

## LE PARTECIPATE PUBBLICHE IN LOMBARDIA ALLA LUCE DEL NUOVO TESTO UNICO

Marco Fontana<sup>1</sup>

### SOMMARIO

Il d.lgs. 175/2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, ha codificato in un'unica fonte normativa la disciplina fondamentale del ricorso al modello societario da parte degli enti pubblici. Da un lato, il Testo unico ha riunito e riordinato diverse previsioni di legge già esistenti, confermando la volontà di ridimensionare il fenomeno delle partecipazioni pubbliche e costringere gli enti controllanti a valutare con più attenzione, privilegiando soprattutto il punto di vista dell'efficienza della spesa, la decisione di ricorrere a strumenti societari. Dall'altro lato, la nuova disciplina introduce elementi di novità, tra cui spiccano limitazioni più specifiche e tassative che in passato sulle attività esercitabili, nuove regole su soglie e criteri dimensionali ed economico-finanziari, oltre che sui modelli di governance adottabili. Il paper si propone di analizzare, utilizzando i dati sulle partecipazioni pubbliche tenuti dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alcuni tratti significativi delle partecipate degli enti pubblici lombardi, selezionati attraverso le chiavi di lettura offerte dalle disposizioni del Testo unico. Ad esito di tale analisi, il paper presenta alcune considerazioni di sintesi sui possibili impatti dell'attuazione del Testo unico nel panorama delle società partecipate lombarde e sul ruolo delle Regioni nel processo di razionalizzazione promosso dalla disciplina nazionale.

---

<sup>1</sup> Éupolis Lombardia, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione, via Taramelli, 12/F, 20124 Milano, e-mail: marco.fontana@eupolislombardia.it.

## 1. Introduzione

La nuova disciplina statale sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) può essere considerata innovativa sotto due distinti profili. Si tratta infatti, prima di tutto, di un intervento di riordino, con l'introduzione di un "Testo unico" che racchiude le disposizioni fondamentali di un settore normativo caratterizzato negli ultimi anni da una stratificazione di previsioni legislative sparse in diverse fonti. D'altra parte, il nuovo Testo unico introduce anche alcune novità sostanziali, in continuità con la tendenza già abbracciata dal legislatore da almeno un decennio, volta ad una maggiore razionalizzazione e disciplina del fenomeno delle società partecipate da soggetti pubblici.

Il paper si pone lo scopo di individuare alcuni elementi fondamentali della disciplina dettata dal Testo unico (così come modificata da un recente intervento correttivo) e di analizzare alcuni dati sulle società partecipate lombarde attraverso le chiavi di lettura normative evidenziate<sup>2</sup>.

Dopo una breve ricostruzione del percorso normativo che ha portato all'emanazione del Testo unico e del recente intervento correttivo sullo stesso (paragrafo 2), si passerà ad analizzare alcuni aspetti particolarmente significativi della disciplina, soprattutto con riguardo alle limitazioni previste dal Testo unico sulla costituzione e l'attività delle società partecipate, mettendo in relazione la disciplina normativa con i dati relativi alla situazione delle amministrazioni lombarde ricavati ed elaborati dal data base del Dipartimento del Tesoro presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (paragrafo 3). Si offriranno in conclusione alcune valutazioni di sintesi sul contenuto della riforma e sulla situazione descritta dai dati relativi alla Lombardia (paragrafo 4).

## 2. L'evoluzione normativa in materia di società partecipate

Nel panorama italiano si riscontra un'ampia diffusione di società (intese come enti volti all'esercizio di attività economica, come disciplinati dal codice civile<sup>3</sup>) partecipate da pubbliche amministrazioni. Il fenomeno si è sviluppato soprattutto tra anni Novanta e Duemila (Galanti, 2016, Montemurro, Santo, 2017) e ha coinvolto in larga parte il livello degli enti regionali e locali, inizialmente anche su impulso di una normativa che favoriva il ricorso agli strumenti di diritto privato per l'esercizio di funzioni e servizi tradizionalmente riservati all'amministrazione (Galanti, 2016). Proprio questa ambivalenza degli enti costituiti in forma societaria, al "confine" tra diritto pubblico e diritto privato, pone però diverse questioni sul piano della tutela della concorrenza e del rispetto delle limitazioni proprie delle pubbliche amministrazioni (Ibba, 2016, Goisis, 2013). Con riguardo a tale ultimo profilo, il rischio è che l'utilizzo del modello societario si traduca, più che in modello di efficienza basato sulla flessibilità e l'autonomia organizzativa, in un mezzo per sfruttare la natura formalmente pubblica dell'ente societario per eludere i vincoli propri delle amministrazioni pubbliche: vincoli innanzitutto finanziari, ma relativi anche alle modalità di reclutamento del personale, alla scelta di fornitori e contraenti, alla conoscibilità e trasparenza nei processi organizzativi e decisionali.

---

<sup>2</sup> I dati analizzati sono ricavati ed elaborati dal data base disponibile sul portale "Open Data" del Dipartimento del Tesoro presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che ha pubblicato recentemente (giugno 2017) l'aggiornamento dei dati al 2015 ([http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/cartolarizzazioni/partecipazioni\\_amm\\_pubbliche/open\\_data/index.html](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/cartolarizzazioni/partecipazioni_amm_pubbliche/open_data/index.html)). Tale data base, anche nella logica della riforma, dovrebbe costituire la risorsa principale e più facilmente accessibile per avere indicazioni certe su società (e altre forme di impresa) partecipate (art. 15 Testo unico). I dati sono trasmessi direttamente dalle amministrazioni obbligate e quindi la completezza del data base dipende dal tasso di adempimento degli enti obbligati alla trasmissione dei dati, oltre che, ovviamente, dalla qualità e dalla completezza dei dati trasmessi. Su questo specifico punto, i dati del 2015 sembrano essere caratterizzati da un miglioramento nel tasso di adempimento degli enti pubblici obbligati aventi sede nel territorio regionale lombardo tra 2014 e 2015. Il tasso di adempimento registrato per il 2015 è pari, infatti, al 90% (1652 enti adempimenti su 1835), mentre nel 2014 si fermava al 78,4% (1451 su 1852).

<sup>3</sup> La definizione generale del contratto di società è contenuta all'art. 2247 del Codice civile, che recita come segue: «con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili».

Data questa situazione, nell'ultimo decennio il legislatore italiano ha cercato di regolare il fenomeno in due sensi.

Da un lato, si è cercato di evitare che l'attività delle società a partecipazione pubblica si estendesse anche in settori diversi da quelli di competenza degli enti soci, per evitare conseguenze dannose per la concorrenza: a tal fine, il d.l. 4 luglio 2006, n. 223 affermava il principio generale dell'esclusività dell'attività e del divieto di partecipazione in altre società, per le società che esercitavano servizi strumentali a favore dei propri enti pubblici soci oppure attività amministrativa esternalizzata, mentre nel 2007 veniva disposta la necessità di una "stretta correlazione" tra attività della società e finalità dell'ente, ripresa e specificata dal nuovo Testo unico (legge 24 dicembre 2007, n. 244). Con tali principi il legislatore ha sostanzialmente limitato la libertà privata degli enti pubblici e la libertà di azione delle società da questi costituite.

