



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

---

## **Documento**

**2011**

**Le Società partecipate ed i servizi pubblici locali - La disciplina dopo il Referendum Popolare del 12/13 giugno 2011 ed il D.L. 13 agosto 2011, n.138 convertito nella Legge 14 settembre 2011, n.148.**





**Il documento è stato predisposto dalle Commissioni di Studio Servizi pubblici e Governance delle partecipate dell'Area Enti Pubblici.**

**Presidenti:**

Greco Giuseppina      Di Russo Davide

**Componenti:**

Nicoletti	Giosué	Pianese	Alberto
Barbaro	Marcello	Camporesi	Roberto
Basile	Domenico	Cardelli	Giuseppe
Colantuoni	Antonio	Gusmeroli	Alberto
D'Addio	Antonio	Masci	Gianfranco
Longoni	Paolo	Pastore	Martino
Sessa	Sabato	Quarchioni	Stefano
Terzani	Enrico	Ravaioli	Gustavo
		Satta	Renato
		Venneri	Giuseppe
		Ziruolo	Andrea

**Segreteria tecnica**

Oliverio Mara

**Consigliere Delegato:** Giosuè Boldrini

**Consiglieri Co-Delegati :** Andrea Bonechi e Marcello Danisi



## **Indice**

### **Premessa**

<b>Riferimenti storico - legislativi e definizioni .....</b>	<b>pag. 5</b>
<b>I Servizi Pubblici Locali - l'importanza del comparto.....</b>	<b>pag.12</b>
<b>La disciplina dei Servizi Pubblici Locali nella riforma .....</b>	<b>pag.15</b>
<b>Conclusioni.....</b>	<b>pag.28</b>



## § 1 – Premessa

Il presente documento è stato redatto e chiuso nel corso del travagliato iter legislativo che ha visto la pubblicazione del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, recante il Regolamento di attuazione dell'art. 23 – bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 con la successiva proposizione al corpo elettorale del referendum di iniziativa popolare indetto per il 12 e 13 giugno 2011, che, fra i quesiti, portava anche il seguente: “ *Volete Voi che sia abrogato l'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea”, convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte Costituzionale?*”. L'esito favorevole a grandissima maggioranza del quesito referendario ha avuto l'effetto di abrogare tutta la disciplina portata dalle norme oggetto di referendum, facendo retrocedere la normativa sui Servizi Pubblici Locali *in statu quo ante*; a seguito di ciò, anche grazie alla corretta interpretazione fornita dalla Consulta<sup>1</sup> nella sentenza che dichiarò ammissibile il quesito abrogativo, è risultato chiaro che la intervenuta abrogazione dell'art. 23 – bis non ha provocato la reviviscenza delle norme che lo stesso articolo aveva abrogato; essa, piuttosto, si è tradotta nella applicazione diretta ed immediata nel nostro ordinamento della normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; normativa, quella comunitaria, certamente meno restrittiva di quella portata dall'abrogato art. 23 – bis.

Il legislatore italiano ha ritenuto però di dover intervenire nuovamente sulla questione, sostituendo la disciplina portata dalla norma abrogata dal referendum con un ulteriore intervento normativo, contenuto nell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, poi convertito nella Legge 14 settembre 2011, n. 148.

---

<sup>1</sup> Sentenza n. 24/2011 della Corte Costituzionale, in materia di ammissibilità del quesito referendario



La disamina di tutte le disposizioni che in così breve tempo si sono alternate ha richiesto notevole approfondimento e certamente è meritevole di un documento di riepilogo che illustri i principi e le regole a cui la tormentata materia oggi è sottoposta.

## § 2. Riferimenti storico – legislativi e definizioni

Il settore dei Servizi Pubblici Locali, storicamente nato come una modalità dell'intervento della Pubblica Amministrazione nell'economia, si è negli anni evoluto fino a diventare una importante leva di sviluppo del sistema economico e del sistema dei servizi.

La crescente valorizzazione dell'autonomia imprenditoriale dei soggetti gestori dei Servizi Pubblici Locali è andata imponendo, prima nelle intenzioni e nelle prassi operative, ed ora nelle norme che recepiscono anche le Direttive Comunitarie, una precisa separazione fra le funzioni di indirizzo e controllo tipiche della sfera Pubblica e quelle di gestione e di operatività, che si caratterizzano nella funzione imprenditoriale caratteristica.

Si assiste, cioè, al generale ripensamento del ruolo della Pubblica Amministrazione nei Servizi Pubblici Locali: se già negli atti del Parlamento postunitario si trovano le prime tracce della distinzione fra attività "sovvenute" dai Comuni ed attività "somministrate" agli stessi<sup>2</sup>, nel primo '900<sup>3</sup> si è formata all'interno del pensiero economico la concezione relativa alla necessità che, trasformandosi i Consorzi Politici (Comuni, Provincie, Stato) da organismi di amministrazione in organismi di gestione dei servizi per istituire, migliorare e ridurre il prezzo di quelle utilità collettive, essi dovessero rendersi produttori ed erogatori di pubblici servizi per "*..ragioni di ordine morale, come ad esempio garantire la qualità, .. , ridurre il prezzo di prodotti indispensabili, provvedere ad una prestazione più accurata e più regolare;.... funzione sociale e non ultima causa del progresso civile*"<sup>4</sup>.

I Servizi Pubblici Locali di cui alla Legge 29 marzo 1903, n. 103 sulla municipalizzazione erano indicati come attività *facoltativa* degli Enti, ma fortemente consigliata nella sua funzione propulsiva della corretta evoluzione del Paese verso *standards* di vita e di servizi adeguati all'evolvere dei bisogni sociali.

---

<sup>2</sup> Intervento dell'Onorevole Cambray – Digny sull'argomento, in "La Nuova Legge Provinciale e Comunale (Testo Unico)", Alessandro Corso, Casa Editrice Pietrocola, 1889

<sup>3</sup> Si confronti, ad es. : Laghi, "I vantaggi della municipalizzazione" in "Aziende Municipalizzate", Vallardi Milano, 1919

<sup>4</sup> Laghi, op. cit.



È curioso ed interessante elencare i servizi di cui nella Legge si fa cenno, molti dei quali legati a necessità e bisogni sociali oggi ampiamente dimenticati:

- Costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile
- Impianto ed esercizio della illuminazione pubblica e privata
- Costruzione di fognature ed utilizzo delle sostanze fertilizzanti
- Costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica
- Costruzione ed esercizio di reti telefoniche comunali
- Impianto ed esercizio di farmacie
- Nettezza pubblica e sgombrò d'immondizie dalle case
- Trasporti funebri
- Costruzione ed esercizio di molini e forni comunali
- Costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione
- Costruzione ed esercizio di mercati pubblici
- Costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici
- Fabbrica e vendita di ghiaccio
- Costruzione ed esercizio di asili notturni
- Impianto ed esercizio di omnibus, automobile e di ogni altro idoneo mezzo diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni
- Produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi
- Pubbliche affissioni eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità
- Essiccatoi di granturco e relativi depositi



- Stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di vite ed altre piante arboree o fruttifere

La legge prevedeva il diritto di “privativa” solamente per trasporti funebri, macellazione, mercati pubblici e pubbliche affissioni.

È interessante anche ricordare le definizioni che nella discussione parlamentare relativa alla Legge 103 vennero date a proposito dei servizi pubblici:

*“... dal punto di vista giuridico, servizio pubblico è qualunque attività esplicita o regolata dall'ente pubblico per gli scopi che gli sono propri ... dal punto di vista economico, servizio pubblico è quello il cui costo viene distribuito su tutta la collettività<sup>5</sup>”.*

A distanza di oltre un secolo le trasformazioni del tessuto sociale e la crescita economica del Paese hanno destituito di significato parte dei servizi che venivano definiti nella Legge 103, e nuovi servizi hanno invece assunto la connotazione di servizi pubblici che devono essere erogati in favore della cittadinanza; ma soprattutto la definizione, il concetto di servizio pubblico ha subito una evoluzione così radicale da stravolgere quasi del tutto l'impianto originario dell'intervento del pubblico là dove il privato non può o non riesce a coprire il fabbisogno di servizi.

