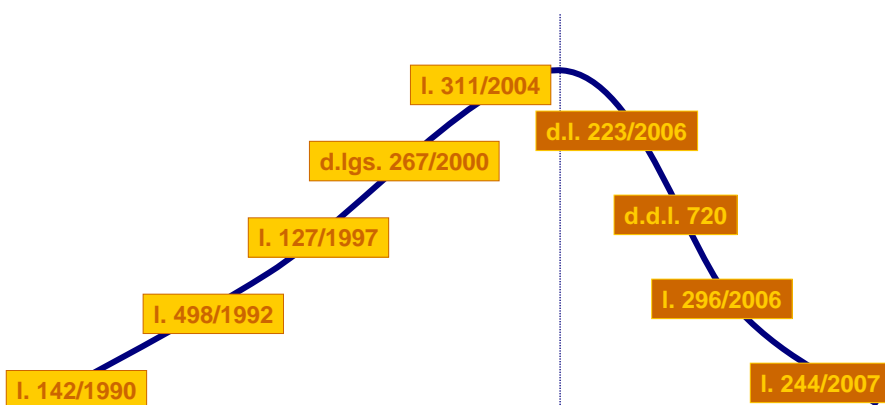


Ascesa e declino delle società partecipate dagli enti locali

Gli orientamenti dottrinali, normativi e giurisprudenziali ... e la loro (non sempre lineare) evoluzione

by Federico Fontana

Ascesa e declino delle società partecipate dagli enti locali



by Federico Fontana

slide 2 / 60

C'era una volta ...

❖ l'ente locale (ante l. 142/1990):

- organismo burocratico
- scarsamente autonomo
- non necessariamente attento a:
 - ❑ efficacia
 - ❑ efficienza
 - ❑ economicità
- gestore
 - ❑ (prevalentemente) diretto
 - ❑ attraverso aziende municipalizzate
 - ❑ attraverso concessionari privati

by Federico Fontana

slide 3 / 60

Le ragioni del processo riformatore

❖ le riforme avviate all'inizio degli anni '90 tendono a rispondere a **due principali esigenze**:

- recupero di condizioni di **efficacia, efficienza ed economicità** nei servizi pubblici locali
- recupero di **visibilità e credibilità** esterna (verso partner UE)

by Federico Fontana

slide 4 / 60

I principi cardine della riforma

❖ **autonomia:**

- statutaria / regolamentare
- finanziaria / patrimoniale
- organizzativa / gestionale

❖ **responsabilizzazione:**

- organi di governo (elezione diretta)
- organi di direzione (distinzione ruoli)

❖ **razionalizzazione:**

- efficacia, efficienza, economicità, ...
- **nuove forme di gestione dei servizi**

by Federico Fontana

I. 142/1990 → d.lgs. 267/2000
I. 241/1990 ← I. 15/2005
I. 87/1993
d.lgs. 29/1993 → d.lgs. 165/2001
d.lgs. 29/2001

slide 5 / 60

Le leve per la razionalizzazione dei servizi pubblici locali

❖ **aziendalizzazione**

- accoglimento di principi, metodi e strumenti economico-aziendali

❖ **privatizzazione formale**

- adozione di forme giuridiche privatistiche

❖ **privatizzazione sostanziale**

- coinvolgimento di operatori privati portatori di risorse e competenze utili (partnership industriali / operative)

❖ **liberalizzazione**

- apertura del mercato (dal monopolio pubblico → alla concorrenza "per il mercato" → alla concorrenza "nel mercato")

by Federico Fontana

slide 6 / 60

L'evoluzione delle forme di gestione dei servizi

❖ gestione:

- diretta (in economia) _____ l. 142/1990
- concessione a terzi _____ l. 142/1990
- azienda speciale _____ l. 142/1990
- istituzione _____ l. 142/1990
- s.p.a. totalmente pubblica _____ l. 142/1990
- s.p.a. mista a maggioranza pubblica _____ l. 142/1990
- s.p.a. mista a minoranza pubblica _____ l. 498/1992
- s.r.l. _____ l. 127/1997

by Federico Fontana

slide 7 / 60

L'evoluzione delle forme di gestione dei servizi

- ❖ da **aziende municipalizzate** **aziendalizzazione** ❖ ad **aziende speciali** (l. 142/1990)
- ❖ da **aziende speciali** **privatizzazione** ❖ a **società di capitali** (l. 127/1997 + norme settoriali) (e consorzi)
- ❖ da **società di capitali** **(ri)pubblicizzazione** ❖ ad **aziende speciali o gestioni in economia** o, comunque, realtà **sempre più vincolate** (?) (d.d.l. Lanzillotta)

by Federico Fontana

slide 8 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ società partecipate da Comuni, Province, Regioni e Comunità Montane

