

Legge di stabilità

La legge di stabilità per il 2015

LEGGE 23 DICEMBRE 2014, N. 190

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) - GU 29 dicembre 2014, n. 300 - Suppl. ord. n. 99

(Omissis)

E' esaurito il compito della legge di stabilità? *di Rita Perez*

La legge di stabilità per il 2015 è stata approvata a seguito di una procedura che non differisce da quella seguita negli anni passati. Nella legge, si manifesta, però, un'attenzione alla crescita del Paese che segnala, rispetto al passato, un mutamento di indirizzo, visibile nelle diverse iniziative per il rilancio dell'economia e dell'occupazione.

Dopo alterne vicende e numerose discussioni che danno la misura delle incertezze europee sulle correzioni da introdurre nel disegno di legge di stabilità per il 2015 (1), questo ha ottenuto la luce verde da Bruxelles. Il via libera è stato conseguito introducendo nel testo un apposito emendamento governativo, nel corso della prima lettura alla Camera, in vista dell'avvicinamento all'obiettivo di medio termine (Omt), da raggiungere nel 2017 (2). D'altronde, Bruxelles ha riconosciuto che nel 2014 si sono verificate "circostanze eccezionali" che hanno provocato, in Italia, una recessione (cui il rigore tedesco ha, certamente, contribuito) e, considerato il loro carattere straordinario, la Commissione ha rinunciato ad aprire una procedura di infrazione per deficit eccessivi nei confronti del nostro paese (3), riconoscendo esplicitamente che il giudizio sul deficit dipende, ogni anno, anche dall'andamento dell'economia e non solo da discutibili comportamenti degli Stati.

La procedura per l'approvazione

Sotto il profilo formale, la procedura seguita, negli anni passati, per l'adozione della legge di stabilità, non è mutata. Il disegno di legge, al momento della presentazione, il 20 ottobre 2014, era articolato in tre maxi - articoli ed è stato approvato alla Camera il 28 novembre 2014, a tarda notte, con tre voti di fiducia. Passato al Senato, in ritardo sui tempi concordati per la mancanza della Relazione tecnica della Ragioneria generale dello Stato, nel corso della discussione (4) è stato presentato un maxiemendamento nel quale la manovra finanziaria, sottoposta al voto del Parlamento, era composta di un solo articolo e 755 commi.

Sul maxiemendamento, votato il 21 dicembre 2014, è stata posta la questione di fiducia. Dopo la votazione al Senato, il testo è tornato alla Camera per l'approvazione finale, preceduta da numerose "sforbiciate" e "potature" richieste da Palazzo Chigi, anche per venire incontro alle esigenze dei pen-

(1) XVII Legislatura, Atto Senato 1698. Legge n. 190/2014.
(2) Si veda la lettera del Ministro dell'economia e delle finanze Padoan del 27 ottobre 2004, al vicepresidente della Commissione europea Katainen, in risposta a quella di Katainen del 22 ottobre 2014. Secondo Padoan, se si adottasse la metodologia Ocse, i conti italiani registrerebbero un surplus. Sulle vicende della legge, dapprima l'Italia ha presentato a

Bruxelles un aggiustamento dello 0,1 per cento del pil. La Commissione ha, successivamente, chiesto e ottenuto di portare l'aggiustamento allo 0,3 per cento del pil, laddove le regole europee richiederebbero un taglio di almeno lo 0,5 per cento del pil.

(3) Stessa scelta sarebbe stata fatta per Belgio e Francia.

(4) Il 19 dicembre 2014.

tastellati (5). Ne è venuto fuori un provvedimento di difficile lettura, come lo erano le leggi di stabilità degli anni passati, che ha disposto interventi su un numero amplissimo di comparti economici: da quello fiscale (6), alle infrastrutture, all'istruzione, all'utilizzo dei fondi europei, al regime dei trasporti che si presenta, oggi, come un complesso di misure, collegate a numerose disposizioni legislative emanate in anni passati, sulle quali si operano correzioni, integrazioni e abrogazioni.

Peraltro, un interrogativo si pone in merito alla sopravvivenza delle leggi di stabilità. Infatti, considerati i contenuti del nuovo art. 81, cost., come modificati dalla legge cost. n. 1/2012, quella approvata potrebbe essere l'ultima legge, chiamata ad accompagnare e ad aggiornare la legge di bilancio. Ciò, in quanto, dal prossimo esercizio finanziario gli aggiustamenti in corso d'anno, cioè i compiti affidati alle leggi finanziarie, prima e, poi, alle leggi di stabilità - potranno essere contenuti direttamente nella legge di bilancio considerando, sia la formulazione dell'art. 15, l. n. 243/2012, c. 1, sia la soppressione del terzo comma dell'art. 81 della Costituzione approvata nel 1948. Questo disponeva che "Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" (7).

