



CENTRO STUDI BORGOGNA

I QUADERNI

LEGGE MADIA



CENTRO STUDI BORGOGNA

I QUADERNI

LEGGE MADIA

INDICE

Presentazione del Centro Studi Borgogna

Fabrizio Ventimiglia

Presidente Centro Studi Borgogna

5

Introduzione

Marco Cipriano

Direttore Osservatori Centro Studi Borgogna

6

Prefazione

Bernardo Giorgio Mattarella

Professore ordinario di Diritto amministrativo

8

Contributi

Daniela Mazzuconi

Presidente Bea S.p.A.

11

Alessandro Russo

Presidente Cap Holding S.p.A.

17

Micaela Vescia

Direttore Affari Legali e Societari ATM S.p.A.

21

Daniela Pallazzoli

*Consigliere CdA del Consorzio dei Comuni dei Navigli,
già Sindaco del Comune di Cusago*

24

Considerazione Conclusiva

Federico Maurizio d'Andrea

Vicepresidente Centro Studi Borgogna

28

Presentazione

FABRIZIO VENTIMIGLIA

Presidente Centro Studi Borgogna

Abbiamo deciso di scrivere questi Quaderni perché riteniamo che possano aiutarci ad alimentare e diffondere lo spirito e gli obiettivi della nostra Associazione.

La Terra non l'abbiamo ereditata dai nostri genitori, ma l'abbiamo solo presa in prestito e dovremo, a nostra volta, lasciarla in eredità ai nostri figli. Ecco, noi auspichiamo che quando arriverà questo giorno potremo lasciare ai nostri figli un mondo migliore di quello che i nostri genitori hanno lasciato a noi, perché questo vorrà dire che saremo stati in grado di lasciare un segno su questo pianeta.

Traslando questi valori nella quotidianità, il nostro obiettivo deve essere quello di promuovere la cultura del lavoro, dell'etica, del rispetto e della civiltà. Dobbiamo impegnarci tutti per questo comune obiettivo, dando ciascuno un proprio contributo tangibile; dobbiamo comportarci da *civil servant*, mostrando sempre un animo e uno spirito al servizio della collettività.

Per dare concretezza ai nostri obiettivi dobbiamo, quindi, mettere a disposizione degli altri, e, soprattutto, dei più giovani, il nostro tempo, le nostre esperienze, i nostri successi e anche, perché no, i nostri fallimenti. Solo in questo modo possiamo aiutare le future generazioni a crescere, a migliorarsi e a fare in modo che questi principi si tramandino nel tempo.

Questo è l'ambizioso obiettivo che vogliamo raggiungere con i nostri Quaderni e siamo certi che, con l'aiuto di tutti, tale obiettivo non sia poi così lontano.

MARCO CIPRIANO

Direttore Osservatori Centro Studi Borgogna

Grazie anche alla pandemia
è cambiato il paradigma che ha caratterizzato
le passate politiche economiche
segnate da una forte spinta liberista.

Oggi, anche il capitale privato ha scoperto il valore sociale e sostenibile delle Imprese. Questo rappresenta un'opportunità per i servizi pubblici al fine di garantire ai cittadini i beni comuni (ambiente, acqua, energia, trasporti, etc.) e quindi servizi di qualità al costo più basso. Contemporaneamente, è venuta meno quella visione del “socialismo municipale” che aveva portato tante amministrazioni di grandi e piccole città a costituire Società pubbliche prima speciali, poi S.p.A., fino alle quotate.

Purtroppo, il verificarsi di *mala gestio* e amministratori poco scrupolosi, con il sommarsi della *spending review*, ha portato a una situazione che la Legge Madia ha interpretato con la necessità di razionalizzare le imprese pubbliche. Il rischio è che si crei una sorta di oligopolio, se non di vero e proprio monopolio, da parte delle Società quotate partecipate (A2A, IREN, HERA, ACEA, etc.). Quindi, c'è una forte presenza del capitale finanziario a discapito del controllo pubblico, con un ruolo marginale del capitale privato. Il mercato in molti settori dei servizi pubblici è praticamente inesistente, sia perché vige un sistema “a tariffa” sia perché il sistema delle gare è fortemente condizionato dalla mancanza di libera concorrenza.

Infine, ritengo necessario un ripensamento del sistema della gestione *in house* di determinati servizi, anche per il “vincolo dell'80%/20%” che in realtà non tutela il mercato e contemporaneamente limita la buona

gestione in economia di servizi per i cittadini. Il partenariato pubblico-privato può rappresentare una scommessa per cui al pubblico resta la responsabilità di indirizzo e di regolazione, al privato il compito di creare valore, i cui benefici dovranno ricadere sui destinatari dei servizi pubblici. La collaborazione/*partnership* pubblico-privato prende la forma di un contratto tra un'autorità pubblica e un soggetto privato. I contratti possono assumere due forme, di appalto o di concessione. Gli appalti sono contratti a titolo oneroso con i quali le amministrazioni acquistano beni, servizi o lavori. I contratti di concessione sono finalizzati, invece, alla costruzione o potenziamento di una infrastruttura e/o alla gestione di un servizio. L'operatore economico si corresponsabilizza con il soggetto pubblico nel conseguire un determinato risultato, da cui deve dipendere la sua remunerazione. È lecito attendersi che un operatore economico possa fornire all'amministrazione soluzioni più efficienti, efficaci e innovative, a maggior ragione se dalla sua performance dipende la sua remunerazione. Il partenariato pubblico-privato può rappresentare dunque un modello di gestione del servizio pubblico complementare alla gestione diretta attraverso Società *in house*.

Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si prevede lo snellimento burocratico, stabilità normativa e istituzionale, regolarizzazione indipendente e crescita industriale attraverso i processi di aggregazione. Un piano di riforme e semplificazione che deve consentire un salto di qualità anche per i servizi pubblici. Come riportato nel PNRR "La semplificazione amministrativa e normativa richiede un impegno sistemico, che va ben al di là dei tempi e dei contenuti del PNRR. In passato si sono avute semplificazioni sporadiche, legate a esigenze contingenti. Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e ai soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti".

È quindi auspicabile un quadro normativo improntato ai principi di trasparenza, un confronto competitivo che consenta di raggiungere adeguati livelli di qualità dei servizi. Non si tratta quindi di rievocare la storica contrapposizione tra pubblico e privato: specie nel campo dei servizi pubblici, è necessaria la collaborazione per offrire ai cittadini prestazioni di qualità al costo più accessibile.

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

Professore ordinario di Diritto Amministrativo

La Legge Madia conteneva una serie di deleghe
al Governo per la relativa attuazione.
Dall'approvazione della legge
sono stati varati circa 20 decreti attuativi.

Le aree ove non si è intervenuti sono quelle relative al pubblico impiego nonché quelle in ambito di dirigenza pubblica e servizi pubblici locali, in quanto i relativi decreti non sono stati adottati per effetto della nota sentenza n. 251/2016 della Consulta. L'intervento della Corte costituzionale non ha, tuttavia, avuto effetti dirompenti, atteso che i due decreti Legislativi relativi alle due materie indicate non erano centrali nell'ambito della riforma.

