

## RELAZIONE

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### La presentazione dell'indagine

#### 1.1. L'avvio dell'indagine su un campione di enti

Questa Sezione ha iniziato ad occuparsi dell'azionariato pubblico locale nella relazione annuale resa al Parlamento nel 1988 con l'intento di verificare "l'uso fatto dagli enti locali dello strumento privatistico delle società per azioni per l'espletamento di servizi pubblici". All'inizio si pensò di avviare l'esame su un campione rappresentativo di 254 enti, secondo la metodologia indicata a pag. 556 e seguenti del volume primo del predetto documento.

Sin dal primo approccio con l'argomento è subito emersa non solo la importanza e la complessità dei problemi giuridici ed organizzativi connessi al tema, ma anche la quasi assoluta mancanza di notizie sul fenomeno, se si escludono i riferimenti traibili da alcune opere sull'argomento pubblicate a cura di studiosi della materia.

E' parso perciò utile estendere il campo dell'indagine all'intera materia, per verificare la pluralità di usi e finalità che nella pratica è stata data allo strumento societario privatistico, anche al di fuori del settore gestorio dei pubblici servizi locali.

Nello stesso tempo è stata anche avvertita l'esigenza di una migliore conoscenza del quadro normativo sull'argomento, in una fase che si preannunciava, a quella data, di profonde innovazioni istituzionali nell'ordinamento locale.

Perciò è stata concepita l'idea di modificare le modalità

dell'indagine, avviandone una più ampia e generale, per esaminare il tema sotto diversi e più angolati profili, come appresso meglio si dirà.

**1.2. Estensione dell'indagine a tutti gli enti locali rientranti nella competenza della Sezione**

La esigenza di disporre di maggiori conoscenze sul fenomeno dell'azionariato pubblico locale, ha comportato la necessità di chiedere dati e notizie direttamente a tutte le amministrazioni provinciali e a tutti i comuni aventi una popolazione superiore ad 8.000 abitanti, non potendosi trarre direttamente tali elementi dall'esame dei conti.

E' stata perciò trasmessa ai 1.322 enti, tenuti all'invio alla Sezione del proprio conto consuntivo, una apposita scheda-questionario al fine di avere dati e notizie riguardanti:

- il numero delle società di cui l'ente possiede partecipazioni azionarie, con l'indicazione per ognuna di esse della quota di capitale sociale posseduta, secondo il valore rappresentato negli ultimi due conti generali del patrimonio approvati, ossia di quelli relativi agli esercizi 1986 e 1987;
- la ragione sociale della s.p.a. partecipata;
- i movimenti finanziari - desunti dai conti consuntivi già approvati per gli ultimi due predetti anni - riguardanti le entrate per utili distribuiti ai soci e le spese impegnate per acquisto di azioni o per ripiano di perdite;
- notizie sulla composizione del capitale sociale e sulla distribuzione dello stesso fra soci privati e soci pubblici;
- notizie sui singoli soci pubblici;
- notizie sulle ragioni che avevano indotto l'ente locale a scegliere lo

strumento giuridico della s.p.a., ragioni sintetizzate nelle formule: della "economicità", del "coinvolgimento nella iniziativa pubblica di capitali privati", del "coinvolgimento dell'ente in iniziative avviate e gestite da privati";

- notizie sulla composizione del consiglio di amministrazione e sul numero dei membri assegnati all'ente.

Limitatamente alle s.p.a. che gestiscono pubblici servizi locali a seguito di concessione avuta dalle competenti autorità, la richiesta di notizie ha riguardato anche:

- il risultato di gestione conseguito dalla s.p.a. negli anni 1986 e 1987 (utile, perdita, pareggio);
- le modalità di reperimento dei necessari mezzi finanziari (capitale sociale, mutui, contributo in conto esercizio);
- l'incidenza della spesa del personale sui costi di esercizio.

Con i dati e le notizie richieste si intendeva conoscere:

- la consistenza del valore patrimoniale comunque investito dall'ente locale in partecipazioni azionarie;
- le iniziative finanziarie assunte nei due anni considerati (1986 e 1987), per nuovi investimenti produttivi;
- i dati sugli utili conseguiti e le perdite ripianate.

Ma soprattutto, mediante la conoscenza dello scopo sociale delle s.p.a., si intendevano individuare i settori economici e le attività in cui si è diretta la collocazione del denaro pubblico locale e le finalità di natura economica e sociale sottese alle iniziative stesse.

Iniziative che, per grandi aggregati, possono riguardare:

- a) intenti di preconstituire uno strumento di tipo privatistico, cui affidare

poi, mediante concessione, l'esercizio di pubblici servizi locali o lo svolgimento di altri compiti propri dell'ente.

- b) intenti di incentivazione o sostenimento di iniziative produttive nel campo economico e sociale;
- c) intenti di mero investimento patrimoniale;

Infine si voleva conoscere il rapporto fra quantità di capitale pubblico e privato investiti nei vari settori e nelle singole iniziative ed i relativi riflessi sulla composizione degli organi di governo delle s.p.a., verificando, in tal modo, le capacità di aggregazione di soggetti aventi finalità diverse, secondo la natura e gli scopi delle iniziative considerate.

Circoscritta in tali limiti l'esigenza conoscitiva generale della indagine, era parso utile - pur se l'argomento è di più complessa e difficile lettura - mantenere separati alcuni aspetti propri ed esclusivi delle s.p.a. destinate alla gestione di pubblici servizi, in alternativa agli strumenti di natura pubblicistica apprestati dall'ordinamento.

Di questi ultimi aspetti però verranno indicati, ove possibile, soltanto alcuni dati di sintesi (risultato annuale della gestione, natura dei mezzi impiegati, incidenza delle spese per il personale), ben consapevoli che la materia merita uno specifico approfondimento, anche comparativo con i risultati ottenuti tramite gli altri modelli di gestione appositamente precostituiti dalle norme pubblicistiche (aziende speciali, gestione in economia o per appalto).

### 1.3. I risultati dell'indagine e la metodologia di rappresentazione degli stessi

All'evidente interesse connesso all'argomento trattato non sempre, però, ha corrisposto la piena collaborazione e la dovuta cura da parte degli enti nella compilazione delle risposte.

Su 1.322 lettere di richiesta inoltrate agli enti, sono pervenute alla Sezione 1.046 risposte, di cui la maggior parte si limitavano a dichiarare la negatività del fenomeno per mancanza del relativo presupposto, mentre altre hanno invece ammesso il coinvolgimento dell'ente nello stesso o per il possesso di azioni di investimento di capitali, oppure perché l'ente aveva aderito ad iniziative promosse da altri soggetti pubblici, oppure per aver dato autonomamente corso alla costituzione di società per azioni, con prevalente capitale proprio.

A parte i numerosi casi di mancata risposta, molte schede sono state restituite incomplete, oppure con notizie scarse o poco significative.

Ciò è avvenuto specialmente per quelle domande che miravano a conoscere la consistenza globale del valore patrimoniale dei titoli azionari posseduti o l'importo dei movimenti finanziari connessi al fenomeno, come l'acquisto di nuove partecipazioni, l'incasso di utili distribuiti ai soci o il ripiano di eventuali perdite subite.

Le stesse difficoltà sono state riscontrate per l'acquisizione di dati e notizie idonee ad evidenziare l'andamento dei risultati economici e di funzionamento delle varie società partecipate.

A volte taluni enti - in possesso di modeste quote azionarie - hanno espressamente dichiarato, oppure mostrato, di non conoscere l'andamento attuale dell'attività e i risultati di gestione delle società, specialmente di quelle aventi un capitale sociale molto frazionato nelle quali l'ente non aveva propri rappresentanti nell'organo di amministrazione.

Ciò conferma - quanto al primo dei due profili - il fenomeno, già segnalato da questa Sezione, della incompletezza delle scritture patrimoniali e, quanto all'altro aspetto, l'assenza di collegamenti e di coordinamenti dinamici fra le varie strutture operative coinvolgenti interessi patrimoniali e istituzionali degli enti locali. Ma su quest'ultimo specifico problema si ritornerà in seguito.

La rappresentazione e l'aggregazione dei dati per aree regionali ha consentito - incrociando e sommando le notizie fornite da vari enti soci della stessa s.p.a. - non solo di pervenire ad un sufficiente grado di approssimazione nel censimento delle varie società costituite o partecipate dagli enti locali, ma anche di acquisire per ognuna di esse il massimo ottenibile delle notizie generali richieste, specialmente per quanto riguarda la composizione e la distribuzione del capitale sociale, fra soci privati e pubblici, e la conoscenza di questi ultimi.

Pur utilizzando tale metodo di lavoro, a causa delle accennate difficoltà di reperimento delle notizie, si è potuto pervenire ad un accettabile risultato, ancorché lievemente diverso da quello voluto.

Si è in grado perciò di poter indicare:

- il numero e la ragione sociale delle società per azioni costituite o partecipate da province e/o comuni, aggregate per aree regionali;
- per ognuna, in apposita scheda, è stata indicata la data di costituzione, la ragione sociale, il capitale sociale versato, il numero dei soci privati e pubblici e le rispettive quote percentuali di partecipazione al capitale sociale; la composizione del consiglio di amministrazione e il numero dei componenti attribuito all'ente cui è intestata la scheda; i motivi che hanno indotto l'ente ad assumere o partecipare alla iniziativa.



Inoltre, dalla natura dello scopo sociale possono trarsi utili riferimenti per individuare i settori economici in cui lo strumento della s.p.a. è stato maggiormente utilizzato e, sulla base del rapporto fra partecipazione pubblica e privata al capitale sociale, altrettanto utili indicazioni sul grado di aggregazione che con tale formula si è avuto nei vari settori operativi.

La illustrazione dei dati e delle notizie ora dette - raggruppati in apposita scheda intestata ad ogni s.p.a. e il relativo commento - formeranno il contenuto della prima parte della relazione.

Nella seconda parte verranno invece affrontati i problemi di natura giuridica connessi al fenomeno, specialmente per la individuazione della disciplina positiva che presiede la materia.

Questa disciplina verrà tratta: dall'ordinamento pubblicistico finora vigente per gli enti locali e dalla scarna legislazione speciale che richiama il fenomeno delle partecipazioni pubbliche, dalla disciplina comune sulle società per azioni e dalle varianti che ad essa possono essere apportate in sede statutaria.

Adeguate attenzione verrà prestata alla applicazione che di tali regole e principi è stata fatta in sede giurisprudenziale e di controllo, onde evidenziare lo stato di certezza raggiunto dai singoli problemi controversi.

Infine si cercherà di verificare la rilevanza e l'impatto che sul fenomeno ha determinato il nuovo "ordinamento delle autonomie locali", tenendo conto delle iniziative legislative ancora in corso in sede parlamentare per la fissazione di nuove regole organizzative ed operative per la gestione dei pubblici servizi locali.

Da ultimo non verrà omissso lo sforzo di far emergere dalla

disciplina i principi generali che sono propri delle forme e delle modalità di gestione dei pubblici servizi locali: soprattutto per quanto riguarda il coordinamento dei rapporti di tipo politico fra gli organi di gestione della società e quelli dell'ente proprietario e gli aspetti di tipo economico, finanziario e patrimoniale che, rappresentati e svolti secondo criteri privatistici, rifluiscono poi, quanto agli effetti finanziari e patrimoniali, nel bilancio generale dell'ente socio, specialmente nei non rari casi di partecipazione di ampia maggioranza.

## CAPITOLO II

### La illustrazione dei dati e delle notizie acquisite

#### 2.1. I dati numerici globali

Pur tenendo conto delle difficoltà incontrate nella raccolta dei dati, si è in grado di dare notizie generali sulle società per azioni partecipate da province e comuni che, nel loro insieme, consentono di ricostruire un quadro generale del fenomeno in modo attendibile e significativo.

A causa della incompletezza di talune risposte, non si possono però fornire per talune s.p.a. tutte le notizie poste a base della ricognizione generale; tuttavia, quelle acquisite appaiono soddisfacenti al fine di un primo avvicinamento al tema e di un avvio della ricognizione del fenomeno.

Due dati vengono assunti come fondamentali elementi di conoscenza e di valutazione: la natura e le finalità dello scopo sociale delle singole s.p.a. e la ripartizione del capitale sociale, secondo la misura di partecipazione ad esso, fra soci pubblici e quelli privati.

Questi aspetti possono fornire utili e determinanti indicazioni sia una conoscenza generale del fenomeno, sia per valutare la collocazione dello strumento societario fra quelli previsti nel nuovo ordinamento delle autonomie locali per la gestione dei servizi comunali e provinciali.

L'una e l'altra notizia sono indicate in una serie di prospetti riportati alla fine di questo capitolo, mentre altre forme di aggregazione possono essere comunque impostate e riclassificate dal lettore sulla base delle notizie contenute nelle schede intestate alle singole società, anch'esse riportate come parte integrante del presente referto.

In termini generali sono state censite 258 società per azioni, cui vanno aggiunte altre 23 società a responsabilità limitata per un totale di 281 società. Di tutte queste 258 sono state costituite da enti locali delle regioni del Centro-nord e 23 da enti locali meridionali e delle isole.

Come emerge dalle singole schede e dal prospetto n. 1, le regioni nel cui territorio è stato registrato il maggior numero di società sono la Lombardia (n. 49), la Emilia Romagna (n. 48), il Veneto (n. 35), la Toscana (n. 32), la Liguria (n. 28) e il Piemonte (n. 23); sono anche da segnalare, tenendo conto della dimensione demografica, le presenze di società in Umbria (12), nelle Marche (11) e nel Trentino-Alto Adige (9) e, fra le regioni meridionali, la situazione dell'Abruzzo e della Puglia, con 6 società ciascuna.

## 2.2. Le notizie secondo i settori d'intervento delle società

Un modo utile e funzionale di lettura del fenomeno dell'azionariato pubblico locale è parso quello di raggruppare le società per settore d'intervento, come lo si è potuto dedurre dalla ragione e dallo scopo sociale, oltre che dalle notizie integrative fornite dai singoli enti che hanno risposto al questionario.

I settori di intervento sono stati individuati secondo il criterio delle seguenti funzioni:

1) la gestione di servizi pubblici locali, in alternativa ai sistemi previsti dalla legge sulla municipalizzazione.

