

LE SPA MISTE DEL COMUNE ED I POTERI DELL'ENTE

Umberto Fantigrossi

Indice

Premessa

Parte prima: il quadro di riferimento normativo e della giurisprudenza.

1. Il quadro di riferimento normativo: a) le nuove disposizioni del T.U. del 2000.
2. Il quadro di riferimento normativo : b) la disciplina delle società partecipate dallo Stato e dagli enti pubblici derivanti da processi di privatizzazione.
3. Il quadro di riferimento normativo: c) le norme del codice civile.
4. La giurisprudenza

Parte seconda : le esperienze di controllo delle partecipate in alcuni grandi comuni italiani

1. Introduzione
2. Il caso di Torino
 - 2.1. Unità organizzativa; 2.2 Partecipate; 2.3 Le informazioni trattate nei *report*; 2.4 Periodicità nel sistema di *reporting* delle informazioni; 2.5 Revisione del budget; 2.6 Valutazione del posizionamento strategico delle imprese; 2.7 Scelta degli amministratori
3. Il caso di Bologna
 - 3.1 Unità organizzativa; 3.2 Partecipate; 3.3 Tipologia di informazioni; 3.4 Periodicità del sistema; 3.5 I destinatari delle informazioni; 3.6 Revisione del budget; 3.7 Valutazione del posizionamento strategico delle imprese
4. Il caso di Genova
 - 4.1 Unità organizzativa; 4.2 Partecipate; 4.3 Tipologia di informazioni; 4.4 Periodicità del sistema ; 4.5 I destinatari delle informazioni; 4.6 Revisione del budget; 4.7 Valutazione del posizionamento strategico delle imprese; 4.8 Scelta degli amministratori
- 5 Il caso di Roma
 - 5.1 Unità organizzativa; 5.2 Partecipate; 5.3 Tipologia di informazioni; 5.4 Periodicità del sistema ; 5.5 I destinatari delle informazioni; 5.6 Revisione del budget e valutazione del posizionamento strategico; 5.7. Scelta degli amministratori

Parte terza: statuti e contratti di servizio delle società partecipate e delle aziende del comune di Milano

1. Premessa per una breve ricognizione dei contratti di servizio e degli statuti delle società partecipate dal comune di Milano
 2. Cenni sui contenuti degli statuti delle società partecipate e delle Aziende speciali e dei contratti di servizio con le stesse in essere.
 - 2.1. Amsa; 2.2. Aem spa; 2.3. Atm spa; 2.4. Metropolitana Milanese spa; 2.5. So.ge.mi spa; 2.6. Milano Ristorazione spa; 2.7. Società agenzia mobilità e ambiente srl; 2.8. Milano sport spa; 2.9. Azienda farmacie milanesi spa; 2.10. Sogea spa
- Parte quarta: conclusioni e linee di sviluppo della riflessione

Premessa.

Lo studio che segue illustra i risultati di una ricerca svolta nell'ambito della Direzione centrale programmazione e controlli del Comune di Milano con l'obiettivo di acquisire elementi utili di analisi del quadro di riferimento normativo, delle indicazioni giurisprudenziali e della prassi in enti di analoghe dimensioni, relativo ai rapporti tra il Comune e le sue partecipate. In particolare si è inteso focalizzare l'attenzione sulle società la cui missione è rappresentata dalla gestione di servizi pubblici, con riferimento alle quali l'ente assume la duplice veste di titolare del servizio svolto dalla società e di socio.

Poiché il fenomeno delle spa miste comunali, pur non nuovo, dal momento che era impiegato anche anteriormente alla legge di riforma del 1990, che ha espressamente riconosciuto il modello societario come una delle forme possibili di gestione dei servizi pubblici locali, ha conosciuto di recente uno sviluppo notevole si è ritenuto di privilegiare un metodo di ricerca "sul campo" (con interviste dirette dei dirigenti interessati) non usuale nel settore degli studi giuridici, ma che risulta indispensabile ove si voglia porre al centro dell'attenzione l'azione amministrativa come essa si svolge in concreto.

Parte prima: il quadro di riferimento normativo e della giurisprudenza.

1. Il quadro di riferimento normativo: a) le nuove disposizioni del T.U. del 2000.

Dell'utilizzo di società da parte dell'ente locale si occupano oggi diverse disposizioni del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, norme che hanno in primo luogo il pregio di riordinare le varie disposizioni che si erano succedute nel tempo dopo la l.n. 142/90 per regolare tipi diversi di società.

Va premesso all'esame delle singole disposizioni del nuovo T.U. che si occupano di società a partecipazione locale l'osservazione che la materia dei servizi pubblici e specificatamente l'ordinamento degli stessi è uno dei possibili oggetti del potere regolamentare attribuito agli enti locali dall'art. 89 dello stesso T.U. dedicato alle fonti. In tale disposizione è detto infatti che: *"gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a*

criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità”.

E' ben vero che tale norma è inserita nel titolo dedicato ad “organizzazione e personale” e nel capo “uffici e personale” ma l'utilizzo dell'ampia espressione “servizi” pare consentire di riferire la potestà regolamentare dell'ente a tutta l'area dei servizi resi e a tutte le forme di gestione degli stessi. Tale interpretazione appare suffragata anche dall'altrettanto ampio tenore del precedente art. 7 che regolando in generale la potestà statutaria degli enti locali la riferisce *“alle materie di propria competenza”*, e tra di esse certamente vi è quella dei servizi pubblici di interesse locale.

Qualche perplessità può invece sorgere sull'ampiezza della potestà statutaria degli enti locali nella stessa materia, ora che l'art. 6 del T.U. non contiene più il riferimento all'ordinamento dei servizi pubblici che era invece contenuto nell'art.4 della legge n. 142/90. Nella nuova disposizione ci si riferisce più ampiamente, come ambito della potestà statutaria, alle norme fondamentali e criteri generali per l'organizzazione dell'ente, con una formula che appare legittimare che lo statuto comunale continui ad occuparsi di come l'ente si strutturi per svolgere le attività di servizio pubblico.

Ma si vedano ora le norma che più direttamente si occupano del fenomeno societario.

L'articolo centrale al riguardo è il 113 dedicato alle “forme di gestione”, le quali vengono elencate ampliando il precedente elenco di cui all'art. 22 della legge n. 142/90, con l'espreso riferimento a: *“e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del pubblico servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;”* *“f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'art.116”.*

Il successivo art. 115 disciplina la trasformazione delle aziende speciale in società per azioni, prevedendo la possibilità che l'ente locale resti azionista unico per un periodo massimo di due anni ed autorizzando la costituzione non per contratto e secondo la disciplina ordinaria ma con delibera dell'ente, la quale *“tiene luogo di tutti gli adempimenti in materia di costituzione delle società previsti dalla normativa vigente”*. E' pure stabilito, dalla stessa norma, che *“le società conservano tutti i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione e subentrano pertanto in tutti i rapporti attivi e passivi della aziende ordinarie”*, ed inoltre che le società in questione *“...possono essere costituite anche ai fini dell'applicazione delle norme di cui al decreto-legge 31 maggio 1994 n. 332, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994 n. 474”*. Disposizioni, queste ultime, che riguardano sia un regime particolare e derogatorio della disciplina di contabilità pubblica delle dismissioni azionarie sia i c.d. “diritti speciali” attribuibili dagli statuti all'azionista pubblico.

La circostanza che questa normativa delle privatizzazioni statali sia richiamata solo all'art. 117 non pare significativa al fine di escludere che essa sia applicabile anche alle società partecipate costituite non per trasformazione, dal momento che è lo stesso D.L. n. 332/94 sopra richiamato che all'art.2, comma 3, dispone l'applicabilità della norma sui poteri speciali anche alle società controllate da enti pubblici territoriali, individuate con provvedimento dello stesso ente.

La previsione legislativa della possibilità di introdurre i poteri di cui si è detto negli statuti di queste società è stato ritenuto da una parte della dottrina e della giurisprudenza, come meglio si dirà oltre, significativo del carattere di “società di diritto speciale” delle società partecipate dall’ente pubblico, qualificazione che giustificerebbe l’ulteriore introduzione di deroghe al diritto societario comune anche in punto di poteri di controllo.

Ma restando ancora alla disciplina del T.U. del 2000 occorre richiamare ulteriormente l’art.116 relativo alle società con partecipazione minoritaria, il cui utilizzo è esteso oltre che al settore dei servizi pubblici locali a quello della realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche, in particolare per ricordare come la concreta disciplina della loro costituzione (e si deve ritenere anche del loro funzionamento) venga rinviata all’apposito regolamento previsto dal D.L. n. 26 del 1995 (conv. in legge n. 95/95) ed approvato con il D.P.R. 16 settembre 1996 n. 533. Va subito ricordato al riguardo, per l’interesse che riveste nell’ambito della presente analisi, che l’art. 2 di tale regolamento stabilisce che nel bando di selezione per l’individuazione del socio privato di maggioranza debbano essere indicati, fra l’altro, “*i contenuti essenziali dello statuto della costituenda società, con particolare riferimento alle clausole che attribuiscono speciali diritti e facoltà agli enti pubblici partecipanti, e del contratto di società...*, nonché “*i contenuti essenziali dell’eventuale disciplina integrativa concernente i rapporti tra l’ente promotore ed il socio privato di maggioranza..*”.

Con il che confermandosi un approccio al tema dei raccordi tra ente e società in termini del tutto analoghi a quelli che sono propri delle società partecipate dalla Stato. Il regolamento in questione è di rilievo per il tema che qui interessa anche e soprattutto in relazione alla previsione dell’art. 5 espressamente dedicato ai “rapporti fra l’ente e la società” in cui si stabilisce che: “*1. I rapporti tra l’ente o gli enti pubblici e i soci privati sono regolati, all’atto della costituzione della società o con apposite convenzioni, in modo da assicurare il corretto svolgimento del servizio e la permanente verifica della conformità dell’assetto societario all’interesse pubblico alla gestione del servizio, prevedendo anche cause di risoluzione o di scioglimento del vincolo sociale*”. “*2. La convenzione attribuisce all’ente concedente gli opportuni strumenti per la verifica dell’economicità della gestione e della qualità dei servizi, anche in relazione all’esigenza dell’utenza*”.

Questa disposizione appare significava in quanto inserisce nell’ambito dei rapporti tra soci (ente da una parte e privati dall’altro) tematiche quali l’economicità della gestione, la qualità del servizio e la tutela dell’utenza, che possono costituire anche (ed anzi costituiscono prioritariamente) oggetto del diverso rapporto tra la società e l’ente pubblico titolare del servizio pubblico e quindi rientrare tra i contenuti del contratto di servizio.

La convenzione prevista dall’art. 5 del DPR n. 533 consente quindi di dare rilievo al ruolo ed alle finalità dell’ente come titolare del servizio, non solo nell’ambito del rapporto “esterno” alla società tra questa e l’ente ma anche all’interno della società, con evidente rafforzamento della posizione del socio pubblico, il quale si trova a poter disporre di un duplice livello di azioni e strumenti per indirizzare e controllare la società, oltre a quanto potrebbe fare in relazione all’entità della quota posseduta.

Un' ulteriore notazione relativa alla disciplina del nuovo T.U. degli enti locali riguarda l'art.120 riferito alle "società di trasformazione urbana" che prevede la presenza di soci privati, scelti con procedura di evidenza pubblica, ma nel contempo non fissa se la quota pubblica debba essere di maggioranza o di minoranza e che in ordine ai rapporti tra gli enti locali azionisti e la società prevede che essi siano regolati da una convenzione, contenente, a pena di nullità gli obblighi e i diritti delle parti.

Va da ultimo richiamo l'art. 117 del T.U. che nel disciplinare le tariffe dei servizi, stabilisce, da un lato, il principio che la misura di esse va stabilita dall'ente "in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione" tenendo conto anche del criterio dell'"adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato" e, dall'altro, che lo strumento per la loro definizione è quella del contratto di programma di durata pluriennale.

Le disposizioni che si sono richiamate non costituiscono certamente una disciplina organica delle società partecipate dai Comuni, limitandosi a prevedere singole specifiche deroghe al diritto societario comune, più marcate per le due ipotesi della società derivante dalla trasformazione di azienda speciale e per le società a quota pubblica di minoranza.