Come noto, il D. Lgs. n. 175/2016 sulle Società pubbliche si poneva principalmente due obiettivi. Il primo concerneva la necessaria riorganizzazione di tutte le norme in un Testo Unico: obiettivo che può considerarsi raggiunto. Il secondo fine, squisitamente politico, era quello di limitare il numero e l'ambito di operatività delle Società pubbliche. Si era, infatti, sviluppato il convincimento che un eccessivo intervento pubblico potesse compromettere il principio della libera concorrenza. Ma si guardava anche con una certa diffidenza al fenomeno sulla base del pregiudizio (in certi casi condivisibile) che a livello locale l'utilizzo delle partecipate divenisse l'*escamotage* per celare sprechi che impattavano sui bilanci poi ripianati con i soldi dei contribuenti.

Si noti, peraltro, che molto spesso le Società pubbliche si occupano di servizi pubblici locali. Altre Società svolgono attività strumentali per le amministrazioni (gestioni di immobili, pulizie e servizi informatici ecc.).

A seguito della riforma in esame, invece, si è ridotto il numero di Società che svolgono altre attività di vario genere (farmacie, attività assicurative etc.).

Orbene, non v'è dubbio che la Pubblica Amministrazione debba svolgere servizi pubblici e possa detenere partecipazioni in Società che svolgano tale tipologia di servizi. È necessario, tuttavia, chiedersi se sia giusto impiegare i soldi dei contribuenti per investire in un'attività di rischio che nulla ha a che fare con il servizio pubblico. Questo era il tema che si voleva affrontare.

Proprio per tale ragione sono state introdotte una serie di limitazioni per contenere l'eccessiva proliferazione di Società pubbliche. Anche questo intento, in buona parte, è stato raggiunto. Infatti, guardando i dati che vengono forniti dalla struttura di monitoraggio del Ministero dell'Economia, possiamo notare che è stato posto un freno. Dal 2016 in poi, infatti, il numero delle Società pubbliche è diminuito anche in forza del fatto che molte amministrazioni hanno deciso di liquidare o accorpare quelle esistenti.

I benefici scaturiti sono sotto gli occhi di tutti. Il Ministro dell'Economia ha quantificato in alcune centinaia di milioni il risparmio realizzato. Rimane, però, un problema di fondo. Il Testo Unico riflette una scelta politica molto netta, cioè quella di trovare il giusto bilanciamento tra l'interesse collettivo alla limitazione degli sprechi – tra cui l'impiego di risorse pubbliche in attività non necessarie – e l'interesse opposto di garantire una libertà di iniziativa economica senza eccessivi limiti. Volendo usare una metafora, possiamo quindi dire che queste disposizioni di diritto amministrativo sono come le medicine, sarebbe meglio non averne bisogno. Se vi è bisogno di una medicina, significa che vi è una malattia e quando la si prende si spera che funzioni e non produca effetti collaterali.

Questo decreto, purtroppo, ha prodotto effetti collaterali: ha complicato la vita non solo ad azionisti e Società inefficienti, ma anche a quelle efficienti. Bisognerebbe chiedersi se valeva la pena pagare questo prezzo per limitare gli sprechi. Questa valutazione può variare nel tempo, oggi ci

troviamo in una situazione piuttosto diversa rispetto al 2016 ma va tenuto conto di ciò che ha funzionato e di ciò che non ha funzionato. L'effetto è stato quello di produrre, probabilmente, qualche vincolo che il legislatore non avrebbe voluto produrre ma che è stato comunque introdotto dagli organi di controllo. Un esempio è qualche interpretazione eccessivamente restrittiva data dalla Corte dei Conti, a cui il Testo Unico dà un ruolo importante sul controllo del rispetto delle norme. L'obiettivo era quello di ammonire le amministrazioni, anche se, va detto, talvolta la Corte dei Conti applica queste norme anche quando non dovrebbe. La questione del controllo pubblico, cioè dell'individuazione delle Società a controllo pubblico, è emblematica. La Corte dei Conti e l'ANAC spesso considerano a controllo pubblico Società che hanno un'azionista privato di controllo.

Altro esempio frequente è quello di un'amministrazione che vuole fare una ristrutturazione del proprio azionariato, fondendo una Società con un'altra o con uno scambio di azioni, e che magari acquisisce una nuova partecipazione ma non sta facendo un nuovo investimento. È una partecipazione che sostituisce la precedente e, quindi, non dovrebbero essere applicate tutte le norme necessarie ad assicurare che l'acquisizione di una partecipazione sia ben meditata. La logica è quella di far sì che il nuovo investimento sia ben meditato, e non di ostacolare la ristrutturazione o fusione societaria. Qualche problema non previsto, quindi, è emerso. Un altro problema non previsto e dove l'applicazione è andata ben oltre le aspettative del Legislatore riguarda gli affidamenti *in house*. Queste Società, sulla base delle norme del Testo Unico e del Codice dei Contratti, ormai sono di fin troppo difficile costituzione e altrettanto difficile è, per le amministrazioni, affidare loro contratti. Ma questo dipende più dal Codice dei Contratti che dal Testo Unico. Tutto questo, in una fase di crisi, dove tutto è più difficile rispetto al 2016, può giustificare un ripensamento. Con riferimento poi all'effettiva attuazione del Sistema, probabilmente, il Ministero dell'Economia avrebbe dovuto costituire una adeguata struttura per il monitoraggio dotata di professionisti con specifiche competenze. Al contempo, il Ministero avrebbe dovuto redigere regolamenti, come quello sui compensi degli Amministratori. Ebbene, nonostante siano passati 4 anni, questa fase di attuazione non può dirsi ancora conclusa e ciò rappresenta sicuramente un ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era posto.

DANIELA MAZZUCONI

Presidente BEA S.p.A.

È

Dal punto di vista delle Società pubbliche *in house* riflettere a distanza di qualche anno sul D. Lgs. 175/2016 non è semplice, perché è più facile parlare delle criticità piuttosto che degli effetti positivi sul riordino complessivo della materia e il rapporto del D. Lgs. 175 con le altre norme del settore.

fuor di dubbio che il panorama delle Società cosiddette pubbliche, in particolare quelle a totale partecipazione e controllo pubblico, sia stato – ed in parte, lo è tuttora – molto variegato e, per certi aspetti, nei suoi epigoni peggiori, di scarsa utilità.

In particolare, possiamo osservare questo se andiamo a considerare Società costituite negli ultimi 10/15 anni per svolgere attività che o dovevano essere lasciate al mercato o dovevano restare in capo agli uffici comunali: la manutenzione dei beni immobili (scuole, municipio, biblioteca, verde pubblico, cimiteri, edifici pubblici di uso pub-

blico in generale); la loro gestione; il servizio di trasporto alunni...

