

## **IL PROBLEMA DELLE SOCIETÀ MISTE**

**Appunto per il gruppo su “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali – sottogruppo su “L’amministrazione locale di base”– riunione del 26 giugno 2006**

**di Ferdinando Pinto**

Il panorama delle funzioni esercitate dalle autonomie territoriali è stato condizionato da un fenomeno che, negli ultimi anni, ha visto uno sviluppo esponenziale, avvenuto, peraltro, nella, più o meno consapevole, disattenzione anche di chi ha avuto un approccio critico nei confronti della diffusione del potere locale. La stessa dottrina che si è occupata del problema è apparsa più concentrata ad esaminare i problemi dell’interpretazione in concreto delle norme che regolano il fenomeno, piuttosto che fornire un quadro di insieme capace di analizzarne portata e impatto sul sistema. Si corre, di conseguenza, il rischio, nel momento in cui si disegnano progetti riformatori volti a semplificare il concreto funzionamento delle istituzioni locali, riaggregandole sulla base di nuovi processi di riaccorpamento o di razionalizzazione, di operare come chi, per usare una espressione sin troppo abusata, chiude la stalla quando i buoi sono già scomparsi. Per dirla in altre parole si corre il rischio di razionalizzare un sistema di esercizio delle funzioni, e di conseguente razionalizzazione della spesa, quando le funzioni non sono più all’interno degli enti oggetto del processo riformatore, ma sono, ormai, collocate su altri piani ed esercitate con sistemi diversi; sistemi che sfuggiranno, esattamente come è avvenuto sino ad ora, a qualsiasi controllo, salvo a non ricomparire improvvisamente, magari quando si tratterà di ripianare perdite o coprire disavanzi.

Il fenomeno di cui si parla è quello delle società miste, fenomeno che ha assunto negli ultimi anni contorni di dimensioni particolarmente ampie, anche se, sostanzialmente, sconosciuto nella sua entità complessiva.

Non esistono, infatti, dati certi sul numero delle società miste –o a totale partecipazione comunale- dei singoli enti territoriali. L’attenzione del legislatore, della dottrina e della giurisprudenza si è, infatti, focalizzata, soprattutto, come si è detto, sui problemi di interpretazione in concreto della relativa normativa senza che venissero mai affrontati i profili complessivi del fenomeno. Di qui, per esempio, il (solo) puntuale e articolato esame delle modalità di scelta del contraente e delle modalità di affidamento del servizio.

La stessa modifica dell’art. 113 del T.U. sembra aver avuto scarso impatto sul sistema in quanto gli enti si sono adattati alla scelta del socio attraverso la procedura dell’evidenza pubblica ed hanno accentuato la formazione di società a capitale interamente pubblico

utilizzando il meccanismo del c.d. affidamento in house (sul punto: cfr. Marcello M. Fracanzani Le società degli enti pubblici tra codice civile e servizio ai cittadini). In sostanza, non si è neppure giunti a forme di aggiramento delle regole del mercato, quanto piuttosto a formule che sottraevano al mercato quanto sarebbe stato oggetto delle sue regole.

Il processo di apparente esternalizzazione dei servizi non ha riguardato i soli grandi comuni (per questi è sufficiente visitare i relativi siti istituzionali per percepire il fenomeno), ma ha riguardato anche i comuni di medie dimensioni. Per questi ultimi si ci trova di fronte, spesso, oltre alla società per il prelievo dei rifiuti solidi urbani, a quella per la gestione dell'accertamento e della riscossione dei tributi, a quella per la gestione dei servizi cimiteriali e del verde pubblico, alla società per la gestione dei parcheggi o delle manifestazioni culturali e così via. Se ad esse si aggiungono, come ormai non infrequentemente avviene, le società per la trasformazione urbana previste dall'art. 120 del T. U., è evidente come il processo sia divenuto praticamente inarrestabile.

E questo solo per restare all'interno dei servizi a valenza economica. Le gestioni, infatti, dei servizi privi di tale rilevanza si strutturano, a loro volta, in articolazioni che rispondono sempre meno direttamente agli enti territoriali che li compongono, come avviene per esempio per le articolazioni previsti dai piani di zona della legge 328/2000 sul disagio sociale. Su tale profilo occorrerebbe una ulteriore specifica riflessione

Gli enti territoriali corrono, insomma, davvero il rischio di restare delle scatole vuote in cui si fa solo la politica (astratta) e non si esercitano le funzioni (concrete).

Le cause che hanno agito da moltiplicatori del fenomeno possono essere ricondotte a due tipi di motivazione che tra loro interagiscono e si sostengono a vicenda.