- 2003 ⇨ n° 4.604
- 2005 ⇨ n° 4.874

❖ forma giuridica

- 40% ⇨ società per azioni
- 44% ⇨ società a responsabilità limitata
- 16% ⇨ società consortili

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 9 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ enti locali partecipanti a società

- 2003 ⇨ n° 7.089
- 2005 ⇨ n° 7.631

❖ numero medio enti partecipanti a ciascuna società

- 2003 ⇨ n° 12,9
- 2005 ⇨ n° 12,1

❖ società integralmente partecipate

- 2005 ⇨ n° 943

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 10 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ società controllate direttamente o indirettamente (partecipazione eell > 50%)

- 2005 ⇒ n. 3.166 di cui: 2.910 da parte di Comuni
- 71,8% ⇒ società non quotate in borsa partecipate direttamente
- 27,8% ⇒ società non quotate in borsa partecipate indirettamente
- 0,4% ⇒ società quotate in borsa partecipate direttamente

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 11 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ risorse impiegate (partecipazione eell > 10%)

- 2005 ⇒ n. 9.000 unità locali (magazzini, laboratori, stabilimenti, ecc.)
- 2005 ⇒ n. 242.000 addetti (incidenza 1,1% su base nazionale)
- 2005 ⇒ n. 72 addetti in media per azienda

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 12 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ dati economici (di sintesi) società partecipate

- fatturato complessivo ⇒ 48,9 mld.
- valore della produzione ⇒ 54,7 mld.
- utili netti (dato cumulato) ⇒ 1,5 mld.
- redditività capitale proprio ⇒ 3,1% (0,7% - 2003)

**ANNO
2005**

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 13 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ dati economici (di sintesi) società controllate

- fatturato complessivo ⇒ 35,1 mld. (72%)
- utili netti (dato cumulato) ⇒ 635 mln.
- contribuzioni enti locali ⇒ 1,9 mld.
- dividendi distribuiti ⇒ 991 mln. (627,4 per eell)

**ANNO
2005**

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 14 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ società servizi pubblici

➤ partecipate

- dimensione fenomeno ⇒ n. 1.328
- addetti impiegati ⇒ n. 185.000
- fatturato ⇒ 37,3 mld. (utili 1,27 mld.)

**ANNO
2005**

➤ controllate

- dimensione fenomeno ⇒ n. 792
- addetti impiegati ⇒ n. 148.184
- fatturato ⇒ 23,4 mld. (utili 637 mln.)

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 15 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ alcune caratteristiche salienti

- diffusione del fenomeno delle società partecipate dagli enti locali (cresciuto nel biennio)
- rilevanza del valore prodotto (rispetto al PIL) e delle risorse impiegate
- prevalenza di società partecipate da una pluralità di enti locali
- marginalità delle società quotate in borsa
- forte incidenza società di servizi pubblici

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 16 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ tra gli aspetti *positivi*...

- miglioramento della redditività del capitale proprio e del capitale investito
- focalizzazione su partecipazione strategiche
- risultati economici conseguiti positivi a livello cumulato ⇒ utili distribuiti a favore delle amministrazioni locali

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 17 / 60

Le società partecipate dagli enti locali – evidenze empiriche

❖ tra gli aspetti *negativi*...