D'altra parte, gli interventi statali hanno cercato di ricondurre la disciplina delle società controllate da pubbliche amministrazioni ai vincoli e agli schemi propri del diritto pubblico, affermando l'obbligo di acquisire lavori, servizi e forniture tramite le procedure ad evidenza pubblica (art. 32 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ossia il Codice dei contratti pubblici vigente fino ad aprile 2016), l'obbligo di reclutamento di personale secondo gli schemi propri del pubblico impiego o comunque con procedure trasparenti e non discriminatorie (art. 18 d.l. 25 giugno 2008, n. 112), l'inserimento delle società partecipate nel perimetro del bilancio consolidato degli enti territoriali (art. 11 bis d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), la previsione di limiti al numero e ai compensi degli organi di direzione e di controllo delle società (art. 4, comma 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95), l'imposizione di obblighi di pubblicità e trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), il divieto di attribuzione di incarichi di vertice nelle società a chi abbia o abbia svolto incarichi politici o di vertice in enti pubblici (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39).

A queste misure fondamentali se ne sono aggiunte molte altre, funzionali soprattutto all'esigenza di contenimento della spesa e di responsabilizzazione finanziaria di società ed enti partecipanti: esempi di tali regole sono l'applicazione di obblighi di centralizzazione delle procedure di acquisto per le società inserite nel conto economico della pubblica amministrazione (art. 1, comma 7, d.l. 6 luglio 2012, n. 95) e il divieto per l'ente partecipante di ripianare sistematicamente le perdite della società partecipata (art. 6, comma 19, d.l. 30 luglio 2010, n. 78).

La legge di bilancio per il 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) ha poi introdotto un obbligo di ricognizione e razionalizzazione delle società partecipate in capo a diverse pubbliche amministrazioni, sulla base di alcune indicazioni oggettive fornite dalle previsioni normative stesse.

In questo contesto, con il d.lgs. 175 è stato emanato il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", entrato in vigore il 23 settembre 2016 in attuazione della delega contenuta agli articoli 16 e 18 della già legge di riforma generale della pubblica amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124, cd. legge Madia). La delega, in particolare, attribuiva al Governo il compito di raccogliere in un'unica fonte legislativa le numerose disposizioni già esistenti, coordinando il loro contenuto eliminando eventuali antinomie e risolvendo eventuali contrasti interpretativi.

L'attuazione del Testo unico è stata interrotta da un intervento della Corte costituzionale, che con la sentenza 25 novembre 2016, n. 251 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 16 della legge Madia, nella parte in cui, pur trattando di materie di competenza anche delle Regioni, non ha previsto lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata. La pronuncia di incostituzionalità non ha avuto effetti diretti immediati sul Testo unico, ma ha di fatto costretto il Governo ad intervenire con un nuovo decreto legislativo "correttivo" (d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, entrato di recente in vigore), come suggerito dalla stessa Corte costituzionale e nell'esercizio di un potere già previsto dalla legge delega. Il decreto correttivo ha rivisto, in generale in senso più ampliativo, alcune delle disposizioni previste inizialmente dal Testo unico, che si illustreranno nel presente contributo.

Il Testo unico, come è proprio di tale tipo di intervento legislativo, ha come scopo immediato la codificazione delle disposizioni già presenti nelle numerose fonti legislative che regolavano la materia, elencate sopra solo in parte. In senso analogo, il decreto recepisce alcuni orientamenti giurisprudenziali nell'ambito della disciplina delle società a partecipazione pubblica: viene, infatti, esplicitato che gli

amministratori delle società sono soggetti al regime di responsabilità previsto ordinariamente per le società di capitali, mentre l'espressa previsione di responsabilità erariale è limitata agli amministratori e dipendenti delle società in house (art. 12); viene inoltre affermata la soggezione delle società a partecipazione pubblica alle procedure concorsuali (art. 14)<sup>4</sup>.

Il Testo unico introduce anche alcune novità rispetto alla disciplina precedente, ispirate in larga parte all'obiettivo di razionalizzazione e diminuzione del numero delle società partecipate, nonché al miglioramento dell'efficienza dei meccanismi di governance delle stesse, secondo finalità dichiarate di contenimento della spesa pubblica e volte alla tutela della libera concorrenza (Piperata, 2017).

In particolare, il Testo unico prevede:

- limiti di tipo sostanziale, che riguardano l'ammissibilità del ricorso allo strumento societario da parte delle PA;
- indicazioni di carattere procedurale, tra cui sono rilevanti i piani e i provvedimenti che le PA socie devono assumere in merito alla revisione delle partecipazioni detenute e alla ricognizione del personale, gli oneri motivazionali più stringenti con riguardo alla decisione di costituire nuove società, nonché di acquistare o mantenere partecipazioni esistenti;
- regole sulla governance della società (ad esempio, in materia di organi amministrativi), sulla gestione del personale e sui rapporti (soprattutto di tipo finanziario) tra società ed enti pubblici soci.

### **3. Le chiavi di lettura della riforma**

#### *3.1. Il numero delle partecipate e delle partecipazioni*

Il data base delle partecipate tenuto dal MEF prende in considerazione, oltre ai soggetti che possono essere considerati come "società" secondo la definizione del codice civile, anche altre forme di imprese (o soggetti giuridici autonomi) partecipate direttamente o indirettamente da enti pubblici, come ad esempio aziende speciali, associazioni, fondazioni, istituzioni etc. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016).

Per quanto riguarda gli enti partecipanti, i dati MEF considerano le amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo unico sul pubblico impiego)<sup>5</sup>, più quelle comprese nel cd. Settore S13, ossia l'insieme delle amministrazioni considerato dall'ISTAT per la redazione del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016).

Il d.lgs. 175/2016 si applica invece alle società controllate o partecipate, anche indirettamente<sup>6</sup>, dalle «amministrazioni pubbliche», definite dal decreto come le amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del Testo unico sul pubblico impiego, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici

<sup>4</sup> Prima dell'entrata in vigore del Testo unico si rinvenivano due indirizzi in giurisprudenza: un primo indirizzo affermava la non fallibilità delle società partecipate da pubbliche amministrazioni (e in particolare delle società in house, legate da un vincolo stringente all'amministrazione socia), rifacendosi ai principi della sentenza Cass. civ., S.U., n. 26283/2013. Un altro indirizzo propendeva invece per l'assoggettabilità al fallimento, riferendosi invece alla natura privata e all'assunzione di rischio connesse allo strumento societario (cfr. Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2013, n. 22209 e Corte App. Napoli, 27 maggio 2013).

<sup>5</sup> Come è noto, tale disposizione elenca «le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

<sup>6</sup> Ossia tramite una società o un organismo controllato (cfr. la definizione di «partecipazione indiretta» di cui all'art. 2, co. 1, lett. g) del Testo unico). La menzione della partecipazione indiretta tramite organismo controllato (oltre che tramite società controllata) non è però riproposta nella definizione di «società a partecipazione pubblica» (art. 2, co. 1, lett. n), circostanza che crea qualche problema interpretativo: le società a partecipazione pubblica sono, infatti, definite come «le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico». Le definizioni di «partecipazione», «partecipazione indiretta» e «società a partecipazione pubblica» non sembrano dunque perfettamente coordinate.

economici e le autorità portuali. L'ambito di applicazione del decreto risulta dunque non totalmente coincidente rispetto a quello considerato dal MEF e più esteso rispetto al precedente intervento legislativo statale finalizzato alla razionalizzazione delle società partecipate<sup>7</sup>.

