzione formale della società affidataria rispetto all'ente costituente a nulla rilevi ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, poiché la società, quale ente strumentale dell'ente locale, assume la veste sostanziale di ufficio interno». Ed invero sarebbe assai illogico stabilire una norma e poi consentire che con operazioni di «ingegneria societaria» la stessa fosse elusa, aggirata. Il legislatore peraltro è intervenuto, rendendo più difficile l'elusione, come si è detto, per alcune tipologie. I fenomeni elusivi sono comunque significativi proprio per la loro generalità e per il mancato contrasto da parte del sistema dei controlli (con eccezioni, come si è appena detto) e conseguono dalla persistenza di una mentalità burocratica che non ha ancora fatto propria la cultura del risultato.

(4) G. Farneti, «Linee guida della Corte dei conti: le società partecipate, Azienditalia», n. 9/2009, a pag. 615; Id., «Le società partecipate nelle linee guida della Corte dei conti», *Azienditalia*, n. 6/2010, a pag. 451.

(5) Come è noto, il parere dell'Agcm, previsto dall'art. 23 bis, c. 4, è quasi sempre negativo (i pochi casi in senso positivo riguardano realtà assai modeste); la normativa peraltro ne ha demandato la disciplina al regolamento (richiamato dalla nota 3) che, all'art. 4, ha statuito che il parere di cui sopra non è necessario se l'affidamento del servizio non supera l'importo di 200.000 euro annui; cfr. G. Bassi, «Un passo avanti nel completamento della riforma dei servizi pubblici locali: il regolamento attuativo alla prova dei pareri» in *Azienditalia* n. 8/2010, a pag. 604.

(6) La deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 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»: ci si riferisce alla n. 270 del 17 dicembre 2008, commentata da G. Farneti, «La seconda deliberazione della Corte dei Conti Lombardia in tema di partecipate: alcuni contenuti significativi sotto il profilo operativo», in *Azienditalia*, n. 1/2009, a pag. 473.

società non Ih (ovviamente comprensive di quelle, e sono molte, che sviluppano una mera attività commerciale, indipendentemente dalla realizzazione delle finalità istituzionali) (7):

- società totalmente pubbliche non Ih;
- società a maggioranza pubblica;
- società a partecipazione minoritaria pubblica;
- società miste pubblico privato dove non vi sia stata la gara per il doppio oggetto (per la qualità di socio e per l'affidamento del servizio);

b) che entro il 2011 cessino le gestioni affidate alle società Ih se le medesime non vengono nel frattempo ricondotte, tramite gara, alla Sm, dove il socio privato, cui siano attribuiti specifici compiti operativi, abbia almeno il 40% del capitale;

c) che entro il 30 giugno 2013, o che entro il 2015, cessino gli affidamenti a società quotate in borsa per le quali la proprietà pubblica non sia scesa, rispettivamente, al 40 e al 30% del capitale (8);

4) dalla previsione che i Spl a Re debbano sempre essere affidati tramite gara, per essi non è possibile la gestione diretta (9);

5) dalla disciplina dei Spl non a rilevanza economica (10), che di fatto prevede una possibilità di forme assai variegata, atteso che per essa non si pone un problema di Tcm, ma che prevede altresì, ove si scelga lo strumento societario, la società nella sola forma Ih; va annotato che per i Spl non a Re è sempre possibile la gestione in economia ove la loro dimensione sia limitata (11);

6) dalla disciplina, di cui all'art. 3, c. 27 e ss. della legge finanziaria del 2008, per la quale le società devono essere strettamente necessarie alla realizzazione delle finalità istituzionali degli enti proprietari, come deve risultare da un'apposita deliberazione dei consigli degli enti. Questa deliberazione per il passato ha carattere ricognitorio, dalla data di entrata in vigore della normativa deve prodursi tutte le volte in cui si proceda alla costituzione di una società. Nel contempo si dovrà rendere autonoma la società costituita o partecipata, attraverso il trasferimento (c. 30), in misura adeguata alle necessità dell'organismo, delle risorse umane, strumentali e finanziarie, con la connessa modifica della pianta organica dell'ente. L'aspetto saliente della disciplina, che prevede anche l'asseverazione dei suddetti trasferimenti da parte degli organi di controllo interno, che hanno l'obbligo di segnalare eventuali inadempimenti alle sezioni regionali della Corte, è proprio nella motivazione che deve giustificare e chiarire l'utilizzazione dello strumento societario e che si pone a fondamento del conseguente giudizio di legalità (12).