Nell'ambito di tale generale raggruppamento, i vari particolari servizi sono stati divisi per codici in:

1A) gestione acquedotti, distribuzione gas, servizi fognari, nettezza urbana, parcheggi, centrale del latte, mercati, ecc.;

1B) trasporto di persone su gomma, ferrovia, funivia;

1C) trattamento di acque reflue, civili e industriali e altri interventi a tutela dell'ambiente;

1D) gestioni alberghiere e di attività ricettive, stabilimenti termali e minerali.

Un'altra funzione è stata individuata nella:

2) attività di promozione delle iniziative per lo sviluppo economico e sociale del territorio e la gestione di alcune di esse.

Anche nell'ambito di questo secondo raggruppamento, le funzioni specifiche sono state suddivise in:

2A) acquisto di aree e urbanizzazione e vendita delle stesse per favorire l'insediamento delle attività produttive;

2B) progettazione, studio ed esecuzione di opere e infrastrutture pubbliche e di altri interventi idonei a favorire l'insediamento e la gestione di attività e servizi nei settori artigianali e commerciali;

2C) iniziative aventi per scopo la generica promozione e lo sviluppo dell'economia locale;

2D) iniziative per la promozione e commercializzazione dei servizi informatici a favore di enti locali;

2E) gestione di attività nel settore agricolo e alimentare;

2F) attività e interventi aventi natura varia.

A parte sono state raggruppate le iniziative:

3) dirette alla promozione, realizzazione e gestione di servizi portuali, aeroportuali e autostradali di interesse anche interregionale;

4) e, come categoria particolare, le partecipazioni acquisite dagli enti locali per attuare un mero investimento patrimoniale.

La evidenziazione visiva dei riportati criteri di classificazione si ricava dal codice di settore indicato nella scheda delle singole società dopo lo scopo sociale, secondo i simboli numerici elencati e spiegati nell'apposito elenco che precede la raccolta delle schede.

Per fornire un'agevole lettura d'insieme del fenomeno, nel prospetto n. 1 e nel grafico n. 2 i dati generali sono stati raggruppati per settori e per aree regionali.

Il settore in cui è stata riscontrata la maggior presenza di società è quello (n. 3) riguardante la promozione, realizzazione e gestione di servizi portuali, aeroportuali e autostradali, in cui operano 59 società con partecipazione di province e comuni; di queste, 52 hanno sede in regioni del Centro-nord, e 7 in quelle meridionali e insulari.

Dai dati del prospetto n. 2 risulta che il maggior numero di queste iniziative è stato realizzato prima dell'anno 1970 (32 su 50)<sup>1</sup>; ciò denota che su questa tipologia di interventi non è stata determinante la spinta derivata dalla legislazione e attività delle regioni a statuto ordinario.

Segue nell'ordine delle grandezze del fenomeno il settore 2B degli interventi in materia di infrastrutture pubbliche e in quello delle attività e dei servizi artigianali e commerciali in cui operano 45 società, di cui 43 al Centro-nord e 2 nel rimanente territorio nazionale.

Di queste (vedi prospetto n. 2) - su 38 - n. 6 sono state costituite prima del 1970 e n. 32 dopo tale anno, con significativa evidenziazione della capacità propulsiva che in questi settori ha determinato la legislazione e la attività delle regioni.

---

<sup>1</sup> Queste notizie si riferiscono solo alle s.p.a. che hanno indicato la data della propria costituzione.

Segue con 41 presenze il settore 1B dei trasporti pubblici di persone su gomma, ferrovia e funivia; 37 di queste società hanno sede in regioni del Centro-nord e 4 nelle restanti.

Secondo il criterio temporale, su 34 società, 16 sono state costituite prima del 1970 e 18 dopo, secondo un equilibrato dosaggio nel tempo.

Il quarto settore, con 36 società, è quello avente per oggetto la generica promozione e sviluppo della economia locale (2C). Questo settore ha notevolmente risentito della spinta propulsiva degli interventi regionali essendo state costituite dopo l'anno 1970 ben 24 società sul totale di 28.

Al quinto posto si collocano, con 21 presenze, le iniziative per la gestione degli acquedotti, distribuzione gas, servizi fognari e nettezza urbana, parcheggi, centrale del latte, mercati, ecc. (1A).

Si tratta, come è evidente, dei tipici servizi pubblici locali, per la gestione dei quali la legislazione appresta i noti modelli di natura pubblicistica. La presenza in essi dello strumento privatistico dimostra le sperimentazioni innovative attuate in forza dell'autonomia privata degli enti, di cui si dirà nel capitolo seguente. Queste società hanno sede in comuni del Centro-nord, con prevalenza nelle regioni Lombardia (5), Toscana (4), Piemonte (3), Umbria (3), cui segue con 2 presenze il Trentino-Alto Adige e il Veneto con 1 presenza.

Su 18 di queste società, 8 risultano costituite prima del 1970 e 10 dopo tale anno, anche qui con un dosato equilibrio nel tempo.

Seguono poi con 17 presenze il settore degli interventi a tutela dell'ambiente (1C); con 16 presenze quello per le gestioni alberghiere e ricettive e gli stabilimenti termali e minerali (1D) e con 14 presenze le società operanti nei settori agricoli e alimentari (2E).

Meritano di essere segnalate le recenti iniziative assunte da enti locali con la forma societaria privata per attuare interventi ideativi e di commercializzazione di servizi informatici a favore della categoria degli enti stessi (2D).

Le 8 società, quasi tutte nel Centro-nord, dedite a tale attività sono state costituite negli anni '80, con crescente progressione.

Volendo ora analizzare il fenomeno sulla base dei quattro indicati raggruppamenti globali, emerge che sul totale di 279 s.p.a.: 95 hanno per scopo sociale finalità dirette alla gestione di servizi pubblici locali in alternativa ai sistemi previsti dalla legge sulla municipalizzazione (vedi totale n. 1 nel prospetto n. 1); 122 sono state costituite per svolgere attività di promozione di iniziative per lo sviluppo economico e sociale del territorio e per la gestione diretta di alcune di queste attività (vedi totale n. 2); 59 sono state costituite per la promozione, realizzazione e gestione di servizi portuali, aeroportuali e autostradali di interesse anche interregionale (vedi totale colonna 3) e, in un solo caso, è stato indicato il possesso di azioni come forma di investimento patrimoniale (vedi totale colonna 4)<sup>2</sup>.

Da questi dati si nota come lo strumento privatistico è stato usato maggiormente quando con esso si intendeva concorrere con altri enti a promuovere e favorire forme di sviluppo economico e sociale sul territorio (122 casi), e in misura minore (95 casi) per provvedere alla gestione di servizi pubblici locali.

---

<sup>2</sup> Trattasi di azioni dell'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (vedi scheda n. 106.3.261); il possesso di tali titoli, ancorché per valori di modesta entità, è stato dichiarato anche da diversi altri enti appartenenti a regioni varie.



E' anche significativo il dato (59) del concorso delle province e dei comuni alla realizzazione di grandi opere e servizi infrastrutturali come porti, aeroporti e autostrade, in cui frequentemente l'apporto partecipativo degli enti locali, assunto in misura modesta, acquista maggiormente significato politico, come presenza dell'ente per lo sviluppo socio-economico del territorio; presenza che, peraltro, in alcune aree territoriali è molto diffusa e sicuramente superiore ai dati mostrati dalla indagine.

Seguendo sempre lo stesso criterio di aggregazione più globale e volendo verificare anche l'andamento temporale del fenomeno (vedi prospetto n. 2), risulta che, su 224 società di cui è stato possibile conoscere l'anno di costituzione, 76 sono state formate prima del 1970 e 148 dopo tale data.

Delle società costituite per provvedere alla gestione di servizi pubblici locali (voci del codice 1), su un totale di 77, 28 sono antecedenti al 1970 e 49 sono successive; di quelle operanti per la promozione in senso lato (voci del codice 2), su un totale di 97 società, 20 sono antecedenti al 1970 e 77 sono state costituite dopo; di quelle operanti nel settore portuale, aeroportuale e autostradale (voci del codice 3), su un totale di 50 società, 32 sono state costituite prima del 1970 e 18 dopo.

Escluso quest'ultimo settore di intervento, negli altri casi si nota con evidenza l'influenza che sul fenomeno ha determinato l'avvento dell'ordinamento regionale.

E' interessante segnalare che delle 20 società costituite fino all'anno 1950 (delle 2 più remote, la prima fu costituita nel 1893, vedi scheda n. 34.1.84, ora in liquidazione e la seconda nel 1907, vedi scheda n. 99.5.246), 7 hanno come scopo sociale il trasporto delle persone; 5 la

promozione, realizzazione e gestione di servizi portuali, aeroportuali e autostradali; 3 la gestione di attività alberghiere e ricettive in genere e di stabilimenti termali e minerali; 2 la gestione di servizi pubblici locali, e le rimanenti hanno scopo diverso.

### 2.3. Le notizie secondo la quota di partecipazione degli enti al capitale sociale

Nel prospetto n. 3 è stato indicato, diviso per regioni, il numero delle s.p.a. il cui capitale sociale è posseduto da soli soci pubblici e quello delle società c.d. miste. Le prime, su un totale di 281, sono 62, di cui 55 nelle regioni del Centro-nord e 7 nel Sud e isole. Ciò denota che la formula interamente pubblica è stata realizzata nel 22% dei casi, con prevalenza nel Veneto (13), nella Liguria (8), nella Lombardia (7), nel Piemonte (6), nell'Emilia Romagna (5) e nell'Umbria e Lazio, con 4 presenze.

La formula con capitale misto (pubblico-privato) risulta invece presente in 195 casi (pari al 69%), di cui 179 nel Centro-nord e 16 nel Sud e isole.

Nel prospetto n. 4 sono indicate le s.p.a. il cui capitale sociale è posseduto da un unico ente socio; di queste, 4 operano nel settore dei trasporti, una (con socio unico il comune di Genova) ha per scopo la gestione del patrimonio immobiliare di cui è proprietario lo stesso comune e una svolge iniziative culturali.

I dati globali sulla quota di capitale sociale posseduto in ogni società dall'ente che ha fornito la notizia sono riportati nel prospetto n. 5 e riguardano 205 società sul totale generale di 281; questi dati

rappresentano perciò il rapporto fra quota posseduta dall'ente e intero capitale versato.

E' interessante notare come in 77 casi l'ente socio possieda meno del 10% del capitale sociale, con punte dell'1% in 5 casi. In 156 casi l'ente socio possiede una quota inferiore al 50% del capitale, mentre soltanto in 49 s.p.a. l'ente socio ha da solo una posizione di maggioranza.

Per dare un significato, anche in termini finanziari, al fenomeno dell'azionariato locale, nel prospetto n. 5, è stato riportato l'ammontare delle somme investite da comuni e province nell'acquisto di azioni e quote delle società costituite o partecipate. Dai dati forniti dai singoli enti, risulta che, limitatamente a 205 società, il totale del capitale versato ammonta a £. 160.534 milioni.

Nel prospetto n. 6, le società sono state aggregate per codice di settore tenendo conto della misura maggioritaria, paritaria o minoritaria della quota posseduta da tutti i soci pubblici rispetto a quella dei soci privati.

Si è inteso così individuare i particolari settori di attività nei quali oggi sono già presenti società con prevalente capitale pubblico.

L'analisi del dato è stata fatta perciò in forma specifica per i 4 sub-settori in cui sono state suddivise le società destinate alla gestione dei servizi pubblici locali.

Nel settore 1A (acquedotti, gas, servizi fognari, nettezza urbana, ecc.), su un totale di 20 società, 7 sono maggioritarie, 4 paritarie, e 9 minoritarie; queste società sono tutte presenti nel Centro-nord.

Nel settore 1B (trasporto di persone su gomma, ferrovia e funivia), su un totale di 31 società di cui sono stati acquisiti i dati sulla composizione del capitale sociale, 30 sono maggioritarie e 1 è minoritaria.

Nel settore 1C (interventi per l'ambiente), su 13 società di cui si conosce il dato, 11 sono maggioritarie e 2 minoritarie.

Nel settore 1D (gestioni alberghiere, attività ricettive e termali), su 11 società che hanno indicato il dato, 8 sono maggioritarie e 3 minoritarie.

Risulta perciò nel complesso che su 75 società costituite per la gestione di servizi pubblici locali, 56 (ossia il 74%) sono a prevalente capitale pubblico, 4 sono paritarie e 15 minoritarie.

Per quanto riguarda invece le società aventi come scopo sociale l'esercizio di attività di promozione di iniziative per lo sviluppo economico e sociale sul territorio e la gestione di alcune di esse, su un totale di 146 società per le quali il dato è stato acquisito, 135 (il 92%) sono a prevalente capitale pubblico, 2 sono paritarie e 9 sono minoritarie.

#### 2.4. Le ragioni che hanno motivato la scelta dell'azionariato

Le ragioni che potevano avere indotto le amministrazioni locali a scegliere la forma della società di capitali come strumento per la attuazione di finalità pubbliche generali, sono state dalla Sezione sintetizzate in una delle seguenti formule riassuntive: ragioni generali di economicità, opportunità di attrarre in iniziative pubbliche anche la partecipazione del capitale privato, la opportunità di far essere presente il capitale dell'ente locale in iniziative avviate da altri soggetti.

Le risposte sono riportate nel prospetto n. 7.

Su un totale di 173 risposte, 82 (47%) hanno fatto riferimento a ragioni di economicità; 32 (17%) hanno fatto riferimento alla opportunità di attrarre nella iniziativa anche il capitale privato e 60 (35%) hanno invece

fatto riferimento alla opportunità della presenza dell'ente locale in iniziative avviate da altri soggetti pubblici e privati.

**2.5. La partecipazione degli enti a società a responsabilità limitata**

Oltre alla presenza di 258 società per azioni, i risultati della indagine hanno dimostrato che gli enti locali, specialmente in anni molto recenti, hanno costituito o partecipato anche a società a responsabilità limitata.