La normativa recente, ed in particolare il già citato D.L. 112/2008 all'art. 23 *bis*, di cui si è già ricordata la abrogazione a seguito di referendum, ha indicato una nuova definizione di servizio pubblico, dato che le attività rivolte alla P.A. a supporto di funzioni pubblicistiche di cui resta titolare l'Ente di riferimento sono da intendersi come servizi strumentali, mentre i servizi pubblici propriamente detti consistono in quelle attività che sono dirette a gestire servizi che mirano a soddisfare direttamente esigenze generali della collettività<sup>6</sup>.

Ma anche la dottrina non strettamente giuridica si è preoccupata di concepire ed inquadrare il fenomeno: così anche gli studiosi di marketing hanno definito i servizi pubblici come *“quei beni economici, con contenuti materiali ed immateriali, che la P.A. riconosce di pubblica utilità in maniera esplicita e ne assicura la realizzazione ed il controllo nei modi e nelle forme ritenuti più*

<sup>5</sup> On. Fusinato, relatore della Legge, 1902, in “La legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi” Pietrocola, 1903

<sup>6</sup> Francesco Albo in Azienditalia, 3/2010



*opportuni al fine di garantire a tutti i cittadini e le utenze interessate la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze relativi”<sup>7</sup>.*

Le diverse definizioni, che poi sono traslate in un complesso di norme che si sono succedute sulla materia, infine potrebbero indurre ad una definizione odierna e riepilogativa del servizio pubblico come attività svolta dalla Pubblica Amministrazione per il soddisfacimento immediato e diretto di interessi di una collettività, che si caratterizza per non esprimere poteri autoritativi dell’Amministrazione, per essere esercitata nei confronti di una collettività indeterminata secondo criteri di doverosità, universalità ed accessibilità e che presuppone un’organizzazione complessa che sempre più assume la dimensione imprenditoriale.

La configurazione delle attività di pubblico servizio, quindi, viene ad assumere, a differenza della dettagliata elencazione riportata nella Legge 103 citata, una sua precisazione solo con riferimenti temporali e di spazio, non identificabile in una categoria assoluta, ma piuttosto in una categoria aperta, soggetta ad ampliarsi (o restringersi) secondo le valutazioni dell’interesse generale che una determinata prestazione riveste per la collettività di riferimento.

La valorizzazione del principio di autonomia organizzativa degli Enti ha poi, negli anni recenti, reso sempre più frequente la scelta di attuare la modalità gestionale dei Servizi Pubblici Locali attraverso la costituzione o la partecipazione al capitale di Società.

Gli interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, a partire dalla Legge 142/90, il cui art. 22 è sostanzialmente confluito nell’art. 113 del Testo Unico D.Lgs. 267/2000, hanno visto diverse formulazioni ed adattamenti della disciplina: l’art. 35 della Legge 448/2001 ha introdotto l’art. 113 bis del TUEL ed ha modificato l’art. 113 affidando la gestione dei servizi di rilevanza economica esclusivamente a società di capitali ed abrogando la possibilità di gestirli in economia; successive modifiche all’art. 113 sono intervenute con l’art. 14 del D.L. 269/2003 e con l’art. 4 della Legge 350/2003, che hanno posto rimedio ad una procedura di infrazione intrapresa dall’UE a proposito della mancanza dell’obbligo di esperire procedure di evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi; infine, allo scopo di dare massimo impulso alla libera concorrenza nel settore dei Servizi Pubblici Locali e soprattutto di garantire uniformità normativa nell’intero mercato, è intervenuto nuovamente il Legislatore con l’art. 23 - bis del D.L. 112/2008.

---

<sup>7</sup> Renato Mele, “Strategie e politiche di marketing nelle imprese di pubblici servizi”, CEDAM Padova, 1993



Lo stesso art. 23 - *bis* ha demandato al potere regolamentare del Governo la definizione di particolari aspetti: a tanto lo stesso Governo ha adempiuto con l'emanazione del D.P.R. 168 del 7 settembre 2010.

Dopo il referendum abrogativo del 12/13 giugno 2011, che, si ricorda, era diretto a sottrarre la sola gestione del servizio idrico alla liberalizzazione ma formalmente riguardava l'abrogazione dell'articolo 23 - *bis* e quindi involgeva tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, il Legislatore ha ritenuto opportuno ripristinare i principi già portati dalla norma abrogata, e, con il D.L. 138/2011, ha nuovamente sancito la disciplina dei Servizi Pubblici Locali, aggiungendo ai settori che già l'art. 23 - *bis* escludeva dalla disciplina stessa anche il servizio idrico.

L'attuale disciplina dei Servizi Pubblici Locali, quindi, deve essere intesa come deducibile dal combinato dell'art. 113 del T.U.E.L. e dell'art. d D.L. 138/2011, nonché dalle altre norme residuali non abrogate.

È bene, prima di inoltrarsi nella disamina della disciplina vigente, ricordare la distinzione di base, che spesso è richiamata dalle diverse disposizioni; dovremo quindi distinguere i servizi pubblici di rilevanza economica, disciplinati dall'art. 113 TUEL, dai servizi privi di rilevanza economica, la cui disciplina era invece contenuta nell'art. 113 bis dello stesso TUEL<sup>8</sup> ed oggi, intervenutane la dichiarazione di incostituzionalità<sup>9</sup>, disciplinati dalle Leggi Regionali e dagli Statuti e Regolamenti degli Enti Locali.

Il concetto stesso di "rilevanza economica", tuttavia, contiene in sé una incertezza che più volte è stata discussa ed affrontata dalla Dottrina.

Se la rilevanza economica può darsi per scontata per alcuni servizi, come quelli della gestione dei trasporti pubblici locali, oltre a quelli dell'energia elettrica, del gas, del ciclo idrico, e delle farmacie che peraltro sono espressamente esclusi dall'applicazione della normativa, è lasciata discrezionalità agli Enti, nello stabilire le finalità per le quali si vuole assumere la gestione di

---

<sup>8</sup> Il Legislatore, con l'art. 35 della L. 448/2001, aveva dato una prima definizione, poi non più adottata, di "servizi di rilevanza industriale" e "servizi privi di rilevanza industriale".

<sup>9</sup> Corte Costituzionale, Sentenza n. 272 del 27 luglio 2004



un servizio, di definire la rilevanza economica del servizio, valutando circostanze e condizioni nelle quali il servizio stesso viene prestato<sup>10</sup>.

Potrebbe sembrare opportuna e semplificatoria la scelta di redigere un elenco – anche se a contenuto indicativo e non limitativo – dei servizi di rilevanza economica, ricorrendo magari a quanto riportato nel D.M. 31.12.1983 che elenca i servizi c.d. a domanda individuale; è tuttavia necessario formulare ampie riserve su elenchi che stabiliscano aprioristicamente il carattere “economico” o “non economico” delle diverse tipologie di servizi pubblici; o, quanto meno, ad essi andrebbe certamente affiancato, oltre al criterio qualitativo di individuazione, anche quello quantitativo.

Non va infatti dimenticato che il principio della “rilevanza economica” trae origine dalla necessità di censire l’impatto del servizio sugli assetti della concorrenza e del mercato<sup>11</sup>, in modo che acquisisce rilevanza economica quel servizio che si innesta in un settore per il quale almeno potenzialmente sussiste una redditività ed un mercato competitivo; e così la quantificazione del servizio in termini di costi e ricavi, nonché di investimenti necessari per il suo espletamento, porterebbe ad escludere dalla rilevanza economica anche servizi che qualitativamente possono esservi ricompresi: si pensi ad esempio ad un servizio di trasporto locale in un piccolo comune che interessi quasi esclusivamente i residenti e che comporti spese limitate; le considerazioni quantitative potrebbero portare, in simile caso, ad escludere la rilevanza economica pur se qualitativamente il trasporto pubblico locale è da farsi rientrare in essa.

Va richiamata al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato 5184/2010 secondo la quale nessuna norma obbliga i Comuni ad affidare all’esterno determinati servizi come illuminazione pubblica, centri assistenziali, case di accoglienza, case di riposo, asili nido, mense scolastiche, scuola bus, biblioteche, impianti sportivi comportanti una spesa minima spesso inferiore a quella che il Comune dovrebbe sostenere per espletare una gara pubblica.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Acquisisce particolare interesse, sulla questione dei servizi a rilevanza economica, la Sentenza n. 325 del 17.11.2010 della Corte Costituzionale, che ha escluso la possibilità di riconoscere il servizio idrico come non economico, dichiarando la incostituzionalità di alcune norme emanate dalla Regione Campania.