A questo si arriva perché le impostazioni di una serie di norme, a partire dal 2003 (legge 326 e 350), avevano ingenerato negli amministratori, in buona misura a torto, l'idea di poter così superare i lacci degli appalti, della burocrazia, delle varie norme sia per quanto concerne l'impiego del personale sia l'acquisizione di beni e servizi necessari per adempiere alla *mission* aziendale, utilizzando, così si riteneva, il diritto privato e non quello pubblico, cancellando inoltre dal bilancio comunale i rami secchi o destinati a diventari-

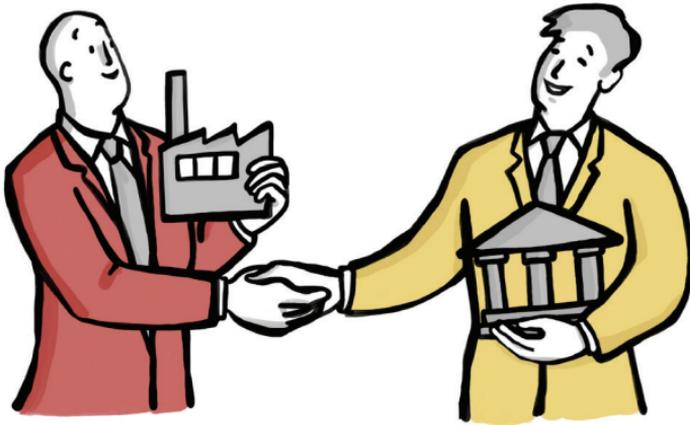
lo. Tale “idea” ha creato, per altro, anche alcune distorsioni, abusi e in taluni casi le predette Società sono state destinatarie o di debiti pregressi che i servizi affidati trascinavano con sé o di mancati pagamenti da parte delle amministrazioni comunali (o di improprie riduzioni di tariffe, decise dalla “proprietà”, veri “espropri” proletari!) con le immaginabili conseguenze: Società paralizzate, portate al fallimento, degne della peggiore nomea che il “pubblico”, il settore pubblico, si trascina ormai stabilmente. Gli esempi sarebbero molti e sono ben noti agli operatori del comparto.

In realtà, questo ha contribuito a “nascondere” le buone pratiche e le antiche tradizioni di molte Società operanti nel settore dei servizi pubblici: acqua, approvvigionamento e depurazione (il conseguimento del ciclo integrato dell’acqua è conquista recente nel Paese), rifiuti (raccolta e smaltimento, ma anche qui il ciclo integrato ancora non è stato raggiunto e, anzi, alcune aree del Paese annaspiano disperatamente), teleriscaldamento, farmacie comunali, retaggio di una nazione un tempo poverissima e con licenze rigorosamente contingentate, che oggi nel Nord continuano a dare buona prova di sé, e, seppure in

misura sempre minore, perché la normativa di settore spinge in diversa direzione, gas e illuminazione pubblica.

Va innanzitutto osservato che tali Società ben amministrate costituiscono un patrimonio pubblico notevole, non sono in perdita – anzi! –, rappresentano patrimoni costituitisi nel tempo senza gravare sulle casse comunali, sono cioè diventati “gioielli di famiglia”, Società molto patrimonializzate e dotate di avviamento e contratti stabili e duraturi, senza che nessuno quasi se ne accorgesse, contando sull’impegno, spesso gratuito, e sulla lungimiranza di amministratori comunali che primariamente hanno pensato al bene delle proprie comunità sia che si trattasse di acquedotti, di fognature, di una discarica di rifiuti, già provvista di accantonamenti per la bonifica e messa in sicurezza, di un termovalorizzatore, di una farmacia in una zona disagiata...

Oggi il contesto sociale e urbano non è mutato, e alcune cose paiono lontane nel tempo, ma solo chi amministrava 30 o 40 anni fa ricorda che cosa facevano i privati nel settore dei rifiuti e tutti ricordiamo immondizia sulle sponde dei torrenti o sparsi in campagna o bru-



ciati qua e là da solerti agricoltori! Da qui l'impegno per avere Società pubbliche, dapprima consorzi, poi aziende speciali, infine Società (2003), perché il pubblico gestisse con ordine e nel rispetto dell'ambiente il servizio relativo.

Il servizio idrico vanta origini più antiche ed è stato oggetto di leggi proprie. Non tutte le aree del Paese registrano lo stesso sviluppo, ma la legislazione del 2016 ha impresso regole durissime non solo a coloro che se lo meritavano, ma anche ai più virtuosi, secondo il noto principio non scritto per cui se non riesci a colpire chi sbaglia, devi colpire tutti indistintamente, creando difficoltà a tutti, compresi coloro che stanno operando bene o che, tanto per fare un esempio

a caso, non evadono le tasse! Nel tempo, alcune di queste "imprese pubbliche" hanno consentito, oltre a risparmi tariffari per i cittadini, anche copiose entrate per le casse comunali: pensiamo ad impianti sovradimensionati rispetto alle esigenze territoriali, realizzati senza gravare sulle casse comunali dei soci, che con il *surplus* offerto sul mercato hanno consentito utili importanti e investimenti pubblici altrettanto importanti: oggi, per le cosiddette Società *in house*, questo non è più possibile o, almeno, non è più possibile in misura consistente, perché la legge impone il famoso rapporto 80% del fatturato destinato ai soci e 20% al mercato. Questo è un primo aspetto che andrebbe riconsiderato, perché, se da un



Per una serie di norme che si incrociano, i Comuni non possono detenere azioni in due Società aventi oggetto identico o analogo.

lato la norma in parte potrebbe spingere ad aggregazioni, in realtà riduce il margine operativo delle Società relegandole a una zona di apparente scarsa capacità economica e finanziaria: per le Società pubbliche proprietarie di impianti (qualunque impianto per il trattamento, il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti) l'esito è drammatico, anche perché si tratta di impianti che, al momento, non possono essere costruiti o destinati a modiche quantità di rifiuti, prodotte da una porzione non grande del territorio, il che porterebbe a maggiore inquinamento, a minor controllo, a dispendi economici, ad alte tariffe per i cittadini...

Ancora, per effetto di una serie di norme che si incrociano, i Comuni non possono detenere azioni in due Società aventi oggetto identico o analogo: ora, è chiaro che a livello territoriale ci possono essere sovrapposizioni, ma se la doppia appartenenza consentisse al socio Comune migliori servizi a condizioni vantaggiose? Oppure, se la doppia appartenenza (o

anche tripla) fosse legata ad una fase transitoria di un percorso (di solito non breve e non semplice dal punto di vista giuridico) destinato ad aggregare soggetti diversi al fine di semplificare il sistema? A mio parere, il legislatore dovrebbe, senza ingessare ulteriormente i percorsi, prevedere una simile possibilità. Infatti, non dobbiamo pensare alle Società pubbliche monosocio, che operano a seguito di processi decisionali estremamente rapidi, ma alla variegata galassia, ad esempio, della Lombardia o del Veneto, dove i Comuni sono moltissimi, talvolta piccoli, e dove sono state costituite nel tempo Società di 10, 20, 50, 70, 100 Comuni, che oggi faticano a trovare vie semplici per costituire aggregazioni consistenti.