La nozione di «società» considerata dal Testo unico, leggermente ampliata a seguito del decreto correttivo, comprende «gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile» (art. 2, co. 1, lett. l). La normativa cui rinvia tale previsione comprende soltanto le società di persone e di capitali, le società cooperative e le società con oggetto consortile (che sono state incluse dal decreto correttivo espressamente nella definizione di «società» del Testo unico). Si tratta dunque di una nozione di società partecipata fondata sulla definizione del codice civile, in cui non vengono dunque considerate le altre possibili forme di esercizio dell'attività amministrativa o di impresa da parte delle amministrazioni pubbliche, che sono invece incluse nei dati MEF.

La scelta compiuta con il Testo unico è dunque quella di considerare come un unico insieme, regolabile in quanto tale, le diverse ipotesi di società partecipate da amministrazioni pubbliche, adottando come criterio distintivo la natura societaria del soggetto considerato. Entrambe le nozioni (società ed amministrazione socia) rischiano però di escludere dalla disciplina puntuale introdotta dal d.lgs. 175/2016 altre figure e modalità attraverso cui gli enti pubblici possono svolgere la propria attività: si pensi ad esempio al caso di una fondazione di diritto privato, istituita da un ente pubblico, che a sua volta detiene partecipazioni in società che svolgono servizi a favore dello stesso ente pubblico. Tali partecipazioni rischiano di sfuggire alla disciplina specifica dedicata alle partecipate, in quanto la fondazione difficilmente può rientrare nella nozione di «amministrazione pubblica» prevista dal Testo unico (Longobardi, 2015).

In ogni caso, non tutte le ipotesi di partecipazione societaria vengono regolate allo stesso modo, in quanto molti degli obblighi imposti dal Testo unico riguardano le società controllate da pubbliche amministrazioni, mentre alle mere partecipazioni non di controllo si applica soprattutto la parte di disciplina sulle limitazioni, di ordine sostanziale e procedurale, in capo all'ente pubblico che voglia costituire una società, oppure acquisire o mantenere una partecipazione societaria.

Un'ulteriore distinzione viene prevista per le società quotate, cui il d.lgs. si applica solo ove espressamente indicato (arti. 1, comma 5) e nella cui definizione sono incluse anche le società da esse partecipate (art. 2, co. 1, lett. p).

Secondo i dati disponibili nel data base MEF (riassunti nella Tabella 1), le partecipate dagli enti lombardi, di qualsiasi forma giuridica, registrate nel 2015 sono 1.553, mentre nel 2014 erano 1.510. Nella valutazione del dato bisogna però tenere conto della variazione del numero di enti che hanno adempiuto l'obbligo di invio delle informazioni richieste dal MEF: tale numero ha subito un incremento, come già segnalato, nell'ultimo anno considerato (cfr. la nota 2). Se si considerano i dati tenendo conto del numero di enti adempienti (rapportandolo su 100 enti), si ottiene infatti un numero di partecipate minore per il 2015 rispetto al 2014: nel 2015 risultano 94 partecipate ogni cento enti, nel 2014 le partecipate ogni cento enti erano 104. Se si prende in esame, invece, solo la forma societaria<sup>8</sup>, si riscontra una diminuzione del numero delle società partecipate dal 2014 al 2015 sia in termini assoluti (da 1092 a 1061), sia considerando il diverso tasso di adempimento da parte degli enti titolari di partecipazioni (da 72 a 64 società ogni 100 enti).

---

<sup>7</sup> La legge 190/2014 (Legge di stabilità per il 2015), già citata nel paragrafo 2, all'art. 1, co. 611 e ss., prendeva in considerazione le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali.

<sup>8</sup> Il data base del MEF considera le forme giuridiche di società per azioni, società a responsabilità limitata, società consortile e società cooperativa. Nella categoria residuale che identifica le forme giuridiche non riconducibili alle categorie considerate ("Altro") compare anche una società semplice, forma giuridica che non è ammessa dal Testo unico, e due società di diritto straniero. Nelle analisi del presente paper non si considereranno questi tre enti, in quanto poco rilevanti ai sensi del Testo unico (che considera solo società di diritto italiano e, come detto, non ammette la forma della società di persone, cui appartiene la società semplice).

*Tabella 1 – Partecipate in generale e società partecipate da enti con sede in Lombardia, 2014, 2015*

Anno	N. enti adempienti	N. partecipate	N. partecipate ogni 100 enti	N. società partecipate	N. società partecipate ogni 100 enti
2014	1451	1510	104	1092	72
2015	1652	1553	94	1061	64

Fonte: mia elaborazione da dati MEF

Delle 1061 società partecipate dagli enti lombardi nel 2015, 845 risultano attive, 32 inattive, 45 cessate, 23 con procedure concorsuali in corso e 116 in liquidazione.

I dati di cui sopra, relativi al numero di soggetti (societari o meno) partecipati dalle PA lombarde, corrispondono ad un numero totale di partecipazioni detenute dagli enti pari invece, per il 2015, a 10.538 (8.437 in forma societaria). La ripartizione delle partecipazioni tra le diverse tipologie di enti nel 2015 (Tabella 2) vede una netta prevalenza delle partecipazioni detenute dai Comuni, pari a 9.375 (7.617 in forma societari).

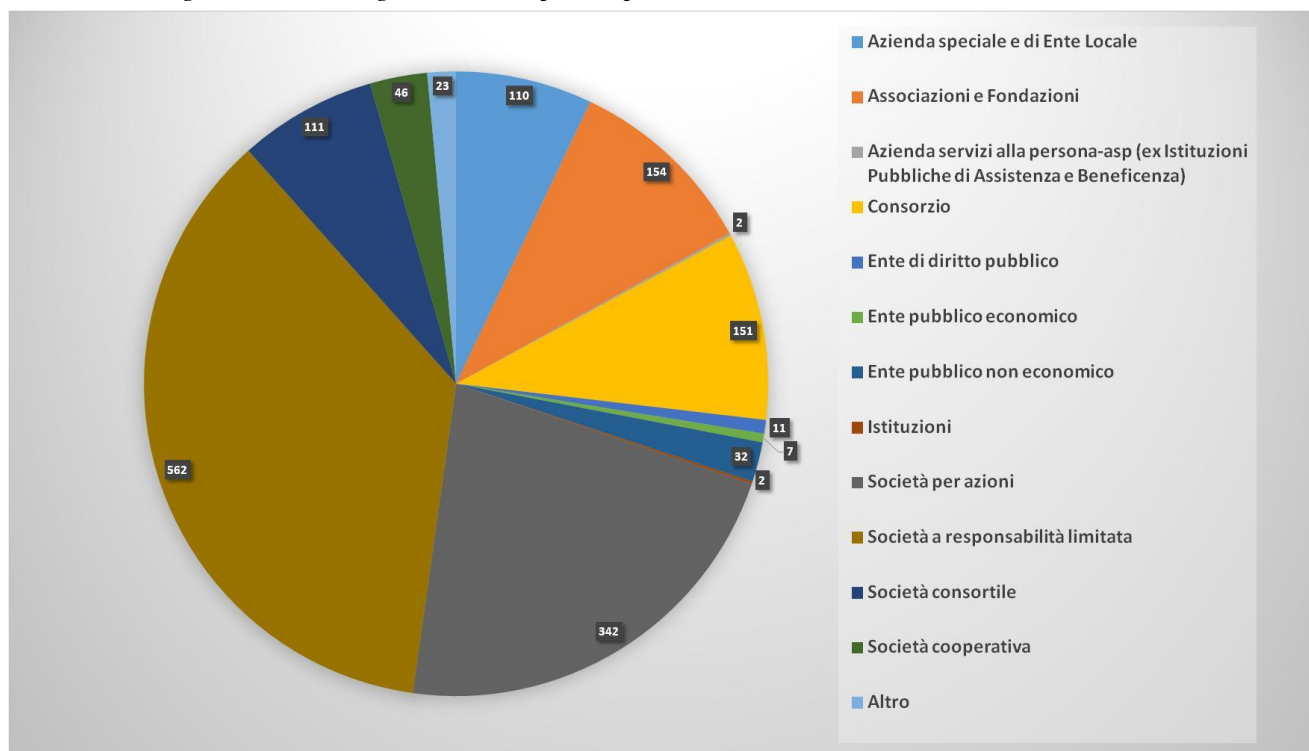
*Tabella 2 – Ripartizione partecipazioni (in generale e societarie) per tipologia di enti lombardi, 2015*