L'ultimo punto è di grande rilievo, concreto. Poiché la ricognizione deve prodursi entro il 2010 e perché le partecipazioni che non si pongono come

strettamente necessarie alla realizzazione delle finalità istituzionali dell'ente devono essere dismesse. Quali sono? È noto che il legislatore, con la legge Bersani di cui al punto 1. e poi con questa, ha voluto opporsi alla proliferazione, spesso non motivata, con finalità elusive e nella direzione di rendere meno trasparente l'attività degli enti.

I punti al riguardo da considerare sono due: da una

Note:

(7) Cfr. il successivo punto 6.

(8) Per cui gli enti devono, a nostro avviso, avere la piena libertà di dismettere le proprie partecipazioni, conseguendone, così sembra, che i patti di sindacato, ove contrastino con questa esigenza, debbano essere considerati come contrari a norme imperative e quindi nulli. La norma consente comunque che queste partecipazioni, proprio perché eventualmente da diminuire, siano mantenute, in contrasto con il più generale divieto di cui sotto al punto 6. Cfr. altresì sul punto connesso alla possibile nullità del patto di sindacato, G. Farneti, «Le società partecipate: problemi d'attualità», in *Azienditalia*, n. 9/2008, a pag. 691.

(9) Cfr. Tar Emilia Romagna n. 460/2010, richiamato dalla deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 14/2010.

(10) Per essi notoriamente non vi è un'elencazione poiché si collegano all'esistenza di un mercato, anche eventualmente con la previsione, in funzione degli obblighi del servizio pubblico, di compensazioni economiche (cfr. l'art. 2, c. 5, del regolamento di cui alla nota 3).

(11) Ci sembra di dovere sottolineare che i Ss sono gestiti normalmente in economia, che i Spl non a Re sono invece gestiti in economia solamente se di limitate dimensioni e che i Spl a Re non possono essere gestiti in economia, ma devono sempre essere affidati tramite gara: queste forme gestionali sono pertanto quelle che realizzano il Ba; ogni diversa soluzione, infatti, come si evince anche al punto 6., dovrà essere dimostrata nello specifico delle diverse situazioni concrete.

(12) Si richiama la nota 2. in G. Farneti, «Le società partecipate nelle linee guida della Corte dei conti», cit. e, in particolare, l'analisi di A. Albo, «La ricognizione delle partecipazioni societarie da parte degli enti locali alla luce dell'art. 3 c. 27 e ss. della legge n. 244/2007 e i provvedimenti conseguenti», in *Azienditalia*, n. 3/2010, a pag. 192, dove si può leggere che «Oltre alla sussistenza dei presupposti di legittimità della singola partecipazione, infatti, l'organo consiliare dovrà effettuare una più complessa analisi, che sta alla base di ogni processo di esternalizzazione, mirata anche a valutare attentamente in termini di costi e benefici l'affidamento del servizio alla società, e ad evidenziare le ragioni che depongono per la scelta di tale modulo gestionale rispetto a forme alternative di gestione, tra cui, in particolare, la gestione in economia (cd. «*make or buy*»). Secondo consolidato orientamento della Corte dei conti, infatti, l'esternalizzazione di un servizio, costituisce una scelta gestionale che non può in alcun modo costituire la risposta per aggirare un divieto o una sanzione legislativa, e che è giustificabile solo nella misura in cui risulti la soluzione preferibile in termini di efficienza, efficacia ed economicità rispetto alla gestione diretta del servizio, anche con riferimento alle ricadute sui cittadini in un'ottica di lungo periodo. Più recentemente, autorevolmente, la Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 2010, cit., ha così ulteriormente chiarito: «... il citato comma 30 coinvolge gli organi di controllo interno anche nell'analisi economico-finanziaria del *business plan* e, più in generale, del piano industriale dell'organismo costituito o partecipato, operazione necessaria da cui trarre gli elementi sufficienti a quantificare il fabbisogno «in misura adeguata». E ciò dovrebbe da un lato contribuire a dare piena consapevolezza all'amministrazione degli oneri correlati all'esternalizzazione del servizio (la cui quantificazione gravemente colposa, con conseguente sottocapitalizzazione della società, potrebbe essere valutata quale autonoma fonte di responsabilità per l'amministrazione), e dall'altro indurre le necessarie valutazioni circa l'efficacia e l'efficienza della scelta gestoria ...».