- lieve peggioramento situazione finanziaria
- forte diversificazione territoriale dei risultati economici
- redditività capitale proprio local utilities inferiore a medie settoriali
- forte contribuzione degli enti locali a sostegno attività

by Federico Fontana

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007

slide 18 / 60

L'evoluzione della classificazione dei servizi (d.lgs. 267/2000)

❖ da (l. 142/1990):

- servizi a rilevanza economica e imprenditoriale
- servizi privi di rilevanza economica

❖ a (l. 448/2001):

- servizi a rilevanza industriale (art. 113 TUEL)
- servizi privi di rilevanza industriale (art. 113 bis)

❖ a (d.l. 269/2003 conv. l. 326/2003):

- servizi a rilevanza economica (art. 113 TUEL)
- servizi privi di rilevanza economica (art. 113 bis)

C.Cost. 272/2004

slide 19 / 60

by Federico Fontana

L'evoluzione della classificazione dei servizi (il contributo della UE)

❖ servizi di interesse generale

- estremamente diversificati
- di natura industriale / rilevanza economica e non
- comunque essenziali per cittadini e imprese
- da individuare a cura delle autorità pubbliche

❖ servizi di interesse economico generale

- tutela del mercato e della concorrenza
- elevata qualità e contenimento dei prezzi

❖ servizi sociali

- di rilevanza economica o non

Libro Verde 2003 – Libro Bianco 2004

Ris. Parlamento A6-0275/2006 – Com. Commissione 725/2007

by Federico Fontana

L'evoluzione della classificazione dei servizi (sul piano economico)

	tipologie di servizi	alcuni esempi	variabili rilevanti
by Federico Fontana int. rilev. econ. non rilev. econ.	servizi di supporto interno	servizi amministrativi, informativi, finanziari, tecnici, ...	costi
	servizi imprenditoriali in regime concorrenziale	farmacie, onoranze funebri, gestioni patrimoniali, ...	MC (> 0)
	servizi imprenditoriali in regime monopolistico	servizio idrico, trasporto pubblico, distribuzione gas, gestione rifiuti, ...	MC (\geq 0) benefici sociali
	servizi sociali a domanda individuale con rapporto di scambio	asili nido, refezione scolastica, teatri, musei, impianti sportivi, ...	MC (\geq 0) benefici sociali
	servizi sociali e istituzionali a domanda individuale senza rapporto di scambio	diritto allo studio, biblioteche, servizi sociali, servizi demografici, ufficio relazioni col pubblico, ...	costi benefici sociali
	servizi istituzionali e di interesse generale	illuminazione pubblica, promozione territoriale, tutela ambientale, ...	costi benefici sociali

L'evoluzione della classificazione dei servizi (decreto Bersani)

- ❖ servizi pubblici locali → servizi finali
- ❖ servizi strumentali all'attività delle p.a. regionali e locali → servizi intermedi (art. 13 d.l. 223/2006, conv. l. 248/2006, s.m. art. 1, c. 720, l. 296/2006)

modifica la disciplina delle (eventuali) società di gestione, al fine di evitare alterazioni della concorrenza e del mercato (e ridurre i costi degli apparati pubblici (?))

slide 22 / 60

L'evoluzione della classificazione dei servizi (secondo la disciplina)

- ❖ **servizi cui si applica esclusivamente la disciplina di settore**
 - settori del gas e dell'energia
 - trasporto pubblico locale
- ❖ **servizi cui si applicano l'art. 113 TUEL e le (eventuali) norme di settore nazionali e regionali**
 - (altri) servizi pubblici locali di rilevanza economica
- ❖ **servizi cui si applicano le norme regionali e locali (se definite → abrogato art. 113 bis TUEL)**
 - servizi pubblici locali privi di rilevanza economica
- ❖ **servizi cui si applica l'art. 13 d.l. 223/2006**
 - servizi strumentali

by Federico Fontana

slide 23 / 60

Le società che producono beni e servizi strumentali (1/3)

- ❖ a tutela della concorrenza e del mercato
- ❖ le **società** a capitale interamente **pubblico o misto**
- ❖ costituite o partecipate da **p.a. regionali e locali** (CdS – III – par. 322/2007; CdS – IV – sent. 946/2008)
- ❖ per la produzione di **beni e servizi per sé strumentali** (esclusi i servizi pubblici locali e la esternalizzazione di funzioni amministrative)
- ❖ ...

art. 13 d.l. 223/2006,
conv. l. 248/2006,
s.m. art. 1, c. 720, l. 296/2006
(cd. decreto Bersani)

by Federico Fontana

slide 24 / 60

Le società che producono beni e servizi strumentali (2/3)