Tipologia amministrazione	N. partecipazioni	N. partecipazioni societarie
Altre amministrazioni locali	29	24
Automobile Club d'Italia	23	23
Aziende di servizi alla persona	1	1
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e Unioni delle Camere di Commercio regionali	305	282
Città Metropolitane e Province	346	224
Comuni	9375	7617
Enti locali del Servizio Sanitario	21	10
Regione	36	27
Unioni di Comuni e Comunità Montane	171	139
Università	231	90
<b>Totale</b>	<b>10538</b>	<b>8437</b>

Fonte: mia elaborazione da dati MEF

La Figura 1 mostra invece la forma giuridica delle 1.553 partecipate incluse nel data base MEF per il 2015. Come si può notare anche dai dati delle tabelle precedenti, la forma giuridica più frequente è quella societaria (562 società a responsabilità limitata, 342 società per azioni, 111 società consortile e 46 società cooperativa) ma sono comprese anche altre forme giuridiche: aziende speciali di enti locali (110), associazioni e fondazioni (154), aziende di servizi alla persona (2), consorzi (151), enti di diritto pubblico (11), enti pubblici economici (7) e non economici (32), istituzioni (2), più 23 altre forme particolari, tra cui due società di diritto straniero una società semplice. Quest'ultima è una forma giuridica non ammessa dal Testo unico (si veda la nota 9), che prevede espressamente, come forme possibili per l'impiego dello strumento societario da parte di entità pubbliche, unicamente le tipologie della s.p.a. o s.r.l., anche in forma consortile o cooperativa (art. 3).

Figura 1 – Forma giuridica enti partecipati da amministrazioni lombarde, 2015



Fonte: mia elaborazione da dati MEF

### 3.2. Il limite della “stretta necessarietà” e i dati rilevanti

Pur affermando il principio, già esistente nella normativa previgente, per cui alle società a partecipazione pubblica si applica in via residuale la disciplina sulle società di diritto comune (art. 1, co. 3<sup>9</sup>), il Testo unico prevede diversi limiti speciali per le società controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.

Il Testo unico ripropone innanzitutto, all’art. 4, il requisito generale – già esistente in precedenza<sup>10</sup> – per cui l’attività svolta dalla società partecipata deve essere “strettamente necessaria” per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente socio.

Con riguardo alla disciplina previgente al Testo unico, la giurisprudenza ha interpretato tale principio affermando, in generale, l’inammissibilità di ipotesi in cui una società partecipata da enti pubblici operi sul mercato esercitando una normale attività di impresa in regime di libera concorrenza (la pronuncia più importante in questo senso è Consiglio di Stato, Ad. Plen., 4 agosto 2011, n. 17); d’altra parte, lo stesso impianto normativo ammetteva espressamente la partecipazione in società esercenti servizi pubblici locali (rivolti, in quanto tale, alla cittadinanza), servizi strumentali (rivolti non alla cittadinanza ma alla PA socia) e in altre ipotesi specifiche previste dalla legge (ad esempio, per l’attività di centralizzazione delle committenze).

Il requisito della “stretta necessarietà” implica comunque una valutazione discrezionale dell’amministrazione, che deve illustrare le ragioni del ricorso allo strumento societario in sede di motivazione. In questa sede, si possono evidenziare due elementi da considerare come indici per la presenza o meno di tale requisito.

Il primo elemento utile riguarda l’ambito territoriale di operatività della società. È ragionevole infatti ritenere che una società funzionale al perseguimento delle finalità dell’ente pubblico socio debba operare

<sup>9</sup> La disposizione riprende il principio stabilito dall’art. 4, co. 13, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

<sup>10</sup> All’art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

nello stesso ambito di competenza di tale ente. Questo assunto viene di fatto esplicitato, anche se indirettamente, dal Testo unico a seguito delle modifiche ad esso apportate dal d.lgs. 100/2017: viene infatti prevista la possibilità (concepita come eccezione ad una regola generale) di acquisire partecipazioni in società che erogano servizi pubblici locali a rete «anche fuori dall'ambito territoriale di riferimento» dell'ente partecipante. Tale deroga è ammessa nel caso di società che risultino titolari di affidamenti a seguito di procedure ad evidenza pubblica.

Questo principio, che potremmo definire di “coincidenza territoriale”, è utile dunque nel valutare la “necessarietà” della partecipazione societaria. A tal fine, si può utilizzare come dato indicativo la regione in cui la società partecipata ha sede, ovviamente tenendo conto che niente impedisce ad una società attiva in una regione svolga attività anche in un'altra. Per quanto riguarda la Lombardia, sulla base dei dati MEF 2015, il numero di società partecipate aventi sede al di fuori dei confini della regione è di 136 (su 1.061 totali).

Il secondo elemento importante è la presenza di un affidamento alla società da parte degli enti soci: se una società, infatti, svolge una funzione essenziale per la missione dell'ente socio, ci si aspetterebbe che gli incarichi affidati alla società provengano dall'ente (Bonura, 2017, Donativi, 2016). Il dato relativo agli affidamenti presente nel data base MEF non è però conforme a questa supposizione: sulle 8.437 partecipazioni detenute da enti pubblici lombardi, solo il 30% circa (2.491 partecipazioni) corrisponde ad un affidamento da parte dell'ente socio.

### 3.3. I limiti alle attività esercitabili

Una delle novità sostanziali più significative introdotte dal Testo unico è l'elencazione puntuale delle attività che possono essere esercitate dalle società a partecipazione pubblica. Tale elenco, comprende:

- la produzione di servizi di interesse generale<sup>11</sup>;
- la progettazione, realizzazione e gestione di opere pubbliche sulla base di accordi di programma o in partenariato con i privati, in conformità alle previsioni del Codice dei contratti pubblici;
- l'autoproduzione di beni e servizi «strumentali» per l'ente socio di riferimento e di committenza;
- la valorizzazione del patrimonio immobiliare delle amministrazioni socie (in questo caso, l'oggetto sociale deve essere esclusivo);
- le funzioni di «gruppo di azione locale» previste da due regolamenti europei<sup>12</sup> per la gestione di progetti finanziati da fondi europei;
- la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici;
- la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane;
- gli *spin-off* e *start up* universitari previsti dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240.

