

I SESSIONE

SERVIZI DI INTERESSE GENERALE A RILEVANZA ECONOMICA E CORRETTA GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Spunti di riflessione sull'individuazione dei parametri della “correttezza della gestione”, con brevi cenni alle partecipazioni societarie pubbliche e ai servizi di interesse generale a rilevanza economica.

La necessità che la gestione delle pubbliche finanze sia condotta con “correttezza” costituisce un'esigenza di tale palmare evidenza da apparire come non abbisognevole, quale principio generale, di alcun'altra specificazione, se non dell'individuazione “meccanica” delle regole da seguire (da parte dell'operatore) e da utilizzare per la valutazione di coerenza giuscontabile (da parte del soggetto chiamato a verificare tale correttezza).

Tuttavia, nel concetto di “gestione” confluiscono tali e tanti aspetti, così variamente disciplinati e in tale costante evoluzione, da rendere oltremodo arduo pervenire all'individuazione certa e stabile dei parametri ai quali commisurare le singole fattispecie per esprimere una valutazione di effettiva “correttezza”, e, dunque, di coerenza delle gestioni con il quadro normativo e con i principi contabili di riferimento.

Tale difficoltà è ben conosciuta dagli operatori (amministratori, dirigenti, funzionari, ecc.) e dai soggetti chiamati, a vario titolo, alla verifica della correttezza gestionale (organi di controllo interni ed esterni, magistratura ordinaria, contabile, amministrativa, ecc.), ed è vieppiù accentuata dalla coesistenza di regole strettamente giuridiche con altre di contenuto prettamente finanziario e contabile che non sempre si amalgamano perfettamente, dando vita ad interpretazioni talora differenti (se non contraddittorie), nonché all'emanazione di normative secondarie, spesso corredate da regole tecniche complesse e a loro volta foriere di incertezze applicative. Già da tempo, invero, si è significativamente individuato, al riguardo, un rischio di “*overdose da principi contabili*” (cfr.

Paolo Ricci, *Principi contabili per gli Enti Locali e Principi Ipsas: un confronto impossibile*, in *La Finanza Locale*, n. 9, Maggioli Editore, Rimini, 2005); ferme restando, peraltro, le problematiche di un corretto inquadramento di detti principi nell'ambito della gerarchia delle fonti nazionali e comunitarie.

Un percorso diretto all'individuazione degli strumenti esegetici, sistematici e pratici in base ai quali poter delineare univocamente il concetto di "correttezza della gestione" appare, dunque, oltremodo complesso, ma qualche tentativo in tal senso certamente può fornire elementi utili, se condotto con spirito di ricerca e di approfondimento scevro da preconcetti e da preclusioni dogmatiche

Peraltro, nessuna pretesa di completezza può ispirare queste brevi riflessioni, con le quali si vuole solamente evidenziare quanto sia utile ed essenziale, ai fini dell'individuazione di un corretto "modello" gestionale, qualsiasi iniziativa diretta a semplificare ed uniformare l'attività di interpretazione delle "regole" della correttezza della gestione in ambito pubblico, ferma restando l'esigenza – avvertita da tempo – dell'**avvio e del completamento di un mirato ed illuminato percorso giuridico-normativo, teso a rendere chiaro, univoco e coerente l'ordinamento vigente in subiecta materia**, a vantaggio non solo degli operatori e degli interpreti, ma dell'intera comunità amministrata.

Per altro verso, una contabilità pubblica documentata da principi e da bilanci omogenei, confrontabili ed aggregabili, oltre a giovare all'opera di individuazione di riferimenti univoci e pratici, costituisce un'esigenza anche di tipo informativo, diretta a consentire un concreto coordinamento della finanza pubblica nonché una più agevole verifica del rispetto delle regole comunitarie e dei principi dell'ordinamento interno, quali vigenti e cogenti (cfr. ad es., anche in tema di armonizzazione dei sistemi contabili, l'art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, l'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ecc., e tutta la normativa conseguente nei vari settori della contabilità pubblica).

La c.d. armonizzazione contabile costituisce, dunque, un essenziale fattore di completamento del percorso di chiarificazione normativa, e giova, in via generale, a delineare in concreto, complessivamente e per singola voce contabile, il concetto di correttezza della gestione.

Non è questa la sede per tentare un approfondimento tematico specifico, ma può essere interessante notare come per le amministrazioni pubbliche territoriali ed i loro enti strumentali il vigente d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, attuativo anche dei principi dettati dalle predette disposizioni normative, abbia delineato un quadro normativo assistito da una serie di principi generali e di postulati di rango primario, di assoluto interesse ai fini innanzi rappresentati, tra i quali, come meglio si vedrà in seguito, quello, emblematico, di prevalenza della sostanza sulla forma.

