

STRATEGIA, MANAGEMENT E CONTROLLO

Collana fondata da Luciano Marchi e diretta da Antonella Paolini

Iacopo Cavallini

LA GESTIONE DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Tra vincoli normativi e tensioni strategiche



G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

Autorevoli studiosi e professionisti e note figure politiche hanno affermato, anche di recente, che le società a partecipazione pubblica (o, sbrigativamente parlando, “società pubbliche” oppure “società partecipate”) rappresenterebbero una parte importante del patrimonio del nostro Paese in quanto strumento ideale per conciliare “valore economico” e “valore sociale”.

A prescindere dalle difficoltà di attribuire un contenuto corretto a determinati concetti, quella appena riportata è, per l'appunto, una mera affermazione dallo spiccato contenuto assertivo, quando invece la realtà dei fatti, incluse vicende tristemente salite agli onori della cronaca, sembra dimostrare il contrario.

Nonostante numerosissime sono le società a partecipazione pubblica con bilanci in ordine e che, al contempo, capaci di erogare alla collettività servizi in linea con rigorosi parametri quali-quantitativi, vi sono esempi di aziende partecipate, in specie di grandi dimensioni, che moltiplicano i volumi di produzione/ricavi e i dividendi distribuiti agli azionisti, comprimendo quegli investimenti che garantirebbero un maggior impatto sociale e un maggior *outcome* per gli utenti; così come vi sono altri organismi partecipati utilizzati esclusivamente per erogare servizi a condizioni politico-sociali, senza alcun riguardo per le pur minime condizioni di equilibrio economico a mostrare un buon andamento e la possibile continuità del fenomeno aziendale.

Questo lavoro non intende essere una guida per amministratori di società a partecipazione pubblica; si prefigge, però, di dipanare l'imponente e intricata matassa di vincoli, in prevalenza di origine normativa, che gravano sulla gestione di tali società e che rendono estremamente difficile conciliare aspetto economico e aspetto sociale nell'erogazione dei servizi pubblici locali, tanto di rilevanza economica quanto privi di questa caratteristica, individuando possibili strategie di crescita aziendale o anche solo di mantenimento delle condizioni minime di equilibrio.

In buona sostanza, si assiste talvolta a prese di posizione e si odono giudizi in tema di società a partecipazione pubblica, che denotano una limitata conoscenza del fenomeno. Il primo capitolo di questo lavoro è orientato a colmare tale divario, cercando di fornire una ricostruzione quanto più accurata possibile tanto sul piano quantitativo (l'entità del fenomeno in Italia), quanto su quello normativo. Dopo un inquadramento sulle caratteristiche metodologiche del nostro lavoro, il secondo dei cinque paragrafi che compongono il capitolo si sofferma, infatti, sulle caratteristi-

che del fenomeno suddetto che possono essere estrapolate da fonti istituzionali, e per questo attendibili, come il Ministero dell'Economia e della Finanza e la Corte dei conti. Il limite di questi database è rappresentato dallo scarto temporale con cui vengono messi a disposizione del pubblico di cultori e tecnici; ciononostante, la serie storica che viene presa in considerazione è sufficientemente ampia per lasciare intravedere – combinata ad altri elementi, come quello legislativo – una chiara tendenza a cercare di contenere il fenomeno delle società a partecipazione pubblica, al fine di eliminare quegli eccessi e quegli errori di cui si è detto in precedenza.

Non è pensabile, poi, di poter conoscere a fondo il fenomeno delle società a partecipazione pubblica, e di poter guidare efficacemente una tale realtà aziendale, senza conoscere l'universo degli organismi partecipati nel suo complesso e i riflessi generati da molte altre disposizioni normative: D.Lgs. n. 231/2001; il Testo Unico del Pubblico Impiego, anticorruzione e trasparenza, crisi d'impresa e insolvenza e il Testo Unico degli Enti Locali. Il tutto concorre alla formazione di un ampio e complesso *framework* teorico-normativo, che viene ricostruito quanto più accuratamente possibile nel terzo e nel quarto paragrafo.

Al momento in cui andiamo in stampa, il punto di arrivo del lungo *excursus* normativo che inizia con la cosiddetta Legge Giolitti – e più precisamente il Regio Decreto n. 103/1903 *Sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni* – è rappresentato non solo dal Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica, comunemente noto come TUSP, che è in vigore già da alcuni anni e che è andato incontro ad alcuni *restyling*, ma anche, recentissimamente, dal decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (D.lgs. n. 201/2022) e dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2013): tutto questo è oggetto dell'ultimo paragrafo.

Se il primo capitolo è dedicato anche a illuminare le differenze, non solo di natura legislativa ma anche rispetto alle conseguenze pratiche della scelta, tra organismi partecipati di natura differente (quindi non solo le società di capitali, ma anche organismi strumentali, Aziende Speciali, Consorzi e Fondazioni), il successivo compie, metaforicamente parlando, un passo indietro, cercando di recuperare già dagli scritti posti agli albori della “moderna scienza economico-aziendale” il concetto – a dire il vero piuttosto complesso e, ad un tempo, indefinito – di “azienda pubblica” e di collocarlo in una dimensione più coerente con l'attuale scenario economico. Il secondo capitolo è, per l'appunto, di natura prettamente metodologica, come si conviene a un trattato che voglia avere caratteristiche di completezza rispetto a un determinato argomento: sulla scorta dell'illuminante e per nulla vetusta affermazione di Gino Zappa, secondo cui la gestione “delle aziende pubbliche è regolata, in parte più o meno preponderante, da norme giuridiche, le quali, da una parte, riflettono i rapporti tra cittadini ed enti pubblici e, dall'altra, stabiliscono la disciplina dell'organizzazione e dell'attività interna dell'azienda”¹, la trattazione

¹ G. Zappa, A. Marcantonio (1954), *Ragioneria applicata alle aziende pubbliche. Primi principi*, Giuffrè, Milano, p. 8.

risale fino agli esordi della dottrina economico-aziendale, per approfondirne i rapporti con il diritto e le influenze che ha ricevuto da questa come da molte altre branche scientifiche. Il primo paragrafo, dopo aver ripercorso il cammino delle teorie d'impresa – dal paradigma neoclassico all'economia dei costi di transazione – e i loro intrecci con la dottrina economico-aziendale, si chiude con un *focus* su due elementi che risultano poi di notevole utilità nello sviluppo del lavoro: la variabilità del fenomeno aziendale rispetto al tempo e allo spazio; la prospettiva sistemica e le relazioni tra sistema-azienda e sistema-ambiente.

I paragrafi successivi sono dedicati, rispettivamente, a: ripercorrere sinteticamente l'evoluzione scientifica in materia di aziende, evidenziando i differenti percorsi che hanno avuto in questo senso la dottrina italiana e quella anglosassone; focalizzare l'attenzione su alcune caratteristiche dell'oggetto di studio, che assumono particolare rilievo nel contesto delle realtà societarie a partecipazione pubblica; inserire queste ultime nel quadro di una corretta tassonomia, utilizzando a tal fine le illuminanti riflessioni di aziendalisti del passato e del presente; descrivere in particolare quanto la dottrina di matrice anglosassone ha prodotto in tema di società partecipate dalla Pubblica Amministrazione: *State Owned Enterprises* (SEO); *Municipally-Owned Enterprises* (MOE); *Local Government-Owned Enterprises* (LGOE).