Il d.lgs. 100/2017 (decreto correttivo) ha aggiunto alle attività esercitabili (i) la specificazione che i beni e i servizi “strumentali” possono riferirsi anche all'esercizio delle funzioni dell'ente di riferimento; (ii) la produzione di energia da fonti rinnovabili; (iii) la gestione di aziende agricole con finalità didattiche da parte di università.

---

<sup>11</sup> Categoria di origine europea e definita dall'art. 2, co. 1, lett. h, come «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale». I servizi di interesse economico generale sono invece definiti dalla lettera i) come «i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato».

<sup>12</sup> Regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1303/2013 e 15 maggio 2014, n. 508/2014.



Il Testo unico prevede poi specifiche ipotesi per cui l'art. 4 non si applica, come ad esempio:

- in caso di società costituite quali «sperimentazioni gestionali» per la collaborazione tra pubblico e privato in ambito sanitario, ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (art. 26, comma 6);
- per le «società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area per lo sviluppo locale, ai sensi della delibera Cipe 21 marzo 1997», fino al completamento dei relativi progetti (art. 26, comma 7);
- per le società individuate nominalmente all'allegato A del d.lgs. 175/2016 (anch'esso modificato dal decreto correttivo), tra cui alcune società partecipate da Regione Lombardia, dal Comune di Milano e dalla Città Metropolitana di Milano (Expo 2015 S.p.a., Arexpo S.p.a., Finlombarda S.p.a., Finlombarda Gestioni SGR S.p.a.)
- per le società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle Regioni (art. 26, comma 6).

Anche l'ambito delle esclusioni è stato esteso dal decreto correttivo, che ha previsto una serie di ipotesi specifiche (es. realizzazione di progetti di ricerca finanziati con fondi europei, società che gestiscono case da gioco già costituite) in cui non trovano applicazione parti più o meno ampie della disciplina del Testo unico, tra cui l'art. 4.

Il Testo unico prevede, inoltre, la possibilità di escludere singole società dall'applicazione dei vincoli introdotti dall'art. 4, con decreto motivato del Presidente del Consiglio dei ministri, fermo restando il criterio generale della "stretta necessità". Il decreto correttivo ha esteso tale potere ai Presidenti di Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano per le società partecipate detenute dagli enti di riferimento.

Da ultimo, il d.lgs. 100/2017 ha introdotto la già menzionata deroga per le società affidatarie di servizi economici di interesse generale a rete sulla base di una gara pubblica (cfr. paragrafo 3.2).

In ogni caso, la partecipazione in una società che svolga attività «analoghe o similari» a quelle di altre società partecipate o enti strumentali, comporta l'obbligo della sua "razionalizzazione" in capo all'ente socio (art. 20, comma 2, lett. c).

Con riguardo al tipo di attività esercitate dalle società partecipate da enti lombardi, i dati MEF offrono due indicazioni utili: le divisioni ATECO (categorie di attività economica rilevante ai fini statistici e fiscali) delle società e l'oggetto degli affidamenti derivanti dai soci pubblici.

La Tabella 3 mostra la suddivisione delle società partecipate sulla base delle attività dichiarate secondo le categorie ATECO. Posto che tali suddivisioni hanno necessariamente un connotato molto generale, si può notare come le categorie che corrispondono alle maggiori ricorrenze attengano a settori che possono ricondursi ai servizi di interesse generale (in ambito energetico, idrico, dei rifiuti e dei trasporti – cfr. divisioni D, E, H), ai servizi strumentali (divisione M riferita ai servizi professionali). Altre categorie sembrano apparentemente meno compatibili con le indicazioni derivanti dal Testo unico (come ad esempio la divisione G riferita al commercio all'ingrosso e al dettaglio, o la divisione K riferita alle attività finanziarie e assicurative): la compatibilità andrebbe però valutata alla luce delle attività concretamente esercitate dalle società interessate, sulla base dell'oggetto sociale e dei destinatari dell'attività stessa.

*Tabella 3 – Suddivisione società partecipate da enti lombardi sulla base del codice ATECO, 2015*

<i>Attività</i>	<i>N. Società</i>
A – Agricoltura, silvicoltura e pesca	8
C – Attività manifatturiere	28
D – Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	130
E – Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	143
F – Costruzioni	63
G – Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	111
H – Trasporto e magazzinaggio	100
I – Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	15
J – Servizi di informazione e comunicazione	43
K – Attività finanziarie e assicurative	37
L – Attività immobiliari	50
M – Attività professionali, scientifiche e tecniche	160
N – Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	58
O – Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1
P – Istruzione	14
Q – Sanità e assistenza sociale	16
R – Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	31
S – Altre attività di servizi	9
Non specificato	44
<b>Totale società</b>	<b>1061</b>

*Fonte: elaborazione da dati MEF*

La Tabella 4 riguarda invece le attività oggetto di affidamento che si ripetono con più frequenza. In questo caso vengono indicato in modo un po' più preciso le attività effettivamente svolte dalle società (o almeno quelle svolte su incarico degli enti soci). I dati confermano la prevalenza di attività riconducibili ai servizi di interesse generale, in particolare nel settore dei rifiuti, del servizio idrico integrato, energetico<sup>13</sup>, dei trasporti<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Nel caso del settore energetico possono considerarsi come servizi di interesse generale la distribuzione di gas ed energia elettrica, o l'illuminazione pubblica; sono invece tendenzialmente riconducibili più ad ipotesi di "servizi strumentali" la gestione di servizi a favore delle PA (quali fornitura di vettori energetici, servizi di efficienza energetica etc.).

<sup>14</sup> I dati mostrati si riferiscono ad una porzione degli affidamenti (quelli più frequenti), che possono anche essere più di uno per un unico ente socio. Per questo, la somma dei dati indicati dalla Tabella 4 non corrisponde alle partecipazioni da cui deriva un affidamento, quantificate in 2.491 al paragrafo 3.2, né al numero totale di affidamenti (indicato alla Tabella 5).

*Tabella 4 – Suddivisione attività oggetto di affidamento a società partecipate da enti lombardi in base al numero di affidamenti, 2015*

<i>Oggetto affidamento</i>	<i>N. affidamenti</i>
Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	760
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	743
Gestione delle reti fognarie	340
Produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	159
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	126
Altri trasporti terrestri di passeggeri	116
Lavori di costruzione specializzati	68
Produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	44
Attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	43
Commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	41
Fornitura di vapore e aria condizionata	38
Cura e manutenzione del paesaggio	35
Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	34
Attività di pulizia e disinfestazione	34

*Fonte: elaborazione da dati MEF*

### *3.4. I parametri finanziari e dimensionali*

Il Testo unico impone alcuni obblighi, ripresi in gran parte anche in questo caso dalla normativa precedente, in merito ai rapporti finanziari tra ente partecipante e società partecipata: tra questi si ascrivono il divieto di soccorso finanziario automatico, con ripianamento delle perdite, dell'ente socio a favore della società partecipata (art. 14, comma 5) e l'obbligo per le amministrazioni locali di accantonare in fondi vincolati importi pari alle perdite registrate dalla società partecipata (art. 21, comma 1).

Il d.lgs. 175/2016 prevede inoltre alcuni parametri economico-finanziari e dimensionali che determinano l'obbligo di avvio di un processo di «razionalizzazione» per la società interessata (art. 20). In particolare, le fattispecie rilevanti corrispondono a:

- società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- società che abbiano chiuso in perdita quattro dei cinque esercizi precedenti, salvo che si tratti di società che gestiscono servizi di interesse generale;
- società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di Euro.

