

Manovra finanziaria (DL 98/2011) e società partecipate dagli enti locali.

Prime note di riflessione

1. Premessa

Sono ormai anni, essenzialmente dalla legge finanziaria per il 2007, che ogni manovra di bilancio dedica attenzione al fenomeno delle oltre 6 mila società partecipate dagli enti locali.

La strada percorsa, e ad oggi del tutto priva di veri risultati, è stata quella di cercare di ridurre i fenomeni degenerativi del fenomeno delle esternalizzazioni - che per altro era stato indotto e fortemente voluto dal legislatore - con norme tanto coercitive quanto di facciata (limite al numero di consiglieri, riduzione dei compensi, ecc.) che non distinguono tra realtà industriali e aziende assai meno serie.

Ogni anno, pertanto, le norme diventano più rigide e penalizzanti per il mondo delle società pubbliche locali, creando ostacoli e vincoli non solo alle società superflue o dannose ma anche a quelle che forniscono veri servizi ai cittadini.

Resta irrisolto, ancora, il tema di trovare il modo di fare funzionare e di rappresentare correttamente il Gruppo Ente Locale. La questione non è solo contabile (il bilancio consolidato), quanto e soprattutto sostanziale: troppo spesso il comune non riesce a coordinare adeguatamente le sue partecipate, alternando perciò fasi di disinteresse a momenti di vera e propria ingerenza.

La manovra, pur con tutte le sue ambiguità e debolezze, cerca di intervenire sia nel campo dei rischi di elusione - colpendo quindi le società "inutili" - sia, indirettamente, in quello del controllo delle aziende partecipate da parte degli enti locali, riaprendo la questione del coordinamento del gruppo ente locale, quali che siano le sue architetture interne.

2. I temi della manovra

La manovra finanziaria tocca in più punti il tema delle società partecipate dagli enti locali con un impatto complessivo potenzialmente rilevante (se poi lo sarà davvero lo vedremo nella sua pratica implementazione, visto che troppe volte al rullare di tamburi è poi corrisposto un niente di fatto).

Può essere utile fare una carrellata delle norme interessate, ovviamente concentrandosi su quelle più rilevanti sul piano sostanziale, che diciamo subito, si ritrovano nell'art. 20 del DL 98/2011, dedicato al Patto di Stabilità Interno.

Partiamo dalla lettura sgombrando il campo dai riferimenti che presentano meno elementi problematici e che hanno a nostro modo di vedere anche un minore incisività, che qui riprendiamo solo per completezza

Tra questi il primo articolo che riguarda anche le aziende partecipate degli enti locali è l'**art. 8**, che introduce "**obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica**" ed in particolare l'obbligo, entro 3 mesi dall'entrata in vigore del decreto, di inserire nel proprio sito istituzionale l'elenco delle società di cui detengono, anche indirettamente, quote di partecipazione, precisando anche se negli ultimi 3 anni hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

Un altro articolo di interesse per le aziende partecipate può essere quello **dell'art. 23, "norme in materia tributaria"**, dove, con il c. 10, si modificano la disciplina dell'ammortamento finanziario dei beni gratuitamente devolvibili di cui all'art. 104 del Tuir (DPR 917/1986). In particolare si stabilisce che "in ogni caso la quota di ammortamento finanziario deducibile non può essere superiore all'1% del costo dei beni".

Un altro articolo che dovrebbe fare riflettere il mondo delle partecipate degli enti locali è l'**art. 10 c. 16**, che rinvia la pubblicazione dell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni, previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dal 31 luglio al 30 settem-

bre. Questo ritardo è, probabilmente, giustificato da due elementi. Il primo è che il valore “legale” attribuito ad un elenco prima solo statistico giustifica una riflessione ed una accurata revisione degli enti e delle società inserite nello stesso. Il secondo, però, è che – ma qui ci affidiamo ad un “si dice” – Eurostat ha richiesto un approfondimento proprio in merito alle partecipate degli enti locali. Vedremo i primi di ottobre quali saranno i risultati di questa revisione estiva.

In ogni caso è l'**art. 20**, intitolato “**nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità**” è indubbiamente quello che su più punti tocca il tema delle società partecipate, intervenendovi sotto molteplici aspetti.

Anzitutto al c. 2, che tratta dei parametri di virtuosità, viene introdotta una lettera l che prevede come motivo di premialità qualsiasi “**operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente**”.