La circostanza peraltro che proprio per il tipo societario di maggior rilievo e di principale utilizzo (almeno fino ad oggi) e cioè per la società mista con partecipazione maggioritaria tale disciplina sia ridotta ai minimi termini - nonché la previsione della necessità che la società pur essendo investita di una missione di interesse pubblico resti orientata a perseguire l'obiettivo della remunerazione del capitale, autorizza l'affermazione che lo strumento societario resti ancorato alla sua natura privatistica e che ogni forma di giusto e corretto raccordo con l'ente locale titolare del servizio e socio non si ponga in contrasto con tale natura ma venga resa coerente con la scelta di fondo attuata in primo luogo dal legislatore, con l'autorizzazione all'impiego della società per la gestione dei servizi pubblici locali e secondariamente dall'ente stesso al momento della valutazione comparativa tra i vari modelli possibili di esercizio.

2. Il quadro di riferimento normativo : b) la disciplina delle società partecipate dallo Stato e dagli enti pubblici derivanti da processi di privatizzazione.

Il tema dei rapporti tra l'ente pubblico e le società dallo stesso partecipate ha conosciuto a partire dai primi anni '90 un rinnovato interesse anche per il legislatore, essendosi avviato un processo significativo di privatizzazioni, finalizzato sia al reperimento di significative risorse per la riduzione del debito pubblico sia alla ridefinizione del ruolo dello Stato nell'economia.

Pur essendo mancata una legge generale sulle privatizzazioni l'intervento del legislatore è stato massiccio e si è sviluppato con una serie di disposizioni che hanno segnato varie tappe del processo, secondo una logica di progressiva accelerazione e semplificazione dei meccanismi della trasformazione degli enti pubblici economici, che in precedenza presiedevano alla gestione delle più importanti imprese pubbliche, in società per azioni.

Le nuove disposizioni che sono state emanate a tale scopo verranno prese qui di seguito in esame, con specifico riferimento al tema che stiamo esaminando, cioè quello del rapporto tra l'ente proprietario e la società.

Il primo testo significativo al riguardo è il D.L. n. 386 del 1991, conv. dalla legge n. 35 del 1992, nell'ambito della quale si disciplinava un procedimento volontario di trasformazione dell'ente in spa. Di rilievo per la nostra analisi i disposti dell'art.1, commi 5, 6 e 7 nel quale si stabilisce in primo luogo che le spa nascenti dalla deliberazione di trasformazione *“sono sottoposte alla normativa generale vigente per le società per azioni”*. Nel contempo si stabilisce il procedimento di nomina dei rappresentanti dello Stato nelle assemblee (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio, delle finanze e degli altri competenti) e si prevede che i poteri degli stessi sono esercitati ai sensi dell'art. 2372 del codice civile. Con ulteriore disposizione, alquanto significativa, si stabilisce inoltre che: *“salvo quanto previsto dal presente decreto, le disposizioni che subordinano l'attività degli enti ed aziende di cui al comma 1 a specifiche direttive gestionali cessano di aver vigore nei confronti delle società da essi derivate, fatti salvi gli indirizzi di carattere generale”*.

E' di tutta evidenza che, da un lato, la trasformazione in spa è voluta anche per ridurre l'ingerenza dello Stato nella società, ma, dall'altro, che lo stesso si riserva comunque un potere di indirizzo cui la società resta sottoposta. Tale condizione differenzia in modo significativo le società partecipate dallo Stato dalle altre società per azioni.

Un secondo importante intervento del legislatore in materia di privatizzazioni è rappresentato dal D.L. n. 333 del 1992, conv. dalla legge n. 359 del 1992, la quale procede, innanzitutto, alla trasformazione ex lege in spa di IRI, ENI, INA ed ENEL, con attribuzioni delle relative azioni al Ministro del Tesoro, il quale, come recita il comma 3, dell'art. 15, *“esercita di diritti dell'azionista secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro da lui delegato...”*. Come si vede anche in questo caso si mantiene un raccordo significativo tra le vicende della società ed un procedimento formalizzato di definizione della volontà del socio pubblico. Il D.L. n. 333/92 è poi importante perché dà veste concessoria al rapporto che si instaura tra lo Stato e la società in relazione alla missione di servizio pubblico riservata alla società stessa (art.14).

Il terzo significativo intervento del legislatore in materia di privatizzazioni è stato attuato con il D.L. n. 332, conv. nella legge n. 474 del 1994 che, in primo luogo, esenta dal rispetto delle vigenti norme sulla contabilità generale dello Stato le dismissioni delle partecipazioni degli enti pubblici in società per azioni, consentendo espressamente, fra l'altro, trattative dirette con i potenziali acquirenti (art. 1). Ma tale testo è ancor più importante in quanto introduce (all'art. 2) la disciplina dei “poteri speciali”, di cui viene prevista la possibile applicazione - attraverso apposite clausole statutarie - per le società operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici esercizi.

Tali poteri è previsto che vengano esercitati, per quanto riguarda le società partecipate dallo Stato, dal Ministro del tesoro, d'intesa con i Ministri del bilancio e dell'industria, *“tenuto conto degli obiettivi nazionali di politica economica e industriale”* e nell'ipotesi in cui si stabilisca che la quota di partecipazione pubblica debba scendere sotto la soglia che determina il controllo. Quanto al contenuto

della clausola essa è variabile a seconda della società e potrà quindi prevedere uno o più dei seguenti poteri: a) gradimento da rilasciarsi espressamente all'assunzione da parte dei soggetti nei confronti dei quali opera il limite del possesso azionario di cui all'art. 3, di partecipazioni rilevanti...; b) gradimento da rilasciarsi espressamente, quale condizione di validità, alla conclusione di patti o accordi di cui all'art. 10, comma 4, della legge 18 febbraio 1992 n. 149...; c) veto all'adozione delle delibere di scioglimento delle società, di trasferimento dell'azienda, di fusione, di scissione, di trasferimento della sede sociale all'estero, di cambiamento dell'oggetto sociale, di modifica dello statuto che sopprimono o modificano i poteri speciali; d) nomina di almeno un amministratore o di un numero di amministratori non superiore ad un quarto dei membri del consiglio e di un sindaco.

La legge in esame prevede poi che gli statuti delle società operanti nei settori di cui si è detto possano introdurre altre clausole particolari, dalla stessa legge preordinate e relative ai seguenti aspetti: limite massimo di possesso azionario non superiore al cinque per cento (art. 3); voto di lista, con riserva alle liste di minoranza di almeno un quinto degli amministratori (art. 4).

E' stabilito inoltre che sia la clausola sui diritti speciali che le altre possano essere introdotte anche nelle società partecipate dagli enti pubblici territoriali. Si dispone infine che le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società di cui all'art. 2 sono subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico.

Tali organismi, per i settori dell'energia elettrica ed il gas e delle telecomunicazioni, sono stati effettivamente costituiti con la legge n. 481 del 1995, la quale presenta interesse per la nostra indagine, da un lato, perché le società eventualmente partecipate dall'ente locale che si trovino ad operare in uno dei due settori indicati si troveranno ad essere sottoposte anche ai poteri di vigilanza e controllo delle nuove autorità e, dall'altro, perché gli obiettivi ed i caratteri dell'azione di "regolazione" negli altri settori in cui ancora non sia stata istituita un'apposita autorità ma in cui operino comunque società partecipate dall'ente locale potranno essere mutuati dalla legge richiamata.

Viene in rilievo in particolare, al riguardo, l'art. 1 relativo alle finalità, le quali vengono così indicate: *... "garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità... in condizioni di economicità e di redditività...definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori...; il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economici-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse".*

3. Il quadro di riferimento normativo: c) le norme del codice civile.

Per ragioni di completezza dell'analisi è necessario ricordare che le spa partecipate dall'ente locale trovano la loro disciplina in primo luogo nelle norme del codice civile e che ad esse, in ragione della natura pubblica del socio, è possibile dare applicazione, con il consenso degli altri soci, di quelle

specifiche deroghe al regime ordinario delle spa previste e regolate dagli articoli 2458 e 2459 dello stesso codice.

L'articolo 2458 prevede, al primo comma, che nelle società con azionariato pubblico nell'atto costitutivo può essere conferita all'ente la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci. La deroga consiste quindi nella possibilità di pattuire che la nomina sia sottratta alla competenza dell'assemblea della società e riservata ai competenti organi dello Stato o dell'ente pubblico. Il secondo comma dello stesso articolo rafforza la posizione dell'ente attribuendo solo ad esso la possibilità di revocare i propri amministratori o sindaci. E' detto peraltro nel successivo terzo comma che tali amministratori e sindaci hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dall'assemblea.

L'art. 2459 prevede che la legge o l'atto costitutivo possono conferire allo Stato o agli enti pubblici le stesse facoltà già indicate, anche nei caso in cui tali soggetti non posseggano la qualifica di soci. L'art. 2460 riserva la presidenza del collegio sindacale al sindaco nominato dallo Stato.

Queste disposizione sono naturalmente ancora oggi oggetto di un vasto dibattito dottrinale, che qui non si intende riferire, ma che essenzialmente vede in campo la posizione di coloro che tendono a minimizzare la portata della deroga, che tali disposizioni introducono al regime ordinario delle spa, e quella di coloro che vi leggono la possibilità che attraverso il rapporto che intercorre tra l'ente pubblico e gli amministratori dallo stesso nominati si instauri un meccanismo di indirizzo e controllo.

La prima posizione è suffragata dalla stessa Relazione al codice civile (al n. 998) nella quale si fa rilevare che *“in questi casi lo è Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici”*. *“La disciplina comune delle società per azioni deve pertanto applicarsi anche alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici senza eccezioni, in quanto norme speciali non dispongano diversamente”*.

Dall'altro lato si sottolinea l'esigenza che vengano comunque individuati e mantenuti operativi degli strumenti di collegamento attraverso i quali mantenere *“viva e operante durante la gestione la rilevanza di quegli interessi pubblici che a suo tempo hanno giustificato il ricorso al modello privatistico per l'attuazione di finalità riconducibili comunque ai fini istituzionali dell'ente”*; e si sollecita che *“...nei rapporti interni tra spa ed ente socio - a prescindere dalle regole seguite nella organizzazione e nell'attività della società partecipata - si dovrà dare risalto al carattere pubblico dell'interesse soddisfatto che è testimoniato dall'esistenza della spa e dalla garanzia costantemente verificata che essa persegua nel tempo gli assegnati scopi sociali (in questi termini PRINCIPATO, in Studi per il decennale della Sezione Enti locali della Corte dei Conti, vol. I, Roma, 1992, pag. 355 e seg.)*. Sempre a quanto riferisce quest'ultimo autore: *“La Sezione ha ritenuto essere problema fondamentale e delicato - quando si consente all'ente pubblico di destinare parte delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali per attivare forme di gestioni economiche separate, contabilmente e soggettivamente, dal proprio bilancio generale - quello di garantire da un lato la piena autonomia gestionale degli organi della struttura costituita e dall'altro quello di consentire all'organo che ha la responsabilità politica generale della cura degli interessi affidati all'ente, di poter seguire e conoscere anche i risultati della attività svolta da tali strutture e di incidere sugli stessi con direttive fondate sulla valutazione dei risultati fatta dal medesimo organo”*. *“Infatti va salvaguardata*

l'autonomia imprenditoriale e manageriale degli amministratori della società, nella cui responsabilità ricade l'obbligo di conseguire gli obiettivi assegnati alla spa con criteri di efficacia, efficienza e di economicità e, sull'altro fronte, non può sottovalutarsi la centralità degli organi elettivi dell'ente, cui spetta elaborare gli indirizzi politici e amministrativi cui deve ispirarsi la gestione dell'intera attività istituzionale dell'ente e verificare poi l'andamento dei risultati ottenuti e la loro coerenza e corrispondenza con gli indirizzi programmati”.

In ragione di ciò la magistratura contabile, nello studio richiamato che riferisce delle risultanze dell'indagine condotta sull'azionariato degli enti locali, fornisce un indirizzo al legislatore richiedendo che lo stesso in sede di riforma dei servizi pubblici locali non ometta di “valutare e tutelare il ruolo di centralità che appartiene al consiglio degli enti e prevedere, nella emananda disciplina, forme di raccordo e di controllo fra sede e momento della formazione dell'indirizzo amministrativo e politico degli interessi affidati alle spa e direzione tecnica e manageriale preposta alla gestione di queste”. E conclude con l'affermazione secondo la quale: “ in ogni caso, quando la spa è chiamata a curare interessi direttamente imputabili all'ente locale, sicuro strumento di tale necessaria esigenza di raccordo potrà essere la modificata struttura della contabilità generale dell'ente locale, da attuare alla luce dei nuovi principi organizzativi, di gestione e contabili contenuti nella legge sulle autonomie locali..”.

La tematica, centrale nell'ambito del presente studio, deve peraltro essere esaminata anche alla luce della più recente interpretazione giurisprudenziale di cui occorre ora riferire.