Quest'ultima soglia è stata ridotta ad Euro 500.000 dal decreto correttivo fino al triennio 2017-2019.

I dati MEF offrono informazioni rilevanti anche rispetto a tali parametri.

Con riferimento al numero di addetti, dall'analisi dei dati risulta che 188 società non segnalano la presenza di addetti, 122 segnalano un addetto solo, 64 due addetti, 84 società indicano 3 o 4 addetti. Sembra che ben 458 società partecipate da enti lombardi abbiano un numero di dipendenti inferiore ad una delle composizioni possibili dell'organo amministrativo (5 membri), come si vedrà infra (paragrafo 3.6).

Per quanto riguarda i risultati di esercizio (perdita in quattro degli ultimi cinque esercizi), si rileva che 92 società risultano aver chiuso l'esercizio in perdita dal 2012 al 2014 e mostrano un margine operativo netto (differenza tra valore della produzione e costi della produzione) negativo per il 2015<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Tale ultimo dato non corrisponde al risultato di esercizio (non disponibile nei dati 2015) ma è comunque indicativo dell'andamento delle società interessate.

Per quanto riguarda il fatturato medio, prendendo in considerazione il valore della produzione (parametro che, stando alla recente giurisprudenza contabile più recente<sup>16</sup>, non corrisponde esattamente al concetto di fatturato ma è comunque indicativo) si nota che 243 società hanno chiuso gli esercizi 2013, 2014 e 2015 con un valore della produzione medio annuo che non supera i 500.000 Euro, mentre per 104 società (in aggiunta alle precedenti) lo stesso parametro non supera il milione di Euro.

### *3.5. Gli oneri di motivazione e la valutazione economica sul ricorso alla società e sulla tipologia di affidamento*

Un ulteriore principio su cui insiste il Testo unico è l'obbligo di attenta valutazione e analitica motivazione, anche sul piano economico-finanziario, nel caso un'amministrazione voglia costituire una nuova società, acquistare nuove partecipazioni (art. 5, comma 1, Testo unico), o mantenerle nel piano di revisione straordinario previsto per il 2017-2018 (art. 24, comma primo). Si tratta di un limite che ha apparentemente un connotato più procedurale rispetto a quelli menzionati nei precedenti paragrafi, ma costituisce potenzialmente uno degli aspetti più decisivi per la reale razionalizzazione del fenomeno.

La valutazione della PA interessata deve riguardare, oltre che la corrispondenza tra l'attività della società partecipata e le finalità istituzionali dell'ente, le ragioni della scelta «anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio» (art. 5, comma 1). Vi è da notare che anche questa previsione è stata modificata dal recente decreto correttivo, con cui è stato eliminato il riferimento alla necessità di valutare possibili destinazioni alternative delle risorse pubbliche impiegate: a seguito di tale modifica, il disposto risulta meno stringente e meno coerente, anche dal punto di vista sintattico. In ogni caso, nella valutazione dell'opportunità di costituire, acquisire o mantenere la società va valutata la compatibilità della scelta con i principi suddetti, con quelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, oltre che con il diritto europeo in materia di aiuti di Stato.

La valutazione sulla costituzione della società è direttamente connessa alla questione della tipologia di affidamento che la PA deve privilegiare per acquisire (o fornire) servizi per sé o il pubblico.

Nella normativa nazionale, il ricorso a un affidamento diretto ad un organismo in house (societario o meno) o ad una società a partecipazione mista pubblico-privata (con socio prescelto attraverso gara che riguardi sia l'acquisto della partecipazione che la gestione del servizio affidato – cd. doppio oggetto) trova anche altri oneri procedurali, con principi simili a quelli inseriti nel testo unico:

- nel d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) si menziona la necessità di una valutazione sulla «congruità economica dell'offerta dei soggetti in house» in caso di servizi reperibili anche sul mercato in regime di concorrenza;
- il d.l. 179/2012, riferito ai servizi di interesse generale a rilevanza economica, impone invece una relazione che considera l'adempimento dei requisiti di diritto europeo e indica espressamente gli obblighi di servizio pubblico e le compensazioni previste.

Sul punto, la dottrina economica si basa soprattutto sulla comparazione dei costi di produzione (in genere inferiori attraverso scelte che privilegiano l'esternalizzazione al privato) e i costi di agenzia (o *transaction costs*), che riguardano il processo di selezione del contraente e i possibili problemi derivanti dalla incompletezza contrattuale (Cinquegrana, Migliardo, Sarno, 2016, Sebastiani, 2016). Tale valutazione dipende in larga parte dalle caratteristiche del servizio (dimensione, entità del finanziamento pubblico per la gestione, esistenza di fornitori di mercato).

Rispetto alle tre modalità di affidamento possibili (affidamento a società in house, affidamento a società mista pubblico-privata, esternalizzazione), i dati MEF vedono un generale predominio della prima modalità, come si evince dalla Tabella 5.

---

<sup>16</sup> Si veda Corte dei conti, sez. contr. Emilia-Romagna, del. 28 marzo 2017, n. 54.

Tabella 5 – Modalità di affidamento servizi a società partecipate da enti lombardi, 2015

Modalità di affidamento	Numero affidamenti	Percentuale
Diretto	2881	92%
Gara a doppio oggetto	32	1%
Gara	217	7%
<b>Totale</b>	<b>3130</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione da dati MEF

Su 3.130 affidamenti considerati, ben 2.881, pari al 92% del totale, sono avvenuti in via diretta (in house). Gli affidamenti con gara sono 217 (pari al 7%), mentre la gara a doppio oggetto per la selezione del socio pubblico riguarda solo 32 casi (1% del totale).

L'affidamento diretto secondo il modello in house può avvenire, oltre che nel rispetto dell'onere di motivazione già esaminato, solo in presenza dei requisiti previsti dal diritto europeo (e oggi recepiti sia nel Codice dei contratti pubblici che nel Testo unico sulle società partecipate). Tali requisiti sono:

- la partecipazione totalitaria da parte dell'ente (o degli enti) che affida(no) il servizio, salvo diverse previsioni di legge sulla partecipazione di privati;
- almeno l'80% dell'attività della società svolta a favore del socio (o dei soci) partecipanti;
- l'esercizio da parte del socio pubblico, tramite opportuni strumenti di governance, di un controllo sulla società analogo a quello che caratterizza il rapporto con le sue articolazioni interne (nel caso di una pluralità di soci, tale controllo deve essere esercitato congiuntamente).

Rispetto a tali requisiti, si può evidenziare l'entità delle partecipazioni dei soci pubblici lombardi all'interno delle società considerate dalla banca dati MEF. La situazione è rappresentata nella Tabella 6.

Tabella 6 – Entità partecipazioni enti lombardi, 2015

Partecipazione	N. Ricorrenze
<b>Dirette</b>	
Socio unico	187
Pluripartecipata totalitaria	51
Pluripartecipata maggioritaria	152
Singolo socio pubblico maggioritario	52
Minoritaria	268
<b>Totale dirette</b>	<b>710</b>
<b>Indirette</b>	
Maggioritaria	115
Minoritaria	354
<b>Totale indirette</b>	<b>469</b>
<b>Totale dirette e indirette</b>	<b>1179</b>

Fonte: elaborazione da dati MEF

La tabella mostra la situazione del socio pubblico nelle diverse società considerate dal data base MEF. Prima di tutto occorre specificare che il data base, così come il Testo unico, considera sia le partecipazioni dirette che quelle indirette (tramite società o altro organismo a sua volta partecipato dal socio pubblico)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> La somma di partecipazioni dirette ed indirette (1179) non corrisponde al numero totale delle società partecipate (1061) comprende anche i 118 casi in cui le società sono partecipate sia direttamente che indirettamente.