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2005, n. 3072, 30 agosto 2006, n. 5072, 27 agosto 2009, n. 5097

<sup>12</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 10 settembre 2010, n. 6529:” Spetta all’Ente locale titolare del servizio la qualificazione della rilevanza economica dello stesso, ed a questo fine occorre far ricorso ad un criterio relativistico che tenga conto della peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio.”



Questa prima distinzione, comunque, considera l'impatto che il servizio pubblico in questione ha sull'assetto della concorrenza, ed il suo carattere di redditività, anche potenziale<sup>13</sup>.

I servizi pubblici di rilevanza economica secondo la attuale, rinnovata disciplina vedono la applicazione del principio generale fissato dall'art. 3 del D.L. 138/2011 secondo il quale *“Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione del presente decreto, adeguano i propri rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono liberi, ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.”*

Questo principio è poi ripreso per i servizi pubblici, al successivo articolo 4.

Dovrà quindi informarsi l'attività di affidamento della gestione dei Servizi Pubblici Locali al principio sopra esposto, per il quale ogni volta in cui non sussistono superiori ragioni di pubblico interesse deve essere consentito il pieno esplicarsi della iniziativa economica privata senza interventi diretti (nella gestione) o indiretti (nella regolazione) della Pubblica Amministrazione.

In ogni caso, l'affidamento dei Servizi Pubblici Locali<sup>14</sup> deve seguire il principio della procedura di evidenza pubblica, aperta ad imprenditori e società di qualunque tipo e di qualunque nazionalità<sup>15</sup>; è fatto salvo il caso di particolari deroghe che possono consentire l'affidamento diretto.

Una ulteriore definizione deve essere data a quei servizi che rivestono la caratteristica specifica di attività rese alla pubblica amministrazione locale, i cosiddetti servizi strumentali: la definizione più corretta di servizi strumentali è reperibile nelle sentenze del Consiglio di Stato<sup>16</sup> ove si indicano quali servizi strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali.

I servizi strumentali, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione e dell'utenza diffusa, mentre i servizi pubblici locali mirano direttamente a soddisfare bisogni o esigenze della collettività.

---

<sup>13</sup> Ad es., *ex multis*, TAR Sardegna, 2 agosto 2005, n. 1729

<sup>14</sup> Art. 4, 8° comma, D.L. 138/2011

<sup>15</sup> Con la importante eccezione che riguarda le imprese estere extra UE, che devono dimostrare che nello Stato di provenienza vi sia uguale possibilità di accesso alla gestione dei servizi per le imprese italiane.

<sup>16</sup> *Ex multis*, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766



La differenza fra servizi strumentali e servizi pubblici locali assume rilevanza particolare proprio perché per le attività rese alla pubblica amministrazione rimane intatta la possibilità di affidamento diretto senza procedure di evidenza pubblica, nei soli limiti stabiliti dal cosiddetto “Decreto Bersani”<sup>17</sup>.

La differenza fra le due categorie di servizi è spesso evidente: quando è presente un’utenza diffusa sul territorio e pagatrice di prezzo, si è in presenza di servizio pubblico locale, mentre quando il beneficio della prestazione è soltanto dell’ente, e l’ente è l’unico pagatore del corrispettivo si configura un’attività strumentale ovvero un’attività resa alla pubblica amministrazione.

Il TAR Lombardia<sup>18</sup> ha ancor meglio definito la distinzione tra le due categorie, affermando che essa va ricercata nel beneficiario diretto del servizio: ricorre l’ipotesi del servizio pubblico se la prestazione resa dall’appaltatore viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, al contrario, servizio strumentale quello le cui prestazioni vengono svolte in favore della stazione appaltante<sup>19</sup>.

Si deve comunque concludere sul punto ricordando che, non esistendo nessun elenco tassativo derivante da norme vigenti (a differenza dell’elenco contenuto nella vecchia Legge 103/1903), agli Enti è rimessa la facoltà di determinare la tipologia ed i livelli delle prestazioni di servizio per i quali assumere la responsabilità e gli oneri economici nei confronti della collettività di riferimento, rispettando il quadro generale fornito dalle diverse disposizioni che abbiamo esaminato.<sup>20</sup>

## **§ 2 – I Servizi Pubblici Locali – l’importanza del comparto**

Il comparto dei servizi pubblici locali, o *public utilities*, è oggi interessato da profonde trasformazioni evolutive, sia nel senso delle modifiche istituzionali che nella direzione della regolazione di mercato: il processo di privatizzazione in corso da oltre un decennio ha

---

<sup>17</sup> D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248: all’art. 13 viene statuito che le società a capitale interamente pubblico o a capitale misto aventi ad oggetto servizi strumentali o funzioni amministrative esternalizzate devono operare esclusivamente con gli enti affidatari, costituenti o partecipanti e non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti né in affidamento diretto né partecipando a procedure di evidenza pubblica. Alle stesse società è fatto divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti.

<sup>18</sup> Sezione di Brescia, 27 dicembre 2007, n. 1373

<sup>19</sup> Uno sforzo di schematizzazione e di catalogazione dei diversi servizi, che può essere utilizzato come buon riferimento, è stato recentemente pubblicato da Azienditalia (Gianpietro Belloni, n. 3/2010, pp.209/210) alla cui lettura può rinviarsi per affrontare i casi di dubbia assegnazione dei servizi all’una o all’altra categoria.

<sup>20</sup> Consiglio di Stato, 23.2.2010, n. 1651



riguardato la forma delle aziende erogatrici di servizi pubblici locali – da aziende municipalizzate a società di capitali – modificandone in maniera sostanziale l'assetto e le regole di funzionamento; la direzione perseguita è quella di accentuare sempre più l'operare delle aziende erogatrici nel senso dell'accordo con le regole di mercato e della competizione libera fra operatori pubblici e operatori privati.

Nella progressiva evoluzione del modello di esercizio delle attività delle *utilities*, è opportuno evidenziare che mentre la trasformazione delle Aziende Speciali in Società di Capitali a totale partecipazione degli Enti Locali ha costituito soltanto un passaggio formale a forme privatistiche, senza tuttavia costituire in alcun modo una privatizzazione sostanziale delle gestioni dei servizi, l'ingresso di capitale privato di controllo nella compagine sociale delle ex aziende speciali ne ha completato il percorso, dando consistenza all'effettiva privatizzazione.

Differente è il caso delle liberalizzazioni che talvolta si sono accompagnate ai processi di privatizzazione: esse infatti consistono nella acclarata presenza di più operatori sul mercato, senza che vi sia la necessità di concessione da parte dell'Ente Locale, o al più in presenza di una semplice autorizzazione<sup>21</sup>.

Il comparto, inoltre, riveste un ruolo di assoluto rilievo rispetto all'economia dell'intero Paese: dati rilevati da Confservizi<sup>22</sup> indicano 1720 aziende associate, con un valore della produzione pari a 40 miliardi di euro – l'1,37% del PIL nazionale –, un valore delle immobilizzazioni pari a 47,2 milioni di Euro ed oltre 170.000 addetti; l'utile operativo evidenziato dalla stesso comparto è pari a 1,56 miliardi di Euro<sup>23</sup>.

Nell'ambito del comparto si osservano due fondamentali modelli strategico – gestionali:

- Le gestioni mono servizio, dirette soprattutto a svolgere servizi di trasporto pubblico locale, condizionate da oneri di servizio pubblico e da tariffe strutturalmente al di sotto dei costi; di igiene urbana, che sia che si trovino in regime di tassa che in regime di tariffa hanno l'obiettivo del pareggio; ed anche diverse società esercenti la distribuzione del gas.

<sup>21</sup> È il caso del servizio di vendita del gas naturale, che è stato separato dal servizio di distribuzione del quale è stata confermata la natura di servizio pubblico locale.

<sup>22</sup> Confederazione dei Servizi Pubblici Locali – ASSTRA, Federambiente, Federutility

<sup>23</sup> Dati relativi all'anno 2006



- Le gestioni multi servizio, di maggiori dimensioni, svolte sia da Società ad intero capitale pubblico che da Società a capitale misto, in alcuni casi quotate in mercati regolamentati, spesso operanti su ambiti territoriali vasti e indirizzate soprattutto nei servizi a rete ed energetici, ove si trovano margini di redditività più elevati.