4. Le spa a partecipazione pubblica ed il ruolo dell'ente socio nella giurisprudenza più recente.

La giurisprudenza che si è formata sulle società a partecipazione pubblica in questi ultimi anni è copiosa. La nostra attenzione va peraltro riferita solo a quelle decisioni che hanno specificatamente affrontato o la tematica generale della natura di tali società, che naturalmente ha incidenza su tutte le questioni relative al loro funzionamento e quindi anche sul tema dei raccordi con l'ente socio, oppure proprio quest'ultima questione.

In primo luogo va ricordato che la Corte costituzionale all'indomani della privatizzazione ex lege dei grandi enti pubblici economici dello Stato (IRI, ENI, INA ed ENEL) è stata chiamata a decidere sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei Conti nei confronti del Governo che pretendeva di far cessare nei confronti delle nuove spa il controllo dei magistrati contabili che si attuava principalmente, in base alla legge n. 259/58, nei confronti dei pregressi enti con la partecipazione di un magistrato alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione.

Con la sentenza n. 466 del 1993 la questione viene risolta a favore della Corte dei Conti, sulla base del fondamentale rilievo che *“le ragioni che stanno alla base del controllo spettante alla Corte dei Conti sugli enti pubblici economici soggetti a trasformazione non possono...considerarsi superate in conseguenza del solo mutamento della veste giuridica di tali enti, ove a tale mutamento formale non faccia seguito anche una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio...”*. *“Il controllo in questione verrà invece a perdere la propria ragione d'essere, legata alla sua specifica*

funzione, nel momento in cui il processo di privatizzazione, attraverso l'effettiva dismissione delle quote azionarie in mano pubblica, avrà assunto connotati sostanziali, tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica".

La sentenza richiamata è di grande interesse, ai nostri fini, anche nel passaggio in cui viene sottolineato che *"...sul piano dell'individuazione dei soggetti sottoposti al controllo, si può anche ricordare come la stessa dicotomia tra ente pubblico e società di diritto privato si sia andata, di recente, tanto in sede normativa che giurisprudenziale, sempre più stemperando: e questo in relazione, da un lato, all'impiego crescente dello strumento della società per azioni per il perseguimento dell'interesse pubblico...dall'altro, agli indirizzi emersi in sede di normazione comunitaria, favorevoli all'adozione di una nozione sostanziale di impresa pubblica".* Ed ancora: *"Del resto, la stessa normazione sulle privatizzazioni che ha dato luogo al conflitto costituisce un esempio di quanto si presenti oggi sfumata la linea di confine che, nell'ambito delle discipline speciali quali quelle in esame, viene a distinguere gli enti pubblici dalle società per azioni"*. La Corte poi svolge un esame dello specifico regime delle privatizzazioni degli enti pubblici e perviene a qualificare, in ragione di tale regime, le spa derivate dalla trasformazione come *"società di diritto speciale"*, considerando rilevante a tale fine anche il vincolo normativo alla destinazione dei ricavi delle dismissioni alla riduzione del debito pubblico.

Anche la Corte di Cassazione è stata chiamata in più occasioni ad occuparsi delle spa partecipate, ed anche in particolare di quelle costituite dagli enti locali ed ha assunto una posizione che pur rilevando elementi "speciali" e differenziati nel relativo regime giuridico - ad esempio ritenendo legittimo l'affidamento diretto e privilegiato del servizio in assenza di concessione e di relativa procedura concorsuale - viene ad affermare che *"il rapporto tra ente pubblico locale e persona giuridica privata è di assoluta autonomia; sicchè non è consentito al comune incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sull'attività della società per azioni mediante l'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali."* *"La posizione del Comune all'interno della società è unicamente quella di socio di maggioranza, derivante dalla prevalenza del capitale ad esso conferito; e soltanto in tale veste l'ente pubblico potrà influire sul funzionamento della società...avvalendosi dei soli strumenti previsti dal diritto societario"* (Corte di Cass., Sez.un., 6 maggio 1995 n. 4989). A proposito di tale pronuncia va segnalato che essa aveva per oggetto la natura (pubblica o privata) delle attività poste in essere dalla società nell'esercizio della propria missione (nel caso specifico la realizzazione di parcheggi) e che quindi la tematica dei rapporti tra ente socio e società sono stati trattati in via incidentale. Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione in altra e più recente pronuncia (n. 754 del 29 ottobre 1999) per pervenire all'affermazione secondo la quale *"la norma che configura il modello organizzativo della società a prevalente capitale pubblico locale darebbe luogo ad una disciplina irrazionale ed in contrasto con i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., qualora se ne accettasse un'interpretazione per cui la sua applicazione potrebbe andare disgiunta da quella delle norme che, nei contratti degli enti locali e dello Stato, impongono di scegliere il contraente attraverso le adeguate procedure dell'evidenza pubblica.."*, ha dovuto nel contempo riconoscere che anche in relazione al profilo del rapporto tra ente e società la presenza di una "convenzione" (ex art. 5 del

DPR n. 533/96) o comunque di un contratto di servizio sono significative di un legame speciale che pone l'ente in una posizione di controllo. E' detto infatti al riguardo che: "...come l'attività dell'azienda speciale da un lato e della società a partecipazione maggioritaria dei privati dall'altro, anche l'attività della società a prevalente capitale pubblico locale, non diversamente da quella del concessionario, si inscrive in un rapporto con l'ente locale, il cui oggetto è la gestione del servizio pubblico".

La più recente giurisprudenza amministrativa attraverso un ordine di idee sostanzialmente analogo perviene ad affermare che tale rapporto è di natura pubblicistica e che di conseguenza la società partecipata si configura come "organo indiretto" dell'amministrazione (Cons. Stato, Sez. V, 6 aprile 1998, n. 435) od ancor più recentemente, esaminando proprio il caso della SEA spa, società del Comune di Milano, che "ai fini dell'identificazione della natura pubblica di un soggetto la forma societaria è neutra e la quasi integrale pertinenza a referenti pubblici del pacchetto azionario dimostra che si è al cospetto di uno strumento alternativo alle forme tradizionali di intervento e consente di ritenere che anche le spa si possano presentare come un'articolazione organizzativa dell'ente o degli enti di riferimento". "Né il perseguimento di uno scopo pubblico è in contraddizione con il fine societario lucrativo descritto dall'art. 2247 c.c. dal momento che la presenza di un utile di esercizio è del tutto compatibile con la gestione di servizi pubblici" (Cons. Stato, Sez. VI, 1 aprile 2000 n. 1885). E' noto che in base a tale pronuncia è stato ritenuta legittima l'esclusione della manifestazione di interesse di SEA spa all'acquisto del pacchetto di maggioranza della SPA Aeroporti di Roma, motivata in ragione dello sbarramento previsto per gli enti pubblici nel DPCM regolante la procedura di dismissione, ritenuto applicabile a SEA proprio in ragione della sua sostanziale natura di soggetto pubblico.

E' di tutta evidenza che tale qualificazione sostanziale se certamente utile a risolvere le specifiche problematiche affrontate nelle decisioni sottoposte al giudice amministrativo risulterebbe forviante se applicata *sic e simpliciter* alla tematica qui in esame, in quanto si giungerebbe ad applicare ai rapporti tra ente e società le medesime soluzioni già operanti prima dei processi di privatizzazione, quando lo strumento di gestione dei servizi a valenza imprenditoriale era l'azienda municipale, priva di autonoma personalità giuridica.

Occorre quindi che si dia la giusta valenza all'esternalizzazione attuata con la creazione delle spa miste, conservando certamente strumenti di indirizzo e controllo funzionali e coerenti da un lato con la missione di interesse pubblico affidata alla società e dall'altro con la proprietà pubblica prevalente, ma non eccedendo nell'invasione la sfera di responsabilità autonoma degli organi di gestione della società.

Parte seconda : le esperienze di controllo delle partecipate in alcuni grandi comuni italiani

1. Introduzione

Sono stati analizzati quattro Comuni, Roma, Torino, Genova e Bologna in merito alle forme con cui i singoli Comuni realizzano il controllo delle proprie partecipate.

Le informazioni relative ai singoli Comuni sono state ottenute tramite interviste personali dirette a funzionari/dirigenti comunali, incaricati di seguire le partecipate comunali.

Le interviste sono state precedute da un invio di un breve questionario utile per raccogliere alcuni dati quantitativi sul fenomeno analizzato, i cui risultati saranno esposti più avanti nel rapporto.

E' da sottolineare che la collaborazione delle persone intervistate è risultata di ottimo livello, e pertanto si ringraziano per il tempo che hanno concesso e per la qualità delle informazioni scambiate.

2. Il caso di Torino

2.1. Unità organizzativa

Il servizio di controllo delle partecipate è svolto all'interno del Servizio Centrale Controllo Strategico e Direzionale dove è stata costituita una unità apposita, Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali.

Il Servizio Centrale fa capo al direttore generale del Comune di Torino, tuttavia le attività di Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali rispondono anche all'assessore responsabile del bilancio e delle partecipazioni. Pertanto il responsabile del settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali ha due referenti a cui rispondere: uno strettamente gerarchico il responsabile del Servizio Centrale Controllo Strategico, l'altro decisamente politico rappresentato dall'assessore del bilancio.

Il settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali è costituito da 14 addetti ed è a sua volta suddiviso in tre uffici:

- ufficio societario. Si occupa di partecipare alle assemblee e di svolgere con correttezza tutte le funzioni operative che competono tipicamente all'azionista;
- ufficio contratti di servizio. Non è deputato alla stipula dei contratti di servizio che è di competenza degli uffici tecnici degli assessorati di volta in volta coinvolti, si occupa al contrario di mettere a punto, assieme ai servizi tecnici dei diversi assessorati, i controlli economici previsti per la revisione dei contratti di servizio,
- ufficio amministrazione. Il compito di questo ufficio consiste nella liquidazione delle fatture emesse dalle imprese per l'esecuzione dei servizi previsti nei contratti di servizio. Il pagamento richiede la preventiva approvazione dei settori tecnici di competenza.

L'ammontare dei corrispettivi per i servizi erogati secondo i contratti di servizio, raggiunge la cifra di 700 miliardi di lire.

I compiti principali assegnati al settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali prevedono che tale settore:

- pianifichi e verifichi le attività delle imprese partecipate,
- proceda alle valutazioni strategiche delle partecipate,
- garantisca le informazioni necessarie per una effettiva politica di controllo,
- sovrintenda alle operazioni di acquisizione e di dismissione di imprese.

2.2. Partecipate

Il Comune di Torino ha un ampio portafoglio di partecipazioni; infatti è presente con quote molto variegata, in 113 imprese.

Di queste, 10 rappresentano le società sulle quali viene esercitato un controllo più serrato sia perché riguarda società nelle quali il comune è l'azionista di maggioranza assoluta, sia perché sono le imprese che erogano i principali servizi di pubblica utilità.

<i>(Md. Lit)</i>	Dati al 1999					<i>Posizione finanziaria netta (a)</i>
	<i>Fatturato</i>	<i>Utile netto</i>	<i>Dividendo</i>	<i>Mezzi propri</i>		
AAM	118,0	14,5	4,9	155,3	(8,7)	
AEM	375,5	60,4	35,8	579,0	(356,2)	
AFC	61,1	2,9	1,3	5,0	8,3	
AMIAT	254,9	11,3	1,4	51,9	75,9	
APS	61,9	0,6	-	308,5	48,4	
ATM	193,2	4,7	-	420,0	(40,4)	
CAAT	ns	1,0	-	81,4	(12,6)	
ENV PARK	1,5	1,6	-	9,6	(25,2)	
SAGAT	90,4	3,3	-	55,0	45,5	
SATTI	29,5	0,4	-	11,7	37,8	
Totale	1.186,5	94,4	43,5	1.677,5	(227,3)	

a)= liquidità - debiti a breve - debiti a m/l

Le dieci imprese per le quali il comune realizza un controllo particolare, generano un fatturato globale di 1.186 miliardi di lire e dispongono di un patrimonio netto di 1.677 miliardi.

La redditività risulta soddisfacente: il ROE medio è del 5,6% con punte massime del 58% per l'azienda farmaceutica AFC.

Il rapporto utile netto su fatturato segna un valore medio del 7,9% con un massimo del 16,1% per AEM.

Nel corso del 2000 il Comune ha ceduto la quota di controllo (41%) in Sagat, società che gestisce i servizi aeroportuali dell'aeroporto di Torino - Caselle.