Delle 710 società partecipate direttamente, in 187 casi vi è un socio unico pubblico (con partecipazione al 100%); in 51 è invece una pluralità di soci pubblici che detiene il 100% della società; in 204 casi il socio pubblico lombardo ha comunque la maggioranza delle quote (in 52 casi vi è un singolo socio pubblico, mentre in 152 è una pluralità di soci ad avere la maggioranza), in 268 casi gli enti pubblici lombardi hanno invece una partecipazione minoritaria.

Per quanto riguarda le partecipazioni indirette, su 469 gli enti pubblici lombardi detengono la maggioranza delle quote in 115 casi, mentre hanno una partecipazione minoritaria in 354 casi.

In tutti i casi in cui gli enti pubblici non detengono il 100% della partecipazione, vi potrebbe essere una problematica con riguardo al primo dei tre requisiti, sopra ricordati, per gli affidamenti in house. Vi è da sottolineare che la tabella considera solo le partecipazioni degli enti lombardi e quindi potrebbe esserci una partecipazione pubblica extra-regionale (che però potrebbe porre i dubbi già segnalati in merito alla territorialità dell'attività della società), o ancora vi potrebbero essere delle partecipazioni degli enti che non hanno comunicato i dati al Ministero. In ogni caso, la situazione descritta vede la partecipazione totalitaria dei soci pubblici (lombardi) come una situazione che non si presenta in gran parte dei casi.

### 3.6. Gli organi amministrativi

Il Testo unico in materia di società partecipate contiene anche indicazioni innovative in materia di governance delle società. Da un lato, prevede una serie di atti particolari di gestione e controllo, tra cui viene dato rilievo ai programmi di valutazione di rischio della crisi aziendale (art. 6); dall'altro, vengono previste nuove regole in materia di organi amministrativi (art. 11).

Con riguardo a tale secondo aspetto, il Testo unico introduce il principio per cui l'organo amministrativo delle società in controllo pubblico è, di norma, monocratico (amministratore unico). Tale principio può essere però derogato, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, con una delibera motivata dell'assemblea societaria, in relazione a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi. L'assemblea può optare per un organo di tre o cinque membri, oppure adottare uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal codice civile (dualistico o monistico). Prima dell'intervento del decreto correttivo, le ipotesi di deroga erano demandate ad un atto attuativo del Governo. La disposizione disciplina anche i limiti al compenso degli amministratori (da stabilirsi nello specifico secondo criteri dettati con decreto del MEF), il divieto per i dipendenti delle amministrazioni controllanti di assumere l'incarico di amministratore della società, nonché i limiti entro cui i dipendenti e amministratori delle società controllanti possono essere nominati amministratori delle controllate.

La previsione disciplina anche la presenza femminile negli organi amministrativi, stabilendo che almeno un terzo delle nomine annuali effettuate dallo stesso ente nelle proprie partecipate deve riguardare il genere meno rappresentato. In caso di organo collegiale, deve invece trovare ancora applicazione il disposto di cui alla legge 12 luglio 2011, n. 120 (cd. Golfo-Mosca), che prevede anche in questo caso, a regime, una presenza minima del genere meno rappresentato pari ad un terzo.

La Tabella 7 riassume la composizione degli organi amministrativi nelle società partecipate da enti lombardi, sulla base dei dati MEF 2015.

*Tabella 7 – Numero componenti organi amministrativi società partecipate da enti lombardi, 2015*

<i>N. componenti organi amministrativi</i>	<i>Ricorrenza</i>
>5	41
4-5	55
2-3	119
Amministratore unico	198
<b>Totale</b>	<b>413</b>

Fonte: elaborazione da dati MEF

Come si nota dalla tabella, su 413 società considerate<sup>18</sup>, 198 indicano un organo amministrativo monocratico, 119 hanno due o tre amministratori (di solito tre), 55 quattro o cinque, solo 41 eccedono la soglia (da considerarsi massima alla luce del nuovo Testo unico) di cinque amministratori.

Una situazione simile può per la verità rilevarsi negli organismi partecipati dalle amministrazioni lombarde che non hanno natura societaria (cfr. Tabella 8). Anche in questo caso, la soglia dei cinque amministratori viene superata in (relativamente) pochi casi (66 su 526).

*Tabella 8 -- Numero componenti organi amministrativi organismi diversi da società partecipati da enti lombardi, 2015*

<i>N. componenti organi amministrativi</i>	<i>Ricorrenza</i>
>5	66
4-5	71
2-3	192
Amministratore unico	197
<b>Totale</b>	<b>526</b>

Fonte: elaborazione da dati MEF

Per quanto riguarda la composizione di genere, la percentuale generale di presenza femminile nelle società partecipate dagli enti lombardi considerati dai dati MEF 2015 è ancora piuttosto distante dalla soglia minima di un terzo prevista dal Testo unico (cfr. Tabella 9): si assesta infatti sul 25,9% (227 donne su 1102 amministratori).

*Tabella 9 – Suddivisione per genere amministratori di società partecipate da enti lombardi, 2015*

<i>Genere</i>	<i>N. amministratori</i>	<i>Percentuale</i>
Donna	227	25,9%
Uomo	875	79,4%
<b>Totale</b>	<b>1102</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione da dati MEF

Anche in questo caso la percentuale negli organismi non societari risulta simile: è pari infatti al 25% (cfr. Tabella 10).

*Tabella 10 -- Suddivisione per genere amministratori di organismi diversi da società partecipati da enti lombardi, 2015*

<b>Genere</b>	<b>N. amministratori</b>	<b>Percentuale</b>
Donna	374	25,0%
Uomo	1120	75,0%
Tot.	1494	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione da dati MEF

<sup>18</sup> I dati MEF relativi agli organi si riferiscono solo a 413 società, rispetto alle 1061 prese in considerazione finora.

#### 4. Considerazioni di sintesi

Dall'analisi compiuta sulle regole fondamentali del Testo unico si può osservare come i limiti e i vincoli da esso imposti alle società a partecipazione pubblica siano in alcuni casi facilmente individuabili e valutabili nel concreto (come nel caso delle soglie relative al numero di dipendenti, al risultato di esercizio e al fatturato medio), mentre in altre ipotesi dipendano da interpretazione di termini normativi di carattere più incerto. In tali casi, lo spazio discrezionale per gli enti pubblici che vogliano costituire una società, oppure acquistare o mantenere partecipazioni societarie, è più ampio: si pensi ad esempio requisito della “stretta necessità”, o l'individuazione di alcune delle attività esercitabili dalle società (come la nozione di «servizi di interesse generale»).