A seguito del processo evolutivo dei gestori di servizi pubblici, si osservano dal punto di vista della composizione del capitale di esercizio e della redditività i seguenti fenomeni<sup>24</sup>:

- Le *monoutilities* vedono la prevalenza, nella composizione del capitale investito, delle immobilizzazioni materiali
- Le *multiutilities* hanno assoluta predominanza di immobilizzazioni finanziarie, derivanti soprattutto dai processi di aggregazione degli ultimi anni; all'interno delle *multiutilities*, tuttavia, si distinguono diverse e numerose Società titolari di servizi a rete, spesso ad intero capitale pubblico, in cui prevalgono le immobilizzazioni materiali.
- L'utile medio di esercizio delle *multi* è quadruplo rispetto a quello delle *mono*
- L'incidenza del fatturato sul valore della produzione è assolutamente maggiore dei trasferimenti pubblici nelle *multi* rispetto alle *mono*
- Dal punto di vista reddituale, l'aggregato nelle regioni del Sud presenta una perdita di 90 milioni di Euro, quello delle regioni del Centro un utile di 50 milioni di Euro, quello delle regioni del Nord un utile di 1,1 miliardi di Euro.

I dati esposti, oltre ad evidenziare le caratteristiche e l'importanza in termini assoluti del comparto, mettono anche in luce un significativo *gap* del Mezzogiorno d'Italia, ove si scontano problemi organizzativi, come l'elevata frammentazione degli operatori ed il consistente ricorso alle gestioni dirette da parte degli Enti Locali; problemi di collocazione settoriale, quale soprattutto la scarsa partecipazione ai settori a maggiore redditività; problemi infrastrutturali, dovendosi notare la consistenza pari al solo 9% delle immobilizzazioni materiali al Sud, contro il 65% del Nord ed il 26% del Centro.

---

<sup>24</sup> Dati desunti da Confservizi



### § 3 – La disciplina dei Servizi Pubblici Locali nella riforma

La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, all'esito di tutte le modifiche, integrazioni, abrogazioni e innovazioni portate dalle norme succedutesi nel tempo, è stata oggi riordinata dal più volte citato art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138.

Nel corso dell' articolato *iter* ricordato in premessa, diversi interventi autorevoli hanno dato segnalazioni al Governo ed al Parlamento sulla necessità di esplicitare con attenzione la soluzione di questioni assai delicate, come l'indicazione espressa delle norme da abrogare in quanto incompatibili con la riforma, l'individuazione delle procedure di gara, le previsioni di dettaglio per l'affidamento a società a capitale misto, le modalità per l'applicazione del patto interno di stabilità anche alle dette società, il regime delle incompatibilità per mantenere distinte la funzione di regolazione da quella di gestione; è stata segnalata anche la necessità di armonizzare la disciplina generale con quelle settoriali e la disciplina della partecipazione di imprese estere alle procedure di aggiudicazione; infine, le segnalazioni hanno ricordato la necessità di orientare il regolamento non solo alla tutela del mercato e della trasparenza, ma anche alla tutela degli utenti dei servizi.

In particolare, l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture<sup>25</sup>, intervenendo sulla riforma, ha ricordato che risulta diffusa una non conformità degli attuali affidamenti alle normative, unitamente ad un diffusissimo ricorso all'*in house providing*, quasi sempre oltre i limiti consentiti.

L'Autorità, inoltre, mette in rilievo l'incompletezza generale del processo di transizione dei servizi pubblici locali verso assetti di mercato concorrenziali, in larga parte dovuta a profili critici propri dell'architettura del sistema.

Nella convinzione che stabilità e chiarezza delle regole costituiscono in generale, ma soprattutto nel settore dei servizi pubblici che hanno valenza strategica per lo sviluppo industriale dell'intero Paese, elementi irrinunciabili, è necessario nel corso del presente lavoro formulare, oltre al disegno complessivo della riforma, anche alcune osservazioni dirette a contribuire alla definizione di un quadro ordinamentale più lineare che faciliti lo sviluppo della libera competizione nel settore, compensando però in maniera più esaustiva il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei cittadini.

---

<sup>25</sup> Segnalazione ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. e) ed f) del D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, indirizzata al Governo ed al Parlamento il 26 novembre 2008



Perché è del tutto evidente che il grado di attuazione dei processi di riforma e di liberalizzazione dei singoli comparti incide in maniera rilevante sulle *performances* economiche e reddituali delle *local utilities*.

Le aree specifiche di impatto del processo di riforma ci sembra che possano essere individuate :

- Nel *business*
- Nella *governance*
- Nel rapporto fondamentale con la Pubblica Amministrazione

L'influenza della riforma nell'area del *business* si esplicita nello stesso perimetro di applicazione dell'art. 4: sono soggetti alla sua disciplina i servizi pubblici locali di rilevanza economica, con esplicita esclusione dei servizi di distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica, dei servizi di trasporto ferroviario regionale, delle farmacie comunali, del servizio idrico e della gestione e proprietà delle reti.

In estrema sintesi, quindi si può dire che risultano:

- **Servizi inclusi** nella disciplina, fatte salve le eventuali discipline settoriali: rifiuti, trasporti pubblici locali
- **Servizi inclusi** nella disciplina privi di disciplina settoriale: mercati, sosta, trasporto scolastico, lampade votive, ecc.
- **Servizi esclusi espressamente** (vedi sopra) ai quali si applica la specifica disciplina di settore
- **Servizi strumentali** e attività rese alla Pubblica Amministrazione, **esclusi in quanto non definibili servizi pubblici**

Sembra comunque di poter affermare che il Legislatore, nel dettare la nuova disciplina con la decretazione d'urgenza di agosto 2011 abbia voluto imprimere una importante inversione nell'approccio alla disciplina della materia: mentre con l'art. 23 - *bis* ed il successivo regolamento di attuazione ci si proponeva di avere, quale effetto delle disposizioni ivi contenute, una sostanziale liberalizzazione del comparto, con la nuova normativa il concetto



di liberalizzazione viene posto quale base e presupposto necessario dell'intero sistema: l'art. 3 del D.L. 138/2011, già più sopra ricordato ed interamente trascritto, impone l'obbligo di liberalizzazione di tutte le attività economiche legate ai Servizi Pubblici, costituendo ogni altra forma di gestione una eccezione alla generale regola di libertà dell'iniziativa privata<sup>26</sup>.

Non può sottacersi che il proposito di "liberalizzare" le gestioni dei servizi pubblici locali incontrerà nella pratica serie difficoltà dovute all'esistenza dei cosiddetti "monopoli naturali" e quindi la concorrenzialità potrà essere assicurata solo attraverso le gare ad evidenza pubblica.

Nell'ambito dei servizi rientranti nelle regole disciplinari la modalità di affidamento ordinaria è la gara ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato UE e dei principi relativi ai contratti pubblici (concorrenza, pari opportunità per i partecipanti, trasparenza, imparzialità ed economicità, proporzionalità e pubblicità).

È prevista nel comma 8 dell'art. 4 una ulteriore estensione dei principi da applicare alle procedure di evidenza pubblica prescrivendo il rispetto degli *standard* qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge o dagli enti affidanti<sup>27</sup>.

L'affidamento dei Servizi Pubblici Locali mediante gara ad evidenza pubblica, nel caso di attribuzione di diritti di esclusiva, deve seguire quindi la regola della procedura competitiva, aperta a tutte le imprese, e deve osservare i seguenti principi, ulteriormente definiti oltre a quelli di derivazione comunitaria (comma 11 dell'art. 4):

- Deve essere escluso che la disponibilità delle reti essenziali per l'espletamento del servizio che non siano duplicabili a costi sostenibili possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte.
- Si deve assicurare che i requisiti tecnici ed economici richiesti siano proporzionati alle caratteristiche ed al valore del servizio.
- L'affidamento deve avere una durata compatibile con gli investimenti necessari per la gestione, ma non superiore alla durata dell'ammortamento degli investimenti stessi.

---

<sup>26</sup> Sul punto, l'interessante commento di Giuseppe Farneti in *Azienditalia*, 10/2011, pp. 719 – 724, ove si fa cenno agli effetti potenzialmente dirompenti del principio generale di liberalizzazione.

<sup>27</sup> Di grande interesse e di notevole aiuto nella disamina pratica delle procedure da svolgere, Giosuè Nicoletti, in *Azienditalia*, n. 11 /2010, Inserto, pp. IX – XVI, pubblicato all'epoca della promulgazione del D.P.R. 168/2010.