La cessione di Sagat è stata seguita in tutte le sue fasi, dalla ricerca dell'advisor, alla presentazione dei criteri per partecipare alla gara, alla selezione finale dei partecipanti, da parte del responsabile del settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali.

La dismissione recepiva una delibera quadro del consiglio comunale del 1996 che invitava la giunta ha cedere le partecipazioni in imprese, giudicate non strategiche nel portafoglio del Comune.

Nella gara per Sagat non era importante massimizzare il flusso di ricavo che, l'ente locale, in qualità di azionista poteva introitare, quanto perseguire altri obiettivi quali: le politiche di sviluppo e di rilancio dell'aeroporto, il sostegno all'occupazione diretta.

Il settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali ha anche assistito il Comune nella recente operazione di quotazione alla Borsa Valori di Milano di AEM.

Complessivamente tale settore dispone di qualificate competenze professionali in grado di garantire una efficace azione di controllo delle partecipate.

Le imprese sono controllate direttamente dal Comune, non è prevista la costituzione di una holding in cui far confluire tutte o una parte delle imprese.

Un progetto di questa natura era stato adombrato nel recente passato ma poi nulla si è fatto per la opposizione da parte del consiglio comunale che, nel caso della formazione di una holding, avrebbe perso la capacità di poter esercitare un controllo, seppure debole, sulle imprese partecipate dal Comune.

Comune di Torino sta studiando alcune soluzioni organizzative finalizzate ad integrare le due società operanti nel settore del trasporto; ATM e Satti. Tra le proposte è prevista anche una che prevede la costituzione di una società finanziari da cui dipendano le due società operative una specializzata nel trasporto su gomma e l'altra sul ferro.

Si tratterebbe di una prima mossa nella direzione della costituzione del gruppo di imprese a controllo comunale sotto una holding non operativa.

2.3. Le informazioni trattate nei report

Attualmente il settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali redige una pubblicazione in cui sono riportati i dati economico - finanziari delle dieci imprese sulle quali si esercita un controllo più severo e serrato.

Ciascuna impresa è trattata due volte, la prima in cui è redatta una scheda che riporta alcuni dati sintetici sia dello stato patrimoniale sia del conto economico, la seconda in cui è riportato lo stato patrimoniale e il conto economico secondo gli schemi della IV direttiva.

Ciascuna scheda non è corredata da informazioni di natura gestionale né da brevi noti sul settore di attività.

Manca ad esempio il numero degli addetti, visto che la fonte di partenza è il bilancio, in particolare i due documenti strettamente contabili (stato patrimoniale e conto economico).

Una specifica attenzione è rivolta nella predisposizione di indici di natura prettamente finanziaria quali il calcolo della posizione finanziaria netta, l'incidenza dei crediti e delle scorte sul fatturato. Per il primo dei due indicatori non è calcolata la durata media del credito ma solo l'incidenza del monte crediti sul fatturato.

I dati complessivamente riportati riguardano l'ultimo esercizio disponibile, ovvero il 1999, e sono confrontati sia con i due esercizi precedenti sia con il bilancio preventivo.

Il preventivo è preparato unicamente con riferimento al conto economico ed alla relazione fonti impieghi di fondi.

Non è predisposto un preventivo che coinvolga lo stato patrimoniale pur avendo, il settore, quasi tutte le informazioni da due documenti precedenti.

2.4. Periodicità del sistema di reporting

La stesura del rapporto che comprende tutte le imprese più importanti per il Comune di Torino è realizzata ancora con cadenza annuale.

Il settore sta predisponendo una revisione dell'attuale sistema di raccolta dei dati che dovrebbe produrre una periodicità, con cadenza trimestrale, nella acquisizione delle informazioni.

La maggiore frequenza del flusso di informazioni sfrutterà le diverse occasioni temporali nelle quale le imprese dovranno fornire diversi dati in corrispondenza: del preventivo, della semestrale e del consuntivo dell'esercizio.

Il progetto di rendere più frequenti l'invio dei dati da parte delle imprese alla struttura tecnica del Comune, è stato approvato dalla giunta.

La fonte dei dati rimarrà in ogni caso il bilancio delle imprese; non sono previste integrazioni extracontabili.

2.5. I destinatari delle informazioni

Il settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali riceve i dati dalle imprese controllate, successivamente li rielabora in maniera omogenea ed infine li inoltra al sindaco ed alla giunta.

Il consiglio comunale non riceve alcuna informazione proveniente dai *report* preparati dal settore.

Il consiglio comunale è chiamato ad approvare il preventivo ed il consuntivo delle sole aziende speciali.

2.6. Revisione del budget

Per alcune imprese l'occasione dell'approvazione del bilancio permette anche di approvare il budget. Si tratta di una novità istituita di recente e voluta dalla giunta.

E' possibile che l'assessore al bilancio ed alle partecipate, incontri il presidente della impresa controllata dal Comune per verificare assieme l'andamento di gestione dell'impresa soprattutto nei casi in cui il bilancio consuntivo presenti significativi scostamenti rispetto a quello preventivo.

2.7. Valutazione del posizionamento strategico delle imprese

La capacità di valutare in maniera efficace il posizionamento strategico delle imprese controllate dal Comune è ancora un'area poco presidiata, non per carenza di professionalità specifiche, quanto soprattutto per la difficoltà di attivare meccanismi di acquisizione e di valutazione delle informazioni più forti.

Infatti si tratta da una parte di non ledere la naturale autonomia propria di ciascuna società e dall'altro di rafforzare i sistemi di *corporate governance* a partire dal consiglio di amministrazione.

Il *top management* delle società non viene valutato anche sulle performance finanziarie delle imprese attraverso indicatori che possano misurare la creazione/distruzione di valore.

La difficoltà nella valutazione del posizionamento strategico risente pure della scarsa comunicazione e collaborazione tra le partecipate e gli uffici tecnici a partire dal settore Pianificazione e controllo partecipazioni aziendali. Infatti in assenza di procedure accettate e condivise da tutte le parti interessate, il funzionamento di un sistema di controllo finisce per dipendere in maniera assai significativa, dalla capacità di creare delle buone relazioni interpersonali tra i singoli soggetti coinvolti.

2.8. Scelta degli amministratori

Parallelo al tema appena toccato nel paragrafo precedente si inserisce il criterio di scelta degli amministratori delle società.

I consiglieri sono di fatto nominati dal sindaco e in generale intrattengono forti relazioni sia con il sindaco sia con alcuni assessori. E' ancora assente la procedura di coinvolgere negli incontri anche il settore competente.

Per il Comune di Torino diventa importante rafforzare il ruolo del consiglio di amministrazione, in linea con i recenti interventi legislativi (legge Draghi, codice di autodisciplina del comitato Preda..) attraverso la nomina di almeno un consigliere che provenga dalla struttura tecnica e che possa efficacemente svolgere il ruolo di controllo della partecipata. Questo indirizzo si trova ormai in maniera diffusa presso le imprese controllate da holding private.

3. Il caso di Bologna

3.1. Unità organizzativa

Il settore Pianificazione e Controllo è quello destinato a curare le relazioni con le imprese controllate dal Comune di Bologna.

Il settore risponde al direttore generale del Comune, ed è composto da circa 30 addetti e genera costi complessivi per 2,3 miliardi di lire di cui 2 miliardi circa riguardano spese per il personale (costo annuo per addetto pari a 68 milioni di lire).

Le competenze attribuite al settore riguardano:

- coordinamento per la predisposizione dei budget, dei preconsuntivi e dei consuntivi, degli indicatori di stato avanzamento dei programmi di attività e dei progetti relativi alla parte economica del Comune allargato, in raccordo con i settori e le società,
- svolgimento delle funzioni a carattere statistico attribuite dalla normativa nazionale all'ufficio di statistica a livello comunale nell'ambito del SISTAN, Sistema Statistico Nazionale,
- predisposizione di scenari, studi ed analisi statistiche in campo demografico, sociale ed economico,
- analisi competitiva del Comune allargato, confrontando con altri comuni sulle attività e sui servizi forniti,

- analisi competitiva fra le città.

Come appare dall'elenco delle competenze assegnate, il settore spazia su vari fronti seppure contigui come aree tematiche, con al centro il controllo di gestione.

3.2. Partecipate

Il Comune di Bologna è presente in parecchie società operanti in diversi settori, accomunati dalla dimensione territoriale quale ricaduta principale delle attività. Pertanto è presente in imprese riconducibili ai servizi pubblici locali come in società che gestiscono interporti, magazzini generali, servizi aeroportuali...

Tra le società controllate due sono quelle più importanti come dimensioni e dove il Comune mantiene una posizione di azionista di maggioranza assoluta, con il 70% circa delle azioni. Si tratta di Seabo e di ACT entrambe società di capitali. La prima è il frutto della fusione di due società Acoser e Amniu operanti nella distribuzione del gas, del servizio idrico e dell'igiene urbana; la seconda svolge il servizio di trasporto urbano e suburbano dell'area di Bologna.

Nel 2000 Bologna ha ceduto l'80% delle azioni dell'azienda farmaceutica a Grehe, importante distributore tedesco di prodotti farmaceutici.

Negli anni precedenti il Comune aveva ceduto quote di minoranza in società non operanti nei servizi pubblici locali quali Istituto Rizzoli.

La cessione di imprese rispecchia una strategia del Comune, avviata da almeno 5 anni, di razionalizzazione delle partecipate, concentrandosi su quelle più importanti per lo sviluppo territoriale.

Tra le altre partecipazioni, una delle più importanti riguarda la società che gestisce l'aeroporto dove il Comune è il secondo azionista, con il 20%, dietro a Camera di Commercio con il 52%. Sono allo studio progetti per la quotazione della società.

3.3. Tipologia di informazioni

Il sistema di reporting sulle imprese controllate coinvolge, allo stato attuale, due società: Seabo e ATC.

Entrambe le imprese hanno la caratteristica di avere un azionariato piuttosto ampio composto da parecchi comuni della provincia di Bologna. Il Comune di Bologna, che detiene il 70% circa del capitale sociale in ambedue i casi, è costretto a negoziare con gli altri azionisti i piani di sviluppo delle società, tenuto conto anche del fatto che spesso gli altri comuni usufruiscono dei servizi della società partecipata.

Esistono patti parasociali che regolamentano i comportamenti dei diversi azionisti.

Si tratta di un interessante caso in cui la quasi totalità degli azionisti sono anche gli unici o i prevalenti "clienti" della società stessa.

3.4. Periodicità del sistema

Il sistema di reporting prevede una periodicità annuale; a breve termine verrà accorciata per favorire un flusso di informazioni più puntuale e tempestivo.

3.5. Destinatari delle informazioni

Le informazioni sulle partecipate sono inoltrate al responsabile del servizio di controllo di gestione e all'assessore competente, che le mette a disposizione del sindaco e degli assessori competenti.

3.6. Revisione del budget

La giunta ha deliberato nel 2000 l'assegnazione delle responsabilità verso le diverse società ai vari assessori secondo il principio della competenza settoriale.

Di fatto i rapporti con le società controllate sono intrattenuti da pochi assessori che tuttavia riescono a instaurare una relazione con il vertice dell'impresa in forza del mandato "politico" assegnato al management.

Questa modalità tende ad enfatizzare aspetti di natura strettamente "relazionali", nel flusso che regola la circolazione di informazioni tra Comune e partecipata.

3.7. Valutazione del posizionamento strategico

La valutazione delle strategie perseguite dalle partecipate rappresenta un aspetto piuttosto delicato in quanto tocca l'autonomia della società, in particolare nei casi in cui l'impresa sia una società di capitali e abbia un azionariato ampio.

4. Il caso di Genova

4.1. Unità organizzativa

Il servizio di controllo delle partecipate è in capo al settore Controllo di gestione, che risponde direttamente al direttore generale del Comune.

L'ufficio, denominata Controllo Partecipate e Investimenti, è di ridotte dimensioni in linea con le attività da svolgere. Oltre al responsabile è presente un funzionario, tre giovani laureati in economia e commercio a contratto di collaborazione coordinata e continuativa, un esperto di sistemi informativi ed infine un consulente.

L'unità organizzativa ha soprattutto competenze di supporto agli organi istituzionali del Comune sia nella verifica degli obiettivi assegnati alle imprese controllate dal Comune sia nella scelta delle forme di gestione più adeguate a garantire l'efficace e l'efficienza nello svolgimento dei servizi pubblici locali.

Più in particolare l'unità è di supporto alla direzione generale nella predisposizione dei piani di investimento e disinvestimento, di studi di fattibilità, di piani di settore relativi alle imprese ed enti, nella verifica della effettiva attuazione delle scelte contenute nei documenti di indirizzo politico, nell'analisi e nell'interpretazione dei risultati e degli scostamenti.