Nel terzo capitolo tentiamo anzitutto – primo e secondo paragrafo – di calare alcune delle più note teorie d'azienda nel peculiare contesto delle società pubbliche, approfondendo ad esempio le caratteristiche che in esso assumono concetti consolidati come quello della *principal-agent relationship*. Dopo un *focus* sulla differenza tra società “partecipate” e società “controllate” dalla Pubblica Amministrazione (terzo paragrafo), necessario al fine di evitare incongruenze terminologiche, il lavoro giunge al proprio *climax* illustrando il sistema di vincoli che gravano sulle società a partecipazione pubblica (quarto paragrafo) e, approfondendo in particolare quelli che derivano dalla recente regolamentazione del fenomeno delle aziende in crisi e insolventi, si affrontano gli aspetti contabili del rapporto tra proprietario e partecipata e il sistema dei controlli sulle società pubbliche che si formano in conseguenza dei vincoli medesimi (rispettivamente, sesto, ottavo e nono capitolo). Una trattazione che era nostro intento rendere così dettagliata non avrebbe potuto ignorare il tema della particolare configurazione che l'equilibrio economico assume nel contesto delle società pubbliche, né quello del “fenomeno nel fenomeno” rappresentato dall'*in house providing* (rispettivamente, quinto e settimo paragrafo).

Il quarto e ultimo capitolo, dopo alcuni cenni alle caratteristiche attuali ma anche auspicabili di coloro che ricoprono il ruolo di manager nelle società a partecipazione pubblica (primo paragrafo), prova a delineare e a descrivere le strategie che i manager stessi potrebbero attuare al fine di contenere le conseguenze del sistema dei vincoli descritto in precedenza, ma anche di utilizzarli come strumento di leva, ossia per enfatizzare le specificità del contesto giuridico-istituzionale in cui le società stesse sono immerse. Il lavoro non potrebbe concludersi senza accennare ad alcuni aspetti di attualità, che potrebbero modificare ulteriormente il sistema dei

vincoli e quindi spingere a individuare strategie differenti per garantire ordine ed equilibrio agli organismi partecipati.

* * *

Sono doverosi da parte mia i ringraziamenti alla prof.ssa Antonella Paolini, per aver accettato di prendere in considerazione questo lavoro ai fini della pubblicazione, e per lo stimolo che ha esercitato costantemente nei miei confronti affinché io rispettassi “la tabella di marcia”; un rispetto, per quanto “incerto”, che non vi sarebbe stato senza la preziosa e continua presenza al mio fianco della prof.ssa Giuseppina Iacoviello, mia compagna nella vita e nel lavoro. Un sincero ringraziamento anche al prof. Luciano Marchi, per tutto ciò che ho appreso da lui nei tanti anni trascorsi di collaborazione, e in particolare per le occasioni di riflessione offerte, che sono alla base dell’idea e dello sviluppo di questo lavoro.

Molti altri sono i colleghi accademici che mi hanno offerto i loro preziosi consigli o che mi hanno semplicemente incoraggiato a non demordere in quest’impresa, che sarebbe impossibile elencarli a uno a uno. Farò in modo e maniera di dimostrare loro la mia sincera gratitudine.

Mi sia consentito ringraziare anche gli amici e colleghi, che dal loro punto di vista di professionisti qualificati sono stati prodighi di commenti e di indicazioni in maniera del tutto disinteressata; su tutti, vorrei rammentare l’Amministratore Delegato del Centro Studi Enti Locali il dott. Nicola Tonveronachi, il dott. Edoardo Rivola, competentissimo esperto della materia, e quegli amministratori di società a partecipazione pubblica con cui ho scambiato riflessioni e opinioni su questa “terra di mezzo”.

Tali ringraziamenti non comportano, ovviamente, alcuna corresponsabilità per quanto esposto in questo lavoro.

IACOPO CAVALLINI

Pisa, 13 maggio 2023

Capitolo 1

Il contesto di riferimento

SOMMARIO: 1.1. L'impostazione metodologica: problema, oggetto, domande, disegno della ricerca. – 1.2. I “numeri” delle partecipazioni pubbliche. – 1.3. Gli organismi partecipati dalla Pubblica Amministrazione. – 1.4. Il *framework* normativo. – 1.5. I servizi pubblici locali, in Italia, per fasi storiche.

1.1. L'impostazione metodologica: problema, oggetto, domande, disegno della ricerca

Lavori concettuali come questo consentono – purché elaborati secondo rigorosi canoni metodologici – di collegare le teorie esistenti, adottare approcci interdisciplinari e apportare approfondimenti su più livelli di analisi¹. In altri termini, la ricerca concettuale sta trovando sempre più spazio negli studi sull'azienda in quanto consentirebbe la costruzione di teorie senza le restrizioni imposte dalle esigenze della generalizzazione empirica. I lavori empirici, infatti, si basano tipicamente su un progetto di ricerca che fornisce la struttura e la logica del documento, guidando il processo di sviluppo di nuove conoscenze e offrendo “convenzioni” – o “norme” – per mettere a fuoco gli elementi chiave della ricerca. Il disegno della ricerca spiega come gli elementi del progetto di ricerca sono stati selezionati, acquisiti e analizzati per affrontare efficacemente il problema della ricerca: poiché i lavori concettuali generalmente non si adattano al modello della ricerca empirica, la questione critica del rigore analitico appare ancora più impegnativa.

Il termine “progettazione della ricerca” – *research design* – si riferisce alle decisioni su come raggiungere gli obiettivi della ricerca, collegando teorie, domande e obiettivi a risorse e metodi appropriati. In breve, il progetto di ricerca è un piano per raccogliere e analizzare gli elementi che aiutano a rispondere alla/e domanda/e che il ricercatore si è posta: in linea di principio, qualsiasi ricerca dovrebbe essere progettata per fornir-

¹ E. Jaakkola (2020), *Designing conceptual articles: four approaches*, AMS Review, n. 10, pp. 18-26.

re risposte affidabili a una o più domande poste in modo credibile e giustificato.

Un progetto di ricerca empirica in genere comporta decisioni sulla cornice teorica sottostante lo studio, nonché problemi di raccolta e analisi dei dati: non sarebbe metodologicamente accettabile, ad esempio, un lavoro empirico in cui gli autori non esponano i loro criteri di campionamento o di selezione delle fonti, oppure non siano in grado di mostrare come i risultati derivano dai dati. Si può sostenere che i lavori concettuali comportano considerazioni simili: in altre parole, uno studio concettuale ben progettato deve esplicitamente giustificare ed evidenziare le decisioni sugli elementi chiave dello studio.

