

cratici. Essi richiedono una *governance* complessiva, politica e amministrativa. Le singole attività e azioni poste in essere dalle diverse amministrazioni devono essere operativamente coordinate. Occorre, quindi, prestare molta attenzione alla fase di implementazione.

In terzo luogo, le relazioni tra livelli di governo, sia nella fase progettuale, sia nella fase attuativa,

sono sempre di più di tipo cooperativo. Ciò consente di governare situazioni molto delicate, soprattutto in una fase storica di crisi finanziaria. Rilevante, a tal fine, è il ruolo svolto dagli organismi rappresentativi di regioni ed enti locali. Essi si configurano sempre di più per le finalità di interesse pubblico che perseguono.

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 seguito, 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-

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. È 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 da, 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. Vesperini, *I poteri locali*, cit. II, 52 ss. L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, 2000, 87 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) È 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.