Tutto ciò era stato presentato come incentivo alla privatizzazione delle società partecipate ma, in verità, si dubita che possa rappresentare lo strumento giusto: difficile immaginare che un comune ceda una azienda partecipata per avere un 6 in più su una pagella.

I veri punti importanti, però, sono altri, ed in particolare 3:

1. l'art. 20, c. 9, che interviene sul computo del tetto del 40% del costo del personale, estendendone il calcolo alle società partecipate;
2. l'art. 20 commi 10 e 11 che configura un ruolo antielusione della Corte dei Conti;
3. l'art. 20 c. 13 che modifica, seppur parzialmente, l'art. 14, c. 32 del DL 78/2010 e che offre spunto per commentare un effetto dell'abrogazione del 23 bis.

Sono questi i 3 temi fondamentali su cui occorre avviare una seria riflessione, anche perché la manovra lascia molti punti poco chiari.

3. Art. 20 c. 9: il calcolo del tetto del personale di “gruppo”

Il **c. 9 dell'art. 20** interviene sul già critico tema del tetto del personale di cui al c. 7 dell'art. 76 del DL 112/2008. Tale norma richiede di limitare l'incidenza delle spese del personale sul totale delle spese correnti nella misura massima del 40%, prevedendo come sanzione per chi superi questo limite il divieto assoluto di ulteriori assunzioni.

Come noto la Corte dei Conti, a Sezioni Riunite, si era già espressa sulle modalità di calcolo del tetto del 40% del costo del lavoro, sottolineando il fatto che il trasferimento del personale alle aziende partecipate non era da considerarsi una “soluzione” elusiva, ma che andava comunque ricompreso nel computo. Aveva per altro già messo in allarme molti comuni italiani “rivoluzionando” il modo di calcolare tale tetto, affermando in verità una cosa semplice ed assolutamente condivisibile: nelle spese del personale rientra tutta la spesa del personale, senza esclusione alcuna.

Questo approccio, ove però fosse stato limitato a computare il costo del singolo ente, creava non poche perplessità, perché si rischiava di penalizzare i comuni con un basso grado di externalizzazione e perfino quelli che, adottando la TIA, non si ritrovavano più in bilancio il costo del servizio di gestione del ciclo rifiuti (oltre 1.100 enti).

Una iniquità che è stata così superata, perché la manovra prevede di modificare il citato testo del DL 112/2008 integrandolo con il paragrafo:

“Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministra-

zione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari”.

Innanzitutto una considerazione positiva: indubbiamente le modifiche al c. 7 dell'art. 76 del DL 112/2008 rappresentano un passo concreto nel senso di una visione consolidata del gruppo ente locale, la cui mancanza ha permesso ad oggi grandi spazi di elusione ed un enorme spreco di risorse pubbliche e che tarda ad arrivare sul piano delle norme di contabilità pubblica.

Nella manovra si riprende quindi questo tema, stabilendo che ai fini del computo si devono calcolare le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica totale o di controllo che abbiano un affidamento diretto o quelle che svolgono funzioni di interesse generale o comunque strumentali.

Il tutto permette anche di evitare la più banale delle elusioni, ovvero quella di spostare il personale dal comune alle società a seconda delle esigenze, vanificando di fatto le norme di finanza pubblica.

Se l'intento della norma è condivisibile mancano però le indicazioni operative per applicarla con certezza, le quali, per altro, già dovevano essere disponibili da tempo, in ragione del dettato del comma 2 bis dell'art. 18 della manovra estiva 2008, ove si prevedeva appunto l'estensione del patto di stabilità interno alle società controllate che godessero di affidamenti diretti e l'estensione dei limiti alle assunzioni alla società in analogia a quanto avviene nell'ente locale controllante (norma, quest'ultima, comunque in vigore, a nostro avviso).

Il tema è quindi importante, mancano però indicazioni che illustrino con chiarezza come si debba applicare la norma in concreto. In assenza di indirizzi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, però, proviamo a riflettere su una ipotesi di applicazione della legge.

La prima questione riguarda quali siano le società da “consolidare”.

