

L'assoggettamento al patto di stabilità delle società in house costituisce principio generale, ma diverrà efficace con l'approvazione del decreto attuativo

Società in house: ribadito il vincolo del patto di stabilità

Anche il Dl liberalizzazioni ha ribadito il vincolo del rispetto del patto di stabilità per tutte le partecipate *in house* o comunque controllate dagli enti, che siano affidatarie dirette di servizi. Rimangono escluse dal vincolo le società che hanno ricevuto l'affidamento con procedura competitiva e quelle miste il cui socio privato è stato scelto con gara a doppio oggetto.

di FEDERICA CAPONI

Consulente di enti pubblici e Società partecipate

Corte dei conti, sez. reg. controllo Lombardia, Deliberazione n. 7 del 19 gennaio 2012

Società in house - Patto di stabilità - Assoggettamento - Controllo da parte dei soci delle società a totale partecipazione pubblica

L'assoggettamento al patto di stabilità vale per tutte le società *in house* che siano affidatarie dirette di servizi pubblici o strumentali, ai sensi dell'art. 18, comma 2-bis del Dl n. 112/2008. Tale vincolo si applica anche alle società che gestiscono servizi pubblici esclusi dall'applicazione dell'art. 4 del Dl n. 138/2011, in quanto il citato art. 18 costituisce norma avente portata generale. Pertanto, gli enti soci delle società a totale partecipazione pubblica, titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici o strumentali senza gara, devono vigilare sull'osservanza del patto di stabilità interno da parte degli organismi partecipati.

Considerato però che tale disposizione rinvia a un Dm la definizione delle modalità e della relativa modulistica, "non può farsi derivare dalle predette norme l'obbligo attuale, in capo agli enti controllanti, di valutare il rispetto del patto di stabilità attraverso un bilancio consolidato funzionale a un'analisi della situazione finanziaria della società unitamente a quella dell'ente locale".

Questo uno dei chiarimenti forniti dalla Corte dei conti, sezione di controllo della Lombardia, nell'articolata deliberazione n. 7 del 19 gennaio 2012, con cui ha risposto agli oltre dieci quesiti presentati dal Presidente della provincia di Varese.

L'ente si era rivolto ai magistrati contabili in quanto, prima di procedere alla costituzione di un organismo partecipato per la gestione del servizio idrico, voleva verificare quale fosse la soluzione più idonea non solo in via teorica, ma anche in relazione alla concreta situazione giuridica e contabile della provincia e, a tal fine, aveva chiesto chiarimenti relativi alle seguenti tematiche:

- patto di stabilità interno;
- spese di personale;
- limiti alla costituzione di società da parte degli enti locali;
- modalità di svolgimento della gara c.d. a doppio oggetto.

Il vincolo del patto di stabilità per le società in house o comunque controllate dagli enti locali

Per quanto riguarda la questione di una società *in house* o mista, controllata da un ente locale, affidataria di un servizio pubblico escluso dall'applicazione dell'art. 4 del Dl n. 138/2011, sia comunque vincolata al rispetto del patto di stabilità, i magistrati contabili hanno chiarito che l'art. 18, comma 2-bis del Dl n. 112/2008 ha previsto l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che:

- siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara;
- svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale;
- svolgano attività nei confronti della PA a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Secondo la Corte dei conti, le società *in house* affidata-

LA SENTENZA

rie dirette della gestione del servizio idrico integrato sono, comunque, assoggettate al patto di stabilità interno, in forza dell'autonoma e distinta previsione del citato art. 18, che ha portata generale (richiamata, altresì, dallo stesso art. 4, al comma 14, DI n. 138/2011). A tal proposito, è necessario evidenziare che il DI n. 1/2012 (c.d. decreto liberalizzazioni), entrato in vigore il 24 gennaio 2012, ha introdotto l'art. 3-bis al DI n. 138/2011, stabilendo che *"le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal Dm previsto dall'art. 18, comma 2-bis del DI n. 112/2008. L'ente locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno"*.

Tale disposizione ha, pertanto, ribadito il vincolo del rispetto del patto di stabilità per tutte le partecipate in house o comunque controllate dagli enti, che siano affidatarie dirette di servizi. Tale norma infatti si applica a tutte le società partecipate dagli enti e non solo a quelle affidatarie di servizi pubblici assoggettate al rispetto dell'art. 4 del DI n. 138/2011.

La Corte dei conti ha chiarito che la citata disposizione del decreto n. 112/2008 si limita a presupporre l'affidamento diretto, a prescindere dal fatto che l'ente affidante possa essere soggetto distinto dalle amministrazioni locali socie.

Al contrario, le società che hanno ricevuto l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali con procedura competitiva sono escluse dal vincolo del rispetto del patto di stabilità, in quanto la procedura di gara che è stata seguita per la costituzione assicura *"la presenza dei requisiti di economicità, efficienza ed efficacia necessari all'attuazione del buon andamento, posto dalla Costituzione con l'art. 97, mediante il confronto competitivo sul mercato e la verifica della congruità dei costi, soprattutto in materia di personale"* (Corte dei conti, sezione autonomie, delibera n. 14/2011).