La manovra

Se la procedura seguita per l'approvazione della legge non si distacca da quella adottata negli anni passati, non può farsi analogia affermazione per i contenuti del provvedimento. In questo, infatti, è evidente un'attenzione alla crescita del Paese che segnala, rispetto al passato, un mutamento di indirizzo, visibile nelle diverse iniziative per il rilancio

dell'economia e dell'occupazione, mancante nelle leggi di stabilità precedenti. In questa direzione vanno lette le disposizioni volte alla razionalizzazione della spesa (come ad esempio, quelle contenute nel c. 450) o al suo contenimento, che va assicurato unitamente al coordinamento e a buon andamento dell'azione amministrativa (c. 611).

Proprio per dare un impulso alla crescita, è prevista, limitatamente all'esercizio 2015, una manovra espansiva, voluta dal governo, pari a 36 miliardi di euro, con 8 miliardi di tasse in meno per sostenere un'economia in forte recessione da un triennio, che, dal 2008 a oggi, ha perduto oltre 10 punti percentuali di Pil pro-capite (8).

La manovra si fonda su tre misure principali: la stabilizzazione del bonus da 80 euro, senza alcun allargamento (ma neppure riduzione) del numero dei percipienti; l'introduzione del bonus bebè, consistente nell'erogazione di un assegno di 90 euro mensili, per la durata di tre anni, per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017 (9); la totale decontribuzione per il primo triennio, in caso di nuove assunzioni a tempo indeterminato, che porterà alle imprese un alligierimento di circa 6 miliardi di euro (10). I contributi non versati dalle imprese saranno pagati dallo Stato e coperti con le risorse derivanti dai tagli alla spesa e dalla lotta all'evasione fiscale. In particolare, la deduzione dall'Irap del costo del personale, per i nuovi assunti a tempo indeterminato, sarà valutata dal 2014, con un massimo di 15.000 euro l'anno per ciascun nuovo assunto. La detrazione sarà applicabile solo per le assunzioni che incrementano il numero totale dei dipendenti.

Le tre misure adottate rappresentano interventi con i quali il governo ha cercato di imprimere una spinta significativa a un'economia in recessione,

(5) Sono state quindi stralciate misure micro settoriali come l'albo unico dei consulenti finanziari, le risorse per le assunzioni dell'Ente parco Gran Paradiso. Anche la norma che consentiva, in deroga alla disciplina per le assunzioni nuove, di assumere un dirigente al Mef è stata soppressa.

(6) Con la legge, è cessato il finanziamento dello Stato nei confronti degli enti locali che acquisiscono le loro entrate con imposte a carico dei cittadini. Si spiega così l'introduzione della Tares che generalizza l'obbligo di copertura integrale del servizio rifiuti con i proventi dei tributi e aggiunge una maggiorazione per finanziare i servizi indivisibili. Alla stessa logica risponde il trasferimento dell'intero gettito dell'Imu ai comuni. Contemporaneamente, viene soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio.

(7) La legge n. 243/2012, c.d. legge rinforzata, all'art. 15, definisce l'articolazione del nuovo disegno di legge di bilancio. Questo sarà composto da due sezioni. La prima conterrà le disposizioni di entrata e di spesa, comprese nel triennio di riferimento. La seconda mostrerà le previsioni di entrata e di spesa espresse in termini di competenza e di cassa formate in base

alla legislazione vigente. Con la legge di bilancio saranno indicati misure quantitative e funzionali per realizzare gli obiettivi programmatici, indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria, e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente.

(8) A. Pedone, *Contro gli opposti estremismi. Per uscire dal declino e dalla crisi*, in *Bancaria*, 2015, 1.

(9) Possono godere del bonus bebè i genitori con un reddito complessivo non superiore a 90 mila euro. Si veda, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Le prospettive di finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, febbraio 2015.

(10) E' stato calcolato che per un lavoratore assunto a tempo indeterminato, con un reddito lordo di circa 24 mila euro, il costo totale per l'impresa si ridurrà da 35.600 euro a 26.700 con un vantaggio economico di 8.895 euro. I dati sono stati pubblicati su "Il Sole 24 Ore" del 10 ottobre 2014, 8 e sono stati elaborati dal Ministero del lavoro. Il nuovo regime rende più conveniente per le imprese utilizzare, per le assunzioni, il contratto a tempo indeterminato.

