amministrativamente
Numero 9 – Settembre 2010

Società pubbliche e manovra finanziaria (d.l. n. 78/2010)

di MANUELA VERONELLI

La recente manovra finanziaria (d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010) ha introdotto una serie di misure restrittive nei confronti delle società e degli enti partecipati dallo Stato e dagli altri enti territoriali.

In primo luogo, si evidenzia la norma che impone divieti di costituzione, obblighi di messa in liquidazione e cessione di società di ai piccoli e medi comuni (art. 14, co. 32). In base a tale normativa, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non potranno più costituire società ed entro il 31 dicembre 2011 dovranno mettere in liquidazione le società già costituite, ovvero cederne le partecipazioni. I comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti, invece, potranno detenere la partecipazione di una sola società e sempre entro il 31 dicembre 2011 dovranno mettere in liquidazione le altre società già costituite.

La norma appare poco ragionevole, soprattutto laddove non individua criteri nella "selezione" delle aziende da liquidare o cedere nel breve periodo. A questo proposito, si rammenta che lo stesso D.P.R. n. 902 del 1986, in tema di aziende speciali, prescriveva che la costituzione di aziende speciali dovesse avvenire solo previa valutazione dei seguenti fattori di natura tecnica ed economico-finanziaria coordinati e sviluppati in un apposito progetto, quali ad esempio la previsione dei costi e dei ricavi d'esercizio per almeno un triennio ed il conseguente attendibile risultato economico. Di conseguenza, risulta assai difficile comprendere come, circa trenta anni dopo, il legislatore non si sia attenuto allo stesso ragionevole principio ispiratore.

La disposizione, tuttavia, prevede una deroga per quanto concerne le società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti. Anche in questo caso, specularmente, rimane qualche dubbio sulla circostanza che enti pluripartecipati, eventualmente mal gestiti, debbano rimanere vita a dispetto di quelli, magari gestiti in maniera più virtuosa, dei piccoli comuni.

Si segnala, poi, l'estensione dell'applicazione di alcune misure del Patto di stabilità, in particolare che riguardano la riduzione dei componenti degli organi collegiali (art. 6, co. 5), la soppressione dei compensi e delle indennità a favore dei componenti dei consigli di amministrazione (ma anche dei collegi dei revisori) (art. 6, co. 2, 6), oltre all'applicazione di tutte le misure destinate a bloccare le politiche assunzionali da parte degli enti pubblici (art. 14, co. 7, 8 e 9).

Per la verità si tratta di norme che ricalcano spesso disposizioni già introdotte a partire dalla Finanziaria 2007, in ossequio all'esigenza di rispettare i precisi limiti imposti a livello comunitario. Tuttavia, il legislatore, con il dl. n. 78 del 2010, ha precisato i diversi ambiti di applicazione soggettiva delle normative in questione, estendendone la portata, e allargato le maglie di incidenza agli enti che, a diverso titolo, gestiscono servizi pubblici o servizi strumentali.

Per quanto concerne la riduzione dei componenti degli organi collegiali, di amministrazione e di controllo, ad esempio, la norma ha disposto la riduzione, rispettivamente, a cinque e tre, dei suddetti componenti. Tale vincolo si applica per tutti gli "*gli enti pubblici, anche non economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato*". In tal modo, il legislatore ha ampliato il novero dei soggetti obbligati ad applicare tale normativa e sembrerebbe essere stato superato anche il riferimento all'importo di capitale delle società, pari o superiore a 2 milioni di euro, escluse quelle a capitale misto, indicato dal Dpcm 26 giugno 2007 e si attuerebbe, dunque, una applicazione generalizzata della norma con riferimento anche alle aziende speciali, istituzioni e fondazioni, siano esse statali, regionali o locali.

In merito alla soppressione dei compensi per la partecipazione agli organi di amministrazione delle società, la norma, invece, stabilisce che "*La partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera*". Il legislatore ha peraltro accompagnato tale previsione ad una sanzione, considerato che la violazione di tale norma comporterà una responsabilità erariale e la nullità degli atti adottati,

anche se sul punto molti rimangono gli interrogativi: in particolare, per quanto concerne l'ambito di applicazione soggettiva della responsabilità erariale, ci si domanda chi, nell'ambito di tali enti, sarà ritenuto responsabile, e quale sarà il giudice, amministrativo o ordinario, competente a dichiarare la nullità dei relativi atti, nonché le relative conseguenze giuridiche sulla sfera dei terzi.

La disposizione, tuttavia, non si applica agli enti previsti nominativamente dal D.lgs. n. 300 del 1999, come ad esempio alle agenzie statali, nonché a quelli previsti dal D.lgs. n. 165 del 2001 e, quindi, a tutte le amministrazioni dello Stato, *ivi* compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, i consorzi e associazioni costituiti dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Anche in questo caso, tuttavia, è lecito domandarsi per quale motivo soltanto tali soggetti e non altri, come ad esempio le fondazioni, le istituzioni e altri non possano usufruire di tale deroga. Invece, per le società indicate nell'elenco Istat, nonchè per quelle possedute, direttamente o indirettamente, in misura totalitaria, da amministrazioni pubbliche, il compenso di cui all'art. 2389 del co. 1 c.c., ovvero i compensi spettanti ai membri del cda e del comitato esecutivo, è stato ridotto del 10%.

Per quanto concerne infine l'estensione delle norme che riguardano le politiche assunzionali, si segnala che l'art. 14, co. 7, 8 e 9, prevede che "*Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, (...)", garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia (...)".* Questa disposizione si traduce, in particolare, in un "divieto di assumere" in tutti quegli enti nei quali "(...) *l'incidenza delle spese del personale sia pari o superiore del 40% (...)".* Nell'ambito di tale normativa, peraltro, il legislatore ha specificato che tale norma si applica a tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in "(...) *strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente* (...)". Di conseguenza, il rispetto di questo limite, così come di

tutti gli altri previsti in tema di politiche assunzionali, ha assunto ormai ambiti di applicazione davvero ampi.