Inoltre l'ufficio Controllo Partecipate e Investimenti esprimere un parere tecnico anche su tutti gli investimenti realizzati dal Comune in senso allargato.

Come attività di controllo delle partecipate, l'ufficio è stato costituito da meno di un anno e mezzo.

L'evoluzione nel prossimo futuro, tra l'altro già in parte attuata, riguarda la collocazione dell'unità come unico snodo, all'interno del Comune di Genova, sulla gestione delle informazioni relative alle imprese controllate dall'ente locale.

Ciò trova giustificazione nella sempre più pressante necessità di disporre di una forte cultura e conoscenza del complesso delle problematiche sottostanti alla gestione dei servizi di pubblica utilità, per

massimizzare i vantaggi per il Comune tramite la redazione di atti in grado di garantire tali benefici all'ente locale.

Controllo Partecipate e Investimenti è altresì coinvolto, esprimendo un parere di vidimazione, su tutte le scelte di esternalizzazione di servizi ed attività precedentemente svolti in economia.

4.2. Partecipate

Il Comune di Genova dispone di un articolato portafoglio di partecipazione che riflette una tradizione di partecipazioni spesso poco coordinate tra di loro e soprattutto poco controllate dall'amministrazione comunale.

Tra le società, permangono ancora poche aziende speciali, mentre piuttosto numeroso è il gruppo di imprese nelle quali il Comune di Genova mantiene una partecipazione limitata. Tra queste ultime si ritrovano imprese con finalità legate al sostegno di attività locali e imprese a forte carattere sociale.

Il Comune di Genova ceduto alcune quote di minoranza soprattutto in imprese di gestione di tratte autostradali come Salt.

Complessivamente l'insieme delle società partecipate si distribuisce su un fronte ampio e molto variegato dal punto di vista dei settori presidiati, rendendo più complessa l'azione di controllo da parte dell'ufficio Controllo Partecipate e Investimenti.

Per attenuare tale complessità, sono oggetto di controllo solo otto società, ovvero quelle che per i servizi erogati e per le dimensioni raggiunte, rappresentano le imprese più significative presenti nel gruppo economico che fa capo al Comune di Genova.

Le otto imprese sono: AMIU, Aster, AMT, AMGA, Palazzo Ducale, Porto Antico di Genova, Genova Parcheggi, Tono.

Azienda speciale

Azienda Multiservizi di Igiene Urbana - Azienda Speciale	Raccolta, trasporto, smaltimento rifiuti solidi urbani, gestione farmacie comunali e pulizia caditoie stradali.
Azienda Servizi Territoriali A.S.TER.- Azienda Speciale	Organizzazione e gestione esecuzione della manutenzione ordinaria e straordinaria, la progettazione e la realizzazione di opere stradali, civili, infrastrutturali e tecnologiche
Consorzio Villa Serra	Gestione del servizio culturale, ricreativo e museale nel complesso immobiliare denominato

Villa Serra

Società per azioni

Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A.	100 %	Trasporto pubblico urbano e extraurbano
Azienda Mediterranea Gas e Acqua Spa	51,011 %	Gestione servizi di distribuzione gas e acqua nonché fognature e depuratori
Palazzo Ducale S.p.A.	100 %	Gestione in concessione degli spazi di Palazzo Ducale da destinare ad attività commerciali, espositive e culturali di somministrazione e servizi.
Ente Fiera Internazionale di Genova	45 %	Gestione quartiere fieristico
Filse S.p.A.	7,76 %	Strumento di attuazione della programmazione regionale per lo sviluppo economico e sociale
Finporto S.p.A.	5 %	Promozione della programmazione portuale e sviluppo sistema portuale e aeroportuale
Fidicom S.c.r.l.	0,023 %	Assistenza alle organizzazioni operanti in Liguria per il finanziamento bancario
Autostrada Serravalle-Milano-ponte Chiasso S.p.A.	6,119 %	Costruzione, esercizio autostrade

Sviluppo Genova S.p.A.	17,5 %	Promozione, coordinamento e attuazione di iniziative per lo sviluppo produttivo e occupazionale di tutto il territorio di Genova e provincia.
Porto Antico di Genova S.p.A.	80 %	Gestione aree, edifici ecc. posti nell'area Expò 92
Marina Fiera di Genova S.p.A.	18,493 %	Costruzione opere di ampliamento a mare quartiere fieristico di Genova, gestione dello stesso.
Finligure S.p.A. (in fallimento)	0,513 %	Studio, promozione, potenziamento di iniziative produttive
Sofincoop S.p.A.	3,73 %	Studio, promozione e sviluppo di attività cooperative
Banca Popolare Etica S.c.r.l.	0,202 %	
Genova Parcheggi S.p.A.	51 %	Gestione parcheggi cittadini e in superficie
Tono S.p.A.	100 %	Attività edilizia e gestione immobili
Bic Liguria S.c.p.A.	1,875 %	Promozione e creazione nuove piccole imprese e sviluppo /innovazione imprese esistenti
Cooperfidi S.c.r.l.	5,996 %	Garanzia collettiva del credito fra le cooperative e i consorzi operanti in Liguria

Multiservice S.p.A.	20 %	Prestazioni di servizi tecnici integrati per le imprese e gli enti pubblici e privati nei settori amministrativi, tecnologici informatici e archivistici
Arred S.p.A.	33,683 %	Agevolazione dei compiti degli enti pubblici operanti nell'edilizia
Stazioni Marittime S.p.A.	5 %	
Società per la Zona Franca Genova S.r.l.	15,1 %	Promozione, studio e utilizzazione di iniziative per lo sviluppo produttivo e occupazionale aree dismesse del Ponente cittadino
Cooperativa Artigiana di Garanzia S.c.r.l.	10,62 %	Miglioramento e ammodernamento produzioni artigiane

4.3. Tipologia delle informazioni

Il sistema di reporting è in fase di sperimentazione presso le otto società sopra elencate.

La raccolta delle informazioni è stata preceduta da una serie di incontri con le imprese controllate per individuare:

- un referente interno,
- la metodologia di costruzione del modello,
- la condivisione del modello da parte delle società.

Questa prima fase di ricognizione ha permesso di standardizzare alcuni indici economico- finanziari validi per tutte e otto le imprese, mentre sono stati realizzati indici di settore, specifici per ciascuna impresa. Non è ancora possibile effettuare confronti con società operanti nello stesso settore.

Gli indicatori comuni a tutte le imprese sono: il margine operativo lordo e netto, il risultato ante imposte nonché il conto economico e lo stato patrimoniale riclassificato. E' assente al momento l'analisi dei flussi finanziari.

Una delle idee guida presenti nella progettazione degli indicatori, è stata quella di non creare lavori aggiuntivi alle singole partecipate nella preparazione ed inoltro dei reports. Nel caso di Aster, società di recente costituzione, essa ha beneficiato del nuovo impianto già per la progettazione del proprio sistema di controllo di gestione.

Tra gli indicatori proposti sono compresi alcuni che monitorino il grado di soddisfazione dei cittadini utenti dei servizi di pubblica utilità.

4.4. Periodicità del sistema

La periodicità del sistema di reporting non è ancora stata definita, in quanto dipenderà dalla tempistica con cui sarà possibile ottenere le informazioni dalle aziende.

4.5. I destinatari delle informazioni

Il sistema di reporting è ancora in fase di sperimentazione, tuttavia quando sarà a regime è facile prevedere il coinvolgimento dell'assessore competente e del direttore generale, mentre le ulteriori esigenze informative interne all'Ente sono in corso di verifica, al fine di definire la tipologia dei report e il numero di destinatari. Si presuppone un invio di informazioni sia cartaceo sia, in maniera crescente, via e-mail.

4.6. Revisione budget

Non è prevista ancora una fase di revisione del budget, né tanto meno quali saranno i soggetti coinvolti in questa attività.

E' possibile tuttavia, tramite il contratto di servizio, attuare un controllo sulla operatività delle imprese. Il potenziamento del contratto di servizio, nell'ottica del controllo delle società, è ritenuta una importante strada da percorrere per accrescere, da parte dell'amministrazione comunale, il proprio ruolo di controllore.

Per le aziende che dispongono di un contratto di servizio, si riportano, di seguito, le parti che possono essere di interesse in quanto presuppongono uno scambio di informazioni, non solo di carattere gestionale ma anche sulla qualità del servizio.

A.S.TER.

“Il Comune approva ogni quinquennio:

gli standard di qualità minimi che Aster deve garantire attraverso la struttura disponibile;

gli obiettivi di miglioramento di tali standard ottenibili attraverso investimenti e/o miglioramenti organizzativi e la loro graduazione nel tempo;

i metodi di rilevazione del rispetto degli standards e le penalità in caso di mancato rispetto.”

“Aster presenta al Comune ogni 3 anni il Piano Pluriennale degli Investimenti e delle attività di manutenzione straordinaria ritenuto necessario per raggiungere e mantenere gli standards prefissati; lo stesso è corredato dal relativo piano finanziario che evidenzia, fra l'altro, gli oneri a carico del Comune per la realizzazione degli interventi previsti, compresi gli oneri di progettazione e direzione lavori.”

“All'inizio della gestione Aster dovrà sottoporre al Comune, per il primo esercizio in via sperimentale, il piano delle tariffe di cui al presente articolo corredato da una relazione sui costi e ricavi previsti che dimostri la copertura degli oneri in misura del 100%.”

AMIU

“Gli standard di quantità dei servizi da erogare da parte dell'Azienda Speciale vengono specificati nell'allegato B, parte integrante del presente contratto.

Tali standard potranno essere aggiornati, rivisti o specificati in sede di aggiornamento annuale del Piano Programma aziendale.

L'Azienda resta comunque impegnata a presentare entro 6 mesi dall'entrata in vigore del presente contratto:

- ✓ *un'analisi di dettaglio delle singole componenti di costo riferite ad ogni distinta operazione;*
- ✓ *complementare con l'analisi del punto 1, un'analisi di raffronto con situazioni territoriali italiane ed europee comparabili;*
- ✓ *sulla base dei dati così ottenuti l'Azienda provvederà ad elaborare ipotesi tariffarie improntate anche eventualmente alla metodologia del price-cap."*

Per le altre società, non si rinviene una specifica disciplina dei flussi informativi, tranne per i seguenti passi contenuti nel disciplinare di Amga Spa:

"Il Comune approva ogni quinquennio:

- ✓ *i livelli standard minimi di qualità e diffusione del servizio che la Società deve garantire attraverso la struttura impiantistica e organizzativa disponibile;*
- ✓ *gli obiettivi di miglioramento di tali standards ottenibili attraverso investimenti e/o interventi di carattere organizzativo e loro graduazione nel tempo;*
- ✓ *i metodi di rilevazione dei casi di mancato rispetto degli standards e le relative penalità da riconoscere agli utenti da parte della Società.*

La Società presenta al Comune il piano quinquennale degli investimenti ritenuto necessario per raggiungere e mantenere gli standards prefissati; lo stesso è corredato dal relativo piano finanziario che evidenzia, fra l'altro, l'incidenza degli investimenti sul livello tariffario."

4.7. Valutazione del posizionamento strategico

Le aziende speciali (Aster, AMIU), come previsto dall'art. 38 D.P.R. 902/86, provvedono all'aggiornamento annuale del Piano Programma in sede di aggiornamento del Bilancio Pluriennale. Tale Piano rappresenta una sintesi della strategia e dei progetti aziendali nonché delle prospettive di sviluppo dell'intero settore di competenza. Il predetto Piano costituisce la prima organica rappresentazione delle problematiche, degli obiettivi e quindi delle risposte che l'amministrazione comunale, attraverso l'azienda speciale, ritiene di poter dare alle esigenze in continua evoluzione della collettività.

Per le altre aziende non è formalmente prevista la predisposizione di un piano strategico.

4.8. Scelta degli amministratori

Al comma 2 dell'articolo 78 dello Statuto del Comune di Genova ritroviamo la suddetta disposizione da cui è possibile evincere i criteri di massima:

"Lo schema dell'atto costitutivo e dello statuto delle società di cui al comma precedente sono sottoposti all'approvazione del consiglio comunale. L'atto costitutivo e lo statuto devono comunque assicurare la rappresentatività dei soggetti pubblici negli organi di amministrazione. A tale fine il comune indica i propri rappresentanti tra soggetti di specifica competenza tecnica e professionale e considera gli interessi dei consumatori e degli utenti. I consiglieri e gli assessori comunali possono essere nominati,

quali rappresentanti del comune, negli organi di amministrazione delle società per azioni o a responsabilità limitata con partecipazione del comune”.