Analisi della normativa Finanza e contabilità pubblica

anche se le disposizioni dettate non possono considerarsi risolutive per la crescita. Si deve, infatti, ricordare che il bonus di 80 euro di cui hanno goduto particolari categorie di lavoratori dipendenti con un reddito complessivo fino a 26 mila euro, introdotto con il d.l. n. 66/2014, non è servito, nel corso del secondo semestre del 2014, a rilanciare la spesa delle famiglie. La copertura di queste misure

è affidata a diverse fonti tra le quali: gli introiti derivanti dalla lotta all'evasione fiscale; l'aumento progressivo delle aliquote Iva; le disposizioni in materia di giochi, riguardanti la tassazione della rete di raccolta del gioco gestita da operatori privi di concessione statale; l'incremento della tassazione sui rendimenti dei fondi pensione (11).

La razionalizzazione delle società partecipate e gli equilibri finanziari locali

di Rita Perez

Notevoli sono le novità che la legge di stabilità introduce sul versante locale, con disposizioni che incidono, da un lato, sui destinatari del Patto di stabilità interno, escluso per le regioni, e sul computo del saldo, e che, dall'altro, potenziano l'azione già intrapresa da disposizioni legislative precedenti per ridurre il numero delle società locali.

La disciplina del patto di stabilità interno

Nel settore degli enti locali, numerosi sono gli interventi che, come ogni anno, regolano l'attuazione del Patto di stabilità interno esteso, dallo scorso esercizio finanziario, a tutti gli enti territoriali con popolazione al di sopra delle mille unità. Tra queste norme vengono segnalate, di séguito, alcune tra quelle che, ai fini di una maggior razionalizzazione e contenimento della spesa, hanno introdotto, in materia, particolari cambiamenti.

Il primo di questi riguarda la disciplina dettata per le regioni, escluse, dal 2015, dalla sottoposizione ai vincoli del Patto di stabilità interno. Infatti, con un anno di anticipo rispetto ai termini previsti nell'art. 21, c. 3, l. n. 243/2012 (c.d. legge rinforzata), le Regioni - che ai fini della tutela dell'Unità economica della Repubblica concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - dovranno raggiungere l'equilibrio tra entrate e spese nel 2015. L'espressione adottata dalla legge di stabilità è quella del conseguimento di un saldo "non negativo", in termini di competenza e cassa, tra entrate finali e spese finali e un saldo "non negativo" in termini di competenza e cassa tra entrate correnti e spese correnti (c. 463). In questa disposizione, il legislatore ha utilizzato una formulazione, ripresa dall'art. 9, l. n. 243/2012, secondo la quale il saldo non negativo coincide con l'equilibrio del bilancio. Ciò si deduce dalla circostanza che quando con la legge n. 243/2012, art. 9, c. 3, si fa riferimento a eventuali "saldi positivi", essi sono destinati all'e-

stinzione dei debiti maturati dagli enti o anche al finanziamento di spese di investimento. Va osservato che il raggiungimento dell'equilibrio del bilancio è stato considerato di grande rilievo dal legislatore del 2012 tanto da affidare a una legge statale il compito di definire, in caso di mancato conseguimento dell'obiettivo, diverse misure sanzionatorie (art. 9, c. 4, l. n. 243/2012). Si deve anche notare che la stessa legge ha previsto (art. 9, c. 2), che l'ente, se registra "un valore negativo dei saldi", adotta misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo. All'attuazione del comma 4 si provvede tramite legge statale. Si delinea, con riferimento ai contenuti, un'incertezza che riguarda il rapporto tra "autocorrezioni" e sanzioni. Non è, infatti, chiarito quando si ricorra alle autocorrezioni e quando alle sanzioni e se il ricorso a queste ultime sia indipendente dal ricorso alle prime.

Altra novità, di indubbio rilievo ai fini del contenimento della spesa, è quella che riguarda il bilancio degli enti locali. Com'è noto, i comuni e gli altri enti locali hanno mostrato la tendenza a scrivere in bilancio crediti incerti, non sempre solvibili nell'esercizio considerato, finanziando, in questo modo, spese reali con entrate di dubbia esigibilità, a volte addirittura non più riscuotibili. Per ostacolare questa prassi assai diffusa, già con il d.lgs. n. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, era stato af-