- Si possono prevedere limiti alle aggregazioni tra soggetti partecipanti alla gara qualora questi siano tali da produrre effetti discorsivi sulla concorrenza.
- Si deve prevedere che la valutazione delle offerte sia affidata a commissioni composte da soggetti dotati di specifica competenza.
- Devono essere indicati i criteri per l'individuazione dei beni utilizzati per la gestione del servizio e per la definizione dell'importo spettante al gestore per la cessione dei beni e degli investimenti alla scadenza dell'affidamento.
- Si deve prevedere l'adozione di carte dei servizi per garantire trasparenza e qualità dei servizi offerti alla comunità.

In deroga alla modalità di affidamento naturale mediante gara ad evidenza pubblica<sup>28</sup> è prevista la possibilità di istituire una forma di partenariato pubblico – privato, ma in tale caso la procedura di individuazione del socio privato, che deve detenere almeno il 40% delle quote, deve essere svolta secondo le stesse modalità di evidenza pubblica prescritte per l'affidamento del servizio; l'ulteriore cautela normativa prescrive però che in tale caso:

- I criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e corrispettivo del servizio prevalgano su quelli riferiti al prezzo delle quote societarie
- Il socio privato svolga i compiti operativi nel servizio

---

<sup>28</sup> Di particolare interesse, però, è l'intervento dottrinario riportato nel *draft* "ADEGUAMENTO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI AL REFERENDUM POPOLARE E ALLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA. (BREVI COMMENTI ALL'ART. 4 DEL D.L. 13 AGOSTO 2011, N. 138 CONVERTITO IN LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148), di Giuseppe Caia, Stefano Colombari e Daniela Masetti, nel quale viene richiamata la prevalenza del principio di liberalizzazione su quello delle procedure di evidenza pubblica:

il comma 1 dell'art.4, infatti, recita: "*Gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito "servizi pubblici locali", liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.*" Pertanto, secondo l'autorevole intervento, la stessa e più limitata concorrenza per il mercato (indizione di gare per la concessione e l'affidamento di servizio pubblico) viene vista dal legislatore come ipotesi da superare.



- Siano previsti nel bando di gara i criteri e le modalità che regolano la cessazione della gestione e la liquidazione del socio privato

Sempre ai fini dell'area relativa al *business* ci sembra importante indicare la restrizione operativa prevista dalla normativa, che impedisce a tutti i soggetti già affidatari diretti di acquisire su tutto il territorio nazionale gestioni ulteriori fatta eccezione per la gara indetta per riaffidare il servizio già gestito.

Sul punto sono stati sollevati dubbi per ora soltanto generali di incompatibilità con le norme costituzionali a tutela dell'iniziativa privata e dell'uguaglianza, sulla cui fondatezza potremo osservare eventuali sviluppi futuri.

È ancora da rammentare che, sempre per evitare effetti restrittivi della concorrenza, qualora la procedura ad evidenza pubblica preveda l'affidamento simultaneo di più servizi, l'ente affidante ne dovrà dimostrare il vantaggio economico, mentre comunque, in qualunque tipo di gara per l'affidamento di servizi è possibile, come già sopra si è ricordato, prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione fra soggetti che singolarmente posseggano i requisiti di partecipazione.

In ogni caso, e sempre nella prospettiva di dare assoluta priorità al criterio di trasparenza e di parità delle opportunità per l'intero mercato, gli affidamenti di servizi pubblici locali svolti secondo il criterio "eccezionale" di affidamento diretto "*in house*" non possono avere un valore superiore a 900.000 euro<sup>29</sup>.

Questo tipo di affidamento non è più soggetto alla richiesta obbligatoria di parere, tuttavia non vincolante, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato che era prevista dall'abrogato art. 23 - *bis*.

Resta però aperto il dubbio del profilo al quale si deve riferire la soglia di valore economico oltre la quale al modello *in house providing* non si può ricorrere.

Nel caso di una società *in house providing* pluriservizi la soglia sembra che si riferisca ad ogni singolo servizio pubblico da gestire e non al valore complessivo dei servizi gestiti.

---

<sup>29</sup> La soglia che era prevista nell'abrogato art. 23 - *bis* era di soli 200.000 euro, ma solo per la necessità di comunicazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; se l'incremento della soglia sembra favorire il caso del ricorso all'*in house providing*, è da segnalare che, il valore è comunque assai basso, e che si tratta di una limitazione del tutto assente nel diritto comunitario. Ed oltretutto è da ricordare che con il *referendum* popolare del 12-13 giugno 2011, si era manifestata una volontà degli elettori nel senso della possibilità per gli enti locali di poter ricorrere alle gestioni *in house providing* senza eccessive limitazioni.



Ed inoltre, nel caso di società pluricomunale, la soglia sembra che si riferisca al valore economico del servizio in ogni singolo Comune servito e non all'intero ambito territoriale servito dalla società *in house*.

Ma sarebbe opportuno un esplicito chiarimento normativo.

Le società "*in house*" vengono nuovamente assoggettate – secondo modalità che deriveranno da un Regolamento da emanarsi – alla disciplina del Patto Interno di Stabilità; su analoga previsione normativa, contenuta nell'abrogato art. 23 – *bis* era però intervenuta la Corte Costituzionale con la Sentenza n. 325 del 17 novembre 2010, con la quale, confermando la legittimità costituzionale dell'impianto normativo dello stesso art. 23 - *bis*, era stata dichiarata la incostituzionalità della sola parte che interessava proprio l'assoggettamento al Patto.

Esse sono tenute per l'acquisto di beni e servizi all'applicazione di quanto previsto per gli Enti Pubblici, secondo il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163; più complessa ed articolata è la questione che riguarda i vincoli di operatività per le società in materia di personale e di conferimento di incarichi di collaborazione, studi e consulenza, in considerazione della serie di norme che sono intervenute, anche recentemente; seguendo il principio di base per il quale le regole della Pubblica Amministrazione devono essere riferite anche alle società pubbliche, le norme contenute nell'art. 18 del D.L. 112/2008, nell'art. 19 del D.L. 78/2009 e nell'art. 7 del D.P.R. 168/2010 portano a ricostruire, in sintesi, i seguenti vincoli:

- Le società a partecipazione pubblica che svolgono gestione di servizi pubblici locali, per il reclutamento del personale ed il conferimento degli incarichi devono uniformarsi ai principi contenuti nell'art. 35, comma 3 del D. Lgs. 165/2001<sup>30</sup>.
- Le società a partecipazione pubblica totale o di controllo che svolgono attività diverse dai servizi pubblici locali per il reclutamento del personale ed il conferimento degli incarichi devono rispettare i principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità.

---

<sup>30</sup> I principi contenuti nell'art. 35 comma 3 del D. Lgs. 165/2001 sono i seguenti:

- Pubblicità della selezione nel rispetto della trasparenza ed economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- Accertamento delle professionalità migliori attraverso l'adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti;
- Rispetto delle pari opportunità;
- Prove selettive decentrate;
- Commissioni formate da esperti di provata competenza nelle materie di concorsi, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni e organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.



- Le società quotate nei mercati regolamentati, qualunque sia l'attività svolta, non sono soggette ad alcun vincolo.
- Le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti di servizi pubblici locali senza gara, o che svolgano attività e funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, o che siano strumentali alla Pubblica Amministrazione sono soggette a tutte le limitazioni ed a tutti i divieti previsti per l'Amministrazione controllante.
- Le società non quotate in mercati regolamentati che sono inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione devono adeguare le loro politiche di assunzione a quanto previsto nell'art. 9 del D.L. 78/2010<sup>31</sup>.

Vengono introdotte dai commi da 18 a 27 dell'art. 4 una stringente serie di norme dirette a garantire l'imparzialità e l'assenza di conflitti di interesse nell'assegnazione, nella vigilanza e nella gestione dei servizi pubblici locali.

- In caso di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società *in house* e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso sono sottoposti, secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, alla vigilanza dell'organo di revisione dell'Ente.
- Gli amministratori, i dirigenti e i responsabili degli uffici o dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti. Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali. Alle società quotate nei mercati regolamentati si applica la disciplina definita dagli organismi di controllo competenti.

---

<sup>31</sup> È il caso di rappresentare che non risulta ai redattori del presente lavoro che vi siano, ad oggi, Società rientranti in quest'ultima tipologia inserite nel conto consolidato della P.A.