Lo Statuto dell'Azienda Speciale Aster specifica inoltre che i componenti il Consiglio di Amministrazione vengono scelti tra coloro che hanno i requisiti per la nomina a Consigliere Comunale e una speciale competenza tecnica e/o amministrativa, per studi compiuti, per funzioni disimpegnate presso aziende pubbliche o private, per uffici pubblici ricoperti.

Non esiste un “codice di autodisciplina” valevole per tutte le società partecipate; i rapporti tra Comune e società sono regolati, per le aziende speciali, da contratti di servizio e per alcune delle altre società da convenzioni/disciplinari.

Gli amministratori delle società intrattengono un rapporto preferenziale con il sindaco e/o con l'assessore al bilancio; assente è la relazione con l'ufficio Controllo Partecipate e Investimenti. Per modificare la situazione stanno cercando di introdurre modalità per sensibilizzare gli amministratori a coinvolgere anche l'ufficio nel circuito delle informazioni sulle partecipate.

Un'altra soluzione per modificare lo stato attuale di debole acquisizione di dati sulle società controllate, riguarda il potenziamento del consiglio di amministrazione con l'inserimento, tra gli amministratori, di almeno un dirigente dell'amministrazione comunale.

E' una ipotesi che era già stata proposta allorché fu predisposto il funzionigramma dell'ufficio, ma non trovò accoglienza nella versione finale, per ragioni di opportunità politica.

Non risulta per il Comune di Genova che la nomina di un dirigente comunale, quale membro del consiglio di amministrazione di una società controllata dal Comune, possa configurare situazioni di incompatibilità.

Da ultimo con riferimento all'esperienza del Comune di Genova si deve segnalare che il consiglio di amministrazione di AMGA spa in data 12 marzo 2001 ha deliberato di proporre all'assemblea una variazione dello statuto sociale al fine di adottare il codice di autodisciplina delle spa predisposto da Borsa Italiana spa.

5. Il caso di Roma

5.1. Unità organizzativa

Il Comune di Roma ha istituito l'Ufficio per le Politiche Economiche e Coordinamento “gruppo Comune di Roma”, che trova attuazione con l'articolo 18 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del comune di Roma, articolo approvato il 4 agosto del 2000 dalla giunta comunale.

L'Ufficio per le Politiche Economiche assicura il controllo ed il coordinamento sulle società e consorzi a partecipazione comunale.

Il “gruppo Comune di Roma” ingloba le principale società che esercitano servizi di pubblica utilità disciplinati da relativi contratti di servizio, emanati dagli uffici tecnici degli assessorati di competenza.

5.2. Partecipate

Il “gruppo Comune di Roma” è composto da 18 società. Si tratta di imprese diverse sia per dimensione sia per attività svolte. Infatti al gruppo appartengono:

- ACEA
- AMA
- ATAC
- COTRAL
- Risorse per Roma
- Agenzia per il Giubileo
- Roma Multiservizi
- STA Servizi Mobilità
- Centro agro-alimentare Roma
- Le Assicurazioni di Roma
- Istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali
- Farmacap
- Bioparco
- Azienda Palaexpo
- GEMMA
- Fiera di Roma
- Agenzia per le Tossicodipendenze
- Musica per Roma

Delle diciotto società almeno tre, Roma Multiservizi, Le Assicurazioni di Roma e GEMMA, saranno cedute entro breve tempo, allorché si troveranno potenziali acquirenti interessati alle società. Nel frattempo il Comune di Roma ha acquisito una partecipazione dell’1,6% circa in Aeroporti di Roma, immobilizzando oltre 50 miliardi di lire in un investimento azionario in cui è praticamente scarso il ruolo di azionista esercitato dal Comune, visto che la maggioranza assoluta è in capo a Leonardo.

“Gruppo Comune di Roma”: fatturato, risultato d’esercizio, addetti delle principali società al 1999

Impresa	Fatturato (Md. Lit.)	Risultato (Md. Lit.)	Addetti
ACEA	1.351	214	3.537
AMA	660	-91	6.222
ATAC	1.109	pareggio	9.333
COTRAL	782	-107	6.236
Roma Multiservizi	52	1	1.138
STA	136	1	212
Risorse per Roma	10	0,1	21
Farmacap	48	3	132
Palaexpo	22	pareggio	2
Bioparco	11	-2	57

Le dieci imprese hanno realizzato nel 1999 un fatturato complessivo di 2.199 miliardi di lire, con un utile netto di 19 miliardi determinato soprattutto da ACEA. Il patrimonio delle società è di 2.750 miliardi di lire, valore di livello ragguardevole se confrontato con quello dei principali gruppi industriali italiani. Un articolato gruppo di imprese, il cui valore netto patrimoniale supera i 2.700 miliardi di lire, non può che essere coordinato secondo logiche professionali, simili a quelle in uso già da parecchio tempo presso i gruppi industriali privati.

5.3. Tipologia delle informazioni

L'Ufficio per la Politiche Economiche redige ogni una pubblicazione che riassume, attraverso la stesura di una breve scheda per ciascuna delle diciotto imprese, i principali risultati conseguiti e le previsioni di sviluppo a breve termine.

Tale pubblicazione è parte integrante del bilancio comunale.

Per ciascuna società sono forniti:

- dati di natura economico - finanziaria, tratti dai bilanci degli ultimi due/tre esercizi,
 - indicatori di redditività (ROE,ROI),
 - indicatori gestionali (fatturato per addetto, valore aggiunto/fatturato, produttività del lavoro...).
- Gli indicatori mutano al variare delle attività svolte dalle singole imprese; ad esempio per la società che gestisce biblioteca sono riportati dati sui prestiti di libri, per quella che gestisce musei invece sono indicati dati sul flusso di visitatori ...
- una breve e sintetica descrizione delle attività svolte,
 - gli obiettivi che a breve termine intende perseguire.

5.4. Periodicità del sistema

Attualmente la realizzazione del volume che illustra le imprese del "gruppo Comune di Roma" è effettuata con cadenza annuale.

5.5. Destinatari delle informazioni

I destinatari della pubblicazione sono, oltre la giunta, i membri del consiglio comunale. Tra i comuni analizzati, quello di Roma è l'unico che abbia istituzionalizzato un report dettagliato e diffuso anche presso i membri del consiglio comunale. Gli altri comuni tendono a escludere dal circuito delle informazioni, almeno per quelle sulle imprese già trasformate in società di capitale e relative a dati strettamente relativi all'andamento gestionale, i consiglieri comunali in quanto ritenuti troppo sensibili ed orientati ad utilizzare le informazioni con un indirizzo squisitamente politico. Inoltre la capacità di interpretare i dati gestionali delle imprese non è una caratteristica distintiva del consiglio comunale, essendo un organismo politico i cui membri sono eletti dai cittadini.

5.6. Revisione budget e valutazione del posizionamento strategico

La pubblicazione riporta le linee strategiche che caratterizzano gli sviluppi dei due/tre anni successivi delle imprese del "gruppo Comune di Roma", tuttavia l'ufficio non è in grado di verificare in maniera periodica lo stato d'avanzamento nonché la bontà delle stesse linee programmatiche, che risultano in linea di massima piuttosto generiche.

5.7. Scelta degli amministratori

Gli amministratori delle società sono scelti direttamente dal sindaco e rispondono sia al sindaco sia agli assessori delegati dal sindaco a rappresentarlo.

L'orientamento verso un diverso rapporto tra gli amministratori e la struttura tecnica del Comune è giudicato importante e quasi necessario per attivare sistemi di controllo più precisi ed efficaci. Tuttavia l'opportunità politica di un tale sistema è bassa e costituisce il principale vincolo ad una futura realizzazione di una procedura suddetta.

Il già citato articolo 18 al comma 4 riporta che “ *il sindaco o l'assessore da lui delegato, sovrintende al coordinamento ed alla vigilanza su istituzione, aziende, società e consorzi del “gruppo Comune di Roma”, esercita, nelle società di capitale partecipate, le funzioni di azionista previste dal codice civile e dai relativi statuti e propone alla giunta comunale le determinazioni in merito all'approvazione dei bilanci dei soggetti appartenenti al “gruppo Comune di Roma”. Per lo svolgimento di tali funzioni essi si avvalgono dell'Ufficio per le Politiche Economiche e Coordinamento “gruppo Comune di Roma”,*

L'ufficio godrebbe di tutti i requisiti per agire in nome per conto del sindaco, titolare quest'ultimo dei diritti derivante dal ruolo di azionista.

Parte terza: statuti e contratti di servizio delle società partecipate e delle aziende del comune di Milano

1. Premessa per una breve ricognizione dei contratti di servizio e degli statuti delle società partecipate dal comune di Milano

Nell'ambito delle finalità del presente lavoro, al fine di verificare e valutare, gli aspetti giuridici ed operativi dei rapporti fra il Comune e le Società dallo stesso partecipate o le Aziende istituite, appare utile svolgere una breve ricognizione anche della disciplina, per così dire, “*pattizia*” e “*concordata*” dei rapporti stessi, così come attuata e prevista negli statuti e nei contratti di servizio ad oggi deliberati e stipulati (o, in un caso, solo predisposti dai competenti uffici).

Nella prospettiva di indagine che ci si propone, si svolgerà pertanto una ricognizione delle “*fonti*”, come sopra indicate (contratti di servizio e statuti) diretta ad individuare disposizioni o gruppi di disposizioni rilevanti.

Del resto, è proprio lo statuto Civico, adottato in data 3 ottobre 1991 e da ultimo modificato con delibera di C.C. n 95 del 15 ottobre 1998, che individua gli statuti delle società partecipate come una delle fonti deputate a regolare i rapporti con l'Amministrazione Civica, anche e proprio con riferimento alla necessaria previsione di obblighi informativi.

Lo statuto Comunale, infatti, all'art. 88, dispone che “*lo statuto delle società deve prevedere la nomina diretta da parte del sindaco di un numero di amministratori proporzionale all'entità della partecipazione comunale, assicurare all'Assemblea dei soci poteri necessari per indirizzare l'attività sociale... prevedere assemblee informative da tenersi semestralmente, ... prevedere la verifica annuale,*

anche attraverso società di revisione, dei risultati della gestione e la comunicazione al Consiglio Comunale del relativo esito”.

Sempre nella prospettiva di indagine che ci si propone, si ritiene altresì opportuno prendere nota e segnalare le disposizioni dirette a riservare al Comune di Milano poteri di nomina di amministratori e sindaci nelle società partecipate, attesa l'evidente connessione con il tema trattato.

2. Cenni sui contenuti degli statuti delle società partecipate e delle Aziende speciali e dei contratti di servizio con le stesse in essere.

2.1 Amsa

AMSA, ad oggi, ha natura di azienda speciale ed è retta dallo Statuto deliberato dal Consiglio Comunale il 5 marzo 1997.

Il tema dei *“rapporti con il Comune”* trova specifica disciplina nel titolo VII dello Statuto. L'art. 34 in particolare dispone che *“Il Comune approva gli atti fondamentali e gli indirizzi cui l'azienda deve attenersi”*. Il successivo art. 35 prevede poi la vigilanza del Comune sull'azienda, per la *“verifica della corretta esecuzione da parte dell'azienda delle finalità e degli indirizzi formulati”*.

Per consentire l'esercizio di detto potere di vigilanza, in particolare, il comma 2 della disposizione in esame prevede che *“il Consiglio di Amministrazione, su proposta del direttore, deve presentare al Comune, alla fine di ogni trimestre, una relazione sull'andamento della azienda contenente in sintesi i dati significativi della gestione aziendale,”* dando fra l'altro conto dello *“stato di attuazione dei programmi e”* delle *“motivazioni degli eventuali scostamenti dalle indicazioni del piano programma”*.

L'art. 6 dello statuto riserva inoltre, per quanto qui interessa al Sindaco la nomina del Consiglio di Amministrazione dell'azienda.

La disciplina dei rapporti fra AMSA e il Comune è ripresa anche nel Contratto di servizio per l'anno 2000, seppure senza introdurre maggiori elementi di dettaglio, rispetto a quanto previsto dallo statuto.