fermato il principio dell'attendibilità dei contenuti delle poste di bilancio, configurabile come il tessuto connettivo del decreto (1). Esso era, ad esempio, leggibile nel principio di veridicità in base al quale, al fine di rendere attendibili i documenti predisposti e di non pregiudicare gli equilibri finanziari ed economici, le sottovalutazioni o le sopravvalutazioni delle poste in bilancio dovevano essere evitate o nel principio della competenza economica che richiedeva la correlazione tra le entrate e le uscite. Era stato adottato, successivamente, il d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 con il quale si disponeva che, nelle more dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, gli enti locali fossero tenuti a iscrivere nel loro bilancio un Fondo svalutazione crediti, divenuto, con il d.lgs n. 126/2014, il Fondo crediti di dubbia esigibilità. Infine, con la legge di stabilità è stato consentito all'ente locale di erogare somme derivanti da crediti non ancora riscossi, solo dopo aver accantonato in bilancio una somma proporzionale alla quota di mancate riscossioni degli ultimi cinque anni. Per valutare il rilievo del fenomeno, si deve notare che i comuni incassano il 66 per cento delle imposte e delle tariffe che scrivono, in entrata, nel bilancio e che al Sud questa percentuale si ferma al 44/45 per cento (2). Con le nuove regole meno si è incassato, maggiori saranno le risorse da congelare nel Fondo di garanzia con un effetto restrittivo sulla spesa, soprattutto nei comuni del Sud. Da notare che mentre il Fondo svalutazione crediti non rilevava ai fini del Patto interno di stabilità, con la legge di stabilità, gli stanziamenti del Fondo di garanzia acquistano, invece, rilevanza (3).

Con riferimento al rapporto enti/società locali, e in considerazione dello stretto legame che lega gli enti locali alle società, la legge ha previsto che i primi si addossino la responsabilità finanziaria delle seconde, accantonando somme per fare fronte alle perdite di gestione (4). Con questa disposizione, il legislatore ha abbandonato la strada, seguita in

passato, del consolidamento tra bilancio (pubblico) dell'ente e bilancio (privato) della società. Ciò in quanto, le procedure di consolidamento erano difficili da seguire, considerando il complicato intreccio da rispettare tra disposizioni di contabilità pubblica e norme di contabilità privatistica.

Tra le novità introdotte dalla legge di stabilità in tema di enti locali, vanno pure segnalate quelle che, per agevolare la spesa comunale tenendo conto dei parametri scritti dal governo, dispongono una riduzione del saldo da rispettare ai sensi del Patto di stabilità interno. In particolare, è previsto che il tetto di spesa indicato dal Patto diminuisca di 3 miliardi (cioè del 70 per cento del totale) e si attesti sulla cifra di 1,4 miliardi (c. 420 ss). Il drastico abbassamento degli obiettivi, cioè dei risparmi che ogni comune deve raggiungere per rispettare i vincoli di finanza pubblica, è stato deciso per consentire agli enti locali maggiori investimenti, ridotti in maniera consistente con l'adozione dei tetti di spesa degli ultimi anni. Questa diminuzione, introdotta nella legge sotto la pressione del governo, presenta un rilievo particolare perché le opere pubbliche approvate dai comuni, sempre che abbiano ancora risorse disponibili dopo gli accantonamenti di cui si è detto, si traducono con rapidità in lavoro reale.

Altre novità, anche se di rilievo minore rispetto a quelle sin qui segnalate, riguardano l'esclusione di alcuni tipi di spesa dal conteggio del Patto di stabilità interno. Come è noto, non tutte le spese dell'ente vanno conteggiate ai fini del saldo del Patto. Per il passato, tra le spese escluse dal computo del saldo, vi erano le spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. Né erano considerate, ai fini del rispetto del Patto, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'U-

(1) In tema, cfr. L. Mercati, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2014; A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le regioni*, 2004, 2-3. A un lassismo legislativo sul controllo della spesa locale fa riferimento. G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Tn, Padova, 2014, 379.

(2) Queste percentuali sono pubblicate da *Il Sole 24 Ore* del 3 novembre 2014 e sono il frutto di un'elaborazione compiuta da AidaPa-BureauVan Dijk.

(3) Su questo profilo, cfr. M. Barbero, *Il Fondo crediti rileva ai fini del Patto*, in *Italia Oggi* del 25 ottobre 2014.

(4) In merito a questa disposizione, si può notare che essa

riflette i contenuti di una recente sentenza della Corte costituzionale con la quale, segnalando lo stretto rapporto che lega l'ente locale alle società, la Consulta (sentenza n. 46/2013) ha affermato che l'azienda locale rappresenta la *longa manus* dell'ente. L'affermazione è ripetuta anche dalla sentenza n. 229/2013 che fa riferimento a un particolare rapporto che lega le società pubbliche alle pubbliche amministrazioni. Si veda, anche, Corte costituzionale n. 236/2013. Con riferimento alle funzioni attribuite al comune, cfr. S. Cassese, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *questa Rivista*, 2001, 12; A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale. Autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico degli altri enti del settore pubblico*, in *Giur.cost.*, 2006, 2, 1425 ss.

nione europea e quelle erogate per i censimenti, nei limiti delle risorse trasferite all'Istat.