Per quanto riguarda le società miste, la questione è in parte diversa, in quanto occorre verificare se la società sia stata costituita con gara a doppio oggetto o comunque se il socio privato sia stato scelto con procedura a evidenza pubblica.

Secondo la Corte dei conti, una società mista, a maggioranza pubblica, affidataria del servizio idrico integrato (o comunque di un servizio pubblico a rilevanza economica), con socio privato scelto mediante gara, è esclusa dall'assoggettamento al patto, ex art. 18, comma 2-bis del DI n. 112/2008, anche se è stata costituita con gara per la sola scelta del socio privato (non *"a doppio oggetto"*) e in mancanza di una seconda gara per il conferimento del servizio.

I giudici però hanno chiarito che tale vincolo risulta

ancora non operativo, in quanto è lo stesso legislatore che rinvia a un Dm la definizione delle modalità e della modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società. Si ricorda che tale decreto avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 settembre 2009, ma non è stato ancora approvato. Anche il DI n. 1/2012, che ha confermato tale vincolo, ne ha rinviato l'attuazione all'emanando decreto.

Pertanto, nelle more dell'approvazione del Dm *"non può farsi derivare l'obbligo attuale, in capo agli enti controllanti, di valutare il rispetto del patto di stabilità attraverso un bilancio consolidato funzionale a un'analisi della situazione finanziaria della società unitamente a quella dell'ente locale"*.

Le spese di personale

L'altra questione sottoposta alla Corte riguarda i vincoli assunzionali posti dall'art. 18 del DI n. 112/2008, se questi si applichino anche alle società miste a prevalente partecipazione pubblica locale, che gestiscono un servizio pubblico locale a rilevanza economica, laddove il socio privato sia scelto con gara.

La Corte ha evidenziato che la disposizione indica quali società vincolate ai limiti assunzionali degli enti soci solo quelle *"inserite nel conto economico consolidato della PA, come individuate dall'Istat, ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311/2004"*.

In quanto norma restrittiva può essere interpretata soltanto tassativamente e, quindi, sono assoggettate a tali limiti solo le partecipate contenute nel citato elenco Istat.

Per quanto riguarda, comunque, le società miste costituite con procedura a evidenza pubblica, la natura concorrenziale che caratterizza tale affidamento determina, secondo la Corte, l'esclusione di tali organismi da qualsiasi vincolo posto in capo all'ente socio.

In merito al vincolo posto dall'art. 20, comma 9 del DI n. 98/2011, i magistrati contabili hanno precisato che devono essere considerate soltanto le in house affidatarie dirette di servizi pubblici a rilevanza economica, anche se escluse dall'applicazione dell'art. 4 del citato DI n. 138/2011 (oltre a quelle che gestiscono servizi strumentali e di interesse generale non commerciale).

Limiti alla costituzione di società da parte degli enti locali

L'amministrazione provinciale ha chiesto alla Corte dei conti se, in base al vigente quadro normativo, gli enti, con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e quelli con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000, siano assoggettati al vincolo di cui al comma 32 dell'art. 14 del DI n. 78/2010 anche per la costituzione di una società per la gestione di un servizio pubblico locale a rilevanza

economica (escluso dall'applicazione dell'art. 4 del Dl n. 138/2011). I magistrati contabili hanno ribadito che la normativa nazionale sull'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica non rientra nel novero delle normative che "prevedono che specifiche attività debbano essere svolte per il tramite della partecipazione a società di capitali" (Corte dei conti, sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 570/2011).

Pertanto, la gestione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica non costituisce ex se una causa di esclusione dall'applicazione dei limiti quantitativi alle partecipazioni societarie di cui all'art. 14, comma 32 del Dl n. 78/2010.

Per quanto riguarda la gestione del servizio idrico integrato, la Corte ha ribadito che, pur in assenza di una specifica normativa nazionale che disciplini le forme di affidamento del servizio idrico integrato, l'adozione da parte degli enti locali del modello della società in house o della società mista non possa considerarsi espunto dall'ambito di applicazione del citato comma 32.

Pertanto, gli enti vincolati al rispetto di tale norma potranno costituire una società per la gestione del servizio idrico solo se rispettano le condizioni ivi previste, senza alcuna eccezione.

Modalità di svolgimento della gara "a doppio oggetto"

Per quanto concerne le modalità di svolgimento della gara c.d. a doppio oggetto, l'amministrazione ha chiesto alla Corte chiarimenti in merito agli specifici compiti operativi per la gestione del servizio, che devono essere attribuiti al socio privato. In particolare, sono state chieste indicazioni in merito alla circostanza se tra i compiti operativi possa essere compresa la realizzazione diretta da parte del socio degli interventi infrastrutturali o legati alla manutenzione straordinaria, senza l'obbligo da parte della società di procedere a tali affidamenti mediante procedure a evidenza pubblica.