Tra i diversi possibili approcci di un lavoro concettuale, nel nostro lavoro abbiamo adottato quello della *theory adaptation*², nel senso che il suo scopo consiste nel modificare la prospettiva di una teoria esistente, e quindi di espanderne il campo di applicazione, introducendo una nuova lente di osservazione. I vantaggi che derivano dall'introdurre una lente di osservazione differente e dal modificare il livello di analisi sono molteplici, e consistono nella possibilità di rivedere l'attuale livello di conoscenza e comprensione di un problema, di identificare nuove dimensioni di un costrutto consolidato, di "problematizzare" una teoria o un concetto esistente e risolvere i dilemmi individuati dall'inserimento della nuova lente teorica³.

In coerenza con il quadro metodologico appena descritto, ci siamo anzitutto proposti di *riflettere su un problema specifico*, che nel nostro caso era rappresentato dalla *difficoltà di guidare e gestire le società a partecipazione pubblica a causa della presenza di un insieme di vincoli*, di diversa natura ma comunque riconducibili a una comune origine legislativo-istituzionale, ostativi rispetto alla più comune impostazione aziendalistica, dal concetto stesso di "fine" dell'azienda all'impiego di metodi e strumenti per il monitoraggio degli andamenti societari. Abbiamo cioè ritenuto che l'attuale livello di conoscenza e di comprensione del fenomeno in questione non fosse sufficiente a comprendere le conseguenze che il descritto sistema di vincoli può generare sul management delle società a partecipazione pubblica.

In secondo luogo, abbiamo riscontrato come a questo limite di conoscenza corrisponda un gap in letteratura, soprattutto in quella economico-aziendale o comunque di matrice europea, per cui ci è parso evidente che approfondire il problema di ricerca avrebbe potuto contribuire a migliorare, anche se in misura contenuta, il quadro teorico ed eventualmente il processo di *policy-making* in materia di modalità di affidamento e

² A. Kjærgaard, M. Thanning Vendelø (2015), *The role of theory adaptation in the making of a reference discipline*, Information and Organization, n. 3, pp. 137-149.

³ "Any problematization of a literature domain calls for some scrutiny of particular debates, critiques, and possibly earlier challenges of assumptions in the domain, and most gap-spotting efforts involve some form of modest problematization (in the wider sense of the word – i.e., critical scrutiny). (...) There are stronger elements of problematization in debates between advocates of various schools and paradigms (...), as well as within more radical orientations, such as postmodernism and critical theory. However, although many of the paradigm warriors and proponents of more radical orientations forcefully critique existing theories, their problematizations are often secondary in the sense that they are more or less "ready-made" by master thinkers" (M. Alvesson, J. Sandberg (2011), *Generating research questions through problematization*, Academy of Management Review, n. 2, pp. 247-271).

gestione dei servizi pubblici locali. Visto che la dottrina anglosassone sembra essere maggiormente orientata ad approfondire il problema della gestione efficiente ed efficace delle *State-Owned Enterprises* (SEO), il lavoro ha inteso ripercorrere i principali filoni di studio emersi dal superamento del paradigma neoclassico, focalizzando in particolare quello delle teorie d'impresa e, al loro interno, individuando la *agency theory* come il quadro concettuale più coerente per affrontare il problema suddetto.

Il percorso di ricerca delineato fino a quel momento ha consentito di delineare con precisione la domanda di ricerca, ossia quali strategie, politiche e tattiche⁴ possono essere formulate e attuate allo scopo di contrastare e, in qualche sporadica circostanza, utilizzare come leva di crescita il sistema vincolistico che grava sulle società a partecipazione pubblica. La natura concettuale del nostro lavoro non consente di disporre dei dati, tipici invece delle elaborazioni empiriche, che possano condurre a risultati attendibili e a conclusioni sostenibili così da poter colmare senz'ombra di dubbio il *gap* individuato in precedenza. Come illustrato in apertura di paragrafo, il nostro scopo è consistito piuttosto nell'incrementare l'attuale livello di conoscenza e comprensione intorno al problema della gestione delle società pubbliche, conseguentemente di attribuire una nuova dimensione alle principali teorie d'azienda, e quindi, in definitiva, di "problematizzare" teorie e concetti consolidati introducendovi una diversa prospettiva di osservazione.

1.2. I "numeri" delle partecipazioni pubbliche

I più recenti report disponibili sul tema delle partecipate pubbliche⁵, elaborati estraendo dall'applicativo "Partecipazioni" del portale "Tesoro"⁶ i dati al 31 dicem-

⁴ "In ambito aziendale tale distinzione viene ripresa per posizionare il diverso impatto delle scelte e delle azioni che vengono compiute: vi è un livello strategico che fissa le coordinate di fondo dell'attività di impresa in termini di scelta dei mercati, identificazione dei competitors, modalità di competizione, tipologie di investimento, che ricadono nell'ambito di quella che viene definita gestione strategica. Viceversa, tutte le attività correnti in cui si realizza il ciclo di acquisto, trasformazione e vendita che, pur avendo altrettanta importanza nel realizzare il successo, si svolgono all'interno del quadro precedentemente definito dalle scelte strategiche, ricadono nella gestione operativa.

Anche la distinzione tra politica e strategia, presente nel linguaggio militare, è stata riproposta in ambito aziendale. (...) In altri termini, se la strategia deve ricercare un punto di equilibrio generale tra impresa e ambiente esterno, la politica, o meglio ancora, le politiche, hanno l'obiettivo importante di trovare un bilanciamento rispetto ai singoli mercati o interlocutori di riferimento nel quadro tracciato dalla strategia (A. Cardoni (2016), *Strategia e performance nel sistema d'impresa. Logiche e strumenti per l'analisi del successo aziendale*, Giappichelli, Torino, pp. 24-25).

⁵ Partendo dai dati elaborati dalla Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, 2021 e dal MEF – Dipartimento del Tesoro, 2023, si darà conto, nelle pagine che seguono, della definizione esatta di società partecipata pubblica e di tutte le sue possibili tassonomie.

⁶ Entrambe le fonti citate nella nota precedente, pur prendendo in esame un arco temporale differente, hanno utilizzato la medesima banca dati al fine di produrre le proprie relazioni; costituiscono, inoltre, la documentazione più aggiornata prodotta fino ad ora dalle due istituzioni. Pertanto, le differenze tra i dati riferiti al 2018 (Corte dei conti) e quelli riferiti al 2020 (MEF), che in qualche caso appaiono molto rilevanti, sono da ricondurre alla dinamicità e alla complessità del fenomeno osservato, oltre che al pro-

bre degli anni 2018, 2019 e 2020 (e che cerchiamo di riassumere nelle tabelle e nei grafici che seguono), consentono di comprendere che siamo di fronte a un fenomeno che ha assunto dimensioni e rilevanza assolutamente notevoli nel contesto nazionale:

Tabella 1 – Grado di partecipazione ai censimenti (in %)

| Tipologia | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| Amministrazioni Pubbliche | 79 | 82,6 | 82,3 |
| Amministrazioni Locali | 84 | 86,9 | 86,5 |
| Comuni | 91 ⁷ | 94,7 ⁸ | 94,6 ⁹ |

Fonte: Ns. elaborazione su dati MEF.

