

# **Le partecipate pubbliche in Lombardia alla luce del nuovo Testo unico**

**Marco Fontana**

# Agenda

- 1. Il problema delle società partecipate**
- 2. Il Testo unico**
- 3. La situazione in Lombardia sulla base di alcune chiavi di lettura**
- 4. Conclusioni**



# **1.**

## **Il problema delle società partecipate**



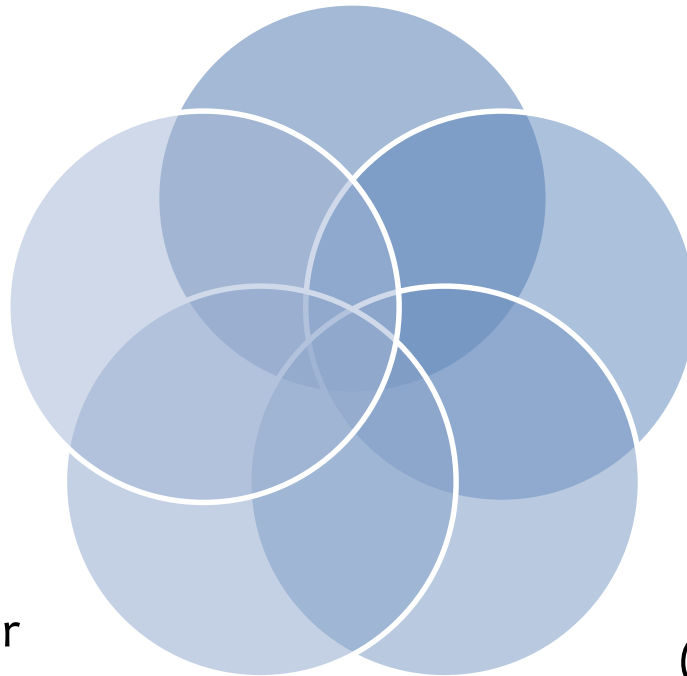
# Origini diverse

Sostegno o  
investimento in  
attività  
economiche  
private

Privatizzazione  
(formale)  
partecipazioni  
statali

Scelta  
organizzativa per  
esercizio attività  
pubblica

Privatizzazione  
(formale) aziende  
locali



# Caratteristiche diverse



Comporta anche difficoltà di misurazione del fenomeno  
**Cosa considero?**

# Rapporto pubblico-privato

Art. 2247 Codice civile

“Con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l’esercizio in comune di una **attività economica** allo scopo di **dividerne gli utili**”

Compatibile con scopi “fondamentali” di ente pubblico? Per qualcuno (Goisis) no, a meno che ente non sia imprenditore

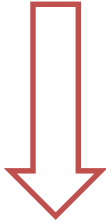
Un ente regionale può usare società per esercitare un potere di certificazione? Problema **formale**

Un Comune può usare società per gestire una gelateria? Problema **sostanziale**



# Approccio del legislatore italiano

**Primi anni '90 – 2000**



Favore per la scelta di gestione attraverso società partecipate (es. servizi pubblici locali)

**Dal 2006**

Riduzione del fenomeno delle società in mano pubblica – limitazione dei casi in cui ente pubblico può ricorrere a società

Estensione alle società partecipate delle regole proprie delle pubbliche amministrazioni

**Stratificazione normativa**



## **2. Il Testto unico**





# Il Testo unico

**D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (+ d.lgs. “correttivo” 100/2017)**

Disciplina **generale** sulla titolarità di partecipazioni societarie da parte di un ente pubblico (con distinzioni importanti a seconda del controllo e della compagine societaria)

**Riordino** in un unico testo di leggi precedenti

Soluzione di alcune **questioni dibattute** (es. fallimento, responsabilità erariale)

Elementi di **novità**

- Limiti dettagliati ad attività esercitabili da società pubbliche

- Limiti dimensionali

- Regole procedurali su costituzione società, acquisto e mantenimento partecipazioni

- Regole particolari in materia di governance e personale



# Disciplina sostanziale

## **Limiti sostanziali**

Nesso di “stretta necessarietà” tra funzione dell’ente e attività della partecipata (già esistente)

Elenco tassativo di attività che possono essere esercitate da società partecipate (anche “funzioni pubbliche”?)



## **Regole procedurali**

Per costituire società, acquisire o mantenere partecipazione ente deve

Valutare compatibilità con principi Testo unico (es. duplicazione servizi di altre società – enti controllati) ed europei

Indicare ragioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria

Obblighi di comunicazione, pubblicità, consultazione

Procedure trasparenti per assunzioni

Procedura per esuberi nel periodo transitorio

## **Limiti su governance (per società controllate)**

Organo amministrativo ordinario – amministratore unico

In ogni caso, non più di 5 membri

Parità di genere (misura di un terzo) nelle nomine ad amministratore annuali per ciascun ente

Strumenti di indirizzo controllo più specifici rispetto agli ordinari

### **3.**

## **La situazione in Lombardia**



# Analisi realtà lombarda

**Analisi società partecipate da enti pubblici con sede in Lombardia**



**Data base Dipartimento del tesoro – Ministero economia e finanze**



Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze



# Numero partecipate

***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: elaborazione Éupolis Lombardia da dati MEF



# Numero enti soci partecipanti

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

<i>Tipologia amministrazione</i>	<i>N. partecipazioni</i>	<i>N. partecipazioni societarie</i>
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
<b>Comuni</b>	<b>9375</b>	<b>7617</b>
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: elaborazione Éupolis Lombardia da dati MEF





# Tipologia di attività

## *Suddivisione società partecipate da enti lombardi sulla base del codice ATECO, 2015*

Attività	N. Società
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</b>	<b>1061</b>

# Attività affidate

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

Oggetto affidamento	N. affidamenti
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

***Solo il 30% delle partecipazioni corrisponde ad un affidamento***

# Soglie finanziarie e dimensionali

188 società non segnalano la presenza di addetti, 122 segnalano un addetto solo, 64 due addetti, 84 società indicano 3 o 4 addetti

In totale **458 società** partecipate da enti lombardi risultano avere un **numero di dipendenti** inferiore al numero massimo di amministratori ammissibile (5 membri)

**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

**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**



# Modalità di affidamento dei servizi

*Modalità di affidamento dei servizi a società partecipate da enti lombardi, 2015*

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

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia da dati MEF

*Affidamento diretto richiede valutazione comparativa con l'opzione dell'esternalizzazione tramite gara e requisiti del cd. affidamento in house (tra cui partecipazione pubblica di regola totalitaria)*

# Entità di partecipazione

*Entità partecipazioni societarie enti lombardi, 2015*

<b>Partecipazione</b>	<b>N. Ricorrenze</b>
<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>

## **4. Conclusioni**



Testo unico contiene criteri facilmente interpretabili per determinare obbligo di razionalizzazione (es. soglie di fatturato), mentre in altri casi criteri più soggetti ad interpretazione (es. attività)

Difficoltà di previsione legata a pluralità e qualità non sempre ottima dei dati (es. dato su affidamenti)

Attuazione delle misure di razionalizzazione

- Non sempre determinano dismissione/liquidazione
- Anche in caso di dismissione di una quota, non sempre vi sarà la chiusura di una società (da tenere in conto per stima degli esuberi)

Ruolo delle Regioni in tema di personale e per razionalizzazione delle modalità di erogazione dei servizi pubblici (ATO)