Proprio in base al percorso intrapreso dal legislatore, dunque, si può affermare, sotto un profilo generale, che appare utile e consentita dall'ordinamento un'**interpretazione non squisitamente formalistica dei fatti di gestione e delle regole strettamente giuridiche della contabilità pubblica**, al fine di pervenire ad una declinazione del concetto di correttezza gestionale di tipo sostanziale, che colga l'essenza delle finalità perseguite nel dettare le prescrizioni e le regole di tale "correttezza" a livello costituzionale, ordinario, comunitario, ecc. e aiuti l'operatore ad evitare quella condizione di incertezza che costituisce un deleterio ostacolo per lo stesso svolgimento dell'azione amministrativo-contabile, oltre che una "insidia" ai fini dell'insorgenza di profili di responsabilità di tipo amministrativo e contabile.

A tal riguardo giova considerare che nella materia della redazione dei bilanci, in sede civilistica sono stati più volte recepiti principi sostanzialistici, come dimostrano, ad esempio, le recenti novità introdotte dal d. lgs. 18 agosto 2015, n. 139, con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea 2013/34/UE "*relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa alla disciplina del bilancio di esercizio e di quello consolidato per le società di capitali e gli altri soggetti individuati dalla legge*".

Una novità introdotta dal predetto testo normativo, riguardante i bilanci degli esercizi iniziati dal 1° gennaio 2016 è stata, ad esempio, l'introduzione, nell'art 2423-bis del codice civile (Principi di redazione del bilancio), del numero 1-bis, per il quale : *“la rilevazione e la presentazione delle voci è effettuata tenendo conto della sostanza dell'operazione o del contratto”*.

Tale principio indica come in bilancio viene data maggiore attenzione alla realtà economica dell'operazione piuttosto che a suoi aspetti formali, e si sottolinea come quest'attenzione deve esistere fin dal momento della rilevazione in bilancio della voce.

Non è un caso, dunque, che tra i principi generali e postulati delineati, in materia di contabilità pubblica, dal vigente e già menzionato d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 all'allegato n. 1 (previsto dall'art. 3, comma 1, di detto d. lgs.), vi sia quello, rubricato al n. 18 come *“Principio della prevalenza della sostanza sulla forma”*, per il quale : *Se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale”*.

La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta, pertanto, l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio. Tale criterio sostanzialistico, dunque, per le implicazioni che ne derivano, può verosimilmente costituire una delle chiavi di decrittazione del concetto di “correttezza della gestione”, nel senso che qui si vuole attribuire alla ricerca di possibili quanto auspicabili univocità interpretative, anche e, forse, soprattutto, in caso di conflitti normativi, nella materia della contabilità pubblica.

Sotto un diverso profilo, può anche rilevarsi come l'attenzione del legislatore verso le difficoltà che possono manifestarsi in sede di interpretazione delle “regole” della contabilità pubblica (e, dunque, nella individuazione del modello ottimale di sana gestione) ha trovato peraltro già da tempo una

significativa esplicazione in sede di introduzione della **funzione consultiva demandata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131**, per il quale : *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Connessa a tale funzione, e da leggere, in questa sede, come affinamento dell'ausilio consultivo territoriale, è la **nomofilachia demandata alle Sezioni riunite in sede di controllo e alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti**. La funzione di nomofilachia, infatti, già intestata alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, è stata riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, quale convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale prevede che *“In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo”*. Tale tensione verso l'uniformità interpretativa costituisce, dunque, un ulteriore ausilio per gli operatori e per gli interpreti che siano alla ricerca delle coordinate della correttezza gestionale, e che intendano poter riporre affidamento nella soluzione univoca di contrasti interpretativi, non altrimenti risolti. In tal senso, le pronunce delle predette Sezioni centrali della Corte dei conti costituiscono un concreto e aggiornato parametro di riferimento per

l'individuazione delle predette regole, anche quale composizione di antinomie rilevate dalle Sezioni territoriali o dallo stesso Presidente della Corte dei conti, e sottoposte ai detti consessi centrali a fini nomofilattici.

Ma, probabilmente, un indice ancor più significativo dell'attenzione rivolta dal legislatore verso le difficoltà che gli operatori possono incontrare in sede di interpretazione e di applicazione delle "regole di correttezza" di cui si discute, è il raccordo tra funzione consultiva e azione di responsabilità innanzi alla Corte dei conti sotto il profilo della insussistenza di colpa grave e della non perseguibilità previste dall'**art. 69, comma 2, del d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante l'approvazione del Codice di giustizia contabile (di seguito : c.g.c.)**, per il quale : *"Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi"*.