Tabella 2 – Il fenomeno a livello di Enti Territoriali

| Tipologia | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------------------|--------------------|--------|
| N. partecipazioni detenute | 37.730 | 39.748 | 39.989 |
| N. organismi partecipati | 7.154 | n.d. ¹⁰ | n.d. |
| N. delle società partecipate | 4.880 ¹¹ | 5.169 | 5.260 |
| • di cui detenute in maniera diretta | 58% | 74% | 72% |
| • di cui detenute in maniera indiretta | 25% | 26% | 28% |
| • di cui detenute in entrambe le modalità | 17% ¹² | n.d. | n.d. |

Fonte: Ns. elaborazione su dati Corte dei conti e MEF.

gressivo impatto della normativa di settore. Nel corso di queste prime pagine si darà conto, comunque, di differenze metodologiche che possono condizionare la comparabilità dei dati medesimi.

⁷ Incluso uno sparuto 3% che ha dichiarato di non possedere alcuna partecipazione. Di conseguenza, sono stati 726 i Comuni che non avevano effettuato o che, al 31 dicembre 2018, non avevano ancora concluso la comunicazione sul portale citato, di cui soltanto tre appartenenti alla fascia oltre i 50.000 abitanti.

⁸ Incluso uno sparuto 2% che ha dichiarato di non possedere alcuna partecipazione. Di conseguenza, sono stati 422 i Comuni che non avevano effettuato o che, al 31 dicembre 2019, non avevano ancora concluso la comunicazione sul portale citato, di cui soltanto due appartenenti alla fascia oltre i 50.000 abitanti.

⁹ Incluso uno sparuto 2,2% che ha dichiarato di non possedere alcuna partecipazione. Di conseguenza, sono stati 429 i Comuni che non avevano effettuato o che, al 31 dicembre 2020, non avevano ancora concluso la comunicazione sul portale citato, di cui nessuno appartenente alla fascia oltre i 50.000 abitanti.

¹⁰ Indisponibilità e difformità dei dati sono dovute alla diversa metodologia utilizzata e al diverso intervallo temporale preso in considerazione dalle due fonti cui si è attinto.

¹¹ In realtà l'analisi della Corte dei conti ha potuto prendere in considerazione le 3.938 società di cui erano disponibili i dati di bilancio (pari comunque all'88% del totale, un valore statisticamente significativo; in senso più ampio, sono 5.952 gli organismi partecipati analizzabili a livello di bilancio); tra queste, un'attenzione particolare è stata riservata alle 2.656 società a controllo pubblico (che sono centrali anche rispetto a questo lavoro), pari dunque a un ragguardevole 67% sul totale.

¹² È il caso evidentemente di una partecipazione pubblica plurima, in cui la società rappresenta una partecipazione diretta per alcuni enti, e indiretta per altri.

I Comuni posseggono quote azionarie nel 97% (dati 2018), 86% (dati 2019) e 68% (dati 2020) delle società a partecipazione pubblica, che nel 2018 erano per il 75% concentrate al Nord.

I principali indici e valori assoluti fisico-tecnici e, soprattutto, economico-finanziari e patrimoniali, relativi alle sole società controllate da amministrazioni locali, sono riportati nella seguente tabella, tratteggiando un quadro in chiaroscuro:

Tabella 3 – Principali valori e indici di bilancio delle società a controllo pubblico

| Indicatore | Totale | Unitario* |
|---|------------------|------------------|
| N. addetti | 233.631 | 88 |
| Valore della produzione | 56.808.592.607 € | 21.388.777 € |
| Costo della produzione | 52.080.426.285 € | 19.608.594 € |
| Costo della produzione/Valore della produzione | 92% | |
| Utile Netto | 3.937.352.980 € | 1.915.987 € |
| Perdite di esercizio | 554.653.886 € | 922.885 € |
| Utile Netto/Valore della produzione | 7% | |
| Perdita di esercizio/Valore della produzione | 1% | |
| Costo del personale | 11.059.016.960 € | 4.163.787 € |
| Costo del personale per addetto | 47.335 € | |
| Valore della produzione per addetto | 243.155 € | |
| Costo della produzione per addetto | 223.271 € | |
| Costo del personale/Costo della produzione | 21% | |
| Crediti | 24.255.726.401 € | 9.135.867 € |
| Debiti | 42.817.374.526 € | 16.127.071 € |
| Patrimonio Netto | 54.956.601.188 € | 20.699.285 € |
| Crediti reciproci/Totale crediti | 24% | |
| Debiti reciproci/Totale debiti | 16% | |
| N° medio di affidamenti (per ente affidante) | | 3,24 |
| N° medio di affidamenti (per organismo partecipato) | 18.251 | 6,35 |
| Valore medio dell'affidamento | 11.017.568.137 € | 603.669 € |

* ossia in rapporto al numero totale di società a controllo pubblico. I valori assoluti possono essere consultati sulla fonte citata.

Fonte: Ns. elaborazione su dati 2018 della Corte dei conti.

Infatti, il 77% circa delle società a controllo pubblico ha conseguito un utile che in media è di quasi due milioni di euro, ma il rimanente 23% (dato che sale a ben il 35,65% per le società non a controllo pubblico) ha accumulato oltre mezzo miliardo di risultati di esercizio negativi con un'incidenza di circa il 13% sul valore della

produzione, più che tripla rispetto a quella media fatta registrare dalla generalità delle aziende che operano nel settore dei servizi pubblici locali.

In base ai dati del MEF, il 72,30%, il 64,74% e il 64,54% – rispettivamente nel 2018, 2019 e 2020 – delle società partecipate costituite prima dell’entrata in vigore del Testo Unico – il D.Lgs. n. 175/2016 – ha conseguito un valore di fatturato medio nel triennio 2018-2020 superiore a quello minimo indicato dalla normativa stessa.

Tabella 4 – Risultato economico ante TUSP (2016/2020), in %

| Tipologia | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|
| N. 5 esercizi in utile | 55 | 58 | 56 |
| N. 4 esercizi in utile, n. 1 esercizio in perdita | 18 | 16 | 18 |
| N. 3 esercizi in utile, n. 2 esercizi in perdita | 10 | 10 | 11 |
| N. 2 esercizi in utile, n. 3 esercizi in perdita | 7 | 7 | 6 |
| N. 1 esercizi in utile, n. 4 esercizi in perdita | 5 | 5 | 5 |
| N. 5 esercizi in perdita | 5 | 5 | 4 |

Fonte: Ns. elaborazione su dati MEF.

L’andamento negativo delle proprie partecipazioni ha costretto gli enti soci ad accantonare al cosiddetto “fondo perdite partecipate”¹³ oltre 167 milioni di euro¹⁴, ripartiti pressoché equamente tra società che hanno chiuso il bilancio 2018 in negativo e perdite pregresse di società che nel medesimo anno hanno fatto registrare un utile.

Secondo dati ISTAT del 2018, quindi coerenti sotto il profilo temporale con le altre fonti consultate, nel settore dei servizi pubblici locali le 446.809 imprese censite avevano generato un fatturato pari a oltre 378,9 mld di euro, a cui le 1.192 società di proprietà di amministrazioni locali avevano contribuito per circa il 12%. In termini occupazionali, le società partecipate a controllo pubblico di enti territoriali partecipano per circa il 9,8%¹⁵ alla forza lavoro totalmente impiegata nei servizi pubblici locali.