Nel prospetto n. 8 è contenuto, per regioni e singolo ente socio, l'elenco delle s.r.l. con la indicazione per ognuna della rispettiva ragione sociale, mentre gli altri dati raccolti sono riportati nella singola scheda intestata ad ogni società inserita promiscuamente con le società per azioni.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 1  
 SUDDIVISIONE DELLE SOCIETA' ( S.p.A. E S.r.l.) PER REGIONI, GRANDI AREE TERRITORIALI SECONDO IL CODICE DI SETTORE  
 (vedi legenda)

REGIONI	CODICI DI SETTORE													TOTALE GENE- RALE	
	1A	1B	1C	1D	TOT.1	2A	2B	2C	2D	2E	2F	TOT.2	3		4
PIEMONTE	3	3	0	0	6	1	1	4	1	1	0	8	9	0	23
VALLE D'AOSTA	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
LOMBARDIA	5	8	6	1	20	0	9	8	3	0	1	21	8	0	49
TRENTINO A. A.	2	1	0	2	5	0	0	0	1	0	1	2	2	0	9
VENETO	1	7	3	2	13	2	4	0	0	3	1	10	8	0*	33
FRIULI V. G.	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	2	2	0	5
LIGURIA	0	5	0	0	5	0	5	6	0	2	1	14	9	0	28
EMILIA ROMAGNA	1	3	3	2	9	5	11	8	1	3	4	32	7	0	48
TOSCANA	4	3	3	2	12	0	8	7	0	1	0	16	4	0	32
UMBRIA	3	2	0	1	6	1	1	2	1	0	0	5	1	0	12
MARCHE	0	3	0	2	5	0	2	1	0	1	0	4	2	0	11
LAZIO	1	1	0	1	3	0	1	0	0	0	1	2	0	0	5
TOTALE CENTRO-NORD	21	37	15	13	86	9	43	36	7	12	9	116	52	0	256
ABRUZZO	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	2	2	1	6
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	3	0	5
PUGLIA	0	3	1	0	4	0	1	0	0	0	0	1	1	0	6
BASILICATA	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
CALABRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1
TOTALE SUD E ISOLE	0	4	2	3	9	0	2	0	1	2	1	6	7	1	23
TOTALE NAZIONALE	21	41	17	16	95	9	45	35	8	14	10	122	59	1	279

\* Vanno aggiunte altre due Società delle quali manca il dato relativo al settore per cui il totale nazionale delle Società censite è pari a 281.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PROSPETTO N. 2

## SUDDIVISIONE S.p.A. PER CODICI DI SETTORE (vedi legenda) E PER ANNO DI COSTITUZIONE.

CODICI DI SETTORE	FINO AL 1950	DAL 1951 AL 1955	DAL 1956 AL 1960	DAL 1961 AL 1965	DAL 1966 AL 1970	DAL 1971 AL 1975	DAL 1976 AL 1980	DAL 1981 AL 1985	DAL 1986 AL 1990	TOTALE GENERALE
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1A	2	3	1	2	0	1	3	2	4	18
1B	7	1	3	3	2	5	5	4	4	34
1C	0	0	0	0	0	2	0	6	4	12
1D	3	0	0	1	0	0	2	0	7	13
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2A	0	0	0	0	2	3	0	2	0	7
2B	1	2	1	1	1	9	5	8	10	38
2C	1	0	0	1	2	8	4	7	5	28
2D	0	0	0	0	0	0	0	2	4	6
2E	0	1	0	0	1	4	1	1	3	11
2F	1	0	0	0	1	0	1	2	2	7
3	5	3	13	7	4	1	3	6	8	50
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALI	20	10	18	15	13	33	24	40	51	224

NOTA: I dati non corrispondono con quelli del prospetto n. 1 in quanto mancano quelli relativi alle S.r.l. e perchè di alcune S.p.A. non si conosce l'anno di costituzione.

## PROSPETTO N. 3

SUDDIVISIONE PER REGIONI E GRANDI AREE TERRITORIALI DELLE SOLE  
S.p.A. MISTE E CON SOLI SOCI PUBBLICI.

REGIONI	S.p.A.	
	MISTE	CON SOLI SOCI PUBBLICI
PIEMONTE	16	6
VALLE D'AOSTA	0	1
LOMBARDIA	34	7
TRENTINO A. A.	7	2
VENETO	16	13
FRIULI V. G.	5	0
LIGURIA	20	8
EMILIA ROMAGNA	36	5
TOSCANA	28	2
UMBRIA	8	4
MARCHE	8	3
LAZIO	1	4
<b>TOTALE CENTRO-NORD</b>	<b>179</b>	<b>55</b>
ABRUZZO	6	0
MOLISE	0	0
CAMPANIA	4	1
PUGLIA	4	2
BASILICATA	1	1
CALABRIA	0	0
SICILIA	1	2
SARDEGNA	0	1
<b>TOTALE SUD E ISOLE</b>	<b>16</b>	<b>7</b>
<b>TOTALE NAZIONALE</b>	<b>195</b>	<b>62</b>



## PROSPETTO N. 4

AGGREGAZIONE PER REGIONI DELLE S.p.A. LE CUI AZIONI SONO POSSEDUTE DA UN UNICO ENTE.

REGIONE	ENTE	RAGIONE SOCIALE
PIEMONTE	COMUNE DI TORINO	SOCIETA' PER AZIONI TORINESE TRASPORTI INTERCOMUNALI
LOMBARDIA	COMUNE DI PADERNO DUGNANO	INIZIATIVE CULTURALI
LIGURIA	COMUNE DI GENOVA	IMMOBILIARE ROMORNE
VENETO	PROVINCIA DI VERONA	SOCIETA' AUTOSERVIZI VALPANTENA
	COMUNE DI VITTORIO VENETO	AZIENDA TRASPORTI MASULANA
UMBRIA	PROVINCIA DI PERUGIA	ASP. AUTOSERVIZI
LAZIO	COMUNE DI ROMA	SOCIETA' TRASPORTI AUTOMOBILISTICI

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 5  
 SUDDIVISIONE PER REGIONI E GRANDI AREE TERRITORIALI DELLE S.p.A. SUDDIVISE SECONDO LA QUOTA DI PARTECIPAZIONE AL CAPITALE  
 DEI SINGOLI ENTI. (I dati sono disponibili per 205 enti su 259).

REGIONI	PERCENTUALE QUOTE DI PARTECIPAZIONE																TOTALI	TOTALE CAPITALE VERSATO DA COM. E PROV.						
	dal		10%		20%		30%		40%		49%		50%		FINO AL				100%					
	0	11	0	11	0	21	0	31	0	41	0	51	0	61	0	71				0	81	0	91	
PIEMONTE	4	2	1	1	1	2	11	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	15	47.231	
VALLE D'AOSTA	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	
LOMBARDIA	13	1	5	1	1	2	23	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	27	29.350	
TRENTINO A. A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7.647	
VENETO	6	7	5	3	0	1	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	25	16.268	
FRIULI V. G.	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	648	
LIGURIA	15	3	2	1	0	0	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	23	15.186	
EMILIA ROMAGNA	13	5	7	4	1	1	31	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	13.354	
TOSCANA	7	3	5	1	1	0	17	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	16.804	
UMBRIA	3	2	1	3	1	11	21	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	23	3.543	
MARCHE	3	0	2	3	0	1	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	1.506	
LAZIO	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3.150	
TOTALE CENTRO-NORD	69	23	28	17	5	18	160	10	4	3	2	3	7	189	154.713									
ABRUZZO	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	318	
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	1	0	2	1	2	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	4.477	
PUGLIA	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	213	
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	564	
CALABRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	235	
SARDEGNA	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	14	
TOTALE SUD E ISOLE	8	0	2	1	3	0	14	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	5.921	
TOTALE NAZIONALE	77	23	30	18	8	18	174	12	4	3	2	3	7	205	160.534									

(importi in milioni di Lire)

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**PROSPETTO N. 6**  
**SUDDIVISIONE PER REGIONI E GRANDI AREE TERRITORIALI DELLE S.p.A. PER CODICI DI SETTORE (vedi legenda) E QUOTA DI PARTECIPAZIONE DEI SOCI PUBBLICI. (>: MAGGIORITARIA, =: PARITARIA, <: MINORITARIA)**

REGIONI	1A	>	=	<	1B	>	=	<	1C	>	=	<	1D	>	=	<	ALTRI	>	=	<
PIEMONTE	2	1	1	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	11	1	0
VALLE D'AOSTA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	5	1	2	2	8	7	0	1	4	3	0	1	0	0	0	0	24	18	1	2
TRENTINO A. A.	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	4	1	0	0
VENETO	1	1	0	0	6	6	0	0	2	2	0	0	2	1	0	1	18	16	0	1
FRIULI V. G.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0
LIGURIA	0	0	0	0	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	19	0	2
EMILIA ROMAGNA	1	0	1	0	2	2	0	0	2	1	0	1	1	0	0	0	35	28	0	2
TOSCANA	4	1	0	3	3	3	0	0	3	3	0	0	2	1	0	0	18	17	0	1
UMBRIA	3	0	0	3	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	6	5	0	0
MARCHE	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	6	6	0	0
LAZIO	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	2	0	0
TOTALE CENTRO-NORD	20	7	4	9	35	27	0	1	11	9	0	2	11	6	0	2	157	126	2	8
ABRUZZO	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	0	0
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	4	2	0	1
PUGLIA	0	0	0	0	3	3	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
CALABRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
TOTALE SUD E ISOLE	0	0	0	0	4	3	0	0	2	2	0	0	3	2	0	1	14	9	0	1
TOTALE NAZIONALE	20	7	4	9	39	30	0	1	13	11	0	2	14	8	0	3	171	135	2	9

NOTA: La somma delle quote (>, < e =) non sempre quadra con il totale del codice di settore di prospetto n. 1, in quanto per alcune Società mancano i dati sulla composizione del capitale sociale.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PROSPETTO N. 7

SUDDIVISIONE PER REGIONI E GRANDI AREE TERRITORIALI DELLE S.p.A.  
CON RIFERIMENTO ALLE RAGIONI CHE HANNO MOTIVATO LA SCELTA.

REGIONI	ECONOMICITA'	COINVOLGIMENTO CAPITALI PRIVATI	COINVOLGIMENTO IN INIZIATIVE PRIVATE
PIEMONTE	7	2	5
VALLE D'AOSTA	0	0	0
LOMBARDIA	11	4	5
TRENTINO A. A.	2	0	1
VENETO	10	3	1
FRIULI V. G.	1	0	1
LIGURIA	0	3	8
EMILIA ROMAGNA	13	3	10
TOSCANA	23	8	14
UMBRIA	2	1	2
MARCHE	6	4	5
LAZIO	0	1	0
<b>TOTALE CENTRO-NORD</b>	<b>75</b>	<b>29</b>	<b>52</b>
ABRUZZO	0	0	1
MOLISE	0	0	0
CAMPANIA	2	2	2
PUGLIA	4	0	4
BASILICATA	0	0	0
CALABRIA	0	0	0
SICILIA	1	0	1
SARDEGNA	0	0	0
<b>TOTALE SUD E ISOLE</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
<b>TOTALE NAZIONALE</b>	<b>82</b>	<b>31</b>	<b>60</b>