- Il divieto opera anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado dei soggetti sopra indicati, nonché nei confronti di coloro che prestano, o hanno prestato nel triennio precedente, a qualsiasi titolo attività di consulenza o collaborazione in favore degli enti locali o dei soggetti che hanno affidato la gestione del servizio pubblico locale.
- Non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'articolo 77 T.U.E.L. negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.
- I componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali non devono aver svolto né svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio di cui si tratta.
- Coloro che hanno rivestito, nel biennio precedente, la carica di amministratore locale non possono essere nominati componenti della commissione di gara relativamente a servizi pubblici locali da affidare da parte del medesimo ente locale.
- Sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di componenti di commissioni di gara, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.
- Si applicano ai componenti delle commissioni di gara le cause di astensione previste dall'articolo 51 del codice di procedura civile.
- Nell'ipotesi in cui alla gara concorre una società partecipata dall'ente locale che la indice, i componenti della commissione di gara non possono essere né dipendenti né amministratori dell'ente locale stesso.
- Le incompatibilità e i divieti di cui sopra si applicano alle nomine e agli incarichi da conferire successivamente alla data di entrata in vigore del decreto 138/2011.



È infine il caso di ricordare, alla luce del combinato di tutte le norme vigenti, quali siano le scadenze definitive per i periodi transitori degli affidamenti:

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78<sup>32</sup>, il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dal presente decreto è il seguente:

a) gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore alla somma di 900.000 euro, nonché gli affidamenti diretti che non rientrano nei casi di cui alle successive lettere da b) a d) cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del **31 marzo 2012**;

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del **30 giugno 2012**;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti

---

<sup>32</sup>Convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e modificato dall'articolo 1, comma 117, della legge 13 dicembre 2010, n. 220. In conseguenza dell'espresso richiamo alla norma contenuta nel D.L. 78/2010, si deve ritenere che i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possano costituire alcuna nuova società, salvo il caso di associazione fra comuni che superi con la popolazione complessiva tale limite numerico. Le società già costituite potranno però rimanere purché la società operi in utile, secondo quanto specificamente indicato dalla norma.

La regola secondo la quale i Comuni con popolazione compresi tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società, si deve ritenere applicabile nel solo caso di partecipazione monocomunale che sia altresì di nuova costituzione, perché per quelle esistenti che rispondono ai requisiti di gestione in utile si deve ritenere applicabile la stessa deroga propria dei Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. I Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti e le Province sono sottoposti alle regole di cui all'art. 3, comma 27° e seguenti della legge 14 dicembre 2007, n. 244, di numerose modifiche ed integrazioni: la norma prescrive che, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, non possono essere costituite società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né essere assunte o mantenute partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25°, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.



operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla **scadenza prevista nel contratto di servizio**;

d) gli affidamenti diretti concessi alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; qualora queste condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del **30 giugno 2013** o del **31 dicembre 2015**.

Gli impatti della riforma sulla *governance* e sui rapporti con la Pubblica Amministrazione sono anch'essi notevoli, e meritano di essere trattati.

Quanto alla *governance*, il legislatore si è preoccupato di riarticolare il ruolo del pubblico, superando tutti i conflitti di ruoli e di interessi : all'ente affidante è demandato un ruolo concentrato sulle attività di regolazione del servizio, lasciando che sia il mercato a dispiegarsi ponendo al centro l'esigenza dei cittadini utenti di avere servizi fondamentali di qualità adeguata, a prezzi accessibili, con la possibilità di sostituire il fornitore se esso si dimostra inadempiente o insoddisfacente.

In ciò si inserisce la cautela apposta nell'assegnazione di diritti di esclusiva all'affidatario del servizio: è consentito il privilegio della concessione esclusiva soltanto nei casi in cui una opportuna e documentata analisi di mercato dimostri che la libera iniziativa non è idonea alla situazione specifica del servizio in questione.

Una ulteriore garanzia è formulata in caso di affido del servizio a società "*in house*" o a società mista partecipata dall'ente; in tale occorrenza , la verifica del rispetto del contratto di servizio ed ogni eventuale modifica ed aggiornamento dello stesso devono essere sottoposti alla vigilanza dell'Organo di Revisione dell'ente, quale custode dei principi di correttezza amministrativa, contabile e contrattuale.



Giusta e lungimirante appare, sempre in materia di *governance* in senso lato, la definizione delle regole della cessione dei beni strumentali relativi al servizio in caso di subentro di un nuovo gestore, con esplicita indicazione del costo relativo nel bando di gara o nella lettera di invito alla procedura di evidenza pubblica: la disposizione è diretta ad evitare la duplicazione di investimenti non socialmente sostenibili e ad evitare la permanenza in capo al gestore cessato di beni costituiti al solo scopo di espletare il servizio.

Quanto al rapporto con la Pubblica Amministrazione, di fondamentale importanza appare, dall'assetto generale della riforma, il ruolo assegnato al Contratto di Servizio: esso diventa fulcro e volano della relazione fra l'ente ed il gestore; deve stabilire la corretta allocazione dei rischi fra ente affidante ed impresa affidataria, intesi questi ultimi come rischi industriali, commerciali e di *management*; deve definire la durata, secondo l'assioma logico che prevede che a contratti di breve durata corrispondono una buona contendibilità ed un efficace controllo da parte della P.A., relativi all'efficienza ed al trasferimento dei benefici al consumatore, mentre a contratti di lunga durata corrispondono incentivi all'investimento delle imprese e spazi relativi al recupero di efficienze e redditività per queste ultime.

È del tutto verosimile che i contratti di servizio scontino, in fase di definizione, una certa incompletezza, risultando impossibile contrattualizzare *ex ante* tutte le condizioni e le future incerte contingenze; tuttavia, ogni eventuale rinegoziazione, oltre al pericolo di invalidare la procedura di evidenza pubblica a base dell'aggiudicazione, corre il rischio di vanificare i vantaggi di efficienza scaturiti dalla gara.

Né va taciuto che il *contratto* di servizio, nella maggior parte dei casi è strumento che non prevede una negoziazione fra le parti ed il raggiungimento di una comune volontà: manca del tutto la trattativa fra i soggetti che intendono definire i patti e gli accordi che porteranno alla conclusione di quel negozio giuridico bilaterale o plurilaterale destinato a produrre effetti giuridici che comunemente caratterizza il contratto.

Il contratto di servizio, nella sua più pura accezione, si può definire il contratto con il quale un Ente Pubblico affida ad un soggetto erogatore o gestore lo svolgimento di un servizio pubblico, contestualmente trasferendogli pubbliche funzioni.



Sussistendo l'obbligo<sup>33</sup> per la Pubblica Amministrazione appaltante di allegare il contratto servizio al bando o al disciplinare di gara, è del tutto evidente che la regolazione dei rapporti tra Ente e soggetto erogatore del servizio – il contratto di servizio – altro non è, allora, che una presa d'atto da parte del soggetto aggiudicatario dei contenuti, dei livelli qualitativi e quantitativi, e delle modalità di svolgimento già scelte dall'Ente stesso e non negoziabili.

Contratti di servizio incompleti implicano la forte necessità di monitoraggio da parte dell'ente affidante; è difficile valutare *ex ante* il livello di qualità effettivo e quello percepito dagli utenti, il livello funzionale dell'*enforcement* del contratto, la sua credibilità e la sua effettiva aderenza agli interessi che ci si propone di appagare.

Ma occorrerà definire senz'altro in fase di stipula gli *standard* di qualità all'esito di una opportuna azione di confronto sul mercato locale ed di un corretto *benchmarking*.

E dovranno comunque essere definite nel contratto le sanzioni applicabili in caso di violazioni contrattuali, estendendo il contenuto della violazione non solo agli obblighi giuridici e regolamentari, ma anche a quelli di qualità e di risultati.

Un ultimo argomento, assai rilevante per importanza ma ad oggi ancora poco trattato da Dottrina e Giurisprudenza, è quello che riguarda la risoluzione del rapporto di affidamento fra l'Ente e la Società affidataria.

Detta risoluzione può avvenire per motivi legati all'inadempimento dell'affidatario, ovvero alla volontà dello stesso o dell'Ente. Ma deve anche tenersi in debito conto il caso, possibile e già nella prassi più volte osservato, della insolvenza della Società affidataria ovvero del socio privato gestore del servizio.

Quanto ai casi di risoluzione, che devono essere senz'altro trattati e previsti opportunamente nel contratto di servizio, va esaminata la questione della competenza giurisdizionale a decidere sulle controversie insorgenti.