In linea di principio i compiti operativi relativi alla gestione del servizio, che devono rientrare nella procedura concorsuale di gara per la scelta del socio operativo di una società mista per un servizio pubblico locale a rilevanza economica, devono essere gli stessi oggetto del contratto di servizio con la società stessa.

È rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, nel rispetto della vigente normativa a tutela della concorrenza, l'individuazione delle specifiche attività da conferire al socio privato operativo e delle modalità di svolgimento della procedura.

diritto e pratica amministrativa

IL SOLE 24 ORE

Direttore Responsabile
PAOLO POGGI
Coordinamento scientifico
MASSIMILIANO ATELLI
Magistrato della Corte dei Conti

GRUPPO 24 ORE

PROPRIETARIO ED EDITORE: Il Sole 24 Ore S.p.A.
PRESIDENTE: Giancarlo Cerutti
AMMINISTRATORE DELEGATO: Claudio Calabi

Proprietario ed editore
IL SOLE 24 ORE SPA
Presidente
GIANCARLO CERUTTI
Amministratore Delegato
Donatella Treu
Sede legale
Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano
Amministrazione
Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano

Comitato Scientifico

Aldo Carosi, Magistrato della Corte dei conti (SS.RR. in sede di controllo); Antonio Catricalà, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; Ciro D'Arles, Dottore commercialista in Milano; Claudio De Rose, Procuratore generale della Corte dei conti; Enrico De Giovanni, Avvocato dello Stato; Filippo Patroni Griffi, Consigliere di Stato; Francesco Caringella, Consigliere di Stato; Luigi Carbone, Consigliere di Stato; Luigi Caso, Magistrato della Corte dei conti (sez. giurisd. Lombardia); M. Antonio Scino, Avvocato dello Stato; Marcello Clarich, Ordinario Luiss di Roma; Marco Lipari, Consigliere di Stato; Mario Ristuccia, Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti; Michele Oricchio, Procuratore regionale della Corte dei conti per la Basilicata; Oberdan Forlenza, Magistrato Tar; Roberto Garofoli, Consigliere di Stato; Roberto Projetti, Magistrato del Tar Lazio; Rosanna De Niccolis, Consigliere di Stato; Stefano Toschel, Magistrato Tar; Tommaso Miele, Magistrato della Corte dei conti (SS. RR. in sede giur.); Umberto Realfonzo, Magistrato Tar; Vittorio Italia, Ordinario Univ. di Milano

Redazione:

Piazza Indipendenza, 23b/c - 00185 Roma
Tel.: 06.30226353 - Fax: 06.30227209
email:
redazione.dpa@ilssole24ore.com

Coordinamento editoriale

IRENE CHIAPPALONE
i.chiappalone@ilssole24ore.com
Redazione
MARIA IDA LALLI
m.lalli@ilssole24ore.com

IL SOLE 24 ORE S.P.A. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo periodico può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quale la fotocopione e la registrazione. Manoscritti e fotografie, su qualsiasi supporto veicolati, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Registrazione presso Tribunale di Milano - Decreto n. 490 del 20 luglio 2006.

Servizio clienti Periodici: Il Sole 24 Ore S.p.A. Via Tiburtina Valeria (s.s. n. 5), km 68,700 - 67061 Carsoli (Aq) tel. 06.3022.5680 oppure 02.3022.5680; fax 06.3022.5400 oppure 02.3022.5400

Abbonamento annuale (Italia): euro 155,00.

Per conoscere le altre tipologie di abbonamento ed eventuali offerte promozionali, contatti il Servizio Clienti (tel. 02.3022.5680 oppure 06.3022.5680; e-mail: servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com). Gli abbonamenti possono essere sottoscritti telefonando direttamente e inviando l'importo tramite assegno non trasferibile intestato a: Il Sole 24 ORE S.p.A., oppure inviando la fotocopia della ricevuta del pagamento sul c.c.p. n. 31481203. La ricevuta di pagamento può essere inviata anche via fax allo 02.3022.5406 oppure allo 06.3022.5406.

Arretrati: euro 28 comprensivi di spese di spedizione. Per richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse modalità di cui sopra. I numeri non pervenuti possono essere richiesti via fax al n. 02 oppure 06 3022.5400 o via e-mail a servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com entro due mesi dall'uscita del numero stesso.

Concessionaria esclusiva di pubblicità: Focus Media Advertising "FME Advertising Srl di Elena Anna Rossi C." - Sede legale: P.zza A. de Gasperi, n. 15 - Gerenzano (VA) - Direzione e uffici: Via Canova, 19 - 20145 Milano - Tel. 02.34538183 - Fax 02.34538184 - e-mail: info@focusmedia.it

Stampa: Il Sole 24 Ore S.p.A. - Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ).

Questo numero è stato chiuso in redazione il 20 febbraio 2012.

Le opinioni espresse negli scritti firmati impegnano solo gli Autori, non riflettendo necessariamente quelle della rivista