- ❖ ...
- ❖ devono **operare esclusivamente** con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti
- ❖ **non** possono svolgere **prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati**, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti
- ❖ le società considerate sono ad **oggetto sociale esclusivo** e non possono agire in violazione delle regole di esclusività sopra definite
- ❖ ...

by Federico Fontana

slide 25 / 60

Le società che producono beni e servizi strumentali (3/3)

- ❖ ...
- ❖ tali società **cessano entro 24 mesi** (dal 4/7/2006) le **attività non consentite** potendo:
 - **cederle** mediante procedure ad evidenza pubblica
 - ovvero **scorporarle** costituendo una società separata
- ❖ i **contratti** conclusi dopo la data di entrata in vigore del decreto in violazione delle prescrizioni anzidette sono **nulli**
- ❖ restano **validi i contratti conclusi** dopo la data di entrata in vigore del decreto, ma in esito a **procedure di aggiudicazione bandite antecedentemente** (CdS – IV – sent. 946/2008)

by Federico Fontana

slide 26 / 60

L'evoluzione delle modalità di affidamento dei servizi

❖ **normativa e giurisprudenza**, comunitarie e nazionali, hanno **progressivamente determinato**:

- la preferenza per gli **affidamenti mediante gara** ad evidenza pubblica
- la possibilità di **affidamenti diretti** a società miste con **soci privati scelti mediante gara** → **PPP** (a certe condizioni e con taluni limiti)
- la possibilità di **affidamenti diretti** a società totalmente pubbliche → **in house providing** (a certe condizioni e con taluni limiti)

by Federico Fontana

slide 27 / 60

L'evoluzione delle modalità di affidamento dei servizi

❖ le modalità di affidamento dei servizi via via individuate (in specie dalla giurisprudenza comunitaria) tendono a **conciliare**:

- la **tutela del mercato e della concorrenza**
- la **tutela della pubblicità e della trasparenza**
- il **potere di organizzazione delle p.a.**

a partire dalla sentenza CG CE 17/11/1999 (Teckal)
passando per la sentenza CG CE 13/10/2005 (Parking Brixen)
sino alla sentenza CG CE 11/05/2006 (Carbotermo)

by Federico Fontana

slide 28 / 60

Le condizioni e i limiti dell'in house providing (1/3)

❖ condizioni:

presupposto andato progressivamente affinandosi

- **controllo analogo** dell'ente sulla società
 - **partecipazione totalitaria [di uno o più enti ?]**
 - esclusione di soci privati (finalità incompatibili)
 - **sovraordinazione gerarchica**
 - controllo gestionale e finanziario stringente (meccanismi societari + contratto di servizio)

giurisprudenza nazionale:

CdS – VI – 168/2005
CdS – V – 4440/2006
CdS – V – 1514/2007
TAR (CA) – I – 2407/2007
CdS – Ad.pl. – 1/2008

giurisprudenza comunitaria:

CG CE – II sez.:
11/01/2005 (sent. Stadt Halle)
21/07/2005 (sent. Cons. Corame)
19/04/2007 (sent. Trasga)

by Federico Fontana

29 / 60

Le condizioni e i limiti dell'in house providing (2/3)

❖ controllo analogo → meccanismi societari:

- lo statuto **non** deve consentire l'**ingresso di privati**
- il **CdA non** deve avere **rilevanti poteri gestionali**
- la società **non** deve avere una **vocazione commerciale** tale da pregiudicarne il controllo pubblico (ampliamento dell'oggetto sociale, apertura ad altri capitali, espansione territoriale dell'attività)
- le **decisioni più importanti** devono essere sottoposte al **vaglio preventivo dell'ente affidante**

CdS – V – 5072/2006
CdS – VI – 1514/2007
CG CE 2005 (Parking Brixen – Mödling)
CdS – V – 5/2007

by Federico Fontana

slide 30 / 60

Le condizioni e i limiti dell'in house providing (3/3)

❖ limiti:

presupposto andato progressivamente affinandosi

- **destinazione dell'attività** nei confronti dell'ente proprietario – committente:
 - ❑ **esclusivamente** → servizi strumentali (d.l. 223/2006)
 - ❑ **prevalentemente** → servizi pubblici locali (art. 113 c. 5)
- **esclusione dalla partecipazione alle gare** per l'affidamento di servizi pubblici locali da parte di (altri) enti (art. 113 c. 6 TUEL)

quanto?