¹³ Nel caso in cui le società partecipate presentino un risultato di esercizio negativo, gli enti soci nell’esercizio successivo devono accantonare, in un fondo vincolato chiamato “Fondo perdite società partecipate”, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla propria quota di partecipazione. “L’osservanza dell’adempimento in questione, oltre a preservare gli equilibri di bilancio, svolge un’indiretta funzione di incentivo dell’ente a dismettere le gestioni diseconomiche, in quanto l’accantonamento riduce la capacità di impegno” (Corte dei conti (2021c), *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari. Relazione 2021*, p. 26).

¹⁴ Diminuiti a poco meno di 120 milioni nel 2019, ma aumentati a poco più di 200 milioni l’anno successivo.

¹⁵ Per un totale di 446.449 addetti, in base ai dati del Registro Imprese.

La tabella che segue riporta altre informazioni degne di un'attenta analisi, relative alle società pubbliche che le amministrazioni dichiarano di avere in portafoglio:

Tabella 5 – Distribuzione delle società partecipate per forma giuridica, sul totale del campione

| Forma giuridica: | 2018 | 2019 ¹⁶ | 2020 |
|-----------------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
| Società per Azioni | 34% | 30% | 30% |
| Società a Responsabilità Limitata | 46% | 47% | 47% |
| Società consortile | 15% | 16% | 16% |
| Società cooperativa | 5% | 6% | 6% |
| Altre forme | 0% | 1% | 1% |

Fonte: Ns. elaborazione su dati MEF.

I numeri appaiono piuttosto simili nei due anni presi in esame: ci permettono di affermare, ad esempio, che la forma della società di capitali è quella maggiormente utilizzata, con tutta probabilità in virtù della sua flessibilità gestionale e operativa rispetto a cooperative e consorzi; e che, inoltre, la semplicità e la economicità con cui può essere costituita una s.r.l. fanno propendere per quest'ultima forma giuridica in quasi la metà dei casi.

Un breve inciso. Ci siamo posti la questione se, comunque, questi dati potessero essere considerati sufficienti e adeguati a un'analisi longitudinale che abbia validità scientifica, e sostanzialmente riteniamo che lo siano: depone a favore di questa interpretazione il tasso molto elevato di adesione al questionario, soprattutto da parte degli Enti Locali, che è dovuto a sua volta alla modalità tecnica di raccolta dei dati, ossia – come abbiamo detto in apertura di paragrafo – mediante specifico applicativo sul portale del MEF-Tesoro. È noto, condividendo il pensiero di alcuni autori ¹⁷, che le tecnologie di raccolta e cattura dei dati, ad esempio attraverso un sito web, possano limitare gli aspetti più problematici delle indagini longitudinali e gli errori extra-campionari delle indagini *panel*, quale ad esempio la mancata risposta longitudinale, ossia quando un'unità statistica non risponde, in tutto o in parte, a domande per le quali ha fornito risposta nelle indagini precedenti.

¹⁶ È doverosa una precisazione, in quanto altrove abbiamo affermato essere 5.169 le società partecipate dichiarate rispetto al 2019: tale numero si riferisce alle forme societarie partecipate dai solo Enti Locali. 5.444 è, invece, il medesimo dato riferito a quello che il Rapporto del MEF definisce "l'intero perimetro TUSP", ossia l'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 175/2016, ossia il Testo Unico sulle Società Partecipate. Poiché il rapporto del MEF non arriva al dettaglio di correlare la forma giuridica delle partecipate alla natura dell'ente proprietario, in questo caso il dato 2018 e il dato 2019 devono essere comparati avendo riguardo a questa differenza metodologica.

¹⁷ R. Castellano, C. Quintano, A.A. Romano (1996), *L'imputazione delle mancate risposte nelle indagini con parte panel. Il caso dei redditi familiari della Banca d'Italia*, Quaderni di Discussione, Istituto Universitario Navale, n. 10, Rocco Curto, Napoli.

ti¹⁸. I punti di forza di un'analisi longitudinale, condotta mediante un veicolo informatico-telematico, sembrano dunque evidenti: maggiore tempestività nella disponibilità, e quindi nell'utilizzo, dei risultati dell'indagine; accuratezza delle informazioni raccolte; riduzione dei costi dell'indagine medesima.

Altro tema assolutamente cruciale per la ricerca economico-aziendale è l'attendibilità delle fonti da cui vengono estrapolati i dati¹⁹, e la possibilità di incrociarne di diverse tra loro²⁰. Da questo punto di vista, pare estremamente complesso – per non dire impossibile – individuare una sorta di soglia minima di tolleranza, vale a dire una percentuale entro cui è ammissibile, in quanto giudicato non significativo, uno scostamento quantitativo tra i *panel* estratti dalle varie fonti che sono state consultate. Al più si può affermare che tale soglia varia – evidentemente – in senso direttamente proporzionale all'estensione dei dati raccolti: maggiore è il loro nume-

¹⁸ Decisamente diffusa nella letteratura internazionale (si vedano, tra tutti, S. Uddin, M. Tsamenyi (2005), *Public sector reforms and the public interest: A case study of accounting control changes and performance monitoring in a Ghanaian state-owned enterprise*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, n. 5, pp. 648-674), uno dei rari esempi di analisi longitudinale applicata al contesto della Pubblica Amministrazione italiana è quello svolto da F. Di Mascio, A. Natalini (2020), *Le politiche di prevenzione della corruzione: la ricerca dell'integrità in assenza di capacità*, in G. Capano, A. Natalini (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 59-74. Studiando l'incontro tra domanda e offerta di riforme in materia di prevenzione della corruzione, gli autori hanno condotto un'analisi processuale della sequenza di riforma in materia di anticorruzione nel nostro Paese (2014-2017), e a tal fine sono ricorsi a un'analisi longitudinale che ha consentito di definire il processo di riforma come interazione tra fattori esplicativi che variano nel corso del tempo.

¹⁹ In senso metodologico, l'attendibilità “ha a che fare con la riproducibilità del risultato, e segna il grado con il quale una certa procedura di traduzione di un concetto in variabile produce gli stessi risultati in prove ripetute con lo stesso strumento di rilevazione (stabilità) oppure con strumenti equivalenti (equivalenza). Una bilancia è tanto più attendibile quanto più, replicando la pesata di uno stesso oggetto, si ottiene un peso prossimo al primo, sia che la replica sia effettuata con la stessa bilancia, sia con un'altra bilancia” (P. Corbetta (2003), *La ricerca sociale: metodologie e tecniche. II. Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, p. 57 ss.). Questo da un punto di vista strettamente quantitativo. Da un punto di vista più generale, per attendibilità (o affidabilità) s'intende “una proprietà del rapporto fra il concetto che ha suggerito la definizione operativa e gli esiti effettivi delle operazioni che tale definizione prevede. Essa è tanto più alta quanto più fedelmente, attraverso la definizione operativa, si riescono a registrare gli stati effettivi degli oggetti sulla proprietà che si studia” (A. Marradi (1992), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze, p. 35 ss.).