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

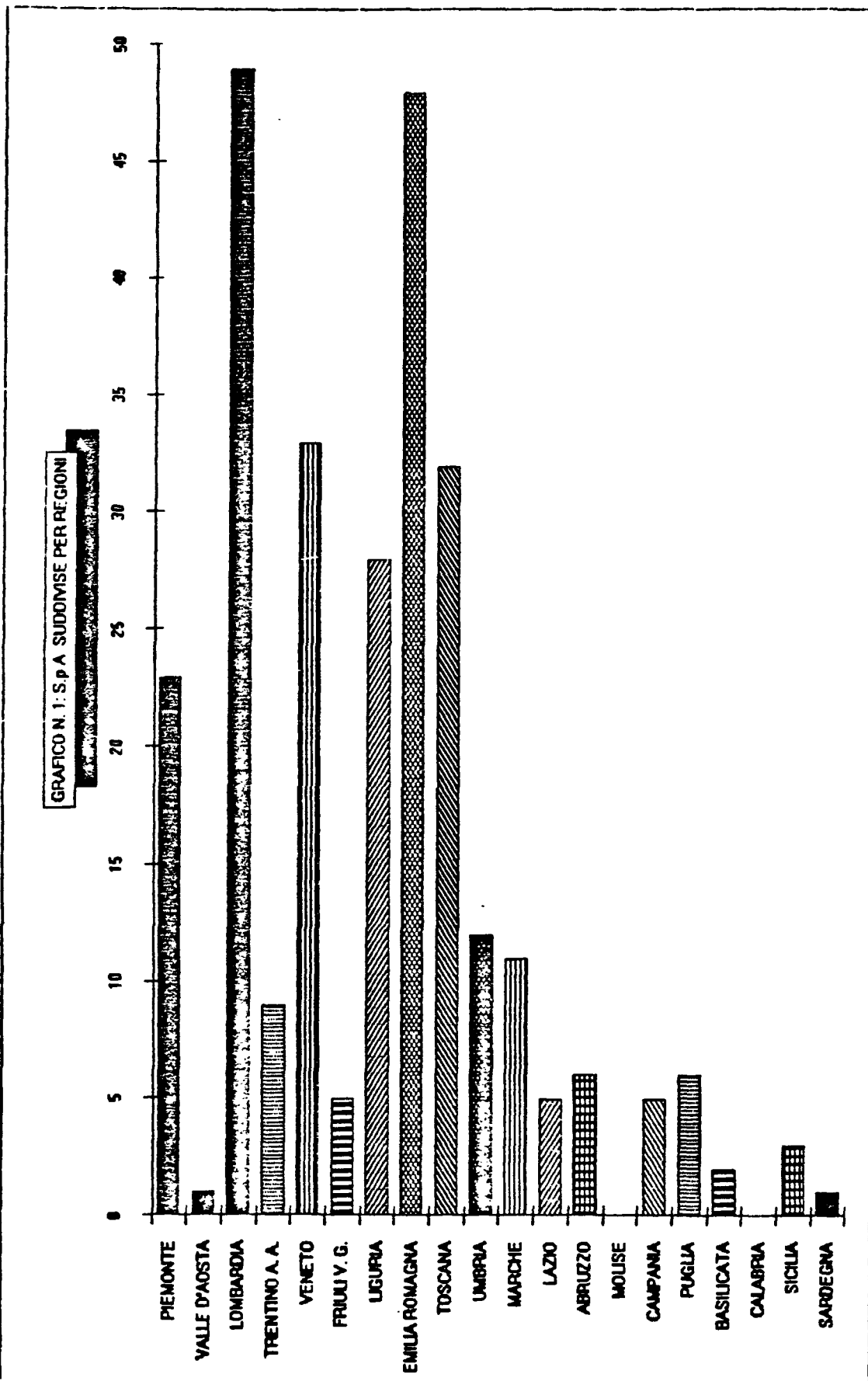
## PROSPETTO N. 8

## ELENCO PER REGIONI E SINGOLI ENTI DELLE S.R.L. COSTITUITE O PARTECIPATE DA ENTI LOCALI.

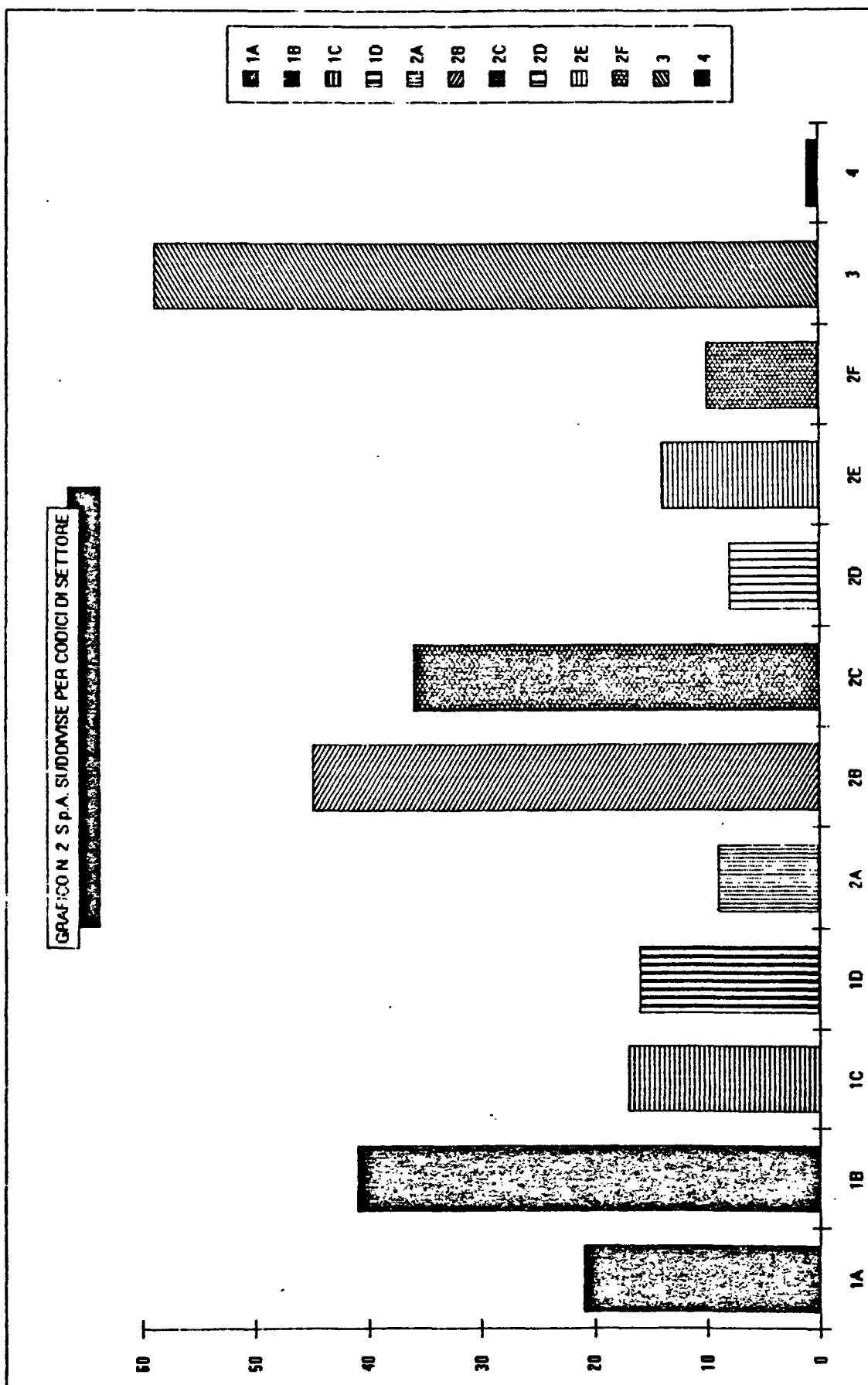
N.	REGIONE	ENTE	RAGIONE SOCIALE
1	PIEMONTE	PROVINCIA DI NOVARA	CENTRO COOPERATIVO LAVORAZIONE LATTE. SOCIETA' COOPERATIVA
2	LOMBARDIA	PADERNO DUGNANO	INIZIATIVE CULTURALI
3		VIMERCATE	d.n.d.
4		PROVINCIA DI COMO	CENTRO CONGRESSI DI LOMBARDIA
5		PROVINCIA DI COMO	ENTE PENSIONATI LECCHESE
6		PROVINCIA DI BRESCIA	GARDA AMBIENTE
7		PROVINCIA DI BRESCIA	AUTOSTRADA DEL GARDA
8		PROVINCIA DI BERGAMO	PROMOZIONE E GESTIONE SVILUPPO
9		PROVINCIA DI MANTOVA	SOC. INTERVENTO PER LA DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE IN CASTIGLIONE DELLE STIVIERE
10	VENETO	TREVISO	METROPOLITANA VENETA S.R.L.
11		VITTORIO VENETO	GALENO S.R.L.
12		CORTINA D'AMPEZZO	GESTIONE IMPIANTI SPORTIVI DI CORTINA S.R.L.
13		BASSANO DEL GRAPPA	SOCIETA' PER L'IGIENE DEL SUOLO S.R.L.
14		BASSANO DEL GRAPPA	SOCIETA' EDITORIALE G.B.VERCI S.R.L.
15	EMILIA-ROMAGNA	PROVINCIA DI BOLOGNA	SOCIETA' CENTRO ALIMENTARE BOLOGNA (S.R.L. DAL 1989)
16		PROVINCIA DI BOLOGNA	SOCIETA' INTERPORTO BOLOGNA (S.R.L. DAL 1989)
17		PROVINCIA DI BOLOGNA	AGRIPOLIS (S.R.L.)
18		PROVINCIA DI BOLOGNA	SOCIETA' LIZZANESE INCREMENTO TURISTICO S.R.L.
19		PROVINCIA DI FERRARA	ZONA INDUSTRIALE DI PORTO GARIBOLDI (S.R.L.)
20		PROVINCIA DI MODENA	SVILUPPO ECONOMICO AREE DEPRESSE S.R.L.
21		CESENATICO	GESTURISTI CESENATICO S.R.L.
22	TOSCANA	PROVINCIA DI SIENA	CENTRO EUROPEO DI IMPRESA E INNOVAZIONE TOSCANA SUD S.R.L.
23		PROVINCIA DI LUCCA	CENTRO SERVIZIO CALZATURIERO S.R.L.

NOTA: Le altre notizie sono contenute nella apposita scheda, riportata in allegato, compilata per ognuna delle Società

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



PAGINA BIANCA



### CAPITOLO III

**I problemi di natura giuridica connessi al fenomeno dell'azionariato negli enti locali secondo la normativa vigente prima della legge 8 giugno 1990, n. 142**

#### 3.1. Premessa

Ultimata la esposizione e la illustrazione dei dati e delle notizie emersi dalla indagine, per una migliore e più completa descrizione del fenomeno, sembra utile fornire anche alcune indicazioni sul quadro normativo in base al quale le iniziative per l'azionariato locale sono state attuate nel tempo, ponendo in particolare' risalto gli aspetti più discussi e controversi emersi nella pratica e dalle pronunce rese sia dagli organi di controllo che dai giudici amministrativi.

La materia, come ora si vedrà, è stata caratterizzata, fino all'avvento del nuovo Ordinamento delle autonomie locali, approvato con la l. 8 giugno 1990, n. 142, da una estrema limitatezza e frammentarietà delle fonti normative, per cui, a fronte della tendenza che ha spinto per esaltare la autonomia negoziale privata degli enti locali, va registrato anche lo sforzo fatto per bilanciare tale autonomia con una serie di limiti operativi ritenuti necessari per evitare la violazione o la elusione delle regole dei procedimenti amministrativi o dei vincoli generali posti agli enti pubblici a garanzia della imparzialità e del buon andamento, nonché della trasparenza della loro azione amministrativa.

La necessità della ricerca e affermazione di tali limiti è stata

avvertita nei confronti degli atti posti in essere dagli organi deliberanti nell'ambito della fase decisionale retta da regole di natura pubblica e specialmente quando la costituzione della società o la adesione ad essa era preordinata dagli enti al fine specifico di far svolgere a questo nuovo soggetto la gestione di servizi pubblici locali, in modo alternativo rispetto ai modelli previsti e indicati dalla legislazione amministrativa.

Perciò, nella pratica, il principio della generale legittimazione negoziale privata degli enti, ampiamente riconosciuto, ha trovato diversa e graduata applicazione in relazione alla natura dello scopo sociale che si intendeva dare alla costituenda società.

Allo stesso modo, può già anticiparsi che mentre taluni problemi sono stati valutati astrattamente controversi, si sono rinvenute situazioni vissute ed operative in cui evidentemente gli stessi problemi sono stati superati sia dalle amministrazioni deliberanti che dai rispettivi organi di controllo.

Oltre alle questioni giuridiche di natura pubblica, non minori problemi si sono avuti quando gli enti locali hanno dovuto stabilire clausole statutarie integrative o modificative di quelle generali stabilite dal codice civile, dando luogo così al fenomeno dei c.d. "patti parasociali".

Questi ultimi aspetti, a volte imposti da obiettive situazioni operative, da un lato si inseriscono nel quadro della autonomia privata delle parti, di cui gode anche l'ente pubblico, dall'altro si scontrano con la peculiare posizione che comunque riveste la pubblica amministrazione, la cui azione, come si è detto, non può essere ritenuta assolutamente libera nel fine e nei mezzi. Si tende perciò ad affermare l'ipotesi della esistenza di un regime speciale come fonte della disciplina del fenomeno

dell'azionariato degli enti locali che, pur riconosciuto ora ufficialmente dal legislatore, rimane comunque attuato mediante un istituto (quello societario) concepito e disciplinato dal diritto privato per finalità e interessi diversi da quelli propri e istituzionalmente affidati agli enti pubblici.

### 3.2. Le regole di natura pubblicistica: la legittimazione negoziale

Il fondamento normativo del potere degli enti locali di promuovere la costituzione di società per azioni, o di partecipare ad esse mediante l'acquisto delle relative azioni, è stato in passato a lungo dibattuto, specialmente quando, con tale strumento, si intendeva provvedere alla cura di fini pubblici o alla gestione di servizi pubblici locali.

La tesi negativa, fatta propria dal Consiglio di Stato in un parere del marzo del 1956, fondava il proprio assunto sul convincimento che l'ordinamento non consentiva che potessero "essere conseguiti nelle forme del diritto privato fini pubblici per i quali la legge pone a disposizione degli enti interessati solo mezzi di diritto pubblico". Tale ragione, ovviamente, aveva prevalente rilevanza per i servizi e la disciplina indicata nel R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, riguardante l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte di comuni e province.

La tesi più favorevole faceva invece perno oltre che su principi desumibili dagli artt. 11 e 2458 cod. civ., anche sulla disciplina di natura amministrativa contenuta negli artt. da 98 a 101 e 149 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, nei quali era disciplinato il sistema del controllo sulle deliberazioni degli organi comunali e provinciali che riguardavano "l'acquisto di azioni industriali".

Il riconoscimento della capacità giuridica degli enti pubblici e il richiamo fatto nelle norme dell'ordinamento locale alle "azioni industriali" che potevano essere acquistate e cedute dagli enti locali, hanno costituito un valido argomento a favore della tesi favorevole, consentendo di superare le perplessità operative, avvertite specialmente dagli organi di controllo.

Nonostante tali contrasti, come dimostrano i risultati della indagine, il fenomeno delle partecipazioni azionarie degli enti locali, ancorché in modo non uniforme sul territorio, si è notevolmente diffuso e affermato, specialmente a seguito dell'indiretto riferimento che ad esso hanno fatto numerose e recenti leggi statali che, o disponevano incentivi finanziari, oppure contenevano la disciplina operativa di taluni settori di attività degli enti locali.

A ciò si aggiunga sia l'impulso che al fenomeno ha dato la legislazione regionale e l'attività di intervento delle società finanziarie regionali previste dall'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e disciplinate dalle apposite leggi regionali, sia la presenza di forme di partecipazione azionarie attivate da altri enti o strutture pubbliche<sup>1</sup>.

La diffusione dell'azionariato pubblico locale ha determinato anche riflessi sulla disciplina contabile degli enti locali e su quella riguardante la ineleggibilità e le incompatibilità alle rispettive cariche elettive.

La struttura del bilancio di tali enti, prevista dall'art. 6 del d.P.R.

---

<sup>1</sup> La Sezione enti locali, con la deliberazione n. 74/89, comunicata al Parlamento il 10 febbraio 1989 (A.S., doc. LXXIII bis, n. 2 bis), ha già esaminato l'argomento dell'azionariato pubblico riferito alle partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti.

19 giugno 1979, n. 421, colloca nella categoria 4° del titolo II delle spese in conto capitale, quelle sostenute dagli enti per l'acquisto di "partecipazioni azionarie"; in tal modo anche l'ordinamento contabile si è adeguato all'affermato assetto istituzionale, fornendo agli operatori gli adeguati strumenti rappresentativi della spesa.

Sull'altro richiamato versante, l'art. 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, prevede che non sono eleggibili a consigliere dei rispettivi enti "i legali rappresentanti e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente della regione, della provincia, del comune".

Superati i dubbi di fondo sulla legittimazione negoziale, l'interesse degli operatori si è poi concentrato, come già si è anticipato, sulle regole del procedimento e di controllo della fase di formazione della volontà degli organi dell'ente e su quella negoziale, di natura privatistica, riguardante la definizione del contenuto del contratto di società e delle relative clausole ammesse.