Come si desume dal contesto della predetta disposizione, vi è un *range* di praticabilità dell'attività gestionale, la quale - pur se, in ipotesi, non "corretta" nel senso squisitamente contabilistico del termine - nel caso in cui risulti uniformata alla giurisprudenza consultiva della Corte dei conti, comunque non genera ipotesi di responsabilità perseguibile in sede giurisdizionale innanzi alla Corte stessa, per difetto dell'elemento soggettivo della gravità della colpa in capo ai soggetti che abbiano riposto affidamento nelle soluzioni e nelle interpretazioni rinvenibili nei pareri emessi dalla magistratura contabile in sede consultiva. Resta, ovviamente, da considerare, il margine di criticità gestionale che va comunque evidenziato nella sede delle verifiche demandate alle Sezioni regionali di controllo, in ordine al *"...perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni..."* (art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e norme collegate).

L'incidenza del predetto quadro normativo dovrà, dunque, essere valutata in sede applicativa, per verificare se, proprio in punto di definizione della correttezza della gestione, possano semplificarsi e

diffondersi i percorsi interpretativi più lineari, ovvero possano prodursi antinomie tra valutazioni di più Organi della Corte dei conti, con conseguenti ripercussioni sul livello di “certezza dell’affidamento” che dovrebbe essere garantito (anche) dalle qualificate attività della magistratura contabile svolte nelle sue tradizionali estrinsecazioni.

Va ricordato, incidentalmente, come una norma esonerativa di responsabilità (sotto il profilo della non configurabilità della colpa grave) già vigeva nell’ordinamento, ma con mero riferimento a funzioni di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Trattasi dell’**art. 17, comma 30-quater, del decreto legge 1 luglio 2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), modificato dall’art. 1, comma 1, del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141)**, secondo cui : *“in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo”*.

Tali prescrizioni normative risultano, peraltro, bilanciate da un espresso onere di segnalazione alle procure regionali, previsto nei confronti dei magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo, relativo a quei fatti *“dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell’esercizio delle loro funzioni”* (art. 52, comma 4, c.g.c.).

Detto ciò, e passando ad una trattazione più specificamente rivolta all’oggetto della presente sessione di lavori, va peraltro osservato che un segmento normativo particolarmente denso di prescrizioni “in evoluzione”, collocato al centro dell’attenzione degli operatori e delle comunità locali per le notevoli implicazioni finanziarie e per la conseguente necessità di individuare al riguardo regole giuscontabili certe, coerenti e cogenti, è quello relativo alla disciplina delle partecipazioni societarie in ambito pubblico.

Il percorso normativo attuato al riguardo si è, al momento, concluso con l’emanazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (adottato in applicazione dell’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni

pubbliche), approvativo del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, con il quale si è inteso concretizzare proprio quell’esigenza di accorpamento di regole e di prescrizioni diretto a rendere più comprensibile e coerente il *corpus* normativo che disciplina aspetti fondamentali dell’attività delle pubbliche amministrazioni, con ricadute immediate e imponenti sulle pubbliche finanze, e ciò anche intendendosi delineare con sistematicità e organicamente le regole della “corretta gestione” della partecipazione societaria pubblica.

La disciplina delle partecipazioni societarie pubbliche è estremamente articolata e diffusa, e non è certo questa la sede per affrontare le problematiche e le criticità che si sono stratificate nel tempo al riguardo e che si profilano *de iure condendo* (basti considerare, a tal riguardo, la disciplina correttiva predisposta successivamente al deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 25 novembre 2016).

Ciò che invece può essere qui utile ricordare, è che proprio il legislatore ha preso atto della necessità di attivarsi in favore della certezza e della univocità delle regole e dei principi vigenti *in subiecta materia*, laddove ha previsto l’emanazione di un decreto legislativo non solo “*per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*”, ma anche nella materia dei “*servizi pubblici locali di interesse economico generale*”, da adottare sulla base degli articoli 16, 18 e 19 della predetta legge.

L’iniziativa in questione fa parte di un vasto progetto di riforma, che comprende, oltre ad interventi legislativi nei predetti settori, anche in quello del “*lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa*”.

Per tutti i predetti interventi, sono previsti i seguenti principi e criteri direttivi generali indicati nello stesso articolo 16, al comma 2 (enfasi aggiunta):

a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il **coordinamento** delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;

- b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la **coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa** e per **adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo**;
- c) **risoluzione delle antinomie** in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- e) aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, **anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa**.