²⁰ “Multiple or mixed methods might be used when (...) data are sought from multiple independent sources, to offset or counteract biases from each method, in order to confirm, validate or corroborate the results and conclusions of the study” (P. Bazeley, 2008, *Mixed methods in management research*, in R. Thorpe, R. Holt (eds), *The SAGE Dictionary of Qualitative Management Research*, Sage, London, pp.133-136). “Using multiple methods to study a phenomenon is proposed to produce results that are more robust and compelling than single method studies. (...) It is important to note that studies using a single data source and multiple methods (e.g., a survey with scaled and open-ended responses) do not meet the criteria for multiple methods research. Similarly, studies that employ multiple data sources and a single method (e.g., multiple experiments) are not considered multiple methods research” (D.F. Davis, S.L. Golicic, C.N. Boerstler (2011), *Benefits and challenges of conducting multiple methods research in marketing*, Journal of the Academy of Marketing Science, n. 39, pp. 467-479).

ro, più probabile sarà che possano esservi differenze da una fonte all'altra. Rispetto al tema di cui ci stiamo occupando, la banca dati del MEF individua 3.118 società a controllo pubblico, mentre per il Registro Imprese (Camere di Commercio), tale numero si attesta a 3.025: per uno scostamento tra le due fonti pari a 93 società in valore assoluto – un 3% circa – che si può considerare del tutto trascurabile, a garanzia quindi dell'attendibilità delle due fonti che abbiamo utilizzato.

Tornando ai numeri, nel triennio 2018-2020 più del 77% delle società censite risultavano essere attive, a riprova di una vitalità spesso non associata a quel particolare fenomeno economico che sono le società in mano pubblica. Inoltre, il 15% delle partecipate (e il 10% delle partecipazioni) soggette a una procedura di liquidazione indurrebbero a ritenere che l'introduzione dell'obbligo di razionalizzazione straordinaria e di revisione periodica (di cui si dirà diffusamente in seguito) stiano raggiungendo le finalità che il legislatore si era prefissato. Al tempo stesso, vi è un dato che meriterebbe approfondimenti, ossia quel 50% e oltre di società che sono state poste in liquidazione da più di cinque anni: ben prima, quindi, dell'entrata in vigore, nel 2016, del suddetto obbligo normativo.

Tabella 6 – Distribuzione delle società partecipate per attività

| Attività prevalente: | sul totale del campione (dati 2018)²¹: | sul totale del campione (dati 2019) | sul totale del campione (dati 2020) | sul totale del valore della produzione (dati 2018) | sul totale degli addetti (dati 2018) |
|---|--|--|--|---|---|
| Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento | 19% | 49% | 48% | 26% | 30% |
| Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata | 11% | 6% | 6% | 36% | 7% |
| Trasporto e magazzinaggio | 12% | 6% | 6% | 19% | 36% |
| Sanità e assistenza sociale | 2% | 1% | 1% | <1% | 3% |
| Totale servizi pubblici locali | 45% | 62% | 61% | 82% | 76% |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | <1% | <1% | <1% | <1% | <1% |
| Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria | <1% | 1% | <1% | 2% | <1% |
| Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento | 3% | 1% | 1% | <1% | 2% |

Segue

²¹ In questo caso rappresentato dalle 2.656 società a controllo pubblico di cui sono disponibili i dati di bilancio.

| | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione | 2% | <1% | <1% | <1% | 1% |
| Attività finanziarie e assicurative | 2% | 1% | 1% | <1% | <1% |
| Attività immobiliari | 5% | 2% | 2% | <1% | <1% |
| Attività manifatturiere | 1% | <1% | <1% | <1% | <1% |
| Attività professionali, scientifiche e tecniche | 11% | 10% | 12% | 2% | 3% |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli | 8% | 1% | 1% | 2% | <1% |
| Costruzioni | 7% | 2% | 2% | 5% | 3% |
| Estrazione di minerali da cave e miniere | <1% | <1% | 0% | <1% | <1% |
| Istruzione | 1% | 1% | 1% | <1% | <1% |
| Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese | 8% | 8% | 7% | 3% | 7% |
| Servizi di informazione e comunicazione | 2% | 10% | 9% | 1% | 2% |
| Altre attività di servizi | 2% | 1% | 1% | <1% | <1% |
| Totale servizi strumentali | 55% | 38% | 39% | 18% | 24% |

Fonte: Ns. elaborazione su dati Corte dei conti.

Dal punto di vista dell'ente socio, i dati aggregati dei bilanci dei Comuni mostrano che le ricapitalizzazioni di società a partecipazione pubblica hanno rappresentato solo lo 0,32% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2019 e lo 0,9% l'anno successivo. Sempre nei Comuni, tra il 2018 e il 2019 le "spese per incremento di attività finanziarie", dicitura contabile che si riferisce in particolare all'acquisizione di partecipazioni e ai conferimenti di capitale in imprese controllate, sono diminuite dell'8% circa, per tornare a crescere nel 2020.

Rispetto poi alle reciproche posizioni creditorie e debitorie, l'incidenza dei "crediti v/enti partecipanti" sulla massa creditizia totale delle società a controllo pubblico è ben del 23,79%; quella dei "debiti v/enti partecipanti" rispetto alla massa passiva è decisamente inferiore (16,48%): da cui se ne ricava una sorta di temibile dipendenza finanziaria della controllata verso la controllante.

1.3. Gli organismi partecipati dalla Pubblica Amministrazione

Ci sembra evidente che a questo punto occorran alcune definizioni introduttive, in modo da chiarire e comprendere con esattezza i confini di ciò che abbiamo mostrato come scenario di riferimento.

Per “organismi partecipati” si vuole intendere quell’insieme eterogeneo e composito formato da:

- società;
- organismi strumentali ed enti strumentali;
- consorzi;
- fondazioni e fondazioni di partecipazione.

Nella parte di questo lavoro che tratta dei vincoli di natura contabile verranno descritti dettagliatamente il concetto e la composizione del cosiddetto GAP, ossia il Gruppo dell’Amministrazione Pubblica territoriale. Inoltre, la complessità e la difficoltà di catalogare il fenomeno delle società partecipate suggeriscono di affrontarne l’esame in uno dei capitoli successivi, anche per la centralità rispetto al nostro lavoro. In questa sede ci limitiamo a fornire alcuni strumenti interpretativi di base, utili a orientarsi nelle pagine che seguono.

Anzitutto, il D.Lgs. n. 118/2011, recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, all’art. 1 co. 2 definisce come organismi strumentali “le loro articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica”: ad esempio, le gestioni fuori bilancio autorizzate dalla legge, e soprattutto le istituzioni di cui all’art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000.

Anche quest’ultimo è un riferimento normativo che sarà più volte citato nel lavoro: si tratta, infatti, del *Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali*, noto come TUEL (o TUOEL).