In aggiunta a queste esclusioni, la legge di stabilità per il 2015 ha disposto che nel saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista, non siano considerate, nel limite massimo di 50 milioni, per gli anni 2015 e 2016, le spese sostenute da province e città metropolitane per interventi di edilizia scolastica (c. 467). Con il comma 501 ha disposto l'esclusione dal Patto di alcune spese dei comuni determinate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Inoltre, non sono computate nel saldo le spese in conto capitale degli enti locali, finanziate con i proventi derivanti dalla dismissione, totale o parziale, di partecipazioni in società (c. 611). Con d.l. n. 47/2014, art. 4, convertito con modificazioni dalla legge n. 80/2014, era stato escluso dal saldo, rilevante ai fini della verifica del Patto di stabilità interno, il contributo (di 25 miliardi di euro previsto per il comune di Milano a titolo di concorso al finanziamento alle spese per la realizzazione dell'Expo 2015. E' stato disposto, infine, che i comuni danneggiati dai diversi terremoti usufruiscano di una riduzione del 50 per cento rispetto al tetto stabilito per il Patto di stabilità interno (cc. 439 ss.) e che la determinazione del saldo che gli enti locali devono rispettare sia spostata in avanti - dal triennio 2009-2011 al triennio 2010-2012 - riducendo in questo modo il valore dell'obiettivo da raggiungere.

Nella legge sono poi contenute disposizioni (c. 450, lettera a), che riguardano i comuni istituiti a seguito di fusione (ma anche di accorpamento). A questi enti, che diventano a tutti gli effetti nuovi enti, se il rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente, sostenuta nell'anno precedente alla fusione, sarà inferiore al 30 per cento, non si applicano, nei primi cinque anni successivi alla fusione, i vincoli e le limitazioni previsti per l'assunzione di personale.

Tra le diverse novità introdotte nella legge, vanno segnalate anche quelle che hanno modificato le procedure da seguire per la cessione di spazi finanziari tra gli enti locali, in vista di una maggiore flessibilità nell'attuazione del Patto di stabilità interno. Gli strumenti volti a garantire una maggiore flessibilità del Patto si fondano, tutti, sul principio del prestito che consente a un ente locale, per un periodo determinato, di beneficiare di maggiori

spazi finanziari, ceduti da altro ente locale e che dovranno essere restituiti nel biennio successivo. Si dà, in tal modo, attuazione a una sorta di patto di solidarietà in base al quale se un ente locale non è in grado di raggiungere gli obiettivi finanziari imposti per quell'anno dal Patto, potrà usufruire di uno spazio finanziario da parte di altro ente, purché appartenente allo stesso comparto territoriale regionale. Si tratta di un peggioramento dell'obiettivo per l'ente locale che acquisisce gli spazi finanziari e di un miglioramento per l'ente locale che cede gli spazi.

Le prime misure di flessibilità sono state introdotte nel 2009 (ma attivate nel 2010), con la regionalizzazione orizzontale e verticale del Patto. Sono state aggiunte, poi, diverse altre misure di flessibilità fondate tutte sul principio del prestito che hanno trovato attuazione nell'ambito di un Patto orizzontale nazionale. Successivamente, gli strumenti finanziari di flessibilità, e le relative procedure, sono stati disciplinati dalle leggi nn. 122/2010, 220/2010/, 111/2011 e dalla legge di stabilità per il 2013.

Con il comma 478 della legge di stabilità per il 2015, il legislatore ha soppresso le diverse procedure con le quali, in anni precedenti, la flessibilità era stata attuata (5) e ha previsto una procedura uniforme, in base alla quale le regioni possono autorizzare parte degli enti locali del proprio territorio, a peggiorare i loro saldi, purché l'obiettivo complessivo a livello regionale - l'equilibrio tra entrate e spese - sia raggiunto, mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali. Con ciò si rende evidente non solo la volontà del legislatore di rendere il Patto maggiormente flessibile, ma anche lo spostamento della sua attenzione dall'entità della decisione finanziaria ai concreti risultati della gestione, oggi di fondamentale rilievo per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali.

Pur condivisibili nelle finalità, si deve osservare che le disposizioni indirizzate a una maggiore flessibilità finanziaria, non si sono tradotte, in passato, nel riconoscimento e nell'effettivo esercizio di una maggiore autonomia (6). Ciò in quanto, la personalizzazione del Patto, oltre a essere temporanea, ha posto al centro della procedura la regione che sembra acquisire un ruolo di governo della finanza regionale e locale, mostrando un complesso di enti,

(5) Con il comma 478 della legge di stabilità è stato disposto che, a decorrere dal 2015, non si applicano le disposizioni di cui ai commi da 138 a 142 della legge n. 220/2010.

(6) Con riferimento alla ripartizione delle funzioni tra regioni ed enti locali, si veda G. Vesperi, *I poteri locali*, cit. II, 52 ss. L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, 2000, 87 ss.

formalmente dotati di autonomia, ma di fatto governati dall'ente territoriale centrale (7).

