



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

**RELAZIONE SULL'INDAGINE RELATIVA
ALLE SOCIETA' PARTECIPATE
DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI
DELLA REGIONE LOMBARDIA**

Presidente Nicola Mastropasqua

**RELAZIONE SULL'INDAGINE RELATIVA
ALLE SOCIETA' PARTECIPATE
DELLE PROVINCE E DEI COMUNI
DELLA REGIONE LOMBARDIA**

Presidente Nicola Mastropasqua

DELIBERAZIONE

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
Dott. Donato Maria Fino	Consigliere
Dott. Antonio Caruso	Consigliere
Dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
Dott. Giuliano Sala	Consigliere
Dott. Giancarlo Penco	Consigliere
Dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
Dott. Alessandra Sanguigni	Referendario

nell'adunanza del 22 gennaio 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161, che modifica il testo unico;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, in particolare, l'art. 3 commi 4, 5 e 6;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, in particolare, l'articolo 7, commi 7, 8 e 9;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 concernente l'approvazione del " Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", modificato con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Vista la deliberazione n. 42/CONTR/PRG/06 del 27 ottobre 2006, con la quale le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno definito il quadro programmatico, i criteri metodologici e gli indirizzi di coordinamento del controllo successivo sulla gestione per il 2007;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 228 del 5 dicembre 2006 con la quale è stato approvato il programma sulla gestione degli enti locali per l'anno 2007;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 1 dell' 11 gennaio 2007 con la quale è stato approvato il documento conoscitivo sulle società partecipate dagli enti locali;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 2/2007 del 15 gennaio 2007, con la quale sono stati attribuiti ai magistrati gli incarichi per lo svolgimento dell'attività di controllo per il 2007;

Considerata l'opportunità di riunire in un unico referto i dati complessivamente rilevati dall' indagine svolta;

Vista la relazione del Presidente riguardante l'indagine relativa alle Società partecipate dalle Province e dai Comuni;

Vista l'ordinanza n. 9/2008 del 14 gennaio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, per l'esame delle relazioni citate;

Udito il Presidente relatore;

DELIBERA

di approvare la relazione riguardante la riguardante l'indagine relativa alle Società partecipate dalle Province e dai Comuni.

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 23 gennaio 2008

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

SOMMARIO

Premessa

1.1. Ambito dell'indagine;

1.2 Competenze degli organi consiliari;

1.3 Natura delle società partecipate;

1.4 Aspetto finalistico delle società;

2.1 I modelli organizzativi delle società a partecipazione pubblica: definizione di servizio pubblico;

2.2 La gestione in house;

2.2.1 Requisiti: capitale interamente pubblico;

2.2.2 Realizzazione dell'attività con l'Ente;

2.2.3 Il controllo analogo;

2.2.4 Effetti dei principi sui documenti contabili: nozione del principio di legalità;

2.2.5 L'ambito di applicazione del modello;

3.1 Le società miste pubblico-private: ambito e problemi;

3.2 L'art. 3 commi 27-35 della legge finanziaria 2008. Effetti;

4.1 Il documento conoscitivo della Sezione di Controllo per la Lombardia;

4.2 Dati complessivi e tabelle;

4.3 Commento dei dati;

4.4 Conclusioni.

PREMESSA

La relazione che viene oggi presentata sulla indagine eseguita dalla Sezione nel 2007 sulle società partecipate delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti riporta dati significativi sulla diffusione del fenomeno societario per lo svolgimento dei servizi pubblici. L'indagine avrà un seguito di approfondimento nel 2008, anno nel quale verrà estesa a tutte le forme di esternalizzazione dell'attività dell'ente.

La relazione si compone di due parti, la prima delle quali riguarda i criteri che regolano le varie forme societarie e le modalità di gestione elementi che formano il quadro di riferimento dell'indagine della Sezione.

La seconda parte espone la situazione numerica delle società partecipate, distinguendo anche il tipo di partecipazione e mettendo in evidenza eventuali perdite di bilancio nel 2005 nonché il patrimonio netto negativo alla chiusura del ricordato esercizio 2005.

1.1 Questa Sezione ha inserito nel proprio programma di lavoro per l'anno 2007 una specifica indagine sulle società partecipate dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti per accertare la diffusione del fenomeno strettamente connesso alla modalità di svolgimento dei servizi pubblici oltre che allo svolgimento di attività funzionale dell'ente. L'indagine verrà proseguita nel 2008 estendendola a tutte le forme di esternalizzazione dell'attività dell'ente.