Teniamo poi conto che molta parte della materia che stiamo trattando è destinata ad originare delibere minuziose dei Consigli Comunali, che oggi sulle aggregazioni societarie devono pronunciarsi su molteplici aspetti, non tutti della medesima consistenza ed impor-

tanza, spesso estesi nel numero degli adempimenti per timore di sbagliare, fermo restando ovviamente che la scelta del modello gestorio o dell'affidamento di uno specifico servizio sono di competenza del Consiglio Comunale. Basterebbe prevedere con chiarezza nella norma l'attribuzione di pochi adempimenti essenziali e specifici, oltre all'indirizzo generale, mantenendo il resto in capo all'assemblea societaria, accentuando così, se del caso, il potere dei Sindaci sugli aspetti specifici, una volta ottenuto il mandato generale sul modello gestorio.

In merito va anche detto che il sistema *in house* non può essere considerato un'eccezione, come spesso accade, e che tale sistema andrebbe presidiato anche in sede legislativa (e di conseguenza in sede giurisprudenziale), mentre spesso appare forte la difesa delle quotate in borsa, debole quella di un sistema che invece ha consentito nel tempo la produzione di servizi anche per cittadini che non abitavano la grande città.

Per restare sempre nel campo delle *in house*, una questione aperta resta quella del cosiddetto "controllo analogo congiunto": ora, pur comprendendo le motivazioni del

legislatore, va rilevato che, soprattutto nelle Società con moltissimi Enti Locali soci, si costituisce una sorta di "organo amministrativo parallelo", che via via ha acquisito di fatto molti poteri, quasi esautorando Amministratore unico o Presidente e Consiglio di amministrazione, che invece mantengono tutte le responsabilità, ivi comprese quelle di natura penale.

Senza contare che spesso in questi comitati siedono, per ovvi motivi di rappresentanza, gli amministratori comunali in carica, che, per effetto di altre norme (D. Lgs. 39/2013), sarebbero "inconferibili" per la nomina a Presidente, Consigliere, Amministratore unico delle predette Società.

Ora, se dobbiamo chiamarle "Società di capitali", come la norma del 2003 prevedeva, si dovrà loro consentire una maggiore possibilità operativa, altrimenti ci si infilerà in un aggrovigliatissimo ginepraio di rimpalli di responsabilità e, in concreto, molte di esse saranno inoperative. In fondo il tema dell'affidamento diretto dei servizi da parte dei soci è disciplinato dal rispetto di una serie di principi che sono ricompresi nella obbligatoria relazione ex articolo 34 (d. l. 79/2012) ed ex articolo

192 (D. Lgs. 50/2016) e lì forse ci si dovrebbe fermare. Persino la questione relativa alle assunzioni è mal posta, se esse devono gravare sul rendiconto annuale richiesto alle amministrazioni comunali: aggiungere un servizio, ad esempio, comporta l'assunzione di personale e una volta approvato da parte dell'assemblea dei soci un nuovo servizio, tutte le azioni conseguenti devono essere possibili, senza che questo costituisca, anche indirettamente, un aggravio per gli Enti locali medesimi (cfr. *Rendiconto della gestione* ex art. 11, D. Lgs. 118/2011), rischiando di tramutarsi, senza volerlo, in un deterrente rispetto ad un serio ampliamento della gamma dei servizi resi dalle partecipate, che ovviamente dovranno invece dimostrare in proprio le capacità finanziarie. Infine, resta aperto il problema delle patrimoniali e delle *holding*: non pare che farle ricadere *sic et simpliciter* nella normativa delle *in house* possa giovare, esse dovrebbero mantenere uno *status* peculiare, mentre la tendenza giurisprudenziale è quella di richiedere per esse lo *status* delle *in house*, in particolare per quanto concerne l'adozione del sistema del controllo analogo. Una patrimoniale o una *holding* non produce servizi in senso stret-

to, fittiziamente raggiunge e talvolta supera il parametro 80%/20%, "fittiziamente": perché appunto non produce servizi, al massimo affitta impianti, reti e immobili, mentre sarebbe più logico prevedere il controllo analogo sulle partecipate che, in seno alla *holding* o alla patrimoniale, producono servizi. Tali partecipate, per altro, di per sé, potrebbero anche avere soci diversi dalla patrimoniale, che tuttavia è giusto effettuino un controllo analogo sui servizi prodotti e pertanto il controllo analogo congiunto andrebbe esercitato sulla partecipata che effettua il servizio.

Questi sono solo alcuni problemi che emergono dalla pratica quotidiana, volta al rispetto sostanziale dei motivi ispiratori della norma considerata nel suo intreccio con altre, cioè ridurre il numero delle Società pubbliche e, nel contempo, assicurare efficienza, economia ed economicità ai servizi svolti per i cittadini e, aggiungerei, tramite modelli collaudati nel tempo, come sono appunto le Società interamente pubbliche, di cui spesso, negli ultimi anni, si sono dimenticati il valore e l'importanza, a causa del cattivo operato di alcune di esse, che, tuttavia, non può essere motivo di punizione di un intero comparto.

ALESSANDRO RUSSO

Presidente Cap Holding S.p.A.

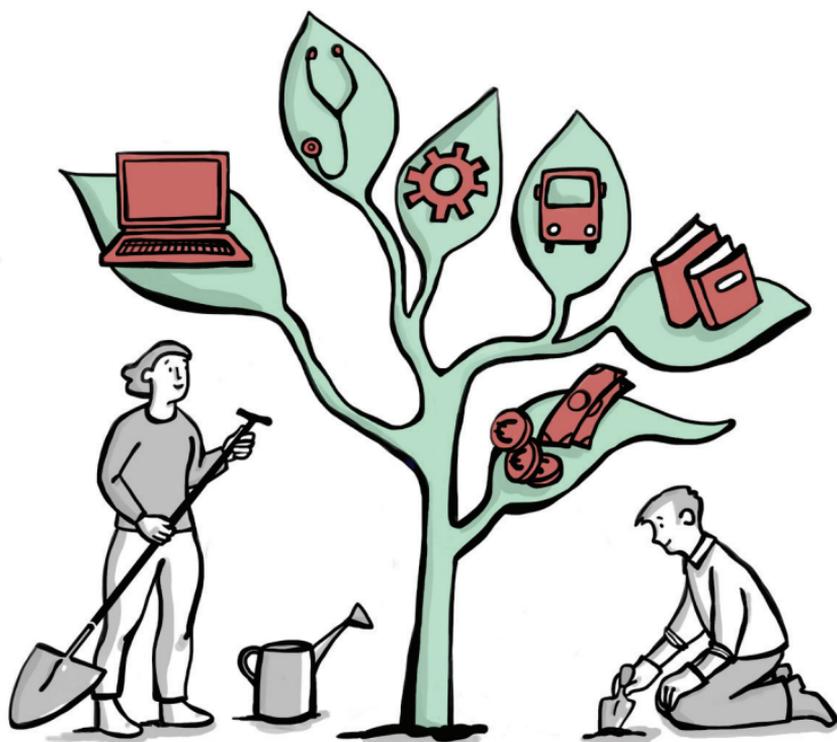
Questo anno e mezzo di pandemia ci ha fatto comprendere come i servizi pubblici locali siano fondamentali per assicurare la resilienza territoriale. Acqua, energia e rifiuti sono stati al centro di uno *stress test* epocale da cui sono usciti, se non sempre vincitori (non è sempre stato così e non ovunque), spesso rafforzati e ripensati.