L’art. 11 *ter* del D.Lgs. n. 118/2011 opera un netto distinguo tra *enti strumentali controllati* ed *enti strumentali partecipati* da un Ente Locale, a seconda che quest’ultimo ne disponga o meno:

- del controllo di diritto (in estrema sintesi: maggioranza dei voti esercitabili; potere di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali; maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali);
- o del controllo di fatto (influenza dominante in virtù di contratti o clausole, come i contratti di servizio pubblico e di concessione);
- ma anche, conseguentemente, dell’obbligo o meno di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione.

L’Azienda Speciale è la tipologia più nota di ente strumentale dell’Ente Locale, che negli ultimi anni è tornata ad essere utilizzata in maniera diffusa in quanto sottoposta al perimetro di applicazione del TUSP. E questo sebbene l’attuale quadro normativo di riferimento risulti piuttosto scarno, essendo l’art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000 l’unica disposizione che disciplini espressamente l’utilizzo di tali organismi, attribuendo loro personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e autonomia statutaria.

È pur vero che il legislatore, con la norma suddetta, ha voluto affrancare l’isti-

tuto dell'azienda speciale dall'ormai superato modello delle municipalizzate, per conferirgli invece una fisionomia prettamente aziendalistica, in quanto tale orientata al perseguimento dell'efficienza gestionale. Tuttavia, a seconda che l'attività espletata dall'azienda speciale assuma il connotato di strumentalità rispetto all'ente proprietario o, al contrario, abbia natura economica, la giurisprudenza è giunta a conclusioni diametralmente opposte nel considerare questo istituto assoggettato al regime, rispettivamente, degli enti pubblici non economici oppure a quello degli enti pubblici economici²².

Di conseguenza, e nelle more di previsioni normative certe, la natura giuridica dell'Azienda Speciale risulta ancora non definita in modo puntuale. Se, infatti, è ormai chiaro che il modello in esame abbia cessato, in virtù dell'art. 114 del TUEL sopra richiamato, di essere assimilabile ad una "azienda organo" (come invece erano le municipalizzate), non può tuttavia disconoscersi che, pur essendo dotati di autonomia imprenditoriale, si tratta pur sempre di organismi che restano nell'alveo della PA anche quando agiscano con strumenti aziendalistici²³.

Difatti, le Aziende Speciali possono essere considerate vere e proprie articolazioni dell'ente conferente: i suoi organi sono soggetti a vincoli gerarchici facenti capo al medesimo; i suoi dirigenti sono legati alla Pubblica Amministrazione da un rapporto di servizio del tutto analogo a quello dei dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente dall'ente pubblico; le prerogative di indirizzo e controllo della PA si traducono di fatto in un modello assimilabile a quello del cosiddetto "controllo analogo", di cui si tratterà diffusamente in seguito.

In altri termini, le Aziende Speciali mostrano notevoli tratti di comunanza con le cosiddette società *in house providing*, che tanto spazio occuperanno in questo lavoro; conseguentemente, pur essendo enti strumentali sono tenute a rispettare vincoli del tutto analoghi a quelli previsti per gli organismi di tipo societario (prevenzione della corruzione e trasparenza, Codice degli Appalti, limiti alla spesa di personale, ecc.). Al tempo stesso non sono soggette al TUSP e, in particolare – diversamente da quanto avviene per le partecipazioni societarie – non sottostanno ad obblighi di razionalizzazione determinati da parametri dimensionali, di fatturato o di risultato: ciò ne spiega l'attuale popolarità presso gli EELL, anche per l'erogazione di servizi pubblici a rilevanza economica (nonostante le lacune normative cui abbiamo fatto cenno)²⁴.

²² È pacifico che il discrimine tra natura economica e non economica di un ente pubblico sia rappresentato dalla modalità con cui esso svolge la propria attività. Infatti, avendo natura strumentale rispetto agli Enti Locali, gli enti non economici devono poter fare affidamento sul supporto finanziario degli enti di riferimento proprio in quelle circostanze in cui viene loro richiesto di espletare servizi che non consentono di raggiungere condizioni di equilibrio economico, in quanto lo scopo è fornire un livello essenziale di servizi a favore della comunità locale.

²³ I. Cavallini, M. Orsetti (2019), *L'Azienda Speciale: un modello attuale per la gestione dei servizi pubblici*, Azienditalia, n. 10, pp. 1402-1407.

²⁴ I. Cavallini, E. Rivola (2018), *L'azienda speciale per la governance dei servizi pubblici alla luce della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, Azienditalia, n. 10, pp. 1276-1281.

Al fine di svolgere in forma associata uno o più servizi, o l'esercizio associato di funzioni, gli enti locali possono costituire un *consorzio* – o anche più di un consorzio tra le stesse amministrazioni – seguendo le stesse norme che il TUEL detta per le aziende speciali. La medesima disciplina si applica nel caso di consorzi costituiti per la gestione associata di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. In determinate situazioni, e precisamente in caso di rilevante interesse pubblico, la costituzione di consorzi per l'esercizio di determinate funzioni e servizi può essere prevista obbligatoriamente da leggi nazionali e regionali.

L'attività dei consorzi è regolata, oltreché da uno Statuto, da una Convenzione che ne stabilisca fini, durata, forme di consultazione e rapporti finanziari tra gli enti contraenti, nonché i reciproci obblighi e garanzie. In particolare, la convenzione deve disciplinare criteri di nomina e competenze degli organi consortili, ossia l'Assemblea (di cui ciascun ente fa parte in misura pari alla propria quota di partecipazione) che, a propria volta, elegge il Consiglio di Amministrazione.

Assieme a Convenzioni, Unioni di Comuni, accordi di programma e quant'altro, i consorzi rappresentano uno strumento per la gestione associata di funzioni e servizi e per la cooperazione tra Enti Locali, che sembrano mostrare il pregio di favorire economie di scala²⁵, e di risolvere il problema della polverizzazione degli enti di piccole dimensioni e della ripartizione delle competenze tra più livelli di governo²⁶. Talvolta rappresentano la base su cui avviare la costituzione di una società per azioni, tendenzialmente da parte degli stessi soci e certamente per la gestione dei medesimi servizi.

Il TUEL cita le *fondazioni* all'art. 113-*bis*²⁷ in tema di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, prevedendole come lo strumento più ade-

²⁵ Su questo argomento, che s'inserisce nel tema più generale delle scelte aziendali di estensione (interfunzionale, orizzontale, verticale), la bibliografia è fin troppo ampia per essere elencata compiutamente; tant'è che possiamo definire le economie di scala in termini semplici e sintetici come "the effect on average costs of production of different rates of output, per unit of time, of a given commodity" (A. Silberston (1972), *Economies of Scale in Theory and Practice*, The Economic Journal, Special Issue: In Honour of E.A.G. Robinson, n. 325, p. 371). Più recentemente, Shapiro e Varian hanno chiarito che "the fixed costs of production are large, but the variable costs of reproduction are small. This cost structure leads to substantial *economies of scale*: the more you produce, the lower your average cost of production" (C. Shapiro, H.R. Varian (1998), *Information rules: A strategic guide to the network economy*, Harvard Business School Press, Boston, p. 21). Jenkins e Ambrosini, dopo aver ricordato che si deve alla teoria neoclassica dell'impresa l'aver identificato la relazione inversa tra tassi di produzione e costi unitari, precisano che le ragioni delle economie di scala sono svariate: "construction costs generally rise at a slower rate than the increase in productive capacity; scale can minimize waste by enabling increased utilization of specialized resources; and scale increases bargaining power with supplies and customers (M. Jenkins, V. Ambrosini (eds) (2002), *Strategic Management: a multi-perspective approach*, Palgrave MacMillan, New York, pp. 19-21).