Sempre in vista di una maggiore flessibilità, con il comma 489 della legge, era stato disposto che, con decreto del Ministero dell'economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato/città-autonomie locali, e fermo restando l'obiettivo del comparto, su proposta dell'Anci e dell'Upi, potevano essere ridefiniti, entro il 31 gennaio 2015, gli obiettivi di ciascun ente, anche tenendo conto delle maggiori funzioni assegnate e dei maggiori oneri connessi a eventi calamitosi (8). Si trattava, certamente, di una disposizione condivisibile che, fondata sull'azione congiunta di Anci e Upi, era volta ad attribuire una maggiore autonomia agli enti locali, spostando dal livello legislativo a quello amministrativo locale l'individuazione, non vincolata, dei nuovi obiettivi. Il decreto, tuttavia, non è stato emanato, mancando di essere presentata, entro il termine stabilito, la proposta dell'Upi e dell'Anci. E il recepimento dell'intesa, raggiunta in sede di conferenza Stato/città - autonomie locali, che tiene conto di quanto previsto dalla lettera e) del comma 489, è, attualmente, all'esame del Parlamento (9).

Le società pubbliche locali

Tra le norme della legge di stabilità che interessano le regioni e gli enti locali (10), vanno menzionate quelle che riguardano la razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle società di regioni ed enti territoriali, a totale o parziale partecipazio-

zione pubblica (11). Si tratta di un intervento nuovo che, ai fini del contenimento della spesa, indica diversi strumenti da adottare per ridurre il numero delle società locali a partecipazione pubblica.

Com'è noto, fino alla metà degli anni Duemila le società locali hanno rappresentato un fenomeno in espansione, ricollegabile al rafforzamento del potere politico dei sindaci e dei presidenti di provincia, derivante dalla loro elezione diretta (12). Alle società partecipate è stato riconosciuto un ruolo essenziale per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali territoriali (13) e, in ragione di questa espansione, nel 2008, le società partecipate sono state sottoposte ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno (14). La sottoposizione ha comportato la limitazione dell'assunzione del personale, il contenimento del trattamento economico dello stesso e la riduzione del numero degli amministratori (15). L'espansione delle società si è accompagnata allo sviluppo degli enti locali, la cui rilevanza amministrativa e politica è cresciuta in modo costante nel tempo, soprattutto in corrispondenza delle riforme avviate con la legge n. 142/1990 (16).

A causa delle vicende finanziarie del nostro Paese, al processo di espansione è seguito un impulso verso la privatizzazione che ha comportato un arresto della crescita del numero delle società. Infatti, dapprima il decreto Bersani sulle liberalizzazioni (17) e, poi, la legge finanziaria per il 2008 (18), hanno posto un argine alle società locali, spesso utilizzate al di là dei compiti loro formalmente assegnati. Non è raro, infatti, il caso di società costitui-

(7) Ai fini di garantire, con misure amministrative, normative e generali di principio, il rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria, per assicurare gli equilibri complessivi di bilancio. Così G. Vesperini, *Gli enti locali*, cit. 44 ss.

(8) Soprattutto tenendo conto dei maggiori oneri connessi agli eventi calamitosi e agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici che potevano essere ridefiniti a livello locale.

(9) L'accordo raggiunto tra governo, regioni ed enti locali si fonda su cinque attività: rideterminazione del Patto di stabilità interno dei comuni per gli anni 2015-2018; rideterminazione delle sanzioni per mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno degli enti locali nel 2014; esclusione, dalla sanzione sul personale, delle proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato; rideterminazione della sanzione per mero ritardo nella comunicazione dei dati relativi al rispetto del Patto di stabilità interno; sostenibilità dell'avvio, a regime, dell'armonizzazione contabile.

(10) Le norme prendono in considerazione anche le Camere di commercio e gli istituti d'istruzione universitaria. Sulle società partecipate cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Le prospettive di finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, cit. 86 ss.

(11) Si veda Irpa (Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione), *Il capitalismo municipale*, a cura di G. Napolitano,

Rapporto n. 1/2012 e nella stessa collana, con riferimento alle società statali, Irpa, M. Macchia, *Le società pubbliche a partecipazione statale*, Rapporto n. 1/2015. G. Vesperini, *Gli enti locali*, Bari, 2004.

(12) Cfr. L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 2009, 34 ss. Si mostrava, in questo modo, il collegamento tra potere politico e potere amministrativo, cfr. Irpa, *Il capitalismo municipale*, cit.

(13) Su questi profili, si veda M. Mazzamuto, *Fallibilità o meno delle società in house tra diritto privato e diritto pubblico, garanzia statale dei debiti degli enti pubblici (CEDU) e divieto di aiuti statali (UE)*, in *Il diritto dell'economia*, 2014, 3, 550 ss. Sullo stesso numero della rivista, R. Iera, *Spazi di azione per le società strumentali*, 535 ss. e R. Ursi, *Il cammino disorientato delle c.d. società in house*, 557 ss.