D

i certo è stato chiaro a tutti quanto siano essenziali e strategici per assicurare un benessere sostenibile. La sostenibilità delle nostre città e paesi, e delle nostre stesse esistenze, è stata d'altra parte messa in discussione proprio da un virus che, non dobbiamo dimenticarlo, è divenuto parassita pericoloso perché l'intervento antropico sul suo *habitat* gli ha concesso spazi e velocità che mai avrebbe avuto.

Il degrado ambientale, l'occupazione umana di spazi una volta inabitati, sono state le premesse della prima pandemia globalizzata della storia. E di questo dobbiamo tener conto quando rivolgiamo l'attenzione alle organizzazioni che ogni giorno si impegnano a diverso titolo a gestire e garantire l'equilibrio tra ambiente e necessità economiche e produttive dei cittadini.

Non possiamo che prendere atto che i servizi pubblici locali sono fattori di resilienza territoriale proprio perché contribuiscono a organizzare quello che altrimenti sarebbe un caos di prelievi, di risorse e di scarti. In un orizzonte di trasformazioni oramai inevitabili di natura climatica e sociale, le aziende dei servizi pubblici sono vettori organizzativi che devono, gioco forza, adattarsi e innovare.



Perché è proprio la loro capacità di reagire responsabilmente ai cambiamenti sociali, climatico-ambientali e di mercato che rappresenta le condizioni di possibilità stessa del fare impresa, e del fare servizio pubblico in particolare.

Sono insomma sempre più convinto che la sostenibilità sia il fondamento stesso dell'attività

industriale e di quella pubblica in particolare. E che lungi dall'essere uno strumento solo reputazionale, i fattori ESG siano il necessario complemento alla pianificazione degli investimenti e degli interventi infrastrutturali di cui il servizio pubblico ha estrema necessità. E questo ragionamento vale tanto per l'area milanese e lombarda, dove operano realtà di grande



Oggi non è pensabile la sostenibilità dei servizi pubblici se non li si riprogetta alla luce della crisi climatica.

eccellenza, quanto, e forse di più, per l'intero Paese, con particolare riferimento al sud, dove il ritardo e l'arretratezza del comparto non è oltremodo accettabile.

Questo è possibile senza dubbio grazie a investimenti e infrastrutture, ma solo a condizione di monitorare e gestire un fecondo rapporto con gli *stakeholder*.

È infatti il dialogo con gli *stakeholder* e il confronto tra le strategie e le priorità aziendali a essere il vero motore della sostenibilità per le organizzazioni che gestiscono servizi all'utenza. Guardando però a quello che accade nel nostro Paese, mi pare che siamo ancora molto lontani.

Il fenomeno *NIMBY* (acronimo di *Not In My Back Yard*, in italiano "Non dietro casa mia") imperverosa, aiutato anche da una burocrazia e da una pubblica amministrazione complessa e a tratti di difficile comprensione anche per noi che ne siamo specialisti. D'altra parte, gli *stakeholder* rimangono concentrati sull'*hic et nunc*

delle inefficienze e delle difficoltà (e ce ne sono molte) e non aiutano le aziende ad alzare lo sguardo e guardare al futuro.

Perché se è vero che molto, moltissimo, c'è da fare, è altrettanto vero che numerosi sono i passi avanti fatti e molti gestori italiani dei servizi pubblici locali rappresentano oggi un'eccellenza europea. Non solo: ma oggi non è davvero possibile progettare il presente e il futuro di energia, ambiente e acqua in Europa, senza mettere al centro una riflessione sui temi dell'innovazione tecnologica, della digitalizzazione, della robotizzazione di alcune attività ad alto rischio, della sicurezza dei dati e dei network.

Non solo; ma non è pensabile la sostenibilità dei servizi pubblici se non li si riprogetta alla luce della crisi climatica, del nuovo ruolo che il capitale umano assume nei processi produttivi, dell'impatto dei cambiamenti economici e sociali che stanno investendo il nostro territorio.



La responsabilità, per le aziende, è quella di rappresentare un mercato oscuro, ma strategico e rilevante per l'economia europea.

In questa asimmetria tra quello che noi stiamo progettando e che rappresenta la visione strategica dei nostri osservatori più illuminati, e quello che i nostri *stakeholder* ci chiedono, sta tutta la difficoltà del settore. Un comparto industriale che, da un lato, non ha ancora, nel suo complesso, *performance* credibili per essere visto come capace di sfidare il futuro e che, dall'altro, sconta una scarsa conoscenza da parte dell'opinione pubblica e anche di molti addetti ai lavori, che lo immaginano ancora legato a logiche tardo industriali novecentesche.

Una responsabilità in più, se si vuole leggerla in questa chiave, che alcune aziende del nostro mercato, penso alle più grandi, alle quotate, si trovano sulle spalle: quella di rappresentare i *pivot* di un mercato ancora molto oscuro e che, invece, a ben guardare è uno dei più strategici ed economicamente rilevanti dell'economia italiana ed europea. Un ruolo impegnativo che implica un dialogo ancora più serrato e autentico con

tutti i portatori di interesse. Consapevoli che solo in uno scambio non appiattito sulle esigenze del solo servizio essenziale, ma nemmeno disancorato dalla realtà in nome di futuribili scenari, si può trovare la chiave di una crescita sostenibile del nostro Paese. È questa, credo, la chiave più interessante e anche più feconda con cui leggere gli esiti di questa pandemia. Mettendo in trasparenza i dati di quello che abbiamo saputo e siamo riusciti fare, con i numeri che ci raccontano l'innovazione e la strategia di sostenibilità, che si traducono in progetti di economia circolare, di trasformazione digitale, di urbanistica verde, di energia green, di sviluppo e internazionalizzazione.

Una lettura in filigrana che restituisce molto dell'identità presente e futura dei servizi pubblici locali: ancorata profondamente al territorio e ai suoi utenti, nella consapevolezza che solo un approccio innovativo e resiliente rende possibile un servizio eccellente e sostenibile.

MICAELA VESCIA

Direttore Affari Legali e Societari ATM S.p.A.



io per un duplice motivo: per la sua veste di “padre” di quel testo e, per quanto riguarda lo specifico ambito del servizio di trasporto pubblico (“TPL”), per la sua veste di Presidente della neo istituita Commissione di studio chiamata, come vedremo più avanti, ad avanzare proposte per la riforma del trasporto pubblico locale.

Il Decreto Madia e il TPL sono infatti legati da una correlazione “negativa”, dal momento che il Decreto si poneva, tra gli altri, l’obiettivo di dare esecuzione a un riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale con un successivo decreto attuati-

Una riflessione sul Decreto Madia non può non tener conto delle considerazioni offerte dal prof. Bernardo Mattarella nel corso della riunione dell’Osservatorio dei Servizi Pubblici Essenziali del Centro Studi Borgogna del 9 marzo 2021.

vo, rimasto travolto dalla sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale.