in aritmetica e nel linguaggio comune → > 50%

parte della dottrina → 80% (analogia c/art. 8 c. 3 d.lgs. 158/1995)

TAR Sicilia (CT) 198/2006 → insufficiente il 62%

slide 31 / 60

by Federico Fontana

Le condizioni e i limiti degli affidamenti diretti a società miste

❖ condizioni:

presupposto andato progressivamente affinandosi

- **socio privato scelto mediante gara**
 - ❑ per la partecipazione alla società
 - ❑ per lo svolgimento del servizio
 - fungibilità tra contratto sociale e di appalto (?)
- **rinnovo della procedura selettiva** al termine del periodo di affidamento
 - ❑ modalità di uscita del socio alla scadenza (liquidazione della sua quota di partecipazione)

da ultimo: C.Cost. – 401/2007;

CdS – II – par. 456/2007; CdS – Ad.pl. – 1/2008

slide 32 / 60

by Federico Fontana

Le condizioni e i limiti degli affidamenti diretti a società miste

❖ limiti:

presupposto meritevole di ulteriore chiarimento

- **destinazione dell'attività** nei confronti dell'ente socio – committente:
 - **esclusivamente** → servizi strumentali (d.l. 223/2006)
 - **soluzioni alterne** → servizi pubblici locali
 - **esclusivamente se socio scelto senza gara** (art. 113 c. 6 TUEL) (peraltro illegittimo; CdS – V – 4586/2001)
 - **(non) ammessa extraterritorialità se (in)compatibile con interessi comunità di riferimento** (CdS – VI – 5843/2004)
→ nel caso **affidamento mediante gara**

by Federico Fontana

slide 33 / 60

La tutela degli utenti dei servizi pubblici locali

❖ i **contratti di servizio** devono prevedere:

- obbligatorietà della “**carta della qualità dei servizi**”
- **consultazione** obbligatoria delle **associazioni dei consumatori**
- **periodica verifica** della appropriatezza dei **parametri quali-quantitativi** previsti dal contratto di servizio
- sistema di **monitoraggio permanente** di tali parametri
- **sessione annuale di verifica** tra ente – gestore – consumatori
- il tutto con **oneri a carico del gestore** (contratto di servizio)

art. 2 c. 461
l. 244/2007

by Federico Fontana

slide 34 / 60

I limiti introdotti con la legge finanziaria 2008 (1/5)

- ❖ le **p.a.** (quindi non solo gli enti locali)
 - a tutela del mercato e della concorrenza
 - non possono **costituire né detenere partecipazioni anche minoritarie in società** aventi per oggetto attività **non strettamente necessarie** per il perseguimento delle proprie **finalità istituzionali (?)**
 - la **costituzione** di società / **acquisizione e mantenimento** di partecipazioni presuppone una **delibera di autorizzazione consiliare**
 - società/partecipazioni incompatibili devono essere **cedute** entro **18 mesi**, attraverso procedure a evidenza pubblica (?)

art. 3 c. 27 ss.
l. 244/2007

by Federico Fontana

slide 35 / 60

I limiti introdotti con la legge finanziaria 2008 (2/5)

- ❖ alcuni **problemi interpretativi e attuativi**, con particolare riguardo al presupposto di **stretta necessità** delle attività della società **rispetto alle finalità istituzionali** dell'ente:
 - quali sono (i limiti del) le **finalità istituzionali** degli enti locali e, in specie, dei Comuni?
 - quali sono le **attività strettamente necessarie?**
 - ❑ **tutte quelle strumentali ed utili?**
 - ❑ **solo quelle non realizzabili mediante altre forme di gestione?** (→ tutela del mercato e della concorrenza + sussidiarietà orizzontale)

by Federico Fontana

slide 36 / 60

I limiti introdotti con la legge finanziaria 2008 (3/5)