In particolare, poi, l'art. 18 del predetto d. lgs. n. 124 del 2015, valorizza, tra l'altro, ai fini del riordino delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, il fine prioritario di assicurare la **chiarezza della disciplina e la semplificazione normativa**, nel rispetto di svariati principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui al precedente art. 16, e tra i quali possono essere sottolineati, ai fini dei presenti spunti di riflessione, i seguenti (enfasi aggiunta) :

- **precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate** (lett.c);
- definizione, al fine di assicurare la tutela degli interessi pubblici, **la corretta gestione delle risorse** e la salvaguardia dell'immagine del socio pubblico, dei requisiti e della garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, anche al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari (lett. d);
- promozione della trasparenza e dell'efficienza **attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza**, nonché la loro pubblicità e accessibilità (lett. f);

- **eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo** (lett. h);

Con riferimento alle società partecipate dagli enti locali, e, in particolare, per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, il predetto art. 18 elenca una serie di criteri e di principi generali, tra i quali possono qui rilevare :

- **promozione della trasparenza mediante pubblicazione, nel sito internet degli enti locali e delle società partecipate interessati, dei dati economico-patrimoniali e di indicatori di efficienza, sulla base di modelli generali che consentano il confronto, anche ai fini del rafforzamento e della semplificazione dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche partecipanti e delle società partecipate** (n. 4);
- **revisione, ai fini del rafforzamento del sistema dei controlli interni previsti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, degli obblighi di trasparenza e di rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci, attraverso specifici flussi informativi che rendano analizzabili e confrontabili i dati economici e industriali del servizio, gli obblighi di servizio pubblico imposti e gli standard di qualità, per ciascun servizio o attività svolta dalle società medesime nell'esecuzione dei compiti affidati, anche attraverso l'adozione e la predisposizione di appositi schemi di contabilità separata** (n. 7).

Come si vede, lo sforzo per poter pervenire ad una individuazione del paradigma della “correttezza gestionale” è stato certamente intenso e multifattoriale in questa fase di grandi riforme e di complesse sistemazioni organiche, ma la storia del relativo quadro ordinamentale non è certo lineare, avendo subito modificazioni, correzioni e sindacati di costituzionalità che hanno tracciato un percorso tortuoso, all’interno del quale non sempre è stato agevole individuare regole certe, univoche e stabili.

Peraltro, in ambito comunitario, l'integrazione dei servizi di interesse economico generale è andata di pari passo con le attività poste in essere, dalle Istituzioni europee, al fine del raggiungimento di alcuni obiettivi fondanti dell'Unione, quali la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, nonché la progressiva liberalizzazione di settori, aventi interesse economico generale, che tradizionalmente sono restati sottratti alle logiche di mercato e alle disposizioni in materia di concorrenza.

E' quindi emersa la volontà di aprire la gestione di specifici settori alla concorrenza tra più operatori, facendo venir meno, in tal modo, la riserva originaria di attività nei confronti del soggetto pubblico.

Nello stesso tempo, le direttive emanate, contestualmente, hanno attribuito, alle autorità nazionali di regolazione, il potere di determinare gli standard minimi relativi ai servizi, di provvedere alla fissazione delle tariffe, di definire i sistemi di autorizzazione o di concessione, di predisporre i contratti di servizio con la individuazione degli obblighi a contrarre a carico dei gestori, delle carte di servizi, etc.

A fronte di questo quadro sovranazionale, si è articolato, nel nostro ordinamento, un percorso normativo che intendeva e intende armonizzare la disciplina interna con i principi comunitari, e che si è sviluppato lungo varie direttrici, fino a confluire nel già menzionato "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", approvato con il d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, con il quale si è cercato di ricostruire un sistematico *corpus* normativo volto ad individuare regole generali che le amministrazioni pubbliche e, tra queste, gli enti territoriali, devono osservare nella costituzione, nel mantenimento e nella gestione delle società partecipate.

In questa strutturazione, viva è, dunque, l'esigenza di focalizzare parametri di "correttezza gestionale", meglio se generali e "di principio", che possano valere quale riferimento e limite per gli operatori e per gli organi di verifica e di controllo.

Tale discorso assume una connotazione di assoluto rilievo laddove si consideri che le società a partecipazione pubblica in sede locale espletano servizi che, a prescindere dalla sussistenza o meno

della c.d. rilevanza economica, devono essere oggetto di un efficace sistema di *corporate governance* che, tenendo nella debita considerazione le peculiarità del contesto territoriale di riferimento, debba comunque essere connotato dai presidi imprescindibili, di natura generale, **dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia** (vedasi, ad es., Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenza n. 48 del 5 aprile 2017).