Con riferimento ai servizi pubblici locali di interesse economico generale, il relativo decreto attuativo si sarebbe occupato di riordinarne la relativa disciplina, previa individuazione delle attività di interesse generale, secondo criteri quali, tra gli altri, la soppressione dei regimi di esclusiva, ritenuti “*non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l’efficienza del servizio*” (art. 19, Decreto Madia). Le considerazioni del prof. Mattarella sul Decreto Ma-



Non sono da biasimare quelle Società partecipate pubbliche che hanno optato per l'emissione di strumenti finanziari.

dia appaiono oggi utilissime non solo per la loro tecnicità ma anche per l'analisi "critica" del testo che viene offerta, alla luce delle vicende storiche successive alla sua adozione e dunque della sua effettiva implementazione (o, come nel caso del riordino dei servizi pubblici, non implementazione).

Partendo dalla considerazione che il Decreto Madia riflette la scelta politica di trovare il giusto bilanciamento tra l'interesse collettivo alla limitazione degli sprechi e l'interesse (opposto) di garantire una libertà di iniziativa economica senza eccessivi paletti, è senz'altro condivisibile il giudizio sui molti effetti collaterali che questo bilanciamento ha portato in concreto, complicando la vita non solo ad azionisti e Società inefficienti ma anche (e forse soprattutto) a quelle efficienti.

È particolarmente apprezzabile questa "crudezza" di analisi che si attaglia molto bene a diverse Società partecipate pubbliche e ha risvolti ancor più critici nel caso delle Società che si occupano di

servizi pubblici, che rispetto al 2016 fortemente aumentate, come rileva il prof. Mattarella.

Non sono da biasimare, perciò, quelle Società partecipate pubbliche (ormai non poche) che hanno optato per l'emissione di strumenti finanziari di cui all'art. 17 del Decreto Madia, con ciò acquisendo la qualifica di Enti di Interesse Pubblico e di Società quotate ai sensi del Testo Unico Finanziario nel tentativo di minimizzare gli "effetti collaterali" del Decreto Madia stesso.

L'emissione di strumenti finanziari consente, infatti, la residuale applicazione delle norme del Decreto Madia che espressamente si riferiscano anche alle Società quotate, escludendo l'applicazione, viceversa, l'attuazione di norme di stampo prettamente pubblicistico che hanno un forte impatto sulla possibilità di queste Società di operare in maniera concorrenziale con le Società private sul relativo mercato. Tra queste, norme che, seppur virtuose nella loro ispirazione, connesse ai principi di trasparenza

e correttezza dell'agire della Pubblica Amministrazione, mal si atagliano alla natura di Società che aspirano ad operare sul mercato, se non si rivelano addirittura lesive della concorrenzialità.

Si pensi naturalmente al tetto ai compensi degli amministratori e dirigenti così come all'obbligo di pubblicare i dati relativi alle relative remunerazioni, che espongono gravemente le Società partecipate pubbliche al rischio di non poter competere in termini di concorrenzialità e attrattività con i soggetti privati, sempre a scapito, da ultimo, della qualità del servizio offerto. Senza dimenticare che Società "in pubblico comando" che svolgono un servizio pubblico essenziale sono ulteriormente soggette alla disciplina dei contratti pubblici applicabile ai c.d. settori speciali.

Oggi, proprio rispetto al servizio essenziale di TPL, si è ritenuto necessario tornare sul tema del riordino e della regolazione, con l'istituzione nel gennaio 2021, ad opera della (ex) Ministra Paola De Micheli, della citata Commissione di studio presieduta dallo stesso prof. Mattarella e composta da professori esperti della materia e da rappresentanti degli uffici tecnici degli Enti locali che si occupano di TPL.

La Commissione si prefigge l'obiettivo, tra l'altro, di ridefinire il quadro normativo (in relazione agli aspetti economico finanziari), di individuare forme di efficientamento e razionalizzazione, di sviluppare modelli di integrazione intermodale dell'offerta di trasporto pubblico a livello locale e regionale nel perseguimento dell'obiettivo della *mobility as a service*, individuando ogni possibile forma di efficientamento e razionalizzazione, anche attraverso l'attuazione dei costi standard.

Queste declinazioni non possono prescindere, a parere di chi scrive, dalla necessità di assicurare la c.d. neutralità proprietaria in capo alle Società esercenti servizi pubblici essenziali, in particolare nel caso del TPL, ancor più alla luce della possibile apertura del mercato italiano alla concorrenza di operatori stranieri (anche eventualmente in pubblico comando) per l'affidamento dei servizi pubblici essenziali.

Riprendere dunque il filo del discorso che il Decreto Madia si proponeva di declinare attraverso il decreto attuativo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale appare oggi quantomai necessario e impellente.

DANIELA PALLAZZOLI

Consigliere CdA del Consorzio dei Comuni dei Navigli,
già Sindaco del Comune di Cusago

Il cuore della riforma sulle Società a partecipazione pubblica è lo «Schema di decreto legislativo recante il Testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"».



anno evidenziati gli elementi più importanti dello schema di D. Lgs. contenuto nella riforma Madia, anche attraverso i rilievi che il Consiglio di Stato, in sede di parere, ha formulato sul testo, alla luce dei quali appare preferibile auspicare a qualche correttivo.

Il "Testo Unico" – così è stato denominato – è un decreto ambizioso perché ha la finalità di riformulare

le "norme sparse" che si sono accumulate negli anni. Il quadro attuale ante-riforma è dato da un insieme stratificato di disposizioni che, in effetti, non danno un quadro completo della materia e che, di conseguenza, incrementano le difficoltà sul piano applicativo. Complicazioni che crescono per gli Enti funzionali, se si tiene a mente che la matrice della riforma è pensata per gli Enti territoriali.

La complessità della questione è in gran parte dovuta alla frammentarietà della materia e alla difficoltà del coordinamento, anche sostanziale, tra alcune norme contenute nelle leggi finanziarie e le norme sopraggiunte negli anni successivi.

Sotto il profilo della frammentarietà, quindi, c'è bisogno sicuramente di un testo che faccia chiarezza. Il testo unico ha l'obiettivo di fare

chiarezza innanzitutto dicendo quale sia la disciplina applicabile a ciascuna delle differenti tipologie di Società e con quali modalità si debba applicare.

Si tratta anzitutto di una norma a carattere generale perché dispone che le norme pubblicistiche sono norme che regolano le Società partecipate e le Società controllate di pubbliche amministrazioni, mentre solo laddove queste stesse norme non siano puntualmente applicabili si applica la disciplina generale del codice civile e la disciplina contenuta nelle leggi speciali. Già su questo punto il Consiglio di Stato afferma che l'espressione "leggi speciali" dovrebbe essere declinata meglio, perché un riferimento generico alle leggi speciali lascia pensare a un substrato normativo poco chiaro.