La prima, è di natura politica. La creazione di società miste moltiplica la possibilità della mediazione tra forze che compongono le coalizioni di governo degli enti territoriali attraverso la possibilità di distribuire in maniera più ampia cariche ed incarichi. Questo è, anzi, una delle modalità che concorre a rendere la classe politica italiana probabilmente la più professionalizzata d'Europa.

La seconda, è collegata al sistema dei controlli sulla spesa per come essi sono stati strutturati negli ultimi anni. Le società miste sono infatti sottratte, nella sostanza, almeno come vincoli diretti, sia alle regole del patto di stabilità che alle regole per la spesa del personale dipendente. Nel breve periodo, l'ente che vuole aggirare i vincoli, è sufficiente che esternalizzi i servizi, o almeno alcuni di essi, e li affidi ad una società mista (meglio se a totale partecipazione pubblica per rispettare le regole dell'affidamento in house).

Naturalmente la creazione delle società miste può essere considerata, sotto il profilo della semplificazione, un momento positivo. E' evidente, infatti, che le società gestiscono i relativi servizi con modalità più flessibili di quanto non accadrebbe se fosse direttamente l'amministrazione (intesa in senso tradizionale) a governarli. Il paradosso è, però, che la semplificazione giova sul piano della forma, ma non su quello dei contenuti. Le società esercitano, infatti, quasi sempre servizi in regime di monopolio o comunque amministrano risorse senza confronto effettivo con il mercato. Sotto il primo, profilo è evidente che il problema della semplificazione diviene un elemento che verrebbe considerato in sé senza che se ne analizzino gli effetti sul contesto generale in cui esso si inserisce, mentre un'analisi corretta dovrebbe tener conto di entrambi i versanti. Quanto al secondo profilo, ancora una volta, la semplificazione prescinderebbe dal risultato della gestione, nel senso che delle società non viene mai verificata la produttività reale dell'investimento. La semplificazione starebbe, insomma, nella realizzazione in sé della società mista e non nel suo concreto operare e ciò con buona pace dei nuovi concetti dell'amministrazione per risultati o, come ulteriormente si teorizza, per effetti.

Tutto ciò a tacere di come questa (presunta) forma di semplificazione sconti un grave deficit democratico. Non esistono infatti forme di controllo reali delle modalità effettive di formazione dei bilanci delle società miste che non vengano presentati agli enti proprietari, né da questi ultimi all'esterno, né in forma consolidata né in forma analitica.

Del fenomeno è rimasta avvertita la Corte dei Conti che, di recente, in sede di predisposizione dei modelli da fornire ai revisori dei conti degli enti territoriali nell'ambito del controllo collaborativo previsto dalla c.d. legge La Loggia, ha richiesto che venisse fornito anche il dato delle società partecipate. Il dato sarà, però, sicuramente parziale in quanto limitato alle sole aziende che presentino disavanzi, dato quest'ultimo la cui assenza non necessariamente è sinonimo di efficienza e efficacia (semplificazione in senso sostanziale come prima intesa) dell'operare dell'azienda. Si pensi, a tale proposito, alle aziende che agiscono a tariffa in regime di monopolio, dove l'ente conserva il pieno potere di determinare una tariffa che, come si è detto, non ha riscontri sul mercato.

In conclusione, non sembra a chi scrive che sia possibile prescindere, in un processo di semplificazione delle strutture del potere locale, da una seria analisi del fenomeno, inteso in senso macro, delle società miste e da una analisi che tenga conto anche delle funzioni gestite attraverso di esse.

Va ricordato a tale proposito che l'art. 31 del T.U. riporta probabilmente l'unica regola in tema di gestione di tipo aziendalistico delle funzioni (le altre forma disciplinate dal capo V

del titolo II riguardano, come è noto, le convenzioni, le unioni di comuni e gli accordi di programma): Si tratta della norma dettata in tema di consorzi, dove una interpretazione letterale del disposto avrebbe consentito, per esempio, la formazione di un unico consorzio per ciascun ente territoriale con l'impossibilità del proliferare delle forme organizzative che non venissero collocate direttamente all'interno dell'ente. La norma sui consorzi è, evidentemente, una norma superata e da superare per la vetustà del meccanismo utilizzato, ma essa esprimeva il tentativo di governare un fenomeno che, sino a qualche anno fa, quando sembravano definitivamente tramontate le formule delle vecchie municipalizzate, era davvero difficile immaginare nei suoi sviluppi futuri.