parte il perseguimento delle finalità istituzionali, dall'altra la «stretta necessità» di adottare lo strumento societario per realizzarle. Sul primo punto va osservato che l'ente ha un'ampia possibilità di interpretare le suddette finalità ai sensi dell'art. 112 del Tuel (13), con il vincolo però di Tcm, non potrà pertanto fare concorrenza ad altre imprese nel mercato, salvo imporre l'esclusiva ove in presenza di un fallimento del mercato (14). Va però osservato che le attività sviluppate dagli enti, ai sensi dell'art. 112 del Tuel ed anche della conseguente disposizione dell'Agcm (15), consistono sempre in servizi (Ss e Spl, a Re o meno), mentre gli enti nelle loro ricognizioni, spesso di tipo meramente adempimentale, con le medesime motivazioni che vengono ripetute per le diverse società, si soffermano anche su altre tipologie di attività, per cercare di ricomprenderle nell'ambito delle finalità istituzionali, quando invece, non trattandosi di servizi, ne sono escluse (spesso sono di natura puramente commerciale). Sul secondo punto osserviamo solamente che la norma non viene, generalmente, commentata; quando invece un significato dovrebbe averlo, almeno nella direzione di porsi chiaramente come scelta contributiva del Ba. La necessità appena richiamata rafforza l'esigenza di una motivazione della scelta su questa forma gestionale, che non sia formale, ma che invece, entrando nel merito della gestione, sia della società, sia dell'ente, ne precisi il contributo in termini di efficienza e di efficacia, anche attraverso una dimostrazione comprensiva di un chiaro piano industriale (16).

I cambiamenti in corso

In questi giorni l'ordinamento si è arricchito, o lo sta facendo, di altri due punti (i nn. 7 e 8):

- il primo (è il n. 7) è contenuto nel comma 32 dell'art. 14 del D.L. n. 78, nella bozza del 15 luglio 2010, coordinato con le modifiche apportate dalla Commissione bilancio del Senato e dal maxi-emendamento del Governo (17). Dello stesso si stanno producendo diverse interpretazioni, a noi sembra (18) che il medesimo si proponga di mettere ordine in questo campo, riducendo il numero delle società partecipate dagli enti di modeste dimensioni. A molti appare che la norma sia eccessiva e che ponga un obbligo di dismissione assai esteso. Potrebbe non essere così. Se si pensa ai punti precedenti, tutti, ne consegue che molte società vanno comunque dismesse, o entro il 2010, o entro il 2011. Per le società connesse ai SS è abbastanza evidente che la loro giustificazione, in capo ad un unico piccolo/medio ente sia problematica. Per quelle relative Spl a Re, è comunque previsto che

si renda possibile la costituzione di una società fra più comuni, se con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti (19). Questa disposizione corrisponde a una consolidata direzione di politica legislativa, che si propone di favorire, in diversi contesti, forme di aggregazione fra gli enti, che si va rafforzando (20), in quanto funzionale all'efficienza e all'efficacia delle piccole amministrazioni. Mentre per gli enti compresi fra 30.000 e 50.000 abitanti è del tutto evidente che un'unica società

Note:

(13) Cfr. deliberazione della Sezione delle autonomie, 2010, cit.

(14) Al riguardo il regolamento di cui alla nota 3, così prevede all'art. 2, c. 1: «Gli enti locali verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa privata non risulti idonea, ...».

(15) Come si è espressa l'AGCM, con delibera del 16 ottobre 2008: «Si definiscono servizi pubblici locali di rilevanza economica tutti quelli aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali con esclusione dei servizi sociali privi di carattere imprenditoriale.», che ha fornito, pertanto, una definizione dei Spl a Re e non a Re, in piena sintonia con l'art. 112 del Tuel, escludendo solo i Ss in quanto non rivolti ai cittadini. Non esistono dunque altre tipologie di servizi, o di attività, attribuibili agli enti locali, che non siano classificabili nell'indicata tassonomia.

(16) Cfr. la nota 12.

(17) C. 32 dell'art. 14 del D.L. n. 78: «32. Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2011 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite. Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinate le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione.»

(18) Cfr. G. Farneti, «Il Governo accelera il riordino delle partecipazioni dei comuni piccoli e medi», in *Il Sole 24 Ore*, 14 giugno 2010.

(19) Naturalmente, con riferimento al c. 4 del regolamento di cui alla nota 3, cfr. altresì sul punto la nota 5, l'affidamento non deve superare la somma complessiva di 200.000 euro annui per ogni servizio.

(20) Così per l'art. 14, c. 28, del D.L. n. 78/2010 (come conv., con modif., dalla legge n. 122/2010), secondo il quale le funzioni fondamentali dei comuni, «sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzioni o unione, da parte dei comuni con popolazioni fino a 5.000 abitanti», mentre il comma 30 stabilisce che la regione individua con propria legge «la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese».

che accorpi le gestioni. In nei casi in cui le stesse si renderanno possibili, soddisfa pienamente l'esigenza dell'ente (21).