Allo stesso modo, non sono sempre ben definite anche le azioni richieste in capo alla pubblica amministrazione che detenga partecipazioni non rispondenti ai limiti di legge. Solo in alcuni casi, infatti, il Testo unico sembra ritenere inammissibile il mantenimento delle partecipazioni: ad esempio, una società che svolga un'attività palesemente diversa da quelle previste dalla legge, dovrebbe essere oggetto di dismissione o comunque di cessazione del relativo ramo di azienda, se non di modifica totale dell'attività svolta. Dove invece il Testo unico impone la «razionalizzazione» (come nel caso dei limiti finanziari e dimensionali menzionati nei precedenti paragrafi), questa non comporta necessariamente come conseguenza la dismissione della partecipazione. Il termine «razionalizzazione» non conosce infatti un significato preciso nel diritto amministrativo o commerciale, per cui la società interessata può essere certamente oggetto di operazioni di integrazione con altre società, ma si può anche ipotizzare che la razionalizzazione avvenga tramite un piano che abbia come obiettivo il superamento delle condizioni di difformità dai parametri di legge.

In conclusione, si può affermare che l'obiettivo di contenimento del fenomeno delle società partecipate dipenderà dall'interpretazione più o meno rigorosa che gli enti soci e, soprattutto, i soggetti deputati al controllo del sistema (sia a livello amministrativo che giurisdizionale) daranno alle indicazioni legislative.

Per quanto riguarda la situazione lombarda, l'analisi effettuata sulla base dei dati MEF offre alcune indicazioni in merito al collocamento delle società partecipate da enti lombardi rispetto ai parametri legislativi: gli elementi di maggiore attenzione riguardano le attività svolte, l'esistenza di affidamenti da parte degli enti soci e le modalità giuridiche attraverso cui avvengono, l'entità delle partecipazioni. I dati analizzati mostrano infatti diversi casi per cui un numero considerevole di partecipazioni potrebbe essere oggetto di approfondimento, per lo svolgimento del quale l'atto individuato dal Testo unico (così come dalla legge precedente) è il «piano di revisione straordinario», da approvare entro fine settembre 2017.

Le Regioni possono avere un ruolo importante nel generale processo di razionalizzazione del sistema, soprattutto nell'indirizzo delle decisioni assunte in tal senso dagli enti locali, che, come visto per il caso lombardo, detengono il maggior numero di partecipazioni societarie.

Una prima competenza significativa è affidata alle Regioni dallo stesso Testo unico: presso di loro deve essere infatti istituito, secondo le modalità stabilite da un decreto attuativo, l'elenco del personale in eccesso delle società a controllo pubblico aventi sede nel territorio regionale, a seguito della ricognizione obbligatoria da effettuarsi (dalle stesse società) entro il 30 settembre 2017. Per sei mesi a decorrere da tale data, le Regioni devono gestire l'elenco e agevolare processi di mobilità del personale in ambito regionale. A tal proposito, un recente studio, basato sui dati MEF aggiornati al 2014, ha individuato 2.729 addetti di società partecipate non più attive o in via di liquidazione in Lombardia, mentre sono 886 gli addetti di società attive che svolgono servizi “strumentali” (cfr. il paragrafo 3.3) e che rientrano nei criteri di razionalizzazione previsti dall'art. 20 del Testo unico (Montemurro, Santo, 2017).

Un altro ruolo importante per le Regioni può derivare però anche dall'esercizio delle loro competenze normative e amministrative nel settore dei servizi di interesse generale. Come visto, infatti, un numero considerevole di società partecipate operano in tale settore. Le Regioni possono indirizzare operazioni di integrazione aventi ad oggetto tali società attraverso l'individuazione degli ambiti ottimali per la gestione dei servizi di interesse generale, utilizzando anche il livello di governo amministrativo provinciale, nei sensi indicati dalla legge nazionale in materia (Anselmi, Mazzola, 2016).



## 5. Bibliografia

- Anselmi D., Mazzola M. R., L'organizzazione territoriale ottimale e l'ente di governo, in Vigneri A. e Sebastiani M. (a cura di), *Società pubbliche e servizi locali*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli
- Bonura H. (2017), Le partecipazioni pubbliche, in Mattarella B. G., D'Alterio E. (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione – Commento alla Legge n. 124 del 2015 (Mafia) e ai decreti attuativi*, Milano: Gruppo24Ore, 345-364
- Cinquegrana G., Migliardo S., Sarno D. (2016), Comparative analysis of private and public provision of the water and waste services by the Italian municipalities, in *Economia Pubblica*, 3, 149-176
- Donativi V. (2016), *Le società a partecipazione pubblica*, Milano: Wolters Kluwer
- Galanti M. T. (2016), *Sindaci e manager nel capitalismo municipale*, Bologna: Il Mulino
- Goisis F. (2013), Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo, in *Diritto dell'economia*, 41-89
- Ibba G.C. (2015), L'impresa pubblica in forma societaria fra diritto privato e diritto pubblico", in *Analisi giuridica dell'economia*, 409-420
- Longobardi N. (2015), "Amministrazioni pubbliche e fondazioni di diritto privato", *Amministrazione in cammino*. [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Patrimonio della PA (2016), Partecipazioni delle amministrazioni pubbliche (dati 2014). [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/programmi\\_cartolarizzazione/patrimonio\\_pa/RapportoPartecipazioni\\_DatiAnno2014.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/RapportoPartecipazioni_DatiAnno2014.pdf)
- Montemurro F., Santo D. (2017), *Le società partecipate e i criteri di razionalizzazione*, paper Ires-Cgil. [http://www.cgil.it/admin\\_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/01/Primo-Rapporto-sul-sistema-delle-societ%C3%A0-partecipate-Luglio-2017-.pdf](http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/01/Primo-Rapporto-sul-sistema-delle-societ%C3%A0-partecipate-Luglio-2017-.pdf).
- Piperata G. (2017), "La partecipazione delle pubbliche amministrazioni a società di capitali nel nuovo disegno di riforma: modelli, procedure e limiti", in Cerioni F. (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico – D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Milano, Giuffrè
- Sebastiani M. (2016), La valutazione economica delle scelte di affidamento, in Vigneri A. e Sebastiani M. (a cura di), *Società pubbliche e servizi locali*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli

## LOCAL STATE-OWNED COMPANIES IN LOMBARDY UNDER NEW ITALIAN STATUTORY LAW

### ABSTRACT

Italian legislative decree n. 175/2016, recently amended by new national statute law, has reorganized in a single law the fundamental discipline regarding state-owned companies, on national and local level. This new piece of legislation, in accordance with less systematic attempts made by the Italian Government in recent years, aims at reducing the number of state-owned companies, whose number has been constantly and strongly growing since the 1990s. Accordingly, the new legislative decree limits the central and local public governments power not only to set-up new companies, but also to purchase, or even keep, shares in existing companies.

Central and local state-owned companies need, in fact, to comply with special requirements, with regard to financial results and balance, scope of activity, governance models.

This paper, after a brief reconstruction of the evolution of the statutory law related to state-owned companies (paragraph 2), analyzes some key elements of the new law and compares them to the current situation of the companies owned by public entities in Lombardy (paragraph 3). More in details, the Italian Economy and Finance Ministry (MEF) data is used to identify, based on the perspective of the new legal provisions, (i) the number of companies and shares owned by Lombardy public entities; (ii) the characteristics of the shares; (iii) the business scope of the companies and their contractual relationship with the owners; (iii) the composition of boards of directors.

The last paragraph of the paper tries to summarize the main issues regarding local state-owned companies in Lombardy region and the role of Italian regional government in the “rationalization” process imposed by the national law.