In effetti, il Contratto di servizio, all'art. 13”, rubricato *“informazione Comunale,”* in particolare, si limita a prevedere che: *“Amsa redige un programma triennale contenente le scelte e gli obiettivi che si intendono perseguire indicando... linee di sviluppo dei diversi servizi, ...programma degli investimenti e le modalità di finanziamento, la componente di risultato economico... conseguenti motivazioni di richiesta dei corrispettivi.*

2.2 Aem spa

Lo Statuto di AEM Spa è stato omologato dal Tribunale di Milano il 1 aprile 1999 e non reca particolari disposizioni atte a disciplinare i rapporti con il Comune di Milano

Lo Statuto in fatti si limita a riservare talune nomine al Comune di Milano, stabilendo all'art 17, che *“ai sensi dell'art. 2458 c.c. il Comune di Milano ha diritto di procedere alla nomina diretta di un numero di amministratori proporzionale all'entità della propria partecipazione... In ogni caso il Comune di Milano non potrà nominare un numero di consiglieri superiori ai quattro quinti”* e, (art. 23) *“ di un*

numero di sindaci, comunque non superiore a due effettivi e uno supplente, proporzionale all'entità della partecipazione".

Unicamente, per quanto riguarda il tema dell'informazione, l'art. 25 dello statuto prevede che *"anche a tutela degli interessi collettivi, il bilancio di esercizio sarà sottoposto a certificazione. I risultati della revisione dovranno essere comunicati al Comune di Milano"*

Fra Comune di Milano e l'AEM intercorrono, per altro, più convenzioni, ciascuna avente ad oggetto uno specifico servizio, affidato a AEM.

Anche tali convenzioni non sembrano tuttavia disciplinare specificamente il tema dei rapporti di informazione e vigilanza fra le parti.

In effetti, le convenzioni in essere, (3 dicembre 1996 per il servizio di gestione degli impianti di regolazione e controllo del traffico e 27 giugno 1997 per il servizio di Illuminazione pubblica) si limitano a disporre che *"al Comune è riservata la facoltà di controllare in contraddittorio con la società, che lo svolgimento del servizio sia realizzato da quest'ultima in conformità a quanto previsto dalla presente convenzione"* (art. 11).

2.3 Atm spa

L'ATM è stata trasformata in S.p.A. con Statuto allegato alla delibera PG 281.429/2000.

Anche in questo caso lo statuto non prevede specifici obblighi di informazione della Società nei confronti del Comune, ma si limita riservare *"al Comune di Milano ai sensi dell'art.2458 c.c. " il "diritto di procedere alla nomina diretta di un numero di componenti del C.d.A. proporzionale all'entità della propria partecipazione"* (cfr. art. 16).

Più analitica la disciplina in materia del Contratto di servizio, che dedica la parte V a *"Indirizzi, controllo e certificazione del servizio svolto"*.

A mente dell'art. 17, *"il Comune fissa gli indirizzi relativi al servizio pubblico.. e ne controlla periodicamente la realizzazione, esercitando i poteri in materia, riservati ai comuni dalle leggi vigenti". "ATM è tenuta a rimettere al Comune ogni anno un piano economico della gestione dei servizi oggetto del presente contratto... in detto piano dovranno essere indicati in modo distinto per i servizi urbani ed extraurbani, i fattori produttivi impiegati, i costi suddivisi per natura, i ricavi suddivisi per origine...". Inoltre, "affinché il Comune possa procedere alle verifiche del servizio prodotto nonché alla predisposizione dei piani di trasporto e dei programmi triennali dei servizi.. la società è tenuta: - a mettere a disposizione i supporti informativi necessari, ... nonché le informazioni addizionali sul servizio e sui miglioramenti attesi che saranno richieste dal Comune nell'ambito della predisposizione del programma triennale dei servizi e dei relativi aggiornamenti annuali; - a trasmettere un report trimestrale nel quale viene esaminato l'andamento della gestione della società sotto l'aspetto economico e finanziario".*

2.4 Metropolitana Milanese spa

Lo Statuto della Metropolitana Milanese S.P.A. è stato approvato dalla Assemblea degli azionisti il 22 novembre 1996.

Lo Statuto sociale, evidentemente successivo all'adozione dello Statuto Civico, all'art. 10, ultimo comma, in punto di convocazione dell'Assemblea, prevede espressamente che *“dovranno altresì essere convocate semestralmente le assemblee informative previste dall'art. 88 n. 5 dello Statuto del Comune di Milano”*.

Salvo tale obbligo di Assemblee informative, non vi sono per altro ulteriori previsioni dirette ad istituire più analitiche procedure di raccordo con il Comune.

La disciplina dei rapporti fra la società ed il Comune è, invece, ripresa nell' "Atto di Concessione", come risultante dal testo integrato e sottoscritto a seguito di delibera di C.C. n° 57/1994, seppure in termini ampiamente generici.

In effetti, l'art. 14 della Concessione, in punto di *“ rapporti fra Comune di Milano - Società Concessionaria”*, si limita a prevedere che *“i reciproci rapporti ... saranno oggetto di un appropriato collegamento e coordinamento fra gli uffici di entrambe le parti preposte a tali questioni”*

Sotto il secondo aspetto che ci si è proposto di riscontrare, si deve registrare invece che lo Statuto di MM contiene espresse riserve di nomina a favore del Comune di Milano.

In particolare, l'art. 15 dello statuto dispone che *“Il Presidente e un numero massimo di sette consiglieri sono nominati dal Sindaco di Milano, ai sensi dell'art. 2458 cod. civ.”*. Inoltre, a termini dell'art. 21 dello statuto *“il Presidente [del Collegio sindacale], i sindaci effettivi fino ad un massimo di tre e due supplenti sono nominati ai sensi dell'art. 2458 cod. civ. dal Sindaco di Milano”*.

2.5 So.ge.mi spa

Lo statuto della società SO.GE.MI risale, secondo quanto rappresentatomi, al 1989. Anche questo statuto non dedica particolari previsioni ai rapporti con il Comune, ma si limita a prevedere, all'art. 13, che *“ai sensi dell'art. 2458 cod. civ. sono direttamente nominati dal Comune di Milano il Presidente e due Consiglieri se il Consiglio è composto da cinque elementi... il Presidente e cinque Consiglieri se il Consiglio è composto da nove elementi... Quando la società sia amministrata da un amministratore unico, questi è nominato dall'assemblea su designazione del Consiglio Comunale”*.

I rapporti fra il Comune e la società sono stati disciplinati con la convenzione del 27 maggio 1980, la quale attribuisce a SOGEA, qualificata ente gestore dei mercati comunali all'ingrosso, la *“concessione in diritto di superficie delle aree e impianti esistenti”*, già destinati a mercati all'ingrosso, con l'obbligo di effettuare tutte le opere necessarie per la loro ristrutturazione e ricostruzione.

Non vi sono, tuttavia, pattuizioni dirette a disciplinare rapporti fra il Comune e la società.

2.6 Milano Ristorazione spa

Lo Statuto della società Milano Ristorazione s.p.a. è stato approvato con delibera PG 77816.400/00.

Lo statuto, senza recare una specifica disciplina dei rapporti fra la società ed il Comune, prevede tuttavia, più analitici obblighi di informazioni nei confronti degli azionisti e stabilisce, all'art. 10, che *“L'assemblea deve essere convocata Entro tre mesi dalla fine del primo semestre di esercizio per informare gli azionisti sull'andamento delle società e sulle prospettive delle iniziative sociali”*.

Come di consueto, inoltre, lo statuto della Società riserva al Comune di Milano talune nomine nelle cariche sociali, prevedendo che *“il Comune di Milano ai sensi dell'art.2458 c.c. ha diritto di procedere*

alla nomina diretta di un numero di componenti del C.d.A. proporzionale all'entità della propria partecipazione" (cfr. art. 16) e, quanto al Collegio sindacale "di due membri effettivi ed un supplente" (art. 21)

Una disciplina del tutto analitica è invece contenuta nel contratto di servizio stipulato, che all'art. 15 lettera e), obbliga la società a "mantenere costantemente informato il Comune su ogni fatto e circostanza rilevante per la gestione e la regolarità del servizio e a trasmettere trimestralmente allo stesso un reports, che verrà successivamente definito nel dettaglio, nel quale viene esaminato l'andamento della gestione della società sotto l'aspetto economico finanziario, porre tempestivamente a disposizione del Comune ogni informazione e documento richiesto."

Il contratto di servizio, inoltre, impegna la Secondo a "fornire ai tecnici incaricati dal comune .. tutta la collaborazione necessaria, consentendo agli stessi in ogni momento il libero accesso ai centri produzione pasti, ai refettori e ai magazzini, fornendo tutti i chiarimenti e la relativa documentazione nonché assicurando la non interferenza del personale della società nella procedure di controllo." (art. 15 lett. h).

Disposizioni del tutto analoghe sono sancite inoltre dall'art. 18 del Contratto di servizio, sotto la rubrica *Diritto di controllo del Comune*.

2.7 Società Agenzia Mobilità e Ambiente srl

I rapporti fra il Comune di Milano e la Società Agenzia Mobilità e Ambiente srl sono disciplinati con contratto di servizio approvato con delibera di C.C. n. 25/2000 del 10 aprile 2000.

La parte terza del contratto di servizio è dedicata ai controlli.

L'art. 11 rubricato "Rapporto annuale e rendiconto consuntivo semestrale" prevede che "entro il 28 febbraio di ciascun anno l'Agenzia presenterà alla Direzione Centrale Ambiente e Mobilità, **nonché alla direzione centrale Programmazione e Controlli un rapporto annuale.. che dovrà contenere:** .. il riepilogo dell'impegno effettivo e delle attività svolte...; il riepilogo dell'avanzamento delle prestazioni ... ; l'analisi degli scostamenti temporali... , il riepilogo dei corrispettivi maturati.. , lo stato del sistema di qualità aziendale".

Il secondo comma dello stesso articolo, prevede poi che "l'agenzia presenta alla Direzione Centrale controlli e Ambiente e Mobilità, nonché alla Direzione Centrale, programmazione e controlli, per la conseguente certificazione, il Rendiconto Consuntivo semestrale".

2.8 Milano Sport spa

Lo Statuto della società Milano Sport s.p.a. è stato redatto con atto pubblico in data 23 ottobre 2000.

I rapporti fra lo Società ed il Comune di Milano non trovano puntuale disciplina in sede di statuto, se non con riferimento alla questione delle nomine. In effetti, l'art. 17, prevede espressamente che la "nomina del presidente, del vice presidente e di tre consiglieri è riservata al Sindaco di Milano". Si tratta vale la pena di sottolineare di previsione che riserva del Sindaco di Milano la nomina della maggioranza assoluta del Consiglio, che si compone di "cinque" o "sette" consiglieri.

Nello stesso senso, l'art. 27 dello Statuto, nel prevedere che *“la società è controllata da un collegio sindacale composto da tre sindaci effettivi e due supplenti”*, dispone che *“il presidente ed uno supplente [sono] nominati dal Comune di Milano ai sensi dell'art. 2458 Cod. Civ.”*

I rapporti fra la società ed il Comune, sono disciplinati con Convenzione 13 luglio 1999, integrata il 29 settembre 1999, quanto all'affidamento della gestione di centri sportivi e lido.

La convenzione in questione, tuttavia, prevede *obblighi di comunicazione* al Comune, soltanto con riferimento alla trasmissione dell'elenco nominativo dei dipendenti e degli incaricati della società, con particolare riguardo a quelli addetto agli impianti (art. 20).

Anche altra Convenzione in essere - per la gestione di locali bar siti in centri sportivi e balneari gestiti direttamente da Milano sport spa e in alcuni impianti gestiti direttamente dal Comune di Milano (stipulata in data 13 luglio 2000) non introduce specifici obblighi di comunicazione a favore del Comune.

2.9 Azienda Farmacie Milanesi spa

Anche in questo caso lo statuto sociale, non prevede specifici obblighi di informazione della Società nei confronti del Comune, ma si limita riservare *“al Comune di Milano ai sensi dell'art.2458 c.c. ”* il *“diritto di procedere alla nomina diretta di un numero di componenti del C.d.A. proporzionale all'entità della propria partecipazione”* (cfr. art. 16).

Il Contratto di servizio non dedica apposte clausole al tema dei rapporti informativi, ma disciplina espressamente il tema della *“vigilanza e controllo”*, da parte del Comune, riconoscendo in particolare all'art. 9 che il Comune, oltre a poter *“visite conoscitive nei locali delle farmacie”* ed *“indagini demoscopiche per verificare il grado di soddisfazione dell'utenza sullo svolgimento del servizio”*, *“periodicamente verifica lo stato di realizzazione del Piano Programmatico, di cui all'art. 5, e può predisporre osservazioni sullo svolgimento del servizio, che trasmette al Consiglio di Amministrazione della Società. Le osservazioni contenute nella nota dovranno essere tenute in debita considerazione nella predisposizione e/o variazione del Piano Programmatico”*.