Più che un divieto, questa norma (il c. 32), se riuscirà a diventare definitiva, impone un rapido riordino delle partecipazioni, eliminando quelle che - di fatto - si manifestano come non pienamente necessarie rispetto alle dimensioni dell'ente, riordino che è finalizzato a una gestione più efficiente ed efficace e a un recupero di risorse, da monitorare.

Il secondo (è il n. 8) è contenuto nel nuovo codice delle autonomie. Ci riferiamo al nuovo sistema dei controlli interni, peraltro inserito anche nel disegno di legge «anticorruzione». Non è questa la sede per entrare nel merito della nuova disciplina che prevede, fra gli altri, anche i controlli sulle società partecipate, ex nuovo art. 147 quater del Tuel. In questi si stabilisce che:

- i controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente;
- detti controlli comportano la preventiva definizione degli obiettivi gestionali di cui all'art. 170, c. 6 del Tuel (ora quasi sempre disatteso);
- tali obiettivi richiedono la predisposizione di un idoneo sistema informativo;
- devono riguardare i rapporti finanziari fra ente proprietario e società, la situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica;
- la predisposizione di un bilancio consolidato, secondo il principio della competenza economica.

In sintesi, con riferimento all'intero nuovo sistema dei controlli interni, si indicano una serie di riscontri, di attività cui sono tenuti, in particolare, i diversi responsabili della gestione dei servizi, sia che la gestione sia diretta, sia che si realizzi per il tramite di società partecipate, o sia comunque esternalizzata. In tutte queste attività vi è la preoccupazione di responsabilizzare gli operatori sul rispetto del principio del Ba nei suoi concreti contenuti, in modo che il processo decisionale lasci una sorta di «tracciabilità», dalla quale si possa desumere l'effettivo rispetto delle norme.

Il possibile ruolo della Corte

La «sana gestione» degli enti si manifesta sempre di più per essere riferita, principalmente, agli organismi partecipati. Il quadro normativo, seppure definito, è assai complesso; le scadenze, bene delineate, impongono comportamenti che vanno controllati; i fenomeni elusivi che già ora costituiscono, sovente, la ragione principale per la quale si dà vita a tali organismi, nel momento in cui il legislatore si

propone di ricondurre a condizioni fisiologiche il sistema, si ripresenteranno, spingendo verso cambiamenti puramente formali, di facciata.

La verifica del «buon andamento» costituisce l'aspetto al momento meno considerato dalla dottrina e in genere dai commentatori (dandosi invece prevalenza all'esigenza comunitaria di «tutela della concorrenza e del mercato»), eppure è proprio dalla concreta realizzazione di tale principio che dipende la realizzazione della «sana gestione». Sempre di più si dovrebbe pertanto verificare, nel controllo e nell'attività consultiva, che il medesimo detti le linee d'intervento. Così le situazioni problematiche possono comunque concretamente risolversi sotto il profilo della verifica del contributo che le stesse danno alla sua realizzazione. Anche perché sempre di più la Corte «si fa carico», lo ritiene «essenziale», che nell'esercizio dell'attività di controllo e di quella consultiva, «le attività ed i comportamenti degli enti locali inerenti alle partecipazioni societarie rispondano a canoni di legittimità, conformità comunitaria, legalità, contenimento della spesa, regolarità contabile» (22).

Note:

(21) In questo senso si è espressa la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 2010, cit. Ciò che certamente non potrà farsi è la costituzione di una holding. Perché la holding, che come è stato ampiamente osservato costituisce comunque una soluzione illegittima per diversi motivi (cfr. G. Farneti, «Le società partecipate: problemi di attualità», cit. e, sul punto che la holding «non soddisfa completamente l'esigenza di *governance* delle esternalizzazioni», la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 2008, cit), si presenterebbe, nel caso concreto, come lo strumento per eludere una norma imperativa. A parte l'impossibilità, più in generale, di rispettare sia la legge Bersani (la società holding gestisce infatti un servizio strumentale), sia la Finanziaria del 2008 (in tema di «stretta necessità» e conseguente motivazione), sia il nuovo sistema dei controlli interni che si va delineando nella normativa (di seguito menzionata), normativa che rafforza l'esigenza di *governance* appena richiamata, elementi tutti, questi, che vengono chiaramente evidenziati nella deliberazione della Corte del 2010. Bene hanno fatto, pertanto, le «linee guida» a chiedere di precisare l'eventuale partecipazione avente la natura di holding.

(22) Corte dei conti, deliberazione della Sezione delle autonomie, 2008, cit.