Il legislatore quindi prova a circoscrivere il campo della "disciplina speciale" alle fondazioni di partecipazione e agli Enti associativi diversi dalle associazioni e dalle Società. Quindi – per chiarire l'ambito di applicazione del Testo Unico – si tratta di una disciplina che si applica soltanto alle Società partecipate e alle controllate di cui lo stesso testo di legge dà definizioni. Per il resto, là dove il testo non

se ne occupi, si applicano il codice civile e le leggi o pubblicistiche "di diritto amministrativo" o "di diritto privato commerciale", che trattano degli altri soggetti giuridici a veste societaria. Qualora invece si tratti di Enti associativi che non assumono veste societaria o di fondazioni, si applica la disciplina speciale.

Meritano a tale proposito di essere segnalate le definizioni di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale che attestano come, con uno sforzo notevole, il nostro legislatore abbia finalmente recepito indicazioni che la giurisprudenza dell'Unione Europea fin dal 2003 ha fornito.

Il testo dispone quali siano i tipi di Società per le quali è ammessa la partecipazione pubblica, tracciando fortemente la strada per la dismissione delle partecipazioni che non rispondono ai criteri enucleati. Gli adempimenti strumentali alla razionalizzazione sono presidiati dalla "razionalizzazione periodica" delle partecipazioni, mediante analisi annuale e piani di razionalizzazione. La disposizione prova a dare una risposta all'esigenza di razionalizzazione indicando le tipologie societarie ammesse: «le amministrazioni pubbliche possono partecipare

esclusivamente a Società costituite in forma di Società per azioni o di Società a responsabilità limitata». E quindi gli Enti pubblici possono partecipare solo a Società di capitali che ovviamente siano inquadrabili nelle due tipologie menzionate. Agli Enti pubblici sono dunque consentite le partecipazioni strettamente necessarie che, sotto il profilo della tipologia, si configurino come S.p.A. oppure come S.r.l. e che tra l'altro perseguano quelle finalità che vengono ivi elencate. Innanzitutto devono essere solo quelle strettamente necessarie per il perseguimento dei propri fini istituzionali. Con questa prescrizione, dunque, la norma ha il chiaro obiettivo di sgombrare il campo, fissando il limite a un vincolo di scopo pubblico.

Attraverso lo strumento societario o le partecipazioni possono, inoltre, realizzare e gestire opere e servizi di interesse generale in partenariato con i privati. La riforma Madia impone quindi che nel caso di costituzione di una nuova Società o di partecipazione a una Società che già esiste, anche a capitale misto, occorre spiegare molto dettagliatamente (onere di motivazione analitica) perché l'amministrazione intenda perseguire tale scopo.

La norma impone la necessità di una dimostrazione *ex ante* dell'efficacia della scelta del modello di gestione, attraverso una valutazione analitica dei pro e dei contro della convenienza economico-finanziaria del modello prescelto.

Sono qui ben evidenti i termini che compongono la doppia anima del nuovo soggetto giuridico, cioè la Società che funziona come operatore economico e la Società che funziona come amministrazione pubblica, che è una doppia anima spesso contraddittoria perché pone commistioni e problematiche assai complesse da sciogliere, e che probabilmente neppure questo Testo Unico riuscirà a superare.

Basti pensare al tema del *in house*, declinato nelle Società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici. Esso ci dice quand'è ammessa la partecipazione dei privati e chiaramente riporta un recepimento delle direttive europee in tema di controllo analogo, disponendo che gli statuti prevedano che almeno l'80% del fatturato della Società debba essere effettuata nello svolgimento di compiti affidati dell'ente pubblico. Ma c'è un punto dolente: cioè che l'*in house* debba realizzare almeno l'80% del fatturato a favore degli

Enti pubblici che lo hanno costituito, con un 20% realizzabile sul mercato. Società che dovrebbero tendere al mercato per poi chiudersi nel vincolo del fatturato a preponderanza pubblico.

Ma non solo: basti evidenziare che lo schema di Testo Unico ingerisce fortemente sulle scelte organizzative interne dei futuri Enti pubblici, Società partecipate da Enti pubblici, perché fornisce già un modello di organizzazione minimo necessario che ogni partecipata dovrà adottare, assimilando le Società partecipate o controllate alle amministrazioni pubbliche anche per quanto riguarda i codici di condotta propri nella gestione dei comportamenti imprenditoriali, alla gestione dei dipendenti e così via.

Resta fermo e chiaro l'obiettivo della razionalizzazione, finalizzata a ridurre il numero delle Società (circa 5.000 solo per gli Enti locali). Peraltro un numero impressionante tra queste (circa 3.000) hanno meno di 20 "coadiutori" tra dipendenti e amministratori, cioè la grande maggioranza delle Società localmente individuate è costituita da quello che il Commissario per la razionalizzazione della spesa Cottarelli chiamava il "guscio vuoto".

Ma per entrare nel vivo, resta reale e irrisolto il problema della ricollocazione del personale eccedente. Quando le amministrazioni reinternalizzano le funzioni di servizi prima affidati a Società "sciolte", dovranno riassorbire esse stesse le unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità. Tuttavia, il riassorbimento del personale può essere disposto, nei limiti dei posti vacanti, nell'organico delle amministrazioni interessate e nell'ambito, ovviamente, delle facoltà assunzionali disponibili.

Posto che le facoltà assunzionali sono, da ultimo, assai limitate e che questo personale ha un diritto di essere riassorbito, sussiste da un lato il limite finanziario e, dall'altro, l'ulteriore limite del previo esperimento del concorso pubblico, perché anche la Corte dei Conti ha iniziato a richiamare il principio costituzionale che dice che gli Enti pubblici, per acquisire personale dall'esterno (e questo personale è esterno perché appartiene ad Enti formalmente ed anche giuridicamente distinti) deve fare un concorso pubblico. Quale sarà la soluzione che potrà conciliare entrambe le esigenze non è allo stato prevedibile.

Considerazione Conclusiva

FEDERICO MAURIZIO D'ANDREA

Vicepresidente Centro Studi Borgogna

L'essenza degli Osservatori del Centro Studi Borgogna è quella di ragionare costruttivamente sulle problematiche delle disposizioni di maggior impatto in vigore nel nostro Paese per far emergere, sulla base delle esperienze, spunti di miglioramento.

Il Decreto Madia, di cui il prof. Mattarella è certamente uno dei padri, è una norma che ho trovato davvero ben scritta, con obiettivi specifici inerenti a quello che, pur se spesso dimenticato, è l'asse portante del nostro Paese: il settore pubblico.

Da sempre osservo attentamente il dispiegarsi del rapporto pubblico-privato e, vuoi per letture di gioventù, vuoi per convinzioni radicatesi nel tempo, sono sempre più convinto che solo un sano andamento del settore pubblico renda migliore la convivenza di una comunità, qualunque essa sia.

Nella cornice sopra delineata, il tema centrale di questo mio brevissimo intervento è chiedersi se tutti gli obiettivi della legislazione finalizzata al riordino della Pubblica Amministrazione sono stati raggiunti e, soprattutto, se è ancora attuale parlarne.

Prima di evidenziare due aspetti specifici che, tra gli altri, reputo meritevoli di attenzione, desidero evidenziare, a livello generale, come, da un punto di vista strutturale, è giusto insistere sul problema, fortemente negativo, derivante dalla limitata attuazione di una legge a causa del meccanismo perverso – su e di cui davvero poco si parla – in base al quale, in assenza dei decreti attuativi, qualsiasi legge delega che ad essi fa rinvio, di fatto, riceve una scarsissima, se non nulla, applicazione.