(14) Legge n. 133/2008, art. 23 bis, n. 10, c. 1, lettera a).

(15) M.T. Polito, *Le società pubbliche tra problemi attuali e prospettive future*, in *Riv. Corte conti*, 2013, 3-4, 572 ss.

(16) L. Torchia, *Il sistema amministrativo*, cit., 34 ss. e 209 ss.

(17) D.l. n. 223/2006 convertito dalla l. n. 248/2006.

(18) L. n. 244/2007. Si veda F. Fimmanò, *Le società pubbliche: natura del soggetto e natura dell'attività*, in *Riv. Corte conti*, 2013, 3-4, 576 ss.

te con il fine di aggirare le regole pubbliche in materia di assunzioni (19), per occultare i debiti dell'ente costituente, per eludere il Patto di stabilità interno cui gli enti erano sottoposti. In particolare, è emersa la tendenza degli enti locali a gestire enormi porzioni di fondi trasferendoli alle società, utilizzando contratti di servizio per sottrarsi ai controlli (20), o aggirando le procedure di gara negli appalti e negli acquisti di beni e servizi.

Una rinnovata spinta verso la riduzione del numero delle società è, oggi, disposta nella legge di stabilità. Con il comma 611 della legge, ai fini di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa e il buon andamento dell'azione amministrativa, i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice degli enti, indicati al comma 610, sono tenuti ad avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute. Attraverso questo processo, il legislatore si è proposto di conseguire la riduzione del numero delle società locali entro il 31 dicembre 2015. A tal fine, il comma 610, alle lettere a), b), c) e d) indica i criteri che regioni, comuni e altri enti, come indicati, devono seguire nell'azione di razionalizzazione. Questi criteri prevedono l'eliminazione delle società e delle partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente; lo scioglimento di società composte di soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; la soppressione delle società non in grado di perseguire le proprie finalità istituzionali e l'eliminazione di quelle svolgenti attività analoghe ad altre società o enti; il ricorso alla fusione; il contenimento dei costi di funzionamento, attraverso una riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo.

Proprio di fronte all'esigenza di ridurre l'entità delle società, è emersa la difficoltà di determinare

la dimensione dell'azionariato locale, considerando la variabilità delle azioni detenute dagli enti. Infatti, solo il 20 per cento delle azioni delle società locali è di proprietà interamente pubblica e solo il 28 per cento delle società è a maggioranza pubblica. Ne consegue che, circa la metà del patrimonio azionario locale, in violazione delle leggi che non consentono la partecipazione pubblica in società a regime misto, è in mani private e che, in alcuni casi, la partecipazione pubblica si risolve in una "micro partecipazione" (21).

Per quel che riguarda i tempi da impiegare per ridurre il numero delle società inutili: entro la fine di marzo 2015 le regioni e gli enti locali proprietari delle quote dovranno predisporre un piano di cancellazioni o di aggregazioni - (il legislatore ha previsto incentivi per chi venderà le proprie quote a società di maggiori dimensioni) - da presentare alla Corte dei conti, cui dare attuazione entro il 31 dicembre 2015 (22). Adottando questo indirizzo, entro il 2015 dovrebbero scomparire oltre 3.000 società, cui se ne potrebbero aggiungere altre 1.500 che, l'anno passato, non hanno presentato un bilancio, e quindi non possono essere considerate attive, e le circa 2000 che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori. Da notare che la riduzione del numero delle società comporterà anche un'incidenza sul numero dei dipendenti (23). Attualmente, si parla di oltre 237.000 addetti e su questo personale, in caso di riduzione del numero delle aziende, vi è stata la proposta (D'Alia), di spostare il relativo personale presso altre aziende (che non hanno problemi finanziari), con il pericolo, però, di indebolire le poche aziende sane. Preferibile è la soluzione di ricollocare il personale in esubero in altri settori (24). Il trasferimento del personale non dovrà, però, avvenire a "scatola chiusa", ma dopo un processo di formazione in vista di nuovi impieghi.

Tutte le disposizioni ora considerate mirano al contenimento dei costi di funzionamento delle so-

(19) Si pensi che, nel comune di Roma, il numero degli addetti è di 36.000 unità, ma le società in house, dipendenti dal comune, che hanno un passivo di 4 miliardi, impiegano altri 28.000 dipendenti. Cfr. S. Pozzoli, *Il sistema dei controlli dalla riforma del titolo V al decreto enti locali*, in *Riv. Corte conti*, 2013, 3-4, 560 ss.