La legittimazione negoziale degli enti locali a stipulare il contratto di società è stata esaminata prevalentemente con riguardo al tipo della società per azioni.

Le poche norme prese a fondamento di tale potere, infatti, parlano di "azioni industriali", di "società per azioni" (art. 2458 cod. civ.), di "partecipazioni azionarie" (art. 2459 cod. civ.); a sua volta la stessa classificazione del bilancio degli enti locali fa riferimento soltanto alle "partecipazioni azionarie e conferimenti".

Si è perciò dubitato che tali norme potessero riferirsi anche agli

altri tipi di società di capitali e segnatamente alla società a responsabilità limitata.

Il dubbio è stato risolto dalla pratica in senso positivo, come dimostrano i risultati della indagine che ha registrato la esistenza anche di alcune società di questo tipo (vedi prospetto n. 8, riportato nel cap. II). La tesi favorevole è stata sostenuta anche da taluni autori, in quanto vi sarebbe una sostanziale identità del regime giuridico di questo tipo di società con quello delle società per azioni cui, come si è visto, le fonti normative hanno finora fatto esplicito richiamo.

La legge n. 142 del 1990 pare anch'essa ispirata in tale direzione, avendo fatto riferimento nell'art. 22 alla "società per azioni" e nell'art. 32, lett. f), alla "partecipazione dell'ente locale a società di capitali".

### 3.3. I problemi attinenti al procedimento

La competenza a deliberare la costituzione o la partecipazione dell'ente locale ad una s.p.a. è stata sempre pacificamente riconosciuta appartenere al rispettivo organo consiliare; mentre le norme della legge com. e prov. sopra richiamate sottoponendo tali deliberazioni all'esame della Giunta provinciale amministrativa, le assoggettavano anche al controllo di merito; prerogativa questa che è stata trasferita poi, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, agli organi regionali di controllo.

La natura pubblica di tale fase del procedimento ha posto in risalto la esigenza che in ogni caso venisse indicata nell'atto una adeguata motivazione sui fini e sull'interesse pubblico perseguito. Ma soprattutto ha imposto agli enti di dare conto dell'avvenuto rispetto di taluni limiti alla

affermata generale capacità negoziale degli enti locali, elaborati dalla giurisprudenza.

La necessità di una adeguata motivazione, idonea a superare gli accennati dubbi, si imponeva come regola fondamentale del procedimento perché attraverso la partecipazione azionaria l'ente veniva a costituire uno strumento operativo la cui futura attività sarebbe stata poi regolata e guidata esclusivamente da norme di diritto privato, con evidente attenuazione delle garanzie proprie delle regole gestorie e contabili di tipo pubblicistico e dei connessi controlli amministrativi e politici. Inoltre, con la costituzione della s.p.a., cui segue la personificazione giuridica di un nuovo soggetto, si sarebbe ottenuta, come è stato opportunamente rilevato, anche la separazione della relativa gestione finanziaria, economica e patrimoniale, rispetto a quella generale dell'ente proprietario.

#### 3.4. Problemi attinenti alla definizione dei limiti istituzionali

Mentre è stato agevolmente superato il problema del riconoscimento a favore degli enti locali della generale capacità di diritto privato, nel cui ambito si colloca anche la loro legittimazione a costituire società di capitali o ad assumere partecipazioni azionarie, sia nelle sedi di controllo che nella giurisprudenza amministrativa, a fronte di tale astratta capacità di diritto sono stati prospettati una serie di limiti tesi a condizionare in concreto la capacità di agire degli enti.

La Sezione controllo enti della Corte dei Conti<sup>2</sup>, facendo applicazione di principi generali dell'ordinamento, ha escluso che enti

<sup>2</sup> Pronunce n. 1707 del 15.2.1983 e n. 1883 del 22.7.1986.

pubblici istituzionali possano finalizzare la costituzione o la loro adesione a società per azioni, in vista dell'affidamento ad esse, tramite concessione, di potestà e funzioni di natura squisitamente pubblica, implicanti la valutazione di interessi generali pubblici istituzionalmente affidati per legge all'ente interessato.

E' stato ritenuto perciò legittimo il ricorso alla assunzione di partecipazioni azionarie unicamente quando la società privata concorra solo in via strumentale o accessoria al perseguimento di compiti istituzionali dell'ente, purché la partecipazione nella società concessionaria non sia totalitaria, attesa l'impossibilità per l'ente pubblico di assumere una responsabilità patrimoniale illimitata (vedi par. 3.8.).

Si afferma così la tendenza, fatta propria anche dalla giurisprudenza amministrativa, di ritenere in generale ammissibile il ricorso allo strumento di tipo privatistico, con l'esclusione dei casi in cui l'ente pubblico intenda realizzare mere attività imprenditoriali per finalità di lucro oppure finalità pubbliche per le quali la legge abbia previsto esclusivamente l'uso di mezzi e strumenti di diritto pubblico. Perciò la intensità e rilevanza dei limiti assume peso diverso secondo la natura dello scopo proprio della società partecipata.

I problemi maggiori sono stati avvertiti quando la costituzione della s.p.a. era preordinata alla gestione di servizi pubblici locali, sia per la presenza in tali settori di norme speciali di natura pubblica, sia per il più probabile verificarsi in tale campo di conflitti di interessi con il sistema delle imprese private interessate alla gestione dei servizi.

In assenza di una specifica disciplina sull'azionariato pubblico locale, è spettato alla giurisprudenza amministrativa il compito di



definirne i confini e di bilanciare il contrasto fra l'affermata capacità dell'ente pubblico di far ricorso a tale strumento privatistico e l'opposta esigenza di stabilire limiti alla tendenza che siffatta capacità avrebbe potuto determinare con la fuga dalle forme di gestione rette da regole di natura pubblicistica accompagnate da preordinati strumenti di garanzia.

Rappresenta la prima delle due predette contrastanti esigenze, la affermazione giurisprudenziale<sup>3</sup> secondo cui la capacità negoziale dei comuni, ivi compresa quella di costituire o partecipare a società per azioni, ha carattere generale e non speciale, di modo che essa non può essere esclusa, salvo che ciò sia espressamente disposto dalla legge, neppure per le attività istituzionali.

E' invece ispirata all'altro valore affermato la massima che impone il limite di evidenziare le ragioni di pubblico interesse che fanno ritenere più vantaggiosa per l'ente territoriale la creazioni di una società per azioni; ribadendosi così da un lato l'obbligo di una accurata motivazione e dall'altro il potere-dovere degli Organi di controllo di verificare nel caso concreto l'esistenza del voluto presupposto.

In linea con siffatta impostazione si mantiene anche la più recente giurisprudenza<sup>4</sup> del Consiglio di Stato; questa, muovendo dalla premessa che "la capacità dell'ente pubblico si ricollega alla qualità di soggetto giuridico, cioè alla potenziale destinatarietà degli effetti giuridici di un ordinamento" afferma che "da ciò non può che derivare una pienezza di capacità, con la conseguente possibilità da parte dell'ente di far ricorso, in via tendenziale, a tutti i possibili mezzi per raggiungere i propri scopi".

<sup>3</sup> Cons. Stato, Sez. V, n. 818 del 14.12.1988.

<sup>4</sup> Cons. Stato, Sez. VI, n. 374 del 12.3.1990.

Per cui, pur negandosi l'esistenza di limitazioni generali alla capacità delle persone giuridiche pubbliche, si ammettono limiti particolari e si afferma la "necessità che tali limiti, lungi dal derivare da argomentazioni presuntive, traggano esclusivo fondamento nel diritto positivo"<sup>5</sup>.

La giurisprudenza rinviene uno di questi limiti nella "cura degli interessi della collettività", compito che rappresenta pur sempre lo scopo e il limite stesso delle attribuzioni fatte dalla legge ai singoli enti pubblici.

Perciò è stato ritenuto ammissibile lo svolgimento di tutte quelle attività, e solo di quelle, in cui sia rinvenibile un obiettivo e diretto riferimento al complesso degli interessi della collettività impersonata dall'ente, con l'esclusione di quelle attività per le quali il criterio di collegamento con la soddisfazione in via diretta dell'interesse della collettività locale appariva decisamente impercettibile o addirittura inesistente.

Il compito di dimostrare un siffatto imprescindibile collegamento è affidato dalle regole del procedimento alla motivazione dell'atto e quindi alla fase della formazione della volontà negoziale dell'organo deliberante.

### 3.5. Il problema del limite della convenienza economica

Il dibattito sul problema della legittimazione degli enti locali a costituire o partecipare a società per azioni preordinate alla futura gestione

---

<sup>5</sup> Sul punto, però, vanno anche richiamate altre decisioni giurisprudenziali e indirizzi degli Organi di controllo poco inclini ad ammettere la possibilità di un generalizzato affidamento a terzi di compiti per l'assolvimento dei quali la stessa pubblica amministrazione è dotata di personale e di attrezzature idonei, soprattutto quando non è netta la separazione fra funzioni c.d. autoritative e attività non aventi tale natura.

di un pubblico servizio locale, incontra il punto estremo di confine con il limite, affermato dalla giurisprudenza, consistente nella necessità di dimostrare la convenienza economica di tale scelta, rispetto alle soluzioni proposte dai modelli di diritto amministrativo<sup>6</sup>.

Ha ritenuto in proposito la più recente delle due richiamate decisioni del Consiglio di Stato che è "viziata da eccesso di potere per difetto di motivazione" la deliberazione che non renda adeguatamente palesi "le esigenze di pubblico interesse che avrebbero consigliato la costituzione della società per azioni".

Infatti la scelta dell'amministrazione di utilizzare tale modello operativo, in relazione alle conseguenze che derivano sotto molteplici aspetti (come ad esempio il sistema dei controlli sia giuridici che politici) deve essere rivestita da particolari cautele e deve derivare da una adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti da una tale scelta.

Fra questi è stata segnatamente evidenziata la necessità della dimostrazione della convenienza economica per le finanze dell'ente locale di questa soluzione rispetto a quelle altre previste per la gestione dei pubblici servizi.

Il Consiglio di Stato ha indicato anche il mezzo da utilizzare per dimostrare tale presupposto, individuandolo nella relazione tecnica nella quale dovranno essere confrontati i risultati economici prevedibilmente

---

<sup>6</sup> L'obbligo della verifica della convenienza economica da farsi al momento della costituzione della società dovrebbe proiettarsi poi per tutta la durata della società stessa. Infatti, escluso per definizione l'intento di voler perseguire con la s.p.a. un fine di lucro e, ferma rimanendo la natura imprenditoriale della stessa ex art. 2082 cod. civ., l'attività della s.p.a. non può non essere informata a criteri di economicità. Occorre ora definire contenuto e limiti, alla stregua dei principi affermati negli artt. 22 e 23 della richiamata legge n. 142 del 1990.

derivanti dalle varie possibili forme di gestione sulla base della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza ottenibile mediante l'uso alternativo dei vari modelli, nonché mediante un calcolo dettagliato dei costi e benefici di ciascuno di essi.

L'analisi del limite della convenienza economica - limite affermato anche dal TAR per la Puglia<sup>7</sup> - appare di particolare interesse specialmente alla luce della nuova disciplina introdotta dalla richiamata legge n. 142 del 1990, argomento su cui la Sezione si soffermerà fra poco.

---

<sup>7</sup> Decisione n. 581 del 16.12.1989.

### 3.6. Il problema del limite territoriale

La verifica del rispetto di tale limite consegue per gli enti locali dal generale rilievo che per essi assume l'elemento del territorio, come limite di competenza territoriale per l'esercizio delle funzioni attribuite ad ognuno di essi e ciò sia nei confronti degli altri enti in genere che di quelli della stessa categoria aventi sede e territorio diverso.

Il rilievo del territorio per gli interventi attuati mediante spese ritenute facoltative dall'ordinamento, discendeva anche da norme positive. L'art. 312 del T.U. n. 383 del 1934, prescriveva che queste spese dovevano possedere due caratteristiche: avere per oggetto servizi e uffici di utilità pubblica, e realizzare l'attività programmata "entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa".

Il dibattito sulla portata che siffatta disciplina determinava sull'ambito territoriale della attività delle società per azioni costituite o partecipate dagli enti locali, che in quanto tali erano soggetti privati diversi dall'ente proprietario, si è protratto anche dopo la avvenuta emanazione della legge 10 novembre 1978, n. 702, che ha abolito la distinzione delle spese locali in obbligatorie e facoltative.

Soltanto in epoca recente a fronte di un diffuso consenso della dottrina si sono avute alcune favorevoli pronunce giurisprudenziali.

L'indirizzo negativo sul limite territoriale, affermatosi sotto la vigenza del richiamato art. 312, tende ora a modificarsi in senso favorevole.

E' stato infatti ritenuto che se il territorio può considerarsi un limite all'esercizio delle potestà pubbliche attribuite all'ente, esso invece non può

condizionare la sua azione attuata con riferimento alla capacità di diritto privato<sup>8</sup>.

Perciò, con la distinzione delle spese in obbligatorie e facoltative, è stato ritenuto abrogato anche il limite territoriale che la norma predetta imponeva alle spese in genere degli enti locali.

Ciò non toglie però che quando l'ente costituisce o aderisce ad una società per azioni cui non è imposto un limite territoriale occorre comunque dimostrare la riferibilità della iniziativa alle esigenze della comunità locale, costituendo tale collegamento, come si è visto, un limite proprio dell'azione generale dell'ente.

Così, mentre si rafforza il valore della motivazione e la sua finalità dimostrativa delle ragioni del pubblico interesse locale collegato alla iniziativa, rimane comunque valido e generale il principio che lega la spesa di ogni ente alle finalità proprie e dirette della rispettiva comunità amministrata, ancorchè tali finalità potrebbero, in casi particolari, essere realizzate fuori dal territorio dell'ente.

Su questo limite però, la nuova disciplina contenuta nella legge n. 142 del 1990, potrebbe avere determinato riflessi chiarificatori, come appresso si vedrà.