Il testo di legge ne individua in sostanza 3 categorie distinte:

1. le società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che siano titolari di **affidamento diretto** di servizi pubblici locali. Da questo punto di vista non sembra rilevare chi abbia fatto l'affidamento ma solo la proprietà. Vi rientrano quindi anche le società partecipate dai comuni che abbiano ricevuto l'affidamento diretto da un ATO o da altri comuni rispetto a quello che deve fare il computo;
2. le società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che svolgono **funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale**. Anche se la fattispecie è rara si intende colpire le società che svolgono attività di servizio pubblico locale privo di rilevanza economica. È il caso della società mista che detiene il comune di Parma per gli asili, ParmaInfanzia S.p.A. Si tratta però di casi limitati, perché di regola tali servizi sono gestiti secondo altre modalità. Non si capisce, per altro, perché utilizzare una definizione indiretta, che rischia di creare confusione;
3. le società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che svolgono **attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica**. Ci sembra di poter dire che in questa categoria rientrano tutte le società strumentali, anche ove non abbiano ottenuto un affidamento diretto (fattispecie per altro non prevista dall'art. 13 della legge Bersani).

In sostanza rientrano nell'area di computo (o di consolidamento che dir si voglia) tutte le società che hanno ricevuto un affidamento diretto, nonché quelle, comunque controllate, che siano di “interesse economico generale” ma prive di rilevanza economica e le società strumentali. Vengono escluse, in sostanza, solo le società quotate e quelle che hanno ricevuto l'affidamento mediante procedura competitiva, mentre, dal tenore letterale del testo, devono

essere ricomprese le società che godono di un affidamento senza gara, anche se effettuato da figure terze, quali ad esempio le ATO.

Il secondo punto da analizzare riguarda il fatto che il legislatore parla di spese e non di costi. Questo da un lato ha il pregio di rendere omogeneo il confronto, dall'altro implica un problema di rielaborazione dei valori che riguardano le società.

Andranno quindi presi in considerazione, non potendo che fare riferimento al conto economico delle società (o al loro conto consolidato, ove queste siano tenute a redigerlo), solo quei costi che hanno una contropartita finanziaria, ad esclusione quindi di ammortamenti, svalutazioni ed accantonamenti a fondi. Per passare da costi a spese, quindi, il conto economico andrà rettificato, depurandolo di quei costi che non hanno contropartita finanziaria.

Si ritiene che, per motivi di semplicità, si possa fare eccezione per l'accantonamento al TFR.

Invero si potrebbe anche scegliere di escludere l'accantonamento per il TFR e di ricorrere all'utilizzo del fondo. La differenza in termini di valore sarebbe probabilmente modesta e comporterebbe una maggiore complessità compilativa e di controllo, perché costringerebbe all'utilizzo delle informazioni di nota integrativa.

Un altro punto da considerare è come calcolare il nuovo rapporto di incidenza delle spese del personale.

In merito va detto, anzitutto, che in linea di principio si devono "sommare" sia le spese correnti della società al denominatore sia quelle del personale al nominatore (con le precisazioni che diremo poi). In caso contrario, ovviamente, si arriverebbe ad un dato che non tiene conto dell'effettivo dispiego di risorse per l'esercizio dei servizi esternalizzati.

Chiarito questo, seguono però alcune questioni su cui interrogarsi.

Anzitutto, visto che la norma non prende in considerazione solo le società interamente partecipate, ma anche quelle semplicemente controllate da enti locali, dobbiamo chiarire in che misura si effettua il consolidamento.

Tale tipo di controllo si badi, ricomprende anche quel controllo che il PCEL 4 (il principio contabile sul bilancio consolidato emanato dall'Osservatorio per la Contabilità e la Finanza degli Enti Locali) definisce come "congiunto", dove cioè al controllo non partecipa un ente soltanto ma più comuni, come nel caso delle società d'ambito.

In proposito, parrebbe incongruo computare una società su cui si esercita il controllo con il 51% per l'intero in capo ad un solo comune (ed a maggior ragione dove il controllo congiunto è realizzato da un comune di piccole dimensioni grazie al suo 2% di partecipazione). Sembra quindi preferibile includere solo una percentuale pari alla quota di capitale detenuta.

Questo, si ripete, è ancora più vero nei casi in cui il controllo pubblico è congiunto e quindi l'azienda non è controllata da un solo comune. E, si noti, la norma non esclude dal computo i comuni di minore dimensione, dove il peso delle società diventerebbe preponderante ove si considerassero per intero quelle di ambito, o ininfluenze se queste venissero escluse.