(20) Si vedano i dati contenuti in Corte dei conti, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2014, 185 ss. Su questo profilo, F. Fracchia, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Il diritto dell'economia*, cit., 403 ss. Si veda anche Corte dei conti, Sezione delle autonomie. Audizione su disegno di legge, *Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle isti-*

tuzioni scolastiche, in A.C. 2161, Commissioni riunite Bilancio e Finanze, 21 marzo 2014.

(21) Sul regime delle società pubbliche, cfr. A. Villari, *Natura e regime giuridico delle società pubbliche*, in *Il diritto dell'economia*, cit., 524 ss.

(22) E' prevista la costituzione di un fondo per collocare sul mercato le società capaci di aggregarsi. Si veda *Il Sole 24 Ore* del 18 gennaio 2015.

(23) Secondo la Banca dati Mef, il totale degli addetti ammonta a circa 500.000 unità, di cui, circa 378.000 iscritti nella gestione privata Inps e il resto nella gestione ex Inpdap.

(24) Su questi profili, L. Lanzillotta, *Due soluzioni per le Spa di regioni e comuni*, in *Il Sole 24 Ore* del 6 luglio 2014.

cietà, anche se le attività di riduzione contenute nella legge di stabilità sono accorpate dalle norme sotto l'indicazione "criteri da seguire", non imponendo veri e propri obblighi. Per questo motivo, si può sollevare qualche dubbio sul conseguimento, nell'immediato, di risultati soddisfacenti. Anche perché là dove il legislatore ha preteso il raggiungimento dell'obiettivo, il suo mancato conseguimento è stato sanzionato (25).

Si deve osservare che, sulla razionalizzazione delle aziende, esisteva anche un piano dell'Esecutivo che prevedeva la riduzione, dal 2015, del numero delle società svolgenti attività lontane dai fini istituzionali e la soppressione di 2000 aziende, tra quelle con meno di 6 dipendenti, le c.d. "scatole vuote", che sono circa 3.000 (26). Il piano, inoltre, prevedeva una riduzione delle società locali, anche se il loro numero - secondo alcune stime sarebbero 8.000 (27) - non è conosciuto esattamente. Esistono, infatti, anche, aziende "silenti" che, come già notato, non forniscono informazioni in merito ai propri bilanci. In considerazione di questa realtà, il governo ha elaborato un piano di razionalizzazione (28), prevedendo l'erogazione di circa 37 miliardi di euro finalizzato ad abbattere i costi delle so-

cietà. Questo piano, tuttavia, non ha trovato integrale accoglienza nella legge. Così, le disposizioni approvate consentono ai comuni di realizzare entro il prossimo anno una riduzione del numero delle aziende del tutto marginale rispetto a quanto in precedenza programmato, con la conseguenza negativa che il risparmio di spesa previsto non potrà realizzarsi nella misura programmata, ritardando anche l'intervento volto a stroncare i legami, diretti e indiretti, recentemente messi in luce, tra le partecipate e il malaffare (29). Neppure è stata approvata la norma che prevedeva la chiusura "per legge" delle società partecipate con un fatturato inferiore a 100 mila euro. Ed è anche caduta, nel corso della discussione, la disposizione che prevedeva una penalizzazione pecuniaria agli amministratori inadempienti (la decurtazione del 10 per cento della retribuzione). E proprio il carattere non cogente di alcune norme e la conseguente assenza di sanzioni efficaci, costituiscono un limite del provvedimento in esame, soprattutto pensando all'obiettivo di partenza del governo Renzi: portare le partecipate a un numero non superiore a mille entro il 2015.

(25) Si veda il comma 473 che, in caso di mancato conseguimento del pareggio, per uno dei saldi di cui al comma 462, tra le altre sanzioni vieta alla regione, nell'anno successivo a quello dell'inadempimento, di impegnare spese correnti, al netto di quelle per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

(26) I dati sono stati pubblicati su, *Il Sole 24 Ore*, del 5 dicembre 2014.

(27) La banca dati del Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) ne censiva 7.726 al 31 dicembre 2012. Viceversa, la Banca dati del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio ne censiva 10.000. I

dati sono pubblicati nel Rapporto Cottarelli, Cfr. *Commissione straordinaria per la revisione della spesa, Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, Roma, 7 agosto 2014.

(28) Si veda il Rapporto Cottarelli, *Programma di razionalizzazione*, cit.

(29) Sulla pericolosità di questi legami è intervenuto anche il procuratore di Roma Giuseppe Pignatone su *Il Sole 24 Ore* del 27 dicembre 2014. La Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Audizione su disegno di legge, Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche, in A.C. 2161, ha osservato che, con riferimento al Comune di Roma, si è registrata una scarsa vigilanza nei rapporti contrattuali accompagnata da un'eccessiva erogazione di contributi.