

Il programma di cessioni degli anni Novanta ha prodotto aziende che quest'anno hanno fruttato dividendi allo Stato per circa 2,5 miliardi. Molte altre società ricadono sotto norme che tendono a eludere e non sempre guadagnano. Per non parlare del servizio ai cittadini

# STATO & MERCATO

## COSÌ PARTECIPATE E MULTIUTILITY SFUGGONO ALLE REGOLE

di **Sabino Cassese**

**M**entre il Paese attende che si chiuda la partita del governo, è passata quasi inosservata la notizia che le grandi imprese pubbliche si accingerebbero a versare alle casse dello Stato dividendi per circa 2 miliardi e mezzo di euro. È un segno del loro buono stato di salute, di scelte imprenditoriali intelligenti, di ottima gestione. È anche un segno che lo Stato, se vuole, sa guadagnare, oltre a dover spendere (spesso male).

La notizia è tanto più buona se si considera che tre delle maggiori galline dalle uova d'oro, Ferrovie, Poste e Cassa depositi e prestiti erano, fino a qualche decennio fa, parti dello Stato stesso. Erano cosiddette aziende autonome, cioè organi statali dotati di parziale autonomia, sottoposti a regole gestionali e contabili solo parzialmente derogatorie rispetto a quelle classiche statali, con dipendenti che erano assimilati a dipendenti pubblici. È stato merito dei governi dell'ultimo decennio del secolo scorso d'aver trasformato queste aziende o amministrazioni statali autonome in enti pubblici e poi in società per azioni.

Più breve, ma non diverso, il percorso fatto da altre aziende con buona performance, come Enel, Eni, Finmeccanica (ora Leonardo). Queste erano in parte il risultato di una nazionalizzazione, quella elettrica del 1962, in parte figlie delle partecipazioni statali, cioè di quell'apparato che era cresciuto a partire dal 1926 (Agip), ma specialmente dai «salvataggi» del 1933 (Iri), e aveva dato luogo al «sistema» delle partecipazioni statali, con un apposito ministro al vertice. Queste imprese o dovevano fare l'ultimo tratto di strada (passare da ente pubblico a società per azioni), o non avevano bisogno di esser trasformate, essendo già organizzate in forma societaria. Dovevano, però esser liberate da vincoli e poteri di direzione pubblicistici, come è stato fatto negli anni delle privatizzazioni.

### Imprese performanti e vincoli

È stato poi merito degli ultimi governi d'aver scelto le persone giuste per gestire Ferrovie, Poste, Cassa depositi e prestiti, Enel, Eni, Leonardo.

Questo gruppo di imprese pubbliche «performanti» è composto di società quotate o che hanno emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. Per questo motivo, è in larghissima misura sottratto ai troppi vincoli del cosiddetto decreto partecipate, cioè dell'infelice decreto legisla-

tivo 19 agosto 2016 n. 175, che regola ora le società a partecipazione pubblica. Questo decreto, che raccoglie anche norme introdotte in precedenza, senza prima averne valutato la reale efficacia, fa il percorso inverso a quello ora ricordato, riportando sotto il dominio del diritto pubblico le società non quotate in cui i poteri pubblici hanno partecipazioni azionarie. Detta, quindi, norme sulla motivazione dell'acquisizione della partecipazione, sulla sua gestione e alienazione, sulla gestione dell'impresa, sui compensi degli amministratori, sulle situazioni di crisi, sugli obblighi di trasparenza, sugli uffici di controllo interno, sulla adozione di codici di condotta, sulle responsabilità di chi gestisce. Sono tutte norme in stridente contrasto con la forma societaria scelta, che comporta la scelta del diritto privato. Sono disposizioni che riconducono le imprese in mano pubblica nell'area dell'amministrazione burocratica, dalla quale erano state sottratte.

### Le regole speciali

Il giudizio negativo è dato dallo stesso Stato. Infatti, una volta introdotte nuove norme, questo ne ha poi esteso l'aggiramento, autorizzando via via molte società ad emettere strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, come è accaduto, ad esempio, per Rai, Invitalia e Enav (prima che questa fosse quotata).

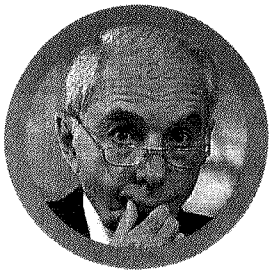
Se il vero obiettivo era contenere la proliferazione e l'abuso delle società partecipate dagli enti locali, non sarebbe stato meglio limitare a queste ultime il cosiddetto testo unico sulle società partecipate? E non sarebbe ora opportuno accertare quale sia la loro redditività?

Una completa ricerca sulle imprese pubbliche, diretta da Concetta Brescia Morra, Giorgio Meo e Antonio Nuzzo nel 2015 (in «Analisi giuridica dell'economia», n. 2/2015) sottolineava «l'esigenza di ridurre al minimo per le imprese pubbliche il novero delle regole speciali o le aree sottratte alle regole comuni: la natura pubblica del proprietario non giustifica in alcun modo per le società a partecipazione pubblica la deroga alle regole di diritto comune, né societarie, né di concorren-

za». Una accurata indagine dell'anno successivo, svolta da Maria Tullia Galanti sulle quattro principali aziende *multiutility* del Centro Nord d'Italia («Sindaci e manager nel capitalismo municipale», Bologna, il Mulino, 2015), a sua volta,

concludeva auspicando «un sistema regolativo nel quale non sono i comuni ma regolatori terzi» a stabilire le regole e a vigilare, mentre i comuni proprietari dovrebbero «pensare meno ai dividendi e più alla qualità del servizio». Questi due insegnamenti non sono stati tenuti presenti dalla legislazione vincolistica del 2016.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

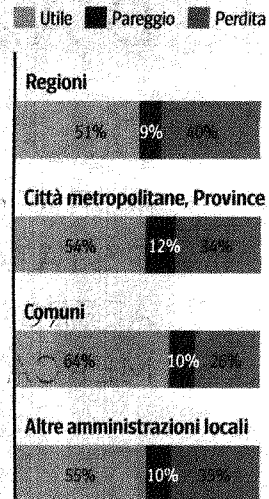


**Giuliano Amato**

Nel '92 avvia la trasformazione degli enti pubblici in spa. La prima tornata riguarda Iri, Eni, Ina ed Enel. Poi tocca alle Fs e ai Monopoli

**Le società pubbliche, chi guadagna**

	Numero società partecipate	Numero totale partecipazioni	Numero partecipazioni a seguito esercizio ricostruzione
Amministrazioni locali	8.922	55.902	103.839
Regioni	810	831	1.208
Città metropolitane e Province	1.823	2.402	4.310
Comuni	6.572	46.105	87.377
Unioni comuni e comunità montane	365	607	1.406
Camere di commercio	1.293	3.241	5.860
Enti locali del servizio sanitario	156	317	375
Università	1.012	2.104	2.750
Altre amministrazioni locali	263	295	553



Fonte: Rapporto sulle partecipazioni pubbliche - Ministero dell'Economia, novembre 2017

S. A.



**Marianna Madia**

Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, 37 anni, avvia la riforma del settore con un decreto dell'agosto 2015

**Il decreto partecipate riporta le imprese in mano pubblica nell'area della burocrazia**

**E**  
**● La riforma Madia**  
 Integrato dopo l'intervento della Consulta, il decreto sulle partecipate prevede un censimento delle aziende riconducibili al pubblico. Obbliga a individuare quelle da eliminare secondo alcuni criteri: mini fatturati, perdite strutturali, più amministratori che dipendenti