Un altro problema, prima solo accennato, riguarda le modalità di calcolo delle spese.

Infatti, in un normale consolidato si eliderebbero, per evitare duplicazioni di partite, i costi del comune rispetto ai ricavi della società partecipata. Purtroppo ciò non si può fare in questo caso, perché il tenore della norma induce a ragionare solo sul lato delle spese.

Elidere le spese del comune con quelle delle partecipate svantaggerà inevitabilmente comuni, che si troveranno a conteggiare il margine di profitto delle aziende. Per le società strumentali, che per norma di legge vivono di risorse attribuitegli dal comune è forse più semplice limitarsi ad aggiungere le sole spese di personale al calcolo effettuato dal solo comune senza toccare il denominatore, mentre per le altre società occorre individuare le risorse loro attribuite con contratto di servizio o altro titolo, ovviamente in coerenza con quanto comunque viene calcolato prodotto per la relazione dei revisori alla Corte dei Conti (le c.d. linee guida della Corte

dei Conti già prevedono la produzione di questa informazione, secondo modalità che ci paiono qui riproponibili).

Vanno, in coerenza di ciò, ignorate in questo lavoro di “pulizia del denominatore”, soltanto quelle spese che nascono da mera tariffazione, anche se erogate da società partecipate, come le bollette dell’acqua, quelle della TIA, ecc.

Come si vede le complicazioni sono molte e le soluzioni proposte richiederebbero la conferma di un apposito decreto del Mef o almeno di una circolare esplicativa.

Ci domandiamo, ancora, se le nuove e rigorose letture del tetto di incidenza di spesa del personale non consiglino un rialzo, almeno temporaneo, del livello del limite del 40%, in ragione del quale ed in base ad un dato di consuntivo, viene irrogata la dura sanzione del blocco totale delle assunzioni.

Un’altra questione che viene sollecitata dall’inserimento nel tetto del personale delle spese delle società è proprio la governance delle partecipate. Con l’introduzione del c. 9 dell’art. 20, infatti, il controllo delle aziende diventa quanto mai essenziale. In una simulazione fatta per un capoluogo di provincia, infatti, il peso delle società controllate è ormai di circa il 50% del totale. Ciò significa che, senza monitorare la spesa complessiva, è anche il comune a rischiare di cadere dentro questa sanzione.

Diventa quindi un tema di manovrabilità politica quello di estendere il controllo alle aziende, ponendo fine ad una anarchia gestionale che purtroppo spesso riguarda anche le gestioni formalmente in-house.

4. Art. 20 c. 10 e 11: le norme anti-elusione del Patto di Stabilità Interno

I commi di cui ora si tratta possono rappresentare la strada per fronteggiare il problema delle elusioni, fenomeno grazie al quale molte delle manovre di contenimento della spesa sono state di fatto ignorate, producendo per di più costi aggiuntivi e portando i più “furbi” a generare profondi squilibri di bilancio.

Si è andata diffondendo, soprattutto nel centro-nord del paese, una sub-cultura amministrativa, che ha trovato la sua massima espressione nel ricorso a società (ma anche istituzioni, associazioni, fondazioni e tutto quello che si riusciva ad immaginare con superficialità e disinvoltura) utili spesso solo all’elusione, dove si porta personale e indebitamento, salvo che poi il tutto lo paga comunque il comune a costi esorbitanti.

A questa deriva si sono opposte soltanto le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti - alle quali spetta il compito di verificare l’effettivo rispetto del Patto di Stabilità Interno - e che con le loro pronunce specifiche hanno attuato una azione di contrasto crescente nei confronti di tali fenomeni, ma ad oggi pur sempre insufficiente.

Per questo il legislatore ha deciso di intervenire con l’introduzione di due commi molto “pesanti”, almeno sulla carta, ma che presentano non poche lacune e lasciano quindi dubbiosi sul loro effettivo dispiegarsi.

I commi vanno ad integrare il testo dell’articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, così come segue:

“111-bis. I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli (Le disposizioni di cui al comma 10, si applicano ai contratti di servizio e agli atti posti in essere dopo l’entrata in vigore del presente decreto).

111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo

di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali”.