Pertanto, l'ente, prima di assumere qualsivoglia decisione in ordine alla costituzione o al mantenimento di una partecipazione, deve necessariamente effettuare una **congrua valutazione di efficacia e di economicità**.

Tale analisi ha una evidente natura prodromica ed è il naturale corollario del **principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione**. Tale principio assume viepiù rilevanza alla luce dell'**obbligo del pareggio di bilancio** posto, in capo a tutte le pubbliche amministrazioni, dagli artt. 81, 97 e 119 Costituzione, così come novellati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Peraltro, nello specifico concetto del “servizio a rilevanza economica” va a confluire la nozione di “imprenditore”, così come dettato dall'art. 2082 del codice civile, con la conseguenza che nella nozione di tali servizi, la caratteristica della “economicità” debba essere intesa come addizionale rispetto allo scopo produttivo dell'attività.

Ne deriva, pertanto, che ciò che connota, in via autonoma, una attività come economica, non è solo il fine produttivo cui essa è indirizzata ma anche, soprattutto, il modo con cui essa è esercitata. Soccorrono, al riguardo, i principi economico – aziendalistici in base ai quali un'attività produttiva può considerarsi esercitata in modo economico quando essa riesce a remunerare i fattori produttivi impiegati. Ossia quando essa assicura, nel medio-lungo periodo, almeno **la copertura dei costi con i ricavi**, da considerare, dunque, un parametro di sana gestione in *subiecta materia*.

Ma se si pone attenzione al contenuto dell'art. 18 del surrichiamato “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”, approvato con il d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, si rilevano, con immediatezza, una serie di criteri “semplificativi” e “descrittivi”, finalizzati ad un efficace e stabile

riordino della disciplina delle partecipazioni societarie in possesso delle pubbliche amministrazioni. In particolare, viene posto l'obbligo di distinzione tra tipi di società in base alla natura dell'attività svolta, vengono individuati i criteri di efficienza, efficacia ed economicità quali capisaldi per la costituzione di nuovi organismi societari o il mantenimento delle partecipazioni già esistenti, vengono razionalizzati i criteri per gli acquisti ed il reclutamento del personale, da effettuarsi nell'ottica di una valutazione oggettiva dei risultati ottenuti nonché della trasparenza nella pubblicità delle performances ottenute, viene prevista la possibilità, per le società con bilanci in disavanzo, di piani di rientro finanziari, ecc. Infine, detta norma prevede una serie di "regole" ispirate ai medesimi criteri dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità, dettate specificamente per le società partecipate degli enti locali, comprese quelle che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale. In particolare, al riguardo, viene individuato un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio propedeutiche alla liquidazione della società, viene previsto il rafforzamento degli standard quali-quantitativi volti ad evitare gli effetti distorsivi sulla concorrenza, si prevede un sostanziale assetto di *due diligence* tra società partecipate e soggetti partecipanti, anche con introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi dettati in materia, ecc.

Ove a ciò si aggiungano ulteriori norme specifiche di settore (es.: artt. 147, 147-*quater*, commi 2 e 3 in particolare, e 147-*quinquies*, comma 3 in particolare, del d. lgs. n° 267 del 2000, che pongono in capo all'ente l'obbligo di predisporre un sistema di controlli sulle società partecipate dallo stesso ente locale, con onere di individuare gli obiettivi gestionali e l'art. 1, comma 553, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il quale impone che la gestione dei servizi pubblici e strumentali avvenga secondo **criteri di economicità e di efficienza**, e introduce il concetto dei "**parametri standard dei costi e dei rendimenti**" costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n.196", con relativo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2016), appare con chiarezza come risulti delineato un

interessante insieme di regole generali dalle quali poter trarre indicazioni utili per identificare il modello di sana e corretta gestione.

Se il percorso ermeneutico viene poi completato con indicazioni giurisprudenziali attente ed univoche, allora quell'esigenza di cui ho parlato, relativa alla necessità che sia possibile individuare con chiarezza e con semplicità, nel tessuto normativo, le regole-base della correttezza gestionale, potrà avere qualche possibilità di realizzazione, con vantaggio dell'intero assetto finanziario e di tutti coloro che operano, con passione e con buona fede, per il conseguimento delle finalità e la realizzazione dei principi nazionali e comunitari posti a base dell'attività finanziaria pubblica, a vantaggio dell'intera comunità amministrata.

Silvano Di Salvo

Presidente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti Lombardia

Pubblicato il 12 maggio 2017