D'altra parte non va ignorata la tendenza già in atto nella legislazione mirante a razionalizzare la gestione di taluni servizi che per la loro natura interessano più enti, fermo rimanendo la "singolarità" della

---

<sup>8</sup> La Corte Costituzionale, nella sent. 31 gennaio - 2 febbraio 1990, ha ritenuto che determinati limiti di intervento (nella specie si controverteva del limite delle materie assegnate alle regioni) attengono "all'esercizio delle competenze di natura pubblicistica (legislative e amministrative) dell'ente regione, mentre per le attività inerenti alla capacità di diritto privato dello stesso ente, ciò che va considerato concerne essenzialmente l'esistenza di un rapporto servente o di collegamento strumentale tra tali attività e le finalità proprie della regione, come ente esponenziale degli interessi della comunità regionale".

figura dell'azienda del rispettivo comune (vedi art. 5 d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902).

3.7. Il problema della scelta dei soci e quello del necessario atto di concessione del servizio

Il problema della scelta dei soci nell'ambito del fenomeno dell'azionariato pubblico locale, si è posto con notevole rilievo nei casi in cui comuni e province intendevano con la società per azioni gestire servizi pubblici locali; in modo particolare quando tali soci erano persone o imprese private.

L'argomento si inserisce nella più generale e imprescindibile esigenza affinché gli interventi degli enti locali diretti nel campo della economia siano circondati da opportune garanzie circa la correttezza e la legittimità della propria azione.

Come è intuibile, queste esigenze assumono facile rilievo allorché l'ente locale, scegliendo i soci, precostituisce anche per questi le posizioni di favore che ad esso ente derivano dall'essere, a volte, titolare di attribuzioni pubbliche che verranno poi esercitate nei confronti della costituenda società mediante la concessione di servizi o l'affidamento di attività.

Perciò la giurisprudenza ha frequentemente affermato che "la costituenda società comunque non può godere di riserva alcuna per le concessioni o appalti di servizi o opere pubbliche (così per le concessioni di servizi municipalizzati) per il cui affidamento devono essere espletate in ogni caso le procedure di gara ad evidenza pubblica per la scelta del

contraente prescritte dalla legge, senza alcuna previsione di prelazione o preferenza a favore della stessa società. In caso contrario, infatti, la costituzione della società per azioni diverrebbe lo strumento per evitare le gare nell'aggiudicazione nei contratti dello Stato e degli enti pubblici che comportano erogazione di fondi e vantaggio di privati".

La necessità di procedure di evidenza pubblica per la scelta dei soci è stata perciò ritenuta come una imprescindibile condizione di legittimità dell'atto, quando la società era stata costituita per l'affidamento di servizi municipalizzati o per lo svolgimento di attività comunali per le quali la disciplina amministrativa dettava regole a garanzia della imparzialità, trasparenza e buon andamento delle scelte da compiere.

Il rigore di una siffatta, pur coerente impostazione, ha destato però qualche perplessità non solo nella dottrina, ma anche in sede di controllo.

La Sezione controllo enti della Corte dei Conti nella richiamata pronuncia n. 1863 del 1986, esaminando il caso nei confronti di un ente pubblico economico, ha ritenuto di poter superare le insorte perplessità in quanto "pressanti esigenze di funzionalità connesse alla natura imprenditoriale dei servizi che si intendono gestire in regime di concessione legittimano ampiamente l'uso del potere discrezionale di scelta dell'affidatario"; sempre però nel contesto delle regole che disciplinano l'attività negoziale degli enti e delle relative connesse prerogative di controllo.

Deve però evidenziarsi da un lato la particolarità del caso esaminato dalla Corte e dall'altro il diverso riferimento normativo vigente per gli enti locali ai quali l'art. 267 del R.D. 14 settembre 1931, n. 1175, contenente le norme del T.U. sulla finanza locale, ha imposto che "le



concessioni di cui all'art. 265 [ossia quelle per affidare a privati l'esercizio di servizi pubblici locali] devono di regola essere precedute da asta pubblica"; salva la pur prevista autorizzazione ad esperire la forma della trattativa o licitazione privata per "circostanze speciali in rapporto alla natura dei servizi", mentre, a sua volta, l'art. 87 del T.U. n. 383 del 1934 imponeva le stesse regole anche per l'attività contrattuale in genere.

Pare però che nella pratica tali enti, mentre non hanno potuto derogare alla regola dell'affidamento alla s.p.a. di servizi senza l'uso della previa concessione, abbiano scelto i soci privati sulla base di accordi e intese sottratte a forme particolari di garanzia.

Anche questi problemi dovranno ora essere verificati alla luce della nuova disciplina così come l'intera problematica dovrà risultare compatibile con la disciplina dell'ordinamento comunitario in materia di pubblici servizi e di attività contrattuale in genere.

### 3.8. La s.p.a. costituita da un solo ente-socio

Altro dibattuto problema è stato quello della ammissibilità della partecipazione totalitaria ad una s.p.a. da parte di un solo ente locale. Il Consiglio di Stato, in un parere del 1956, ha escluso tale possibilità; uguale avviso è stato espresso nella richiamata decisione della Corte dei Conti.

La possibilità di costituire una s.p.a. partecipata da un solo ente viene altresì esclusa dalla dottrina, poiché elemento costitutivo del contratto di società è la presenza iniziale di almeno due soci.

Nonostante tali dubbi, nella pratica - come risulta dalle notizie

emerse dalla indagine - esistono società il cui capitale sociale è posseduto da un solo ente-socio; in altri casi, pur esistendo altri soci, questi posseggono una modesta quota di capitale sociale, tanto che in questi casi è stata perfino prospettata l'ipotesi che il contratto di società potrebbe essere stato stipulato in frode alla legge; tale vizio però appare estremamente difficile da provare.

Minori dubbi ha presentato invece l'ipotesi in cui nel tempo l'ente locale ha acquistato la totalità delle azioni o che, per vicende di trasferimenti fra enti, esso sia divenuto unico proprietario del capitale sociale.

E' stato molto discusso il problema della applicabilità o meno agli enti pubblici della disciplina contenuta nell'art. 2362 cod. civ. sulla responsabilità illimitata dell'unico socio. Tale assunto, pur se coerente con la impostazione generale secondo cui le vicende attuative del rapporto societario pongono l'ente pubblico nelle stesse condizioni del soggetto privato, desta seri dubbi in quanto una simile forma di responsabilità illimitata verrebbe a contrastare con il fondamentale principio che impone agli enti soggetti al regime della contabilità pubblica di dare preventiva, concreta ed effettiva copertura finanziaria alle spese e alle obbligazioni comunque assunte, che, in ogni caso, devono essere certe, determinate o determinabili.

La giurisprudenza tende a superare questo problema ritenendo che, in caso di disavanzo o di perdite di gestione non coperte dal patrimonio sociale, delle obbligazioni della società risponde il bilancio dell'ente socio, unico azionista, nei cui confronti tali obbligazioni si pongono come debiti ex lege e quindi come spese da stanziare obbligatoriamente nella

competenza del bilancio dell'esercizio cui il ripiano è da imputare.

Una impostazione siffatta, ancorché coerente dal punto di vista contabile, non può essere tranquillamente avallata, sia secondo la nuova disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, che alla luce delle nuove e più severe regole di contabilità dettate per assicurare maggiore equilibrio alle gestioni locali e più coerenza nei rapporti fra livelli istituzionali di spesa. Perciò, il problema andrebbe risolto in radice, non ammettendo il fenomeno della partecipazione totalitaria, salvo che per fatti sopraggiunti, necessitati e transitori, dovendosi ritenere che in questa vicenda la prevalenza della ratio cui è ispirata la disciplina pubblicistica possa prevalere su quella di diritto privato, secondo lo schema ben tenuto presente dal legislatore nell'art. 11 cod. civ. nel regolare la capacità giuridica degli enti pubblici.

### 3.9. Le società costituite o partecipate da consorzi di enti locali oppure da aziende speciali

Questo argomento non ha formato oggetto della indagine<sup>9</sup>, per cui sullo stesso si forniscono soltanto indicazioni problematiche o riflessioni tratte da casi di giurisprudenza.

<sup>9</sup> Esulano anche dalla indagine sia il fenomeno mutualistico svolto mediante cooperative di cui gli enti locali sono soci, che quello riguardante la partecipazione degli stessi enti ad associazioni o fondazioni secondo la disciplina contenuta negli artt. 14 ss. cod. civ. La posizione giuridica di questi modelli organizzativi andrebbe ora attentamente riconsiderata alla luce dei nuovi principi desumibili dalla legge n.142/90 in cui, accanto a figure di soggetti pubblici tipizzati e definiti, ne vengono anche genericamente prefigurati Itri come ad esempio è desumibile dall'art.32 lettera h) ove si fa riferimento ad "enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza". Di tutta questa gamma di soggetti pubblici e privati di origine locale, occorrerebbe individuare ammissibilità, disciplina e caratteristiche.

La possibilità per un consorzio fra enti locali di costituire o aderire ad una s.p.a. con capitale misto, cui affidare poi la gestione di opere o attività consortili, è stata negata dalla giurisprudenza amministrativa, quando lo statuto consortile non prevedeva forme di gestione diverse da quella diretta<sup>10</sup>. Perciò, pur riconoscendosi anche ai consorzi fra enti locali la stessa capacità giuridica posseduta dagli enti consortili, tale capacità consente agli organi del consorzio di agire soltanto nei limiti delle previsioni statutarie.

La capacità di diritto privato di tali soggetti dovrebbe essere valutata con maggiore rigore perchè, tramite l'uso della stessa, si potrebbe dar luogo non solo ad una surrettizia dilatazione dei fini istituzionali degli enti consorziati, ma anche determinare il rischio che, in omaggio a tale riconosciuta autonomia, si tenda a dilatare gli scopi degli stessi, per completarli e svilupparli in adeguamento a nuove reali, avvertite esigenze non previamente valutate e istituzionalizzate nelle dovute sedi politiche e amministrative.

Il consorzio - che si configura come ente di secondo grado e strumentale rispetto al fine comune perseguito dagli enti consorziati - non può essere a sua volta facoltizzato a trasferire ad un soggetto terzo la gestione del servizio per cui esso è stato costituito.

Sembra molto interessante riportare la seguente considerazione contenuta nella richiamata sentenza, secondo cui "nel perseguimento di un pubblico interesse, è opportuno tendere alla economia dei mezzi e alla semplificazione organizzativa, evitando di appesantire l'apparato con una stratificazione di enti e organizzazioni concatenate e con la conseguente

<sup>10</sup> Vedi TAR Piemonte, Sez. II, 2.2.1990, n. 39.

moltiplicazione dei centri decisionali coinvolti, suscettibili di sminuire la capacità operativa dell'insieme".

Anche per le aziende speciali la possibilità di costituire o aderire a società per azioni è stata molto discussa; la deliberazione dell'assemblea è soggetta all'approvazione, sia del consiglio dell'ente che del Co.re.co. e, comunque, l'oggetto dell'iniziativa deve rientrare nei fini statuari dell'azienda.

La dottrina tende ad escludere detta possibilità quando con la costituzione della s.p.a. a prevalente capitale dell'azienda, quest'ultima affida al nuovo soggetto la gestione della totalità o di parti significative dei servizi affidati alla azienda stessa. Non si ammette cioè che mediante lo "scorporo" delle attività aziendali possa essere eluso il sistema della disciplina contenuta nel T.U. n. 2578 del 1925, sui servizi municipalizzati che prevede l'affidamento diretto dei servizi alla azienda, la quale dovrà svolgerli secondo quel sistema di regole teso ad assicurare corretti rapporti fra organi dell'azienda e organi dell'ente locale proprietario.

Minori perplessità ha determinato invece la ipotesi di partecipazione dell'azienda a società preposte alla gestione di attività sussidiarie o comunque collegate alle finalità dell'azienda stessa.

Va perciò valutato con prudenza il fenomeno della creazione di una serie collegata di s.p.a. che, interferendo sulla attività propria dell'azienda speciale, possa determinare il rischio che il comune o la provincia perda il controllo politico e amministrativo della organizzazione complessiva delle proprie attività economiche strumentali, ferma rimanendo la responsabilità giuridica e il rischio dell'ente, collegati al patrimonio assegnato a tali strutture.

### 3.10. I problemi di natura finanziaria e contabile

Sotto il profilo finanziario l'acquisto di azioni societarie costituisce per l'ordinamento contabile una spesa di investimento e quindi segue le regole previste per il finanziamento di tali tipi di spese; perciò dal punto di vista strettamente contabile la somma occorrente deve trovare corretta imputazione nell'apposito capitolo della categoria IV del titolo 2° delle spese in conto capitale.

In coerenza con le nuove regole dettate a garanzia di un più effettivo equilibrio del bilancio, la verifica della copertura finanziaria della spesa deve essere effettuata quando il consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 32, lettera f), della legge 142 del 1990 delibera "la partecipazione dell'ente locale a società di capitali". Ciò perchè in quel momento, mediante l'obbligo assunto di sottoscrivere la propria parte del capitale sociale, si è venuta a realizzare la fase dell'impegno a contrarre il debito secondo la procedura prevista per la costituzione della società.

Poiché il versamento integrale del capitale sottoscritto avverrà secondo le fasi indicate nell'apposito concordato programma, lo stanziamento in bilancio dei relativi fondi - sia in termini di competenza che di cassa - può essere disposto anche in relazione a tale programma, secondo la regola degli impegni pluriennali assunti su bilanci futuri.

Rimane comunque fermo l'obbligo di indicare integralmente i mezzi e le modalità di copertura della spesa all'atto della sottoscrizione della intera quota del capitale sociale.

L'ente pubblico, come prevede in generale il codice civile, può effettuare anche il conferimento di beni in natura, purché si tratti di beni del patrimonio disponibile; meno facile appare la possibilità del conferimento di crediti<sup>11</sup>.

Tenuto conto della disciplina prevista per il finanziamento delle spese in conto capitale, l'acquisto di azioni societarie potrebbe essere finanziato anche con la contrazione di un debito, secondo la natura dello scopo della costituenda società e il grado di indebitamento dell'ente locale.

Potrebbero anche essere utilizzati contributi finalizzati agli investimenti nei casi in cui la legge consente di attuare gli stessi anche tramite lo strumento delle partecipazioni pubbliche.

Per la sottoscrizione o il reintegro del capitale sociale e per il ripiano delle perdite di esercizio quando la s.p.a. gestisce un pubblico servizio locale, attenendo tali aspetti alla fase interna del procedimento di formazione della deliberazione dell'ente socio, occorre sempre tenere conto delle regole finanziarie e contabili che governano l'attività di gestione dei singoli enti soci.