La volontà e lo spirito della legge è assolutamente chiaro. Si vuole appunto attivare una lotta di contrasto alle elusioni, che oggi sono rimaste sostanzialmente impunte anche quando del tutto evidenti, sanzionandole pesantemente ed indirizzando contro di esse l'operato della Corte dei Conti.

La norma si dispiega in due direzioni. La prima, quella del c. 111 bis, prevede perfino, a partire dall'entrata in vigore del decreto, la nullità per gli atti elusivi che hanno la natura di contratti di servizio e degli altri atti che siano comunque di rilevanza esterna.

Il punto su cui ci si interroga, però, è capire a chi debba spettare la dichiarazione di nullità dei contratti di servizio stipulati a fini elusivi.

La risposta ci pare si possa ritrovare soltanto nel comma successivo, che affida l'accertamento delle elusioni del PSI alla Sezione Giurisdizionale (e non a quella di Controllo, come sarebbe stato invece per certi versi plausibile).

Resta però aperto un altro problema, ovvero chi debba adire alla Sezione Giurisdizionale.

In assenza di norma specifica (che per altro sarebbe stata quanto mai opportuna) si ritiene che il dettato della norma non possa giustificare un cambiamento radicale delle procedure, e che debba quindi essere una questione affidata alla Procura della Corte dei Conti, che ovviamente si potrà avvalere delle pronunce, comunque pubbliche, delle Sezioni Regionali di Controllo.

Si noti, ancora, che il c. 113 ter tratta una materia potenzialmente assai più estesa di quella intravista nel comma precedente. Il c. 113 bis, infatti:

- riguarda uno specifico periodo di riferimento temporale (dall'entrata in vigore del decreto);
- si riferisce solo ad atti che mettono in relazione l'ente locale con enti terzi (contratti di servizio ed altri atti), per i quali la nullità ha effetti giuridici ed economici rilevantissimi.

Il c. 113 ter, al contrario, ha una valenza assai più estesa. E questo:

- sul piano degli atti che vengono presi in considerazione. Sono qui prese in considerazione elusioni che nascono dal semplice “errore contabile”, quale quello originato dall'inserire una spesa nelle partite di giro o dal “riadattamento” della base di riferimento del PSI e non solo da elusioni come quelle individuate nel nuovo comma 113 bis;
- sul piano degli effetti, perché, anche se questo andrà valutato ai sensi dei principi generali del diritto, qui non si sanzionano solo atti che nascono dopo il decreto ma anche quelli realizzati in precedenza. Una strada ammissibile, forse, alla luce del fatto che tali atti rappresentavano già prima una violazione dell'ordinamento, mentre ne viene modificata solo la sanzione, oggi definita in analogia con quella del divieto di finanziare spesa corrente con debito.

Una definizione del percorso tra Sezione di Controllo a Procura e quindi a Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti sul piano legislativo sarebbe stata opportuna, per dare chiarezza ed immediata applicazione ad un cambiamento importante sul piano normativo.

Non si dubita, però, che in assenza di norme esplicite sarà la Corte stessa a chiarire la questione.

E, si auspica, ciò verrà fatto mantenendo quel ruolo collaborativo che da sempre garantiscono le Sezioni Regionali di Controllo e che ormai rappresentano un punto di riferimento importante per i nostri enti locali.

5. Art. 20 c. 13: la norma “taglia società” viene rivista. Soprattutto dal referendum.

Il comma 13 dell’articolo 20 recita: “all’articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, l’ultimo periodo è soppresso”.

Si ricorderà che la norma in questione vieta da subito la costituzione di nuove società da parte dei comuni fino ai 30 mila abitanti (e ne ammette una soltanto per quelli dai 30 ai 50 mila abitanti), a meno che questi non riescano a costituire una società a cui partecipino comuni che messi insieme non superino la soglia di popolazione prevista e nelle quali le quote siano o paritetiche o proporzionali agli abitanti (per evitare, quindi, l’escamotage di costituire società al 99% di un ente soltanto) e ne prevede la cessione o messa in liquidazione per quelle che non rientrano in questa casistica.

Oggi viene ad essere abrogato il paragrafo seguente: “Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, 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”.

Questo, in verità, era stato inserito per iniziativa parlamentare e non aveva mai trovato applicazione. Ancora, se i suoi intenti erano di attenuare la portata del comma, era ormai diventato superfluo perché una successiva integrazione del c. 32 aveva poi realizzato, certo con maggiore efficacia, gli effetti dilatori che si intendevano raggiungere con questo paragrafo, evitando l’obbligo di messa in liquidazione delle società esistenti almeno fino al 2013 (salvo cioè future nuove proroghe).