- ❖ alcuni **problemi interpretativi e attuativi**, con particolare riguardo all'obbligo di **cessione delle società o partecipazioni non ammesse**:
 - **società ad oggetto composito** (in parte ammesso e in parte non ammesso)
 - ❑ cessione integrale (*secundum legem*)?
 - ❑ scorporo + cessione parziale (*praeter legem*)?
 - ❑ cessione/non → strumentalità/prevalenza (*contra legem*)?
 - società che svolgono **attività non particolarmente appetibili** sul piano economico o per cui **non siano presenti mercati attivi**
 - ❑ cessione a qualsiasi costo (*secundum legem*)?
 - ❑ liquidazione? → e il personale? (*praeter legem*)?
 - ❑ continuazione post-analisi costi/benefici (*contra legem*)?

by Federico Fontana

slide 37 / 60

I limiti introdotti con la legge finanziaria 2008 (4/5)

- ❖ qualora vengano legittimamente costituite o acquisite partecipazioni in società, sentite le OO.SS.
- ❖ vengono adottati provvedimenti di **trasferimento delle risorse umane**, finanziarie e strumentali in misura adeguata provvedendo alla contestuale **rideterminazione della dotazione organica** dell'ente
- ❖ ...

by Federico Fontana

slide 38 / 60

I limiti introdotti con la legge finanziaria 2008 (5/5)

- ❖ ...
- ❖ nelle more, la dotazione organica è definita in misura pari a quella al **31/12/X-1 diminuita del personale trasferito**
- ❖ gli **organi di revisione e controllo interno** asseverano il trasferimento di risorse e relazionano a FP e RGS, segnalando eventuali inadempienze alla Corte dei Conti

by Federico Fontana

slide 39 / 60

L'assoggettamento a controllo e giurisdizione della Corte dei Conti

- ❖ il **mutato orientamento della Corte di Cassazione** in ordine alla **giurisdizione della Corte dei Conti** nei confronti delle società pubbliche e dei loro amministratori:
 - **sino al 2003 → esclusa** (salve attività autoritative), in virtù della loro **natura imprenditoriale**
 - **dal 2003 → prevista**, in ragione dell'impiego di **risorse pubbliche** (natura del danno) e/o dell'esercizio di **servizi pubblici** (scopo perseguito)

Cass.Civ. – S.U. – ord. 19667/2003
Cass.Civ. – S.U. – sent. 3899/2004
Cass.Civ. – S.U. – ord. 12192/2004

Cass.Civ. – S.U. – sent. 1282/1982
Cass.Civ. – S.U. – sent.12221/1990
Cass.Civ. – S.U. – ord. 2605/2003

by Federico Fontana

CdC – Lombardia – 414/2007; 448/2007

slide 40 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (1/10)

❖ secondo la **legittimità esistenziale**:

- **società** aventi per oggetto **attività strettamente necessarie** per il perseguimento delle **finalità istituzionali** dell'ente (art. 3 c. 27 ss. l. 244/2007)
 - ❑ possono essere **mantenute, costituite, partecipate** (previa autorizzazione consigliare)
- **società prive di tale requisito**
 - ❑ non possono essere né costituite, né partecipate
 - ❑ se esistenti, devono essere cedute

by Federico Fontana

slide 41 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (2/10)

❖ secondo la **forma giuridica**:

- **società a responsabilità limitata**
- **società per azioni**
 - ❑ non quotate
 - ❑ quotate in borsa (soggette a minori vincoli)

by Federico Fontana

slide 42 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (3/10)

❖ secondo la **proprietà**:

- **società a esclusivo capitale pubblico locale**
 - ❑partecipate da un solo ente locale
 - ❑partecipate da una pluralità di enti locali
- **società miste a esclusivo capitale pubblico**
 - ❑partecipate anche da altri enti pubblici
- **società miste pubblico-privato**
 - ❑a prevalente capitale pubblico locale
 - ❑a capitale pubblico locale minoritario
- **società a partecipazione diretta o indiretta**

by Federico Fontana

slide 43 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (4/10)

❖ secondo l'**influenza dell'ente**:

- **imprese pubbliche ← influenza dominante**
(art. 3 c. 28 d.lgs. 163/2006)
 - ❑detenzione della maggioranza del capitale
 - ❑controllo della maggioranza dei voti in assemblea
 - ❑nomina di oltre la metà dei componenti dell'organo amministrativo
- **imprese non pubbliche**
 - ❑le altre società

by Federico Fontana

slide 44 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (5/10)

❖ secondo la **natura e la disciplina applicabile:**

- **organismi di diritto pubblico**
(accezione UE → CdS – VI – 1885/2000;
CdS – VI – 1206/2001; TAR FVG 698/2006)
 - ❑ società a (prevalente o) **totale capitale pubblico**
affidatarie di servizi di interesse generale
→ **imprese pubbliche** (art. 3 c. 28 d.lgs. 163/2006)
- **soggetti di diritto privato**
 - ❑ le altre società (?)

by Federico Fontana

slide 45 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (6/10)

❖ secondo la **giurisdizione applicabile:**

- giurisdizione del **Giudice Ordinario**
 - ❑ attività di natura privatistica
- giurisdizione del **Giudice Amministrativo**
 - ❑ attività di natura pubblicistica (autoritativa)
- giurisdizione del **Giudice Contabile**
 - ❑ utilizzo di risorse e/o perseguimento di finalità pubbliche

la natura della società viene considerata sempre meno rilevante

by Federico Fontana

slide 46 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (7/10)

❖ secondo l'attività:

- società di servizi pubblici locali (o di interesse generale)
 - ❑ monouility
 - ❑ multiutility
- società di servizi strumentali
 - ❑ monoservice
 - ❑ multiservice
- società holding
 - ❑ operative (e finanziarie)
 - ❑ finanziarie

by Federico Fontana

slide 47 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (8/10)

❖ combinando la proprietà e l'attività:

- società a capitale interamente pubblico locale incedibile
 - ❑ proprietarie di impianti e reti
- società a capitale interamente pubblico locale in house
 - ❑ affidatarie dirette di servizi
- società a capitale interamente pubblico locale non in house
 - ❑ affidatarie di servizi attraverso procedure di gara (?)
- ...

by Federico Fontana

slide 48 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (9/10)

❖ combinando la **proprietà e l'attività**:

- ...
- **società miste con socio privato scelto mediante gara per partecipazione e servizio**
 - ❑ affidatarie dirette di servizi
- **società miste con socio privato scelto mediante gara per la sola partecipazione**
 - ❑ affidatarie di servizi mediante gara
- **società miste con socio privato scelto senza gara (**non più ammesse**)**
 - ❑ affidatarie di servizi mediante gara

by Federico Fontana

slide 49 / 60

La classificazione delle società partecipate dagli enti locali (10/10)

❖ secondo il **modello di governance**:

- **modello “tradizionale”**
 - ❑ assemblea
 - ❑ organo amministrativo
 - ❑ collegio sindacale
- **modello “dualistico”**
 - ❑ assemblea
 - ❑ consiglio di sorveglianza
 - ❑ consiglio di gestione
- **modello “monistico”**
 - ❑ assemblea
 - ❑ consiglio di amministrazione
(comitato esecutivo + comitato di controllo)

by Federico Fontana

slide 50 / 60

Il giro di vite sugli amministratori di società partecipate da enti locali

- ❖ contenimento del **numero** [3 → 5]
- ❖ contenimento dei **compensi** [80% - 70% max]
- ❖ elevazione del **profilo di competenza** [3 a. perdite] degli amministratori



- ❖ con parziali differenze tra:
 - società **totalmente partecipate** da enti locali
 - società **“miste”**

art. 1 c. 725 ss. l. 296/2006
circ. 13/07/2007
dpcm G.U. 182 07/08/2007
CdC Lombardia 46/2007
CdC Toscana 13/2007
CdC Piemonte 19/2007

by Federico Fontana

slide 51 / 60

Un giro di vite

- ❖ **valutabile positivamente** nella misura in cui
 - può **contrastare gli eccessi** nella **composizione e remunerazione** degli organi amministrativi delle società pubbliche locali (riduzione “costi della politica”)
 - può **favorire la qualificazione professionale** degli amministratori delle società pubbliche locali (maggiore creazione di valore pubblico)
- ❖ non privo, tuttavia, di **limiti, distorsioni e criticità**

by Federico Fontana

slide 52 / 60

Alcune osservazioni critiche (1/3)

❖ sono **norme che**:

- **registrano e ritengono altrimenti irrimediabili eccessi** (che pure ci sono) nella composizione e remunerazione degli organi amministrativi delle società partecipate dagli enti locali
- presentano **lacune e incongruenze** (amministratore unico v/ presidente; amministratore delegato; modelli alternativi di governance; soglia di capitale; dimensioni degli enti anziché delle società; ...)

by Federico Fontana

slide 53 / 60

Alcune osservazioni critiche (2/3)

❖ sono **norme che**:

- aggrediscono il fenomeno dei “costi della politica” dall’**anello più largo, ma anche più debole**
- risultano quantomeno **parzialmente aggirabili**:
 - ❑ moltiplicando il numero di società
 - ❑ aumentando il C.S., anche in modo virtuale (riserve)
 - ❑ ampliando la compagine aziendale (→ società miste)
 - ❑ conferendo incarichi direttivi/professionali (es. DG, ...)
 - ❑ aumentando (entro i limiti fissati) i compensi rispetto agli attuali

by Federico Fontana

slide 54 / 60

Alcune osservazioni critiche (3/3)

❖ sono **norme che**:

- introducono **parametri quantitativi e di costo** (più facili da disciplinare), prescindendo da **parametri qualitativi e di valore** (più significativi)
- dimostrano **avversione per il modello societario** (mettendo in discussione piani strategici e modelli di governance)

by Federico Fontana

slide 55 / 60

Gli obblighi di trasparenza (1/3)

❖ gli **enti locali** sono obbligati a comunicare:

- **incarichi e compensi** degli amministratori delle società partecipate
- attraverso il proprio **albo e sito informatico**
- con **aggiornamento semestrale**

❖ in caso di **violazione**:

- **sanzione €10.000** a carico dell'ente
- anche a carico dell'**amministratore** che non comunica il proprio incarico e compenso entro 30 gg. dalla nomina o dal percepimento


art. 1 c. 735
l. 296/2006

by Federico Fontana

slide 56 / 60

Gli obblighi di trasparenza (2/3)

❖ comunicazione dei soggetti partecipati:

- le **amministrazioni pubbliche** (anche locali)
- entro **30 aprile** di ciascun anno 
- comunicazione telematica/informativa alla **FP**
- elenco dei **consorzi** e delle **società** partecipate
- indicando **ragione sociale, % partecipazione, durata dell'impegno, onere gravante sul bilancio annuale, rappresentanti** e relativo **trattamento economico**

art. 1 c. 587 ss.
l. 296/2006

dato non sempre
scontato (c.c. 2449)

slide 57 / 60

by Federico Fontana

Gli obblighi di trasparenza (3/3)

❖ comunicazione dei soggetti partecipati:

- in caso di **inadempimento** della comunicazione:
 - ❑ **vietata erogazione somme** a soggetto strumentale e a rappresentanti [c. 588]
 - ❑ **detrazione somma** corrispondente a spesa annuale **dai trasferimenti** effettuati dallo Stato [c. 589]
- i **dati sono pubblici** ed il Ministro riferisce annualmente alle Camere [c. 591]
- la disposizione costituisce principio di **coordinamento della finanza pubblica** [c. 590]

art. 1 c. 587 ss.
l. 296/2006

slide 58 / 60

by Federico Fontana

In conclusione (1/2)

- ❖ **dopo un periodo di netto favore** per la gestione di servizi pubblici locali a mezzo di società partecipate dagli enti locali
- ❖ **siamo passati a un periodo di diffidenza, se non di concreta avversione**, per tale forma di gestione
- ❖ che viene **limitata**:
 - sia **sul piano della applicabilità**
 - sia **sul piano della operatività**

by Federico Fontana

slide 59 / 60

In conclusione (2/2)

- ❖ i **limiti e condizionamenti** via via introdotti vengono, di volta in volta, **motivati con obiettivi**:
 - di **tutela del mercato e della concorrenza**
 - di **tutela della comunità di riferimento**
 - di **pubblicità e trasparenza (legalità)**
 - di **contenimento dei “costi della politica”**
- ❖ il **rischio** è di:
 - **ostacolare le aggregazioni e la crescita aziendali**
 - **disperdere il patrimonio di risorse e competenze** accumulate
 - **passare da monopoli pubblici a monopoli privati**
 - **favorire l’ingresso sul mercato di primari operatori stranieri**
 - **non determinare concreti vantaggi per i cittadini utenti**

by Federico Fontana

slide 60 / 60