²⁶ A. Fraschini, F. Osculati (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, *Working paper n. 71*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – Università del Piemonte Orientale.

²⁷ È opportuno rammentare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 272/2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto.

guato – assieme alle associazioni – per procedere all’affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero. Al contempo gli Enti Locali, a seguito dell’abrogazione di molte delle norme della cosiddetta *Spending Review*²⁸, che limitavano fortemente il ricorso ad associazioni e fondazioni, hanno ripensato e in qualche modo riscoperto il ruolo di tali tipologie di enti di diritto privato per la gestione di servizi e di attività di interesse generale non economico: le fondazioni adesso vengono viste come soluzione alternativa al modello societario, pesantemente regolamentato soprattutto da parte del D.Lgs. n. 175/2016²⁹. Esse consentirebbero agli Enti Locali di fruire anche di altri vantaggi, come attrarre capitali privati incrementando le risorse finanziarie disponibili per l’erogazione dei servizi; avvalersi di un management qualificato in settori complessi come il sociale e la cultura; sollecitare la cooperazione tra più soggetti pubblici che perseguono uno stesso fine e sono mossi dal comune intento di razionalizzare le spese³⁰.

Per questa via le amministrazioni territoriali, nel tentativo di ridurre i costi di gestione, hanno iniziato a provvedere all’erogazione di servizi mediante le fondazioni, in particolare ricorrendo a quel modello atipico di partenariato pubblico-privato che è rappresentato dalla *fondazione di partecipazione*. Tale istituto – tratteggiato a livello giurisprudenziale – ma pur sempre disciplinato dall’art. 14 e successivi del Codice civile come qualsiasi fondazione di diritto privato, è caratterizzato dal particolare ruolo svolto dai soggetti fondatori, i quali mantengono penetranti poteri di indirizzo e controllo sull’attività dell’ente. In questo si distingue nettamente dal modello organizzativo tradizionale, in cui alla destinazione del patrimonio a uno specifico scopo fa da contrappeso la perdita definitiva di ogni diritto e forma di controllo su di esso anche da parte degli stessi fondatori.

La *fondazione di partecipazione* è un modello certamente più agile e versatile rispetto ai paradigmi tradizionali; ha conosciuto una diffusione e una vitalità forse imprevedibili, in quanto risponde all’esigenza del pubblico e del privato di perseguire congiuntamente finalità che esorbitano dalle loro capacità separatamente considerate. È, al contempo, fortemente caratterizzato da importanti vuoti normativi, relativi ad esempio:

- alle condizioni per farvi legittimo ricorso;
- alla fattibilità da parte dell’ente socio di erogare contributi;
- al perimetro dei vincoli pubblicistici alla gestione;
- alla compatibilità dell’istituto con gli affidamenti *in house*;
- al regime della responsabilità amministrativo-contabile.

²⁸ Il riferimento è al D.L. n. 95/2012 e ss.mm.ii., recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*.

²⁹ I. Cavallini, E. Rivola (2021), *Vantaggi economici e sovvenzioni della PA alle Fondazioni “partecipate”*: legittimità, sostenibilità, criteri e modalità, *Azienditalia*, n. 6, pp. 1068-1074.

³⁰ I. Cavallini, M. Orsetti (2018), *L’affidamento diretto di servizi alle Fondazioni anche alla luce dei recenti orientamenti della Cassazione*, *Azienditalia*, n. 10, pp. 1268-1275.

Tali lacune legislative sono colmate a livello interpretativo da una copiosa giurisprudenza, che rende a volte riluttanti gli Enti Locali a farvi ricorso. Appare comunque fuor di dubbio che la fondazione di partecipazione debba:

- essere dotata di personalità giuridica;
- soddisfare esigenze generali aventi finalità non lucrative;
- essere finanziata in modo maggioritario da organismi di diritto pubblico, e/o l’Organo di amministrazione o di vigilanza debba essere designato in maggioranza da un Ente pubblico.

Ove poi l’ente socio intendesse affidare il servizio alla fondazione direttamente, ossia senza procedura, occorrerebbe controbilanciare questa decisione con una specifica e penetrante forma di controllo, nei termini di quanto la Corte dei conti ha più volte sottolineato. Ovviamente non si tratterebbe di un controllo analogo, non essendo la fondazione di partecipazione configurabile come un modello di *in house providing*³¹, ma comunque di una forma di controllo differente solo in senso formale, ossia che nella sostanza ne riproduce gli elementi caratteristici necessari a legittimare un affidamento diretto da parte della PA³².

Inoltre, la decisione di un’amministrazione territoriale di costituire un qualsiasi organismo, e quindi anche una fondazione, necessita di essere adeguatamente motivata e dettagliata negli atti propedeutici alla decisione, che devono indicare le ragioni giuridiche e fattuali a supporto di tale scelta nonché i criteri di conferimento del patrimonio della fondazione stessa (che poi dovranno essere puntualmente individuati nell’atto costitutivo).

Secondo una certa interpretazione, le fondazioni di partecipazione si collocherebbero in una via intermedia tra fondazioni e associazioni. La loro natura ibrida deriva dal fatto che da un punto di vista strettamente giuridico si possono qualificare come fondazioni, munite però di un’assemblea e di altri organi variamente denominati (soci sostenitori, probiviri, consigli di indirizzo, ecc.) che sono tipici delle realtà associative e cui si attribuiscono funzioni deliberative. Bartolini³³ cita il caso del ricorso a una fondazione di partecipazione – o, come sarebbe più corretto, fondazione partecipata (sottinteso: da soggetti pubblici e privati) – per superare i limiti organizzativi (lentezze procedurali, ingerenza organizzativa, ecc.) del rapporto tra un Comune e un’istituzione museale.

A prescindere da quelle che sono le questioni interpretative, possiamo affermare con relativa certezza che le pubbliche amministrazioni possono erogare contributi finalizzati ad accrescere il patrimonio delle fondazioni, se ciò consente di raggiun-

³¹ Questo tema sarà ampiamente affrontato al cap. 2, a cui pertanto si rimanda.

³² “Soltanto una governance pubblica “forte” potrebbe, infatti, legittimare un affidamento diretto di servizi pubblici, benché privi di rilievo economico, a una “Fondazione pubblica”” (Cavallini, Orsetti (2018), *L’affidamento diretto di servizi alle Fondazioni ...*, cit., p. 1274).

³³ A. Bartolini (2002), *La fondazione museale in partecipazione tra enti locali e privati: il caso di Cortona*, Aedon. Rivista di arti e diritto on line, n. 3.