Le azioni possedute fanno parte del patrimonio dell'ente socio e rientrano nella categoria dei beni mobili. Vanno perciò descritti in apposita sottocategoria nell'inventario e nel conto generale del patrimonio dell'ente, insieme ai fondi di dotazione delle aziende speciali, con la indicazione del relativo valore monetario nominale risultante dal bilancio della s.p.a.

L'approvazione annuale del conto consuntivo dovrebbe costituire il

---

<sup>11</sup> Vedi la particolare disciplina di natura tributaria dettata per tali operazioni dall'art 13 bis del d.l. 12 gennaio 1991, n. 6, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 80.

momento del controllo anche dei risultati delle gestioni attuate mediante società di capitali, visto che in tale momento si approvano anche le acquisite risultanze patrimoniali delle partecipazioni.

### 3.11. Il contratto di società: i diritti del socio pubblico e i cosiddetti patti parasociali

La formazione del contratto di società cui partecipano enti locali, le formalità della omologazione e della iscrizione nel registro delle imprese e le successive vicende giuridiche connesse e consequenziali, sono interamente regolate dalla disciplina del diritto privato.

Legittimato a rappresentare l'ente nella fase costitutiva del contratto e in quella successiva della gestione della società sono il legale rappresentante dell'ente e gli amministratori designati dal consiglio.

La natura pubblica di uno o più soci comporta unicamente che, con il consenso degli altri soci, è consentito apportare alla ordinaria disciplina del codice civile le deroghe previste dagli artt. 2458 e 2459 per la nomina degli amministratori e sindaci della società.

L'art. 2458 prevede che nelle società con azionariato pubblico, in deroga ai modi di diritto comune, nell'atto costitutivo può essere conferita allo Stato o all'ente pubblico la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci.

La deroga consiste nella possibilità di pattuire che la nomina sia sottratta alla competenza della assemblea della società e riservata ai competenti organi dello Stato o dell'ente pubblico.

Il secondo comma dell'articolo rafforza le prerogative del socio



pubblico attribuendo solo ad esso la possibilità di revocare i propri amministratori o sindaci nominati in base alla deroga ora detta. Quanto alla rimanente disciplina, tali amministratori e sindaci "hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dalla assemblea".

L'art. 2459 prevede che la legge o l'atto possono conferire allo Stato o agli enti pubblici le stesse facoltà ora indicate, anche nei casi in cui tali soggetti pubblici non partecipando al capitale sociale non posseggono la qualifica di socio.

L'art. 2460 non interessa gli enti locali ma solo lo Stato, in quanto riserva la presidenza del collegio sindacale al componente nominato dallo Stato.

L'inserimento di queste clausole nell'atto costitutivo presuppone che fra i soci contraenti siano intervenute trattative al fine di assicurare all'ente pubblico una posizione di comando non direttamente proporzionata alla sua quota di capitale sociale; perciò il peso della deroga al diritto comune è tanto maggiore quanto più elevato è il divario fra capitale sottoscritto e potere effettivo di gestione conferito all'ente socio.

I rapporti fra amministratori e società non appaiono modificati dalla prerogativa in esame, stante la richiamata regola del 3° comma dell'art. 2458; mentre hanno dato luogo a dubbi e contrasti giurisprudenziali quelli fra amministratori ed enti proprietari.

La prevalente opinione dottrinale e la giurisprudenza qualificano provvedimenti di natura pubblica sia l'atto di nomina che quello di revoca riservati entrambi all'ente pubblico.

Collegato a quanto ora detto è il problema della esistenza o meno in capo all'ente pubblico socio di un potere di direttiva nei confronti degli amministratori da esso designati.

La materia è ancora incerta, avendo il legislatore della legge 142 del 1990 previsto espressamente nell'art. 32, lettera h), la emanazione da parte del consiglio degli "indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza", senza nominare le società per azioni partecipate:

Il problema però va inquadrato nella più generale e indefinita funzione di indirizzo e di controllo attribuita al consiglio dal primo comma della stessa norma.

Il potere di indirizzo e controllo è necessario e strumentale per realizzare il collegamento della gestione della società partecipata con l'ente pubblico partecipante e segnatamente con il ruolo di centralità del consiglio dell'ente. Collegamento che se è connaturale alla posizione di comando assunta nella s.p.a. da un singolo ente, è altrettanto necessario anche quando l'ente possiede solo una partecipazione rilevante. In questi casi l'esigenza del collegamento potrebbe essere o disciplinata dalla legge o da questa prevista e rinviata agli accordi o a patti parasociali.

Costituisce questo uno dei problemi fondamentali e delicati del modello dell'azionariato pubblico locale, perchè tramite gli strumenti con i quali viene attuato siffatto collegamento si mantiene viva e operante durante la gestione la rilevanza di quegli interessi pubblici che a suo tempo hanno giustificato il ricorso al modello di tipo privatistico per l'attuazione di finalità riconducibili comunque ai fini istituzionali dell'ente.

In tal modo nei rapporti interni fra s.p.a. ed ente socio - a prescindere dalle regole seguite nella organizzazione e nell'attività della

società partecipata - si dovrà dar risalto al carattere pubblico dell'interesse soddisfatto che è testimoniato dalla esistenza della s.p.a. e dalla garanzia costantemente verificata che essa persegua nel tempo gli assegnati scopi sociali.

Altro problema è quello riguardante i criteri di scelta degli amministratori e della dirigenza delle società a partecipazione pubblica e i rapporti fra la durata della loro nomina e quella del consiglio che li ha prescelti; tali aspetti dovrebbero tendere al rafforzamento dei principi di competenza, professionalità e indipendenza dei funzionari e amministratori di nomina pubblica, sui quali necessariamente la emananda legge sull'ordinamento dei servizi pubblici si dovrà soffermare.

Occorre infine accennare al problema dei c.d. patti parasociali, con i quali le parti stipulanti o alcune fra esse, possono determinare deroghe o integrazioni alla disciplina societaria comune.

Nella pratica, con simili accordi - che vincolano soltanto i soci che li hanno stipulati e non i terzi e la società - più enti pubblici soci oppure enti e privati possono disciplinare l'uso dei diritti loro derivanti dall'atto costitutivo, impegnandosi reciprocamente a concordare e tenere un predeterminato comportamento, sia per la nomina degli amministratori, sia per la vendita delle azioni e, più frequentemente, per l'esercizio del diritto di voto e per lo scambio fra i soci di informazioni e notizie rilevanti per il governo della società.

Di regola, lo scopo di tali pattuizioni è quello di predeterminare un gruppo di soci per il comando della società partecipata e a questo riguardo esse si sono rivelate utili strumenti per assicurare a comuni e province partecipanti a s.p.a. miste, rispetto al rimanente capitale pubblico e/o

privato, l'esercizio dei diritti che spettano ai soci di maggioranza, ossia il governo della società.

L'attuale disciplina che rende, per la gestione dei servizi pubblici locali, obbligatoria la presenza del capitale pubblico locale determinerà con ogni probabilità l'attenuazione dell'interesse degli enti locali a fare ricorso a simili forme di pattuizioni, essendo il potere di governo della s.p.a. ad essi assicurato ex lege.

Negli altri casi e nei rapporti con i soci privati - considerata la non opponibilità ai terzi e alla società di tali accordi e quindi la loro non idoneità a rendere invalide le decisioni adottate in violazione degli stessi nonché la discussa validità di alcune clausole - pare più rispondente a criteri di buona amministrazione preferire che pattuizioni ritenute utili per il funzionamento della società siano inserite nel contratto e nello statuto sociale.

## CAPITOLO IV

### **Le prospettive dell'azionariato pubblico locale dopo la legge n.142 del 1990**

#### **4.1. Le prospettive in generale**

Con la disciplina contenuta nell'art. 22, lettera e), della legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, è stata riconosciuta dal legislatore la possibilità per comuni e province di gestire i propri servizi anche a mezzo del modello della s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale, in concorso con le altre modalità, allo stesso fine indicate dalla legge.

La norma ha stabilito anche le condizioni per rendere equiparabile l'uso di tale "mezzo" di natura privatistica a quello delle altre richiamate "forme" di gestione già note al sistema amministrativo.

Inoltre va considerato che la stessa legge, all'art. 32, nell'indicare gli atti fondamentali attribuiti alla competenza consiliare menziona anche, alla lettera f), la possibilità della "partecipazione dell'ente locale a società di capitali".

I separati richiami fatti nella norma, sia al tipo specifico della "società per azioni a prevalente capitale pubblico locale" (fatto nel capo VII dedicato ai servizi) che alle "società di capitali" in genere (fatto nella norma determinativa della competenza consiliare), inducono a ritenere che il legislatore abbia inteso operare lo sdoppiamento della modalità di uso dello strumento privatistico della società per azioni, utilizzando le

caratteristiche di flessibilità proprie della disciplina codicistica sui tipi di società di capitali.

In futuro perciò il tipo *s.p.a.* a prevalente capitale pubblico locale potrà essere usato per la gestione dei servizi pubblici di cui sono titolari province e comuni secondo la specifica disciplina contenuta nel richiamato art. 22 della legge, integrata per gli aspetti interni, con quella fissata nello statuto dei singoli enti (cui l'art. 4 della legge affida il compito di "determinare ... l'ordinamento dei servizi pubblici") e completata dalle altre regole che verranno stabilite con la emananda legge sull' "ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali", preannunciata nello stesso richiamata art. 22 e tuttora all'esame del Parlamento (A.S. 750).

Al contrario, gli altri tipi di società di capitali, e le *s.p.a.* miste di minoranza o anche di maggioranza potranno essere ancora utilizzate al di fuori dell'area della gestione dei servizi pubblici locali in base alla oramai consolidata (e non abrogata) legittimazione negoziale generale degli enti pubblici, che finora ha consentito loro di promuovere o partecipare a società di capitali aventi lo scopo di concorrere a favorire iniziative di promozioni economiche o altre finalità sociali.

Infatti, l'uso delle società di capitali (*s.p.a.* e *s.r.l.*) per finalità estranee alla gestione dei servizi pubblici locali, viene ampiamente testimoniato dalle notizie raccolte con la presente indagine.

E' perciò ben prevedibile che le prospettive future dell'azionariato pubblico locale tenderanno a svilupparsi in modo articolato, in relazione ai fini che l'ente pubblico intenderà realizzare con l'uso dello strumento privatistico.

Sul piano applicativo, superato lo scoglio della legittimazione nego-

ziale, bisognerà ora da un lato dare soluzione ai problemi nuovi posti dalla disciplina del richiamato art. 22 della legge e dall'altro trovare una sistemazione alle modalità di uso delle società di capitali per finalità estranee alla gestione dei servizi anche per razionalizzare la collocazione di tale uso all'interno della attività gestionale degli enti specialmente quando, come capita sempre più frequentemente, il richiamo alle società di capitali viene fatto in isolate leggi statali o regionali recanti interventi nei più disparati settori di attività.

Si richiama ad esempio la disciplina contenuta nell'art. 27 della recente legge per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese in cui è prevista anche per gli enti pubblici territoriali la possibilità di partecipare a società consortili miste aventi come scopo statutario la prestazione di servizi per l'innovazione tecnologica, gestionale e organizzativa alle piccole imprese industriali, commerciali, di servizi e alle imprese artigiane di produzione di beni e servizi, purché il capitale sottoscritto dai soci privati superi la metà del capitale sociale.

#### 4.2. La figura della s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale

L'art. 22 della nuova legge sulle autonomie locali, ha fatto propria una proposta già contenuta nel richiamato disegno di legge sull'ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali presentato al Senato il 29.12.1987 (A.S. 750), in cui fra le forme di gestione dei servizi pubblici locali si prevedeva anche quella della società per azioni mista (enti pubblici, istituti di credito e soggetti privati), purché gli "enti locali territoriali" detenessero "una partecipazione azionaria pari almeno al 51% del capitale sociale".

Lo stesso disegno di legge propone anche altre regole, come quella sulla maggioranza necessaria per la adozione della apposita deliberazione di costituzione o adesione alla s.p.a., per la scelta dei soci ammissibili, per la sottoscrizione del capitale sociale, per l'esercizio dei poteri spettanti in genere all'ente locale, per la formazione degli organi sociali di questo tipo di s.p.a. preordinato alla gestione di servizi pubblici locali, nonché regole per fissare la disciplina per la partecipazione di altri comuni e province alle s.p.a. costituite.

Lo stralcio da tale organico disegno generale soltanto di alcune specifiche norme e il loro inserimento fra i principi generali della legge n. 142 del 1990, pone ora all'interprete l'obbligo di definire i criteri interpretativi delle stesse, nei limiti fissati dalla nuova norma e in armonia con i principi generali del nuovo ordinamento.

Alcuni di tali problemi appaiono già prevedibili per cui su di essi possono essere formulate le prime valutazioni, facendo riserva di seguire nel tempo lo sviluppo futuro della materia, secondo l'attuazione che nella pratica verrà data al fenomeno in esame. Attuazione che, a quanto è dato anticipare, rimane condizionata non solo dalla interpretazione delle regole giuridiche, ma anche dal "favor" che incontrerà nella realtà la formula della società mista, dotata di capitale pubblico prevalente cui è stato riservato il potere di governo e di controllo e di capitale privato, in necessaria posizione di minoranza e quindi privato della possibilità di partecipare alla direzione della attività di impresa.



#### 4.2.1. La definizione dell'ambito dei servizi pubblici locali

Essendo stata la s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale inclusa fra le forme ordinarie previste per la gestione dei servizi pubblici locali, dovrà essere previamente dimostrato dall'ente che intende avvalersi di tale mezzo che lo scopo attribuito alla società costituita o partecipata si identifica con uno dei servizi pubblici la cui cura è attribuita dall'ordinamento all'ente stesso.

La definizione di tale ambito rileva sia dal punto di vista soggettivo (ossia escludendo i servizi non di competenza delle province e dei comuni), sia dal punto di vista oggettivo, quando non è sicura la inclusione della attività da realizzare nell'area dei servizi pubblici locali, di cui l'art. 22 indica soltanto le finalità.