La giurisdizione, prima dell'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 204 del 2004, era assegnata al giudice amministrativo per l'intera fase di svolgimento del rapporto contrattuale di servizio pubblico oggetto di affidamento<sup>34</sup>; erano così rimesse, nel settore dei servizi pubblici, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie,

<sup>33</sup> Art. 35, Legge 28.12.2001, n. 448 e succ. mod.

<sup>34</sup> Art. 33, comma 2 D. Lgs. N. 80/1998



comprese quelle riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale.

La Consulta, con la citata sentenza n. 204, ha invece voluto ripristinare la tradizionale dicotomia fra interesse legittimo e diritto soggettivo: restano quindi di competenza del giudice amministrativo le sole controversie che riguardano atti autoritativi della pubblica amministrazione, quali gli atti relativi alla scelta, alla individuazione dell'affidatario o alla sua eventuale revoca per motivi di interesse pubblico, che configurano posizioni giuridiche di interesse legittimo. Sono devolute alla competenza del giudice ordinario tutte le controversie che abbiano ad oggetto l'interpretazione del contratto, l'inadempimento delle obbligazioni da esso derivanti e comunque la fase di esecuzione del contratto, in quanto esse attengono a diritti soggettivi.

Anche la figura della risoluzione del rapporto contrattuale, dunque, se svolta esercitando non già potere autoritativo ma strumenti negoziali quali i diritti potestativi che derivano dall'applicazione dello strumento che regola i rapporti fra le parti, sono da ritenersi senza dubbio di competenza del giudice ordinario.

Altra questione, non ancora sufficientemente approfondita dalla normativa, riguarda il regime delle responsabilità e delle penali negli strumenti contrattuali fra Ente e Società affidataria; la presenza di penali a carico di Società *in house*, infatti, appare del tutto fuori luogo (l'Ente in caso di inadempimento penalizzerebbe se stesso nella diversa veste di socio totalitario !) se non accompagnata da un adeguato regime di penali e di strumenti di responsabilizzazione a carico degli amministratori della Società stessa.

Se appare di semplice soluzione, infine, la questione che riguarda l'insolvenza della Società affidataria<sup>35</sup>, intuitivamente motivo di risoluzione dell'affidamento, assai complessa, invece, appare la situazione nella quale può trovarsi l'Ente che veda la dichiarazione di fallimento del socio privato viepiù rilevante qualora questi sia il gestore del servizio.

Come del tutto ovvio, nessuna norma di diritto comune prevede l'automatico scioglimento del rapporto sociale a causa della dichiarazione di fallimento del socio; è però altrettanto ovvio l'impedimento sia giuridico che gestionale ed operativo che tale evento può provocare sia

---

<sup>35</sup> Ma comunque meritevole di adeguato approfondimento e riflessione è la posizione dell'Ente quale socio della società insolvente, relativamente al regime delle responsabilità patrimoniali di quest'ultimo



sotto l'aspetto gestionale che sotto l'aspetto della corretta erogazione del servizio oggetto di affidamento.

In mancanza di specifica normativa, sembra necessario prevedere idonea pattuizione statutaria che preveda in caso del fallimento del socio l'esclusione dal rapporto sociale e regolamenti con precisione la liquidazione della quota in favore degli organi che svolgono le attività concorsuali.

#### **§ 4 - Conclusioni**

In conclusione del presente contributo, si vuole sottolineare che la crescente valorizzazione dell'autonomia imprenditoriale dei gestori delle *public utilities* ha indirizzato il Legislatore – pressato anche dalle direttive dell'Unione Europea - a distinguere con nettezza la separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo tipiche della Pubblica Amministrazione e quelle gestionali ed operative che fanno capo all'imprenditoria; nel mondo anglosassone è concettualmente noto il principio per il quale l'offerta di servizi pubblici deve coniugare correttamente "*public aims and private objectives*", assicurando ed incentivando il confronto costruttivo fra tutti gli *stakeholders* interessati: i servizi pubblici locali sono strettamente connessi con i bisogni dei cittadini, ma anche con quelli delle imprese, in quanto *input* di importanza rilevante in molti settori industriali; essi esercitano un ruolo primario ai fini dell'uso razionale delle risorse naturali ed ambientali, rilevando per l'interesse non solo degli utenti diretti ma anche delle associazioni, delle istituzioni e di tutti i membri di una collettività.

L'ente locale si trasforma sempre più da azienda di servizi – si pensi a quanto ricordato a proposito della Legge 103/1903 – in "azienda di gestione di relazioni interistituzionali"<sup>36</sup>.

L'azione della Pubblica Amministrazione, quindi, si deve qualificare per l'ausilio di strumenti complessi che garantiscano l'esercizio di un forte potere di indirizzo e controllo e lo svolgimento di modalità gestionali che non pregiudichino il rapporto con gli utenti e la comunità, valorizzando il patrimonio di esperienze e di mezzi di cui dispone.

Il settore dei Servizi Pubblici Locali è diventato una delle variabili critiche dello sviluppo dei territori, un vero e proprio *driver* di acquisizione di un corretto livello di competitività dei sistemi locali e dell'intero sistema nazionale.

---

<sup>36</sup> Andrea Garlatti, Professore Ordinario di Economia delle Amministrazioni Pubbliche, in "Atti del Convegno Strumenti di governo e comunicazione negli Enti Locali", Jesolo, 7 maggio 2004



In ciò risiedono tutte le ragioni di una regolazione economica indipendente che tenga conto ed abbia adeguato confronto nell'ambito della funzione pubblicistica dell'Ente con la comunità locale e nazionale, con gli *stakeholders* tutti e con il mercato.

Si discute sulla opportunità di istituire una nuova Autorità Generale di regolazione nazionale: la necessità di definire le regole al fine di condizionare il mercato al soddisfacimento di interessi collettivi che non verrebbero forse raggiunti spontaneamente per la presenza di imperfezioni ed asimmetrie fra gli obiettivi reddituali delle imprese e gli obiettivi di efficacia che costituiscono la *mission* principale degli enti, *“giustifica la scelta di affidare in un contesto di razionalità procedurale, ad organi di natura tecnocratica e dotati di autonomia decisionale il compito di interpretare fenomeni caratterizzati da intrinseca complessità e rilevanza, nell'ambito degli indirizzi definiti dal potere politico a livello nazionale e comunitario. Come avvenuto per i settori maggiormente regolamentati e, quindi, comune anche agli altri servizi pubblici è l'opportunità che un soggetto terzo gestisca la separazione fra responsabilità politica e tecnica, individui le caratteristiche generali del processo di negoziazione fra titolare delle funzioni di indirizzo politico e proprietario – gestore, affronti problemi politicamente e socialmente rilevanti come le modalità di determinazione delle tariffe dei servizi, l'universalità, la sostenibilità e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il monitoraggio e l'assetto dei rapporti tra concedente e gestore.”*<sup>37</sup>

Questo tipo di indirizzo verso un ulteriore strumento tecnocratico che assuma il ruolo di regolazione generale del settore sembra forse un ulteriore ed eccessivo passo verso la creazione di (sovra)strutture che si interpongono fra la Pubblica Amministrazione ed il mercato, con funzioni alla fine para – regolamentari e supplementari rispetto a quelle della P.A. stessa.

Bisogna comunque e prima di tutto tenere conto che le varie direttrici sui cui si snoda la tendenza attuale della teoria della Pubblica Amministrazione in materia di pubblici servizi sono certamente definibili nei sensi dell'efficienza e della riduzione della spesa attraverso la stretta relazione fra l'Ente, il soggetto gestore e la Magistratura contabile, ma anche e, dal punto di vista della comunità di riferimento, principalmente, nel senso del controllo e della pubblicità su uno spettro di dati, informazioni ed attività sempre più ampio ed in una certa

---

<sup>37</sup> Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in “Segnalazione al Parlamento ed al Governo, 3 giugno 2010”



misura assorbente; le politiche di gestione dei servizi, oltre agli obblighi di trasparenza per il mercato, devono vedere un assoggettamento al controllo effettivo ed attivo dei fruitori del servizio.

La materia dei servizi pubblici locali si trova, all'esito della riforma, di fronte alla doppia strada dell'obbligo di trasparenza sull'economicità della gestione, consolidatasi la convinzione corretta che ogni volta che le risorse utilizzate da qualunque soggetto abbiano origine erariale il loro uso deve essere giudicato secondo le regole proprie della Pubblica Amministrazione e rientra nella giurisdizione della Magistratura Contabile e del necessario assoggettamento alla tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi e della comunità di riferimento.