Oggi, infatti, il c. 32 costringe i comuni che rientrano nei limiti del c. 14 dell’art. 32 del DL 78/2010 a chiudere le partecipate solo a partire dal 31 dicembre 2013, ed in particolare colpisce solo le società che alla data del 31 dicembre 2013 non siano collocate con continuità nell’area dell’utile, e quindi a condizione che:

- abbiano avuto utili negli ultimi 3 bilanci;
- e, soprattutto, che non sia mai stato ridotto il capitale (anche se poi ricostituito) “negli esercizi precedenti”.

I problemi di campo di applicazione del c. 32 non nascono perciò dalla manovra finanziaria ma, in modo probabilmente inatteso, dal referendum che ha abrogato il 23 bis della manovra estiva del 2008.

Gli effetti del referendum, infatti, non vanno tutti nella direzione di dare mano libera ai comuni e nel senso di un moltiplicarsi delle società partecipate. Anzi, l’abrogazione della norma rischia di costringere più di un comune alla messa in liquidazione delle sue controllate e comporta il divieto di aprirne di nuove, anche se operanti nell’ambito dei servizi pubblici locali.

In sostanza, il venire meno dell’art. 23 bis ha l’effetto di ampliare la portata dell’art. 14, c. 32 del DL 78/2010, che vieta ai comuni sotto i 30 mila abitanti di costituire nuove società (e ne ammette una per i comuni da 30 a 50 mila abitanti).

Fino ad oggi l’orientamento generale era però stato quello di ritenere che i servizi a rilevanza economica non rientrassero in questa previsione di legge, perché soggetti ad una disciplina speciale (Sezione Puglia, Del. 56/PAR/2010) che in alcuni casi obbligava alla loro istituzione (Sezione Lombardia, Del. Lombardia/861/2010/par).

Pertanto, vittime sacrificali di questa norma sembravano soltanto le società strumentali previste dall’art. 14 del decreto Bersani, in quanto frutto di una scelta dell’ente locale.

Venute oggi meno le “forme obbligatorie di gestione” previste dall’art. 23 bis, è però possibile la gestione in economia e, con essa, diventa applicabile il vincolo previsto dal DL 78/2010.

Si preannunciano perciò temporali in arrivo per quelle società di servizi pubblici che non godono di una disciplina speciale (come accade invece per acqua, rifiuti, gas, trasporto pubblico, ecc.).

Quale effetto indotto, forse, avremo la crescita dimensionale di alcune società altrimenti a rischio chiusura, evitabile solo se i piccoli comuni si coalizzano tra loro.

Accanto a tale risultato se ne avrà probabilmente un secondo, quello cioè di stimolare la sempre fervida immaginazione di chi vuole eludere la norma.

Avvisiamo subito che la strada della trasformazione eterogenea in aziende speciali è ad oggi preclusa per legge. Infatti, resta a tutti gli effetti in vigore il c. 8 dell'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 (l. 448/2001) che istituisce l'obbligo di gestire i servizi pubblici esternalizzati, di cui al c. 1 dell'art. 113 del Tuel (anch'esso sopravvissuto alla mannaia del 23 bis), solo nella forma di società di capitali, obbligando alla trasformazione delle aziende speciali ancora esistenti.

Se però il legislatore vuole davvero ridurre il numero di società degli enti locali, dovrà occuparsi anche di rendere le loro liquidazioni concretamente possibili. È necessario introdurre delle agevolazioni fiscali sui trasferimenti degli immobili (curiosamente previste per il conferimento dei beni da ente a società ma non nel viceversa) e, soprattutto, pensare ad una qualche forma di neutralizzazione degli effetti di tali operazioni ai fini del patto almeno per quanto riguarda l'indebitamento ed il personale.

Solo così avremo l'effetto di una concreta riduzione delle società in essere. Altrimenti davvero assisteremo a costose e spericolate elusioni, che rischiano di diventare ancora più ardite alla luce delle previste modifiche che la manovra in via di approvazione prevede di fare al c. 7, dell'art. 76 del DL 112/2008 in materia di computo del tetto alle spese di personale negli enti locali e nonostante le per ora non chiare norme antielusione previste.