Spetterà perciò alla richiamata legge per il riordino della materia fornire gli elementi per fugare le possibili incertezze che si pongono a seguito dell'avvenuto superamento della elencazione dei singoli servizi fatto nella remota legge del 1925, anche perché tale elencazione è stata oramai superata e abbondantemente integrata dalla pratica.

Un incisivo contributo a questo fine potrebbe derivare anche dal modo in cui gli statuti avranno dato corpo alla disciplina sull'ordinamento interno dei servizi pubblici, nei limiti posti dall'art. 4 della richiamata legge sulle autonomie.

#### 4.2.2. La necessità della motivazione

Non pare che il legislatore abbia ora modificato non solo i principi generali, ma anche l'indirizzo giurisprudenziale formatosi sullo specifico problema della motivazione.

La scelta di ognuna delle forme previste nell'art. 22 è condizionata alla dimostrazione dell'esistenza dei presupposti indicati dalla norma per ognuna di esse.

Quindi la scelta fatta dall'organo deliberante deve trovare corrispondenza nelle ragioni astrattamente indicate dalla norma come criterio preferenziale di ciascun modello rispetto agli altri.

Per la forma della s.p.a. tale criterio è stato individuato dal legislatore nella opportunità di far partecipare alla gestione anche "altri soggetti pubblici e privati, ... in relazione alla natura del servizio da gestire".

Pur nella non stringente delimitazione del criterio previsto, rimane sempre l'onere giuridico di fornire nell'atto la indicazione che le volute ragioni effettivamente ricorrono nella realtà.

#### 4.2.3. I presupposti inerenti ai soggetti

Tali presupposti riguardano sia la definizione dei soggetti che possono assumere la iniziativa della costituzione della s.p.a., che sono le province e i comuni titolari del servizio da svolgere, che dei soggetti pubblici o privati da aggregare ai primi, quando ciò sia ritenuto opportuno in relazione alla natura dei servizi.

La norma, a differenza del testo contenuto nel richiamato disegno governativo di legge, non fornisce alcun riferimento per la soluzione del pur rilevante problema della scelta dei soci pubblici e di quelli privati.

E' perciò da auspicare che intorno a tale problema si soffermi l'attenzione del Parlamento, stante la notevole rilevanza che riveste

specialmente la scelta dei soci privati, sia per favorire la trasparenza delle decisioni e prevenire sicuri conflitti, che per armonizzare tale scelta con i principi dell'ordinamento comunitario<sup>1</sup>.

La materia è delicata perché, come viene diffusamente ritenuto, la gestione dei servizi pubblici mediante s.p.a. non è oggi più preceduta da atto di concessione e da apposito capitolato, ma soltanto dall'atto costitutivo e dallo statuto della s.p.a.; in questi documenti perciò dovranno essere definiti tutti i rapporti fra ente pubblico titolare del servizio e il costituito soggetto privato misto destinato alla gestione dello stesso.

#### 4.2.4. I presupposti di natura oggettiva

Il primo di questi è capire in che cosa debba consistere la natura del servizio perché alla sua gestione si possa provvedere direttamente a mezzo della s.p.a.

Non v'è dubbio che debba trattarsi di "servizio di rilevanza economica e imprenditoriale", essendo la gestione dei "servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale" riservata alla istituzione e quindi non gestibile in altre forme.

La particolare natura del servizio deve essere tale da far preferire la forma di gestione mediante s.p.a. a quella attuabile anche a mezzo della azienda speciale, che per essere "ente strumentale dell'ente locale", non consente di regola la partecipazione alla gestione di altri soggetti.

Perciò la ragione della scelta potrebbe consistere nella opportunità

---

<sup>1</sup> Vedi Corte di Giustizia CEE sent. 5 dicembre 1989 (causa 3/88) in Foro it., 1990, IV, 113.

di aggregare altri soggetti, la cui presenza favorirebbe un miglior risultato nella gestione.

Un altro presupposto di natura oggettiva è la voluta presenza del capitale pubblico locale in misura prevalente. Non pare che la mutata forma letterale usata nell'art. 22, rispetto a quella diversa del precedente disegno di legge, possa far ritenere sufficiente una mera previsione del possesso del potere di controllo di fatto in capo ai soci pubblici.

Il requisito del "capitale prevalente", si realizza perciò con la sottoscrizione da parte dei soci pubblici della maggioranza del capitale sociale. Semmai rimane dubbio se tale maggioranza debba appartenere soltanto alla provincia o ai comuni titolari del servizio, oppure possa essere raggiunto anche sommando l'apporto di altri enti pubblici territoriali interessati al servizio, o di altri enti pubblici in genere.

La ratio della norma pare essere quella di aver voluto garantire all'ente titolare del servizio il governo della s.p.a.

La possibilità di aggregare nella gestione del servizio anche altri soggetti pubblici interessati allo stesso, rende meno rigida l'applicazione del limite territoriale che delimita l'attività di intervento della s.p.a.

Lo stesso presupposto - opportunità di aggregare altri soggetti - mentre dovrebbe risolvere in radice in senso negativo il discusso problema della costituzione della s.p.a. con un solo socio, assume rilievo quando durante la gestione, per cause varie, tale situazione si dovesse verificare.

Infatti, la presenza sopraggiunta nella società di un solo ente - che ovviamente non potrebbe essere che il titolare del servizio - non solo continua a determinare i problemi derivanti dalle conseguenze indicate nell'art. 2362 cod. civ., ma oggi ad essi verrebbero ad aggiungersi anche

quelli derivanti dalla nuova disciplina che ha posto fra i requisiti necessari per la gestione dei servizi mediante s.p.a. la essenziale presenza della pluralità dei soci.

#### 4.3. Le società di capitali non preordinate alla gestione di un pubblico servizio locale

Si è detto in precedenza che non pare di potersi dubitare sulla legittimazione accordata agli enti locali di continuare a sottoscrivere azioni di società di capitali aventi per scopo sociale finalità particolari, come quelle dirette alla promozione di attività economiche sul territorio, oppure alla gestione di tipo commerciale, o per curare la gestione dei propri beni immobili o svolgere attività di supporto a quella propriamente amministrativa degli enti.

Per la cura di interessi siffatti non si rinvengono nel nuovo ordinamento limiti o prescrizioni particolari; questi vanno perciò ricercati nei principi generali che disciplinano le funzioni e l'attività degli enti locali e nelle leggi statali e regionali che regolano di volta in volta determinate materie nelle quali l'uso dello strumento privatistico viene prefigurato.

L'assenza di norme generali specifiche ha consentito comunque agli enti di fare largo uso delle s.p.a. per provvedere a finalità le più disparate e in numero molto rilevante, come è facile desumere dalla lettura dei dati riportati e analizzati nella presente indagine.

Lo sviluppo che ha assunto il fenomeno - specialmente dopo l'avvento delle regioni - induce ad auspicare una razionalizzazione anche di tale modalità di uso dello strumento societario, specialmente per quanto

attiene ai necessari raccordi fra gli organi di gestione della società e quelli dell'ente locale, cui spetta elaborare in ogni caso gli indirizzi secondo cui è ritenuto compatibile incanalare l'attività incentivata o gestita dalla società.

#### 4.4. L'azionariato locale e i possibili raccordi con la gestione dell'ente socio

Problema fondamentale e molto delicato - quando si consente all'ente pubblico di destinare parte delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali per attivare forme di gestioni economiche separate, contabilmente e soggettivamente, dal proprio bilancio generale - è quello di garantire da un lato la piena autonomia gestionale degli organi della struttura costituita e dall'altro quello di consentire all'organo che ha la responsabilità politica generale della cura degli interessi affidati all'ente, di poter seguire e conoscere anche i risultati della attività svolta da tali strutture e di incidere sugli stessi con direttive fondate sulla valutazione dei risultati fatta dal medesimo organo.

La difficoltà di armonizzare siffatti contrapposti interessi costituisce, come è noto, uno dei problemi centrali anche della organizzazione dei poteri per la gestione delle partecipazioni pubbliche in genere.

Infatti, va salvaguardata la autonomia imprenditoriale e manageriale degli amministratori della società, nella cui responsabilità ricade l'obbligo di conseguire gli obbiettivi assegnati alla s.p.a. con criteri di efficacia, efficienza e di economicità e, sull'altro fronte, non può sottovalutarsi la

centralità degli organi elettivi dell'ente, cui spetta elaborare gli indirizzi politici e amministrativi cui deve ispirarsi la gestione della intera attività istituzionale dell'ente e verificare poi l'andamento dei risultati ottenuti e la loro coerenza e corrispondenza con gli indirizzi programmati.

I dati tratti dalla presente indagine fanno ritenere che finora fra enti locali soci e relative società partecipate di regola sono mancati validi modelli e strumenti per la razionalizzazione di tali rapporti. Anzi, si è avuta la sensazione, leggendo le risposte degli enti, che nella maggior parte dei casi, dopo la fase della costituzione della società, solo rari e isolati rapporti sono intervenuti fra le parti, specialmente quando il singolo ente, per la modesta entità della partecipazione posseduta, non viene sostanzialmente coinvolto nella scelta degli amministratori e dei sindaci.

La stessa provincia di Milano, come altri enti, nella risposta fornita alla Sezione ammette di avere dovuto chiedere alle singole società partecipate le notizie sulla situazione del personale e del bilancio della società che, essendo gestite in regime privatistico, non erano state assoggettate ad alcun controllo da parte degli organi di quell'ente "se non mediante la partecipazione del proprio legale rappresentante di approvazione del bilancio varato dai singoli consigli di amministrazione e valutato dai competenti collegi sindacali".

Tale situazione in effetti è potuta conseguire dalla mancanza di un quadro normativo organico, essendo stato il fenomeno dell'azionariato locale costruito sulla base dei soli principi di diritto privato della capacità giuridica generale degli enti, senza alcun disegno organizzatorio interno alla struttura degli enti.

Perciò a volte questi non conservano neanche la piena conoscenza della consistenza globale del valore patrimoniale dei titoli azionari posseduti, né usano acquisire con sistematicità dati e notizie necessari per conoscere e valutare l'andamento dei risultati economici e di funzionamento ottenuti dalle società partecipate.

Il tutto in un quadro di incompletezza e precarietà del sistema della propria contabilità generale - che dovrebbe essere estesa anche ai risultati patrimoniali, economici ed istituzionali in genere - a prescindere dal modello organizzativo dato alla gestione dei servizi e ai vari interventi attuati o sostenuti.

Occorre perciò in via generale dare attuazione alla revisione dei principi che regolano la gestione contabile generale degli enti locali e in particolare dare nuova collocazione e dignità anche ai risultati delle aziende, gestioni e strutture soggettivizzate e separate dall'amministrazione generale, quando queste strutture sono state scelte dall'ente per la gestione delle proprie finalità istituzionali, anche di natura economica e produttiva. Nello stesso tempo occorre prevedere funzionali momenti di collegamento fra potere generale di indirizzo e controllo attribuito al Consiglio dell'ente e strutture (anche di tipo privatistico) scelte dall'ente per la attuazione dei propri compiti e per la realizzazione dei propri fini.

Per quanto riguarda le società per azioni, allo stato attuale, dopo la fase costitutiva, il valore delle azioni possedute indicato fra gli elementi attivi del patrimonio dell'ente costituisce l'unica testimonianza della esistenza della partecipazione azionaria dell'ente e di essa il Consiglio locale ravviva il ricordo quando, approvando il conto consuntivo, esamina



anche il conto generale del patrimonio dell'ente stesso.

L'altro adempimento ricorrente è la nomina del rappresentante dell'ente in seno alla assemblea dei soci. Con le s.p.a. finora concessionarie della gestione di servizi pubblici locali, l'ente periodicamente regola anche i rapporti finanziari e non conseguenti alla gestione del servizio nei limiti e secondo le modalità a suo tempo fissati nell'atto di concessione.

Negli altri casi i rapporti formali fra ente e società partecipata si esauriscono negli interventi sopra ricordati, essendo i successivi adempimenti e comportamenti di gestione e i rapporti interni e con i terzi interamente regolati dallo statuto della società e dal codice civile.

La presenza dell'ente, perciò, arriva fino al funzionamento della assemblea della società, mentre la gestione della stessa rientra nella esclusiva competenza degli amministratori nominati secondo le modalità stabilite.

Costituisce perciò problema molto delicato quello relativo alla necessità di dare una regolamentazione particolare ai rapporti fra prerogative dell'ente socio di elaborare "gli indirizzi da osservare" da parte delle aziende e altre strutture dipendenti dall'ente e prerogative degli amministratori della società di tradurre in autonomia tali indirizzi in scelte gestionali operative in relazione all'andamento della situazione aziendale.

Questi aspetti non pare possano ritenersi ben regolabili sulla base della disciplina comune stabilita dal codice civile, e ciò specialmente quando la s.p.a. verrà utilizzata per la gestione di un servizio pubblico locale. In mancanza dello strumento della concessione e del relativo connesso capitolato, in assenza di una disciplina speciale che regolamenti "l'esercizio dei poteri spettanti all'ente locale" come si esprime l'art. 25,

comma 4, del disegno di legge n. 750, rimettere ai soli organi della s.p.a. tutte le possibili valutazioni e scelte durante la gestione operativa del servizio, potrebbe non condurre a sicuri risultati di buona amministrazione.

Negli altri casi, specialmente quando l'ente locale possenga il controllo azionario della società, la natura pubblica del capitale investito e la altrettanto rilevanza pubblica degli interessi sottostanti allo scopo sociale immedesimato nella s.p.a., non possono non indurre il legislatore a valutare e tutelare il ruolo di centralità che appartiene al consiglio degli enti e prevedere, nella emananda disciplina, forme di raccordo e controllo fra sede e momento della formazione dell'indirizzo amministrativo e politico degli interessi affidati alla s.p.a. e direzione tecnica e manageriale preposta alla gestione di queste.

In ogni caso, quando la s.p.a. è chiamata a curare interessi direttamente imputabili all'ente locale, sicuro strumento di tale necessaria esigenza di raccordo potrà essere la modificata struttura della contabilità generale dell'ente locale, da attuare alla luce dei nuovi principi organizzativi, di gestione e contabili contenuti nella legge sulle autonomie locali, il cui complesso ordinamento generale è attualmente in corso di formazione.