In ciò sembra definita la sfida di adattamento degli Enti Locali a questa nuova realtà, nella quale è attesa la capacità di sviluppare e la capacità di gestire correttamente la funzione regolatrice di interessi e di confronto fra comunità, singoli utenti, istituzioni; ritornando al principio fondamentale del decentramento amministrativo, che prevede che le funzioni siano svolte dagli enti che sul territorio sono più vicini alle questioni, alle problematiche ed ai bisogni delle comunità locali.

Quanto alla più estesa questione legata alle società partecipate in genere, gli Enti Locali si trovano oggi ad una importante svolta che li avvicina alla conclusione del percorso che li ha portati all'uso dello strumento societario; dopo aver considerato l'utilizzo delle Società per la gestione dei Servizi Pubblici – avendone apprezzato la particolare funzionalità diretta a favorire i processi di privatizzazione – hanno utilizzato le Società anche per la gestione esternalizzata di servizi ed attività proprie, al fine di raggiungere maggiore efficienza; ma la realtà della finanza pubblica e la contrazione delle risorse disponibili devono orientarli sempre più all'utilizzo dello strumento per creare utilità a favore dell'Ente: le Società di capitali sembrano dirette a diventare, soprattutto nelle realtà più avanzate del nostro Paese, mezzi da utilizzare per l'intervento in settori strategici, ovvero addirittura lo strumento per creare reddito da utilizzare per le finalità dell'Ente stesso<sup>38</sup>, ma ciò suscita certamente parecchia perplessità.

---

<sup>38</sup> Sull'argomento, di grande interesse gli atti del recente convegno “*Nuove soluzioni in tema di rapporti tra Enti Locali e Società Partecipate: aspetti economici, patrimoniali e finanziari. La valorizzazione e lo sviluppo del Territorio*”, a cura della Provincia e del Comune di Bologna e della Associazione Politeia Consulting; nelle relazioni della dott.ssa M.B. Chiusoli, Assessore al Bilancio della Provincia di Bologna, del dott. M. Piantedosi, sub commissario al Comune di Bologna, e del dott. Luciano Salsi, Presidente di Politeia Consulting, è perfettamente intuito e delineato lo scenario di



Non si vuole, con ciò, forzare la tesi prevalente sia nel nostro Paese che nell'Unione Europea che evidenzia il principio della sussidiarietà orizzontale; principio prevalente nella teoria dell'intervento della Pubblica Amministrazione nel mondo economico, che è diretto ad affermare la necessità che gli enti pubblici focalizzino la propria attenzione e le proprie risorse sulle finalità istituzionali proprie.

Si vuole piuttosto mettere in evidenza come, attraverso l'analisi dei fabbisogni delle comunità locali di riferimento, la definizione degli obiettivi di servizio da perseguire, la pianificazione degli investimenti da realizzare, gli Enti devono pervenire alla scelta dello strumento di gestione più idoneo ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di servizio, realizzati i quali deve essere anche massimizzato il risultato economico.

Nel tempo, nel decennio scorso, abbiamo visto la progressiva costituzione di società a partecipazione totalitaria, maggioritaria ed anche minoritaria di enti pubblici, i quali hanno affidato alle stesse lo svolgimento di attività di interesse delle proprie comunità.

La diffusione di tale fenomeno, e la difficoltà di adeguare lo strumento di matrice privatistica alla gestione di specifico interesse pubblico hanno dato origine a tutte le norme limitative che il legislatore ha emanato in questi anni allo scopo di arginare le manifestazioni elusive della libera concorrenza da un lato e degli obblighi di trasparenza e di buon andamento tipici del mondo pubblico dall'altro.

Molti studi sembrano oggi trarre la conclusione che mutuare il riferimento a obiettivi di interesse pubblico attraverso un mezzo che per caratteristiche e natura ha derivazioni privatistiche rivolte alla remunerazione del capitale investito non ha prodotto e non può produrre i risultati attesi.

È però evidente che gli Enti Locali, in attesa di una definitiva razionalizzazione e definizione sistematica dell'impianto normativo e concettuale del comparto, devono correttamente improntare la propria pianificazione strategica, fornendo il corretto indirizzo e indicando gli obiettivi da raggiungere: e per far ciò certamente dovranno, con forte consapevolezza:

- Conoscere l'attività delle Società partecipate, i dati gestionali e quelli economici e finanziari;

---

riferimento di questa nuova *mission* degli organismi partecipati. Dagli atti sono desumibili anche degli ottimi esempi di *best practices* di Società utilizzate per l'intervento in settori ad alto contenuto sociale che nel contempo producono utilità economica e sociale per l'Ente.



- Disporre, per le proprie controllate, di strumenti di direzione e controllo adeguati anche a garantire la costante osservanza a tutte le disposizioni di legge;
- Esercitare nelle controllate attività di indirizzo della gestione, con una forte incidenza sui risultati economici e finanziari, attraverso sistemi di controllo preventivo, concomitante e successivo sulle Partecipate.

La rilettura che gli Enti dovranno eseguire sulle funzioni delle proprie Partecipate, dovrà coniugare correttamente i contenuti di valenza politica, strategica, sociale ed economica per i quali le partecipazioni devono essere mantenute.

E nella direzione strategica di valorizzare il più possibile il Patrimonio dell'Ente, del quale come è ovvio fanno parte le partecipazioni detenute, si dovrà necessariamente invertire il rapporto spesso riscontrato nella realtà: non più l'Ente socio che deve fornire disponibilità alle partecipate, ma saranno queste ultime che dovranno indirizzarsi sempre più a liberare risorse a favore dell'Ente.

Un percorso virtuoso che permetta di innescare la corretta dinamica dei rapporti fra Ente e Partecipate dovrà, necessariamente seguire alcuni punti essenziali:

- 1) La verifica della composizione del Patrimonio Netto delle Partecipate
- 2) La verifica degli *assets* immobiliari esistenti all'interno dell'attivo patrimoniale
- 3) La verifica sull'adozione di un piano industriale e finanziario di breve – medio periodo per l'attività delle Partecipate
- 4) La previsione di un' attività almeno annuale di conferma e revisione del piano industriale e finanziario
- 5) L'analisi dei fabbisogni finanziari delle Partecipate
- 6) L'analisi dello Statuto delle Partecipate, al fine di definirne gli aspetti legati al corretto grado di controllo da parte dell'Ente
- 7) L'analisi congiunta dei fabbisogni finanziari rilevati nelle Partecipate e dei coincidenti fabbisogni dell'Ente socio.



Seguendo così un ragionevole e consapevole tragitto di strategia gestionale l'Ente potrà indirizzarsi correttamente, previa la necessaria conoscenza delle questioni di matrice finanziaria, patrimoniale e reddituale delle Partecipate, agli obiettivi di consolidamento del patrimonio, di ricerca della redditività e di conferma dell'utilità sociale dell'investimento nelle Partecipate stesse.

In presenza di più partecipazioni, poi, si renderà necessaria e urgente l'attuazione di tutte le procedure necessarie per addivenire al consolidamento dei conti, e alla auspicabile concentrazione delle partecipate in una Holding<sup>39</sup>, al fine di pervenire alla gestione coordinata ed integrata delle azioni di indirizzo e di controllo intraprese.

Attraverso queste operazioni di verifica costante, l'Ente sarà effettivamente in grado di gestire con consapevolezza le proprie partecipazioni, operando scelte indirizzate ad opportune scelte strategiche anche di dismissione.

È infatti da tenere sempre in prima linea la finalità di integrazione alle attività dell'Ente ed il fine sociale che le partecipate devono svolgere; mirando a conservare, proteggere e integrare quelle che conservano e confermano validità sociale e di servizio e a dismettere o liquidare quelle che esorbitano dai fini propri dell'Ente.

Quanto alle partecipazioni nelle Società che svolgono attività *in house providing*, l'Ente, attraverso il percorso di verifica e di virtuosa strategia gestionale sopra delineato, dovrà confermare in esse la propria presenza attiva e propositiva, svolgendo con correttezza la propria funzione di controllo analogo ed indirizzo ed individuando gli strumenti giuridici ma soprattutto quelli gestionali che sappiano valorizzare al massimo il complesso degli scopi già sopra elencati: scopi politici, strategici, sociali ed economici.

---

<sup>39</sup> Si confronti il documento di studio congiunto delle Commissioni "Governance delle partecipate e Servizi pubblici" del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, approvato l'8 aprile 2011 dal CNDCEC, reperibile su [www.commercialisti.it](http://www.commercialisti.it).