2.10 Sogea spa

Per completezza infine si reputa dare conto delle previsioni contenute nello schema di contratto di servizi predisposto in previsione delle prossima costituzione della società Sogea S.p.A., deputata alla gestione del servizio idrico.

In questo caso, al fine di assicurare completezza e tempestività di rapporti informativi fra il comune e la società è stata prevista la costituzione di un apposito comitato paritetico a tali finalità appositamente dedicato.

Parte quarta: conclusioni e linee di sviluppo della riflessione

Tutti i Comuni analizzati hanno dichiarato di trovarsi, di fronte alla questione in oggetto, ancora poco preparati.

La materia che riguarda il controllo direzionale esercitato dal Comune sulle proprie partecipate permane un'area su cui si è poco indagato e su cui però esiste, a livello nazionale, un valido supporto di

esperienze che possono consentire una prima fase di confronto. In ogni situazione indagata nell'ambito della ricerca si è constatato che esiste la consapevolezza che l'ente locale, soprattutto di rilevanti dimensioni, non possa fare a meno di strutturare una significativa funzione di controllo sulle società partecipate, valorizzando al meglio il proprio duplice ruolo di proprietario e di titolare dei servizi pubblici esercitati dalle spa miste.

Nell'attuale contesto istituzionale, nella perdurante latitanza del legislatore in ordine alla riforma organica dei servizi pubblici locali, le prime esperienze di controllo direzionale esteso alla galassia delle partecipate si muovono in un terreno dove sono poche le certezze acquisite.

Comune a tutte le esperienze è la volontà di realizzare, in un arco di tempo abbastanza breve, un sistema di controllo delle imprese partecipate attraverso la progettazione di procedure di acquisizione di informazioni e di elaborazione dei dati, che permette al decisore politico di verificare in maniera efficace l'andamento delle società.

Allo stato attuale gli schemi progettati per acquisire ed elaborare i dati ricalcano, in maniera prevalente, l'impiego dei tradizionali indicatori di bilancio corredati, talvolta, dal rendiconto finanziario (Torino).

Roma ha già predisposto una pubblicazione nella quale sono riportate le principali imprese con indici sia di bilancio sia anche di natura gestionale.

In generale manca un confronto tra società dello stesso settore ma controllate da comuni diversi. La costruzione di *benchmarking* costituisce uno sviluppo del sistema, ma richiede che dapprima sia ben avviato e condiviso quello che pone sotto osservazione le proprie società.

E' evidente il rischio da evitare per un sistema delicato, come quello del controllo direzionale delle imprese, rappresentato dalla tentazione di introdurre, sin dall'inizio, fattori di confronto troppo approfonditi, che potrebbero far sorgere resistenze, da parte delle imprese, rispetto al sistema di controllo direzionale.

Lo sviluppo nel tempo del sistema porterà quasi inevitabilmente a integrare le attuali informazioni con quelle derivanti dal confronto con società operanti nello stesso settore di attività.

Altro aspetto comune alle diverse esperienze analizzate riguarda il processo di diffusione delle informazioni all'interno dei singoli Comuni.

I principali destinatari sono ovviamente il sindaco e la giunta, mentre il consiglio comunale è ancora poco coinvolto in particolare nell'acquisizione di dati sull'andamento gestionale con periodicità infrannuale delle partecipate.

Il ruolo di "parente povero" assegnato al consiglio comunale riflette la natura squisitamente politica dell'assemblea che potrebbe non disporre dei necessari criteri di interpretazione di dati legati all'andamento di attività di imprese.

Complessivamente si avverte da parte della struttura più tecnica degli enti locali esaminati la preoccupazione che l'eventuale diffusione dei *report* anche ai consiglieri comunali, possa far incrementare le richieste di controllo sulle partecipate aumentando in maniera esponenziale i soggetti che pretendono di

verificare l'andamento delle imprese, con il rischio di una inefficiente dispersione dei titolari all'esercizio del controllo sulle partecipate.

Per quanto specificatamente riguarda il caso di Milano, che nell'ambito della ricerca è stato indagato con riguardo all'analisi dei contratti di servizio e degli statuti delle partecipate, si deve innanzi tutto prendere atto della varietà e della disomogeneità delle previsioni e delle clausole esaminate. Disomogeneità, alla quale per altro può porsi rimedio, almeno per il futuro, predisponendo anche solo uno schema tipo di "previsioni generali" da prendere in considerazione nel predisporre i testi degli statuti e dei contratti di volta in volta più adeguati.

La ricerca ha evidenziato che per la maggioranza dei casi gli statuti e/o i contratti di servizio prevedono obblighi di informazione delle società partecipate nei confronti del comune e apposite modalità procedurali a ciò espressamente dedicate.

In effetti, con riferimento a sette situazioni su undici esaminate, statuti e contratti di servizio prevedono espressamente obblighi di informazione specifica a favore del comune. Più in particolare specifiche relazioni informative di cadenza trimestrale o semestrale sono previste nei casi di AMSA, della Società Agenzia Mobilità e Ambiente srl, di Milano Ristorazione S.p.A., di ATM S.p.A. Per Metropolitana Milanese spa è previsto invece l'obbligo di assemblee informative, con cadenza semestrale. Per la costituenda Sogea infine l'attivazione di un comitato paritetico comune-società, finalizzato, fra l'altro, ad assicurare completezza dell'informazione.

Con riferimento invece a quattro casi sugli undici considerati manca ogni previsione sul tema che ci occupa. Si tratta in particolare di AEM S.p.A., di So.Ge.Mi. spa, di SEA spa, di Milano Sport. S.p.A., dell'Azienda Farmacie Milanesi S.p.A.. Se per altro, per il caso di AEM l'assenza di disciplina specifica appare connessa alla quotazione in borsa - anche se la condizione di società quotata non è naturalmente ostativa della correlata condizione di società partecipata dall'ente locale e dell'applicazione del conseguente parallelo regime - per SO.Ge.Mi. e per SEA, può forse ipotizzarsi che si tratta di statuti per così dire "datati", negli altri casi appena rammentati (Milano sport e Farmacie Milanesi), appare più verosimile credere che detta carenza di previsioni specifiche sia imputabile a mancata considerazione del tema, al momento della redazione degli atti rammentati.

Si tratta, per altro, di problema affrontabile anche solo curando la predisposizione di modelli di clausole generali, con cui gli uffici ed i settori competenti debbano raffrontarsi nella predisposizione e nell'approvazione, secondo la varietà dei casi di specie, di singoli statuti e contratti di servizio.

In ogni caso si deve evidenziare che per tutte le Società ed Aziende sin qui rammentate, gli statuti riservano al Comune di Milano ampi poteri di nomina.

Anche tali previsioni potrebbero essere valorizzate nella prospettiva che qui interessa. In effetti i soggetti nominati dal Comune nei Consigli di Amministrazione sono in grado di rappresentare uno strumento di interscambio di informazioni con l'Amministrazione Comunale. Infatti poiché al potere di nomina è connesso il potere di revoca, una relazione informativa è connaturata e strumentale alla possibilità che l'ente verifichi in ogni momento la permanenza o meno delle condizioni di affidabilità e di fiducia valutate al momento dell'attribuzione della carica. L'esatto regime del rapporto tra il

rappresentante dell'ente dovrà essere stabilito al momento dell'atto di nomina e nell'ambito dello stesso. Anche per tale aspetto dovrebbe risultare utile lo studio e la predisposizione di modelli.

D'altro lato, una maggiore efficienza potrebbe essere raggiunta anche consentendo la partecipazione ai consigli di amministrazione delle società partecipate o delle stesse aziende civiche di dirigenti dell'Amministrazione Comunale.

Non dovrebbero del resto esservi incompatibilità fra lo status di dipendente comunale e quello di amministratore di società possedute o partecipate dal Comune stesso.

Complessivamente e conclusivamente si può dire che le esperienze esaminate hanno dimostrato che lo strumento societario può essere effettivamente ben utilizzato al fine di connotare l'esercizio di imprese pubbliche con i caratteri di efficienza propri dell'esperienza aziendale privata e che tale indirizzo non contrasta né impedisce la dotazione in capo all'ente di efficaci strumenti di indirizzo e controllo. Occorre peraltro che si esca da una condizione di sperimentazione e di disomogeneità dell'approccio e si pongano in essere regole e procedure che sappiano coniugare il regime proprio della società per azioni con il quadro di riferimento giuridico ed istituzionale dell'ente pubblico proprietario e titolare del pubblico servizio.

Bibliografia

- Antonio Andreani, *Questioni nuove nella recente legislazione in tema di società di capitali con partecipazione degli enti locali*, in *Dir. Amm.* 1995, II, pp. 245 ss.
- Marco Cammelli, *Le società per azioni a partecipazione pubblica locale*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione, Atti del XLI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Ed. Giuffrè, Milano 1997, pp. 125 ss.
- Carlo Geronimo Cardia, *Profili giuridici della privatizzazione*, Ed. Il Sole 24 Ore Pirola, Milano 1994, pp. 175 ss.
- Maria Teresa Cirenei, *Le imprese pubbliche*, Ed. Giuffrè, Milano 1983
- Paolo Crea, *Ancora una sentenza sulla natura giuridica della società a partecipazione degli enti locali, nota a Cass. civ., sez. un., 6 maggio 1995, n.4991*, in *Riv. Amm.* 1995, fasc. n. 9, 1061 ss.
- Mario Draghi, *Privatizzazioni e governo societario*, in *Interessi pubblici nella disciplina delle public companies, enti privatizzati e controlli, Atti del XLV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Ed. Giuffrè, Milano 2000, pp. 195 ss.
- Pasquale Fimiani, *Le società miste nel servizio pubblico ambientale*, Ed. Giuffrè, Milano 1998.
- Roberto Garofoli, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia, Profili giuridici*, Ed. Giuffrè, Milano 1998, pp. 301 ss. e 339 e ss.
- Carlo Ibba, *Le società "legali"*, Ed. Giappichelli, Torino 1992.
- Natalino Irti, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Interessi pubblici nella disciplina delle public companies, enti privatizzati e controlli, Atti del XLV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Ed. Giuffrè, Milano 2000, pp. 297 ss.
- Fabrizio Luciani, *La gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Dir. Amm.* 1995, II, pp. 275 ss.
- Carlo Marzuoli, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. Pubbl.* 1995, fasc. n. 1, pp. 393 ss.
- Carlo Marzuoli, *Il principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Ed. Giuffrè, Milano 1982.
- Marco Mazzarelli, *La società per azioni con partecipazione comunale*, Ed. Giuffrè, Milano 1987, Collana *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, n.89.
- Gustavo Minervini, *Contro il diritto speciale delle imprese pubbliche "privatizzate"*, in *Le privatizzazioni in Italia, Saggi, leggi e documenti*, a cura di Piergaetano Marchetti, Ed. Giuffrè, Milano 1995, pp. 165 ss.
- Vittorio Ottaviano, *Le società per i servizi locali-Relazione introduttiva*, in *Le società miste per i servizi locali, Atti del Convegno di Messina 22-23 novembre 1996*, a cura di Francesco Trimarchi, Ed. Giuffrè, Milano 1999, pp. 5 ss.
- Giuseppe Pericu, *La partecipazione degli enti locali alle società per la gestione dei servizi*, in *Le società miste per i servizi locali, Atti del convegno di Messina 22-23 novembre 1996*, a cura di Francesco Trimarchi, Ed. Giuffrè, Milano 1999, p. 33 ss.

Lodovico Principato, *Le partecipazioni azionarie*, in *Studi per il decennale della Sezione Enti Locali della Corte dei Conti*, Ed. IPZS, Roma 1992, pp. 334 ss.

Problemi giuridici delle privatizzazioni, *Atti del Convegno di Courmayeur 25 giugno 1993*, Ed. Giuffrè, Milano 1994.

Mauro Renna, *Le società per azioni in mano pubblica, Il caso delle S.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Ed. Giappichelli, Torino 1997.

Guglielmo Saporito, Silena Ciriesi, *Società a partecipazione pubblica: responsabilità degli amministratori nominati dall'ente locale e dell'ente locale stesso*, in *Interessi pubblici nella disciplina delle public companies, enti privatizzati e controlli*, *Atti del XLV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Ed. Giuffrè, Milano 2000, pp. 427 ss.

Domenico Sorace, *L'intervento dei comuni nell'economia in Italia: i principi costituzionali*, in *Dir. Pubbl.* 1998, fasc. n. 3, pp. 853 ss.

Giulio Vesperini, *Le società a partecipazione pubblica locale operanti nel settore dei pubblici servizi*, in *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, a cura di Giuseppe Sanviti, Ed. Il Mulino, Bologna 1995, pp. 313 ss.