In tal modo, ingenerando un ribaltamento sostanziale delle fonti normative per cui una norma di rango inferiore condiziona, *rectius* impedisce, l'applicazione effettiva di una norma di rango superiore.

È un problema che bisognerà affrontare in modo compiuto, così come, mi sia consentito tornare solo per un secondo sul tema autorevolmente richiamato negli interventi precedenti, non si può più sorvolare sulle strutture di monitoraggio: siamo bravissimi nell'istituire stuoli di controllori, ma siamo completamente e beatamente indifferenti nel verificare i due, banalissimi, parametri dell'efficacia e dell'efficienza nella esecuzione dei controlli.

Tornando a quanto ricordavo prima, come Centro Studi, dobbiamo porci il problema del rapporto tra normazione primaria e normazione secondaria, della sua complessità che va affrontata, essendo chiaro a tutti che si tratti di uno snodo importante per concretamente attuare il volere del potere legislativo. Che, in uno stato di diritto in cui ancora esiste una ripartizione dei poteri, ha il compito (quasi) esclusivo di emanare le norme che poi il potere esecutivo dovrebbe concorrere ad attuare e fare attuare, con un ordine giudiziario che, da ultimo ma nel continuo, dovrebbe controllarne la corretta applicazione.

Sono, ovviamente, consapevole della banalizzazione dei concetti, eppur tuttavia convinto che se non ricordiamo o, peggio, dimentichiamo, le basi fondamentali di uno Stato di diritto, probabilmente commettiamo un grande errore.

Non potendo parlar di tutto, mi limiterò a evidenziare due aspetti su cui, da sempre, mi interrogo, per poi trarne una conclusione volta a far emergere il *fil rouge* che, a mio avviso, li unisce.

Il primo è quello che mi piace definire, perché lo è, la elusione delle previsioni normative che, purtroppo, non viene mai messo in luce e su cui bellamente si sorvola. Questa discende da una norma transitoria che prevedeva, appunto transitoriamente, la non applicazione del testo unico alle società che, in sintesi, emettevano, sui mercati regolamentati, strumenti diversi dalle azioni entro una certa data: questo ha compor-

tato di fatto una corsa soprattutto alla emissione di *bond*, quotandoli in mercati esteri, con una certa prevalenza per quello irlandese. Un fatto che ha definitivamente allontanato l'applicazione di buona parte della norma da quasi tutte le società pubbliche che pure voleva disciplinare.

Anzi, sulla base di questa, lasciatemi dire, indecente non applicazione della norma, si è creato un terzo genere di società, un ibrido terzo genere di società, in cui non si comprende bene quali siano le norme che effettivamente ad esse si applichino.

È un tema, questo, che deve essere affrontato e che non può essere liquidato in poche battute, ma sul quale, come Centro Studi, dobbiamo necessariamente interrogarci, per non stancarci di far emergere la distonia tra le finalità perseguite dalla norma e i risultati (non) raggiunti dalla sua applicazione.

Il secondo tema da rimarcare, pur meno pregnante del primo, è quello del compenso: certamente, non per parlare di vil denaro (chi mi conosce sa quanto sia strutturalmente disinteressato allo stesso), ma perché indicatore di un modo d'essere ipocrita, deleterio e dannoso.

La domanda di fondo è: le società pubbliche, in particolar modo le società *in house*, sono società attrattive per quelle che dovrebbero essere le migliori risorse esistenti sul mercato? Bisogna chiedersi perché le società pubbliche (quelle non quotate, che rappresentano la stragrande maggioranza) hanno un'attrattività davvero marginale, residuale in quanto a capacità di interessamento dei manager che stanno sul mercato, che vivono sul mercato e sono contesi dal mercato.

L'aver fissato il compenso degli Amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, parametrandolo, come limite massimo, all'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 appartiene al mondo del giuridicamente ridicolo. Ed ecco, allora, che il *fil rouge* diventa ben visibile e lega le due situazioni evidenziate, indicative di una ipocrisia di fondo, in cui l'obiettivo della conservazione viene raggiunto tramite il bloccare l'ingresso di norme (nel primo caso) o di persone (nel secondo caso) che possano

contribuire ad apportare, nella Pubblica Amministrazione, disposizioni e comportamenti finalizzati alla effettiva applicazione di quelli che sono i principi scolpiti nella nostra Carta Costituzionale.

Sono mentalità e modalità attuative veramente antitetiche a quella che è l'efficienza di una società, di una qualsiasi società che stia sul mercato: il manager deve essere valutato sulla base dei risultati che raggiunge, dell'efficienza del servizio che offre ai cittadini e alle comunità di riferimento, veri *shareholders* di queste società.

Se recuperiamo questi aspetti, potremmo attrarre nel mondo pubblico anche professionalità diverse, estromettendo tutti quei "manager" che, su un mercato anche solo poco competitivo, incontrerebbero difficoltà ad essere assunti in qualunque tipologia o prospettiva aziendale.

Ricordavo all'inizio di questo mio intervento come il Decreto Madia abbia emanato disposizioni in quello che è l'ambito per eccellenza dello Stato che è il settore pubblico: ed è corretto ricordare che, dopo la sua entrata in vigore, sono nate molto meno società pubbliche e che possiamo considerare definitivamente tramontato il tempo dei panettoni di Stato.

E tuttavia, la mia sensazione è che, per l'ennesima volta, si sia sprecata un'occasione importante: ecco perché c'è bisogno di una rivisitazione attualizzata del Decreto oggetto del nostro incontro, per renderne effettive le norme e più attrattivo il settore delle società pubbliche, partendo dal presupposto che l'ipocrisia dell'emanare norme che poi non vengono applicate è semplicemente opposta al civile vivere in uno Stato di diritto.

Rendere attrattive le società pubbliche non significa sprecare denaro, significa, anzi, risparmiarne e soprattutto rendere più efficace ed efficiente l'azione di coloro i quali le presiedono o le dirigono: perché, e chiudo senza nessun riferimento ovviamente politico, mentre non è assolutamente vero che si è tutti uguali, è certamente vero che ci sono capacità diverse, culture diverse, storie diverse. E se queste storie non vengono esaltate proprio dallo Stato, continueremo sia nell'elogio convegnistico dell'eccellenza e della meritocrazia, sia nella esaltazione, nel concreto, della mediocrità.



Una pubblicazione Centro Studi Borgogna

Coordinatore Editoriale Sara Ambrosini, Carolina Valenti

Progetto grafico e realizzazione editoriale GraFFiti Creative, Milano

Illustrazioni Arianna De Nittis

Stampa Tikiservice S.r.l., Via Cassanese, 203/12, 20090 Segrate (MI)

Prima edizione Febbraio 2022



CENTRO STUDI BORGOGNA

Via Borgogna, 5
20122 Milano
+39 02 3664 2658
segreteria@centrostudiborgogna.it
www.centrostudiborgogna.it

Seguici su:

