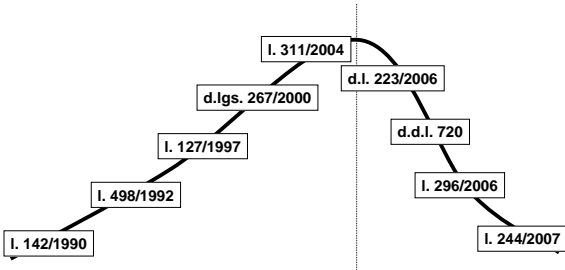




Ascesa e declino delle società partecipate dagli enti locali

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

slide 5 / 60

L. 142/1990 → d.lgs. 267/2000
L. 241/1990 → d.lgs. 267/2000
L. 800/1993 → d.lgs. 267/2000
L. 29/1993 → d.lgs. 165/2001
L. 15/2005

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** (n. 142/1990) **aziendalizzazione**
- ❖ da **aziende speciali (e consorzi)** (l. 127/1997 + norme settoriali) **privatizzazione**
- ❖ da **società di capitali** **(ri)pubblicizzazione**
- ❖ ad **aziende speciali o gestioni in economia** (d.d.l. Lanzillotta) **aziende speciali**

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 consorziali

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

by Federico Fontana

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

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007 slide 13 / 60

by Federico Fontana

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

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007 slide 14 / 60

by Federico Fontana

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

ANNO
2005

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007 slide 15 / 60

by Federico Fontana

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

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007 slide 16 / 60

by Federico Fontana

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

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007 slide 17 / 60

by Federico Fontana

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

Fonte: Centro Studi Unioncamere – Rapporto 2007 slide 18 / 60

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 (?))

by Federico Fontana 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:**
 - > **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)

presupposto andato progressivamente affinandosi

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%

by Federico Fontana slide 31 / 60

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

by Federico Fontana slide 32 / 60

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. 1282/1982
Cass.Civ. – S.U. – sent. 3899/2004	Cass.Civ. – S.U. – sent. 12221/1990
Cass.Civ. – S.U. – ord. 12192/2004	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

by Federico Fontana

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

slide 46 / 60

by Federico Fontana

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

❖ secondo l'**attività**:

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

slide 47 / 60

by Federico Fontana

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 (?)
- ...

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

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

❖ con parziali differenze tra:

- **società totalmente partecipate** da enti locali
- **società "miste"**

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

slide 56 / 60

by Federico Fontana

Gli obblighi di trasparenza (2/3)

- ### ❖ **comunicazione dei soggetti partecipati**:
- le **amministrazioni pubbliche** (anche locali)
 - entro **30 aprile** di ciascun anno ... e poi?
 - comunicazione telematica/informatica 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**

slide 59 / 60

by Federico Fontana

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**

slide 60 / 60

by Federico Fontana