Va in proposito ricordato che la nozione di "servizi pubblici locali" contenuta nell'art. 112 t.u. della legge sull'ordinamento degli enti locali ha carattere aperto in quanto comprende tutte quelle attività che sono "rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Di conseguenza è compito degli amministratori interpretando i bisogni della collettività far assurgere a "servizio pubblico" determinate attività.

Tra le forme di gestione del servizio, quali previste dall'art. 113 del t.u. l.c.p., si va affermando, per i servizi a rilevanza economica ed imprenditoriale la costituzione di società interamente o parzialmente partecipate dall'ente territoriale.

Una spinta a questa forma di gestione del servizio era venuta da talune leggi finanziarie, in quanto la esternalizzazione delle attività giocava sulle modalità di costruzione delle grandezze finanziarie rilevanti ai fini del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità e crescita. Ad una opposta tendenza si ispirano disposizioni emanate nella più recente legislazione ed in particolare quella inserita nella legge finanziaria per il 2007, intesa a contenere i costi derivanti dalle esternalizzazioni, ed ancora più la normativa introdotta con la legge finanziaria per il 2008.

Vanno in particolare ricordate le norme contenute nei commi da 725 a 730 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 e nei commi da 27 a 35 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008.

1.2 In materia questa Sezione, adita dal Comune di Milano e dall'Amministrazione provinciale di Brescia con richieste di pareri sulla interpretazione del comma 729 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, ha avuto modo di svolgere rilevanti considerazioni sulla materia (cf parere n.46/2007).

La prima precisazione riguarda la ripartizione delle competenze.

La Sezione, ribadendo quanto già affermato in un precedente parere (29 giugno 2006, n. 49/pareri/2006), ha precisato che spetta agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale la scelta di dar corso a modifiche dello statuto delle società partecipate.

In particolare le delibere di approvazione degli statuti delle società partecipate dall'ente locale sono di competenza del Consiglio dell'ente, che di conseguenza è chiamato anche ad approvare le modifiche statutarie. Detta competenza, che spetta in ogni caso, assume rilievo in special modo quando, vi sia un importante margine di discrezionalità in capo al Consiglio. Nel caso di specie esse riguardano l'effettivo numero, nel limite massimo stabilito dalla legge, degli amministratori delle società a totale partecipazione pubblica e la disciplina del numero degli amministratori e dell'eventuale mutamento dei rapporti e dei patti parasociali con i soci delle società miste.

1.3 Altre importanti precisazioni sono contenute nel ricordato parere.

Si è sottolineato che alla semplice costituzione di una società di capitali da parte di un ente pubblico non consegue necessariamente la natura privata della società, poiché la disciplina societaria e la natura dell'organismo devono

essere verificati su due piani diversi. Il primo attiene all'aspetto strutturale e conseguentemente alle regole di funzionamento dell'ente e il secondo alle caratteristiche funzionali del soggetto e perciò alla sua posizione nell'ordinamento giuridico.

Quanto al primo aspetto l'esame della disciplina societaria contenuta nel codice civile mette in luce che non sono previste per le società costituite da enti pubblici regole di gestione e funzionamento peculiari (se non ad alcuni limitati effetti, in relazione alla nomina degli amministratori: artt. 2449 e 2450 cod. civ.).

Conseguentemente, esse risultano disciplinate dalle regole ordinarie, applicabili a tutte le società di capitali (Capo V, del Titolo V, del Libro V del codice civile), salvo le norme speciali riferite ad ambiti specifici.

Quanto al secondo aspetto, a seguito della diffusione che negli ultimi anni ha incontrato nel settore pubblico il modulo societario, la giurisprudenza è ormai unanime nel riconoscere che il criterio da utilizzare per individuare la natura pubblica o privata di un organismo non è dato dalla forma rivestita (ente o società), bensì dalla caratura pubblica dello scopo perseguito e dalle risorse utilizzate nello svolgimento della sua attività, con la conseguenza che anche in presenza della forma societaria se l'ente utilizza risorse pubbliche è da considerare senz'altro ente pubblico (Cass. Civ. s.u., 22 dicembre 2003, n. 19667; C.conti, I, 3 novembre 2005, n. 356; Cons. St., VI, 23 gennaio 2006, n. 182; id, IV, 31 gennaio 2006, n. 308; Corte dei conti, sez., contr. Lombardia, 13 ottobre 2006, n. 17; id, 20 dicembre 2006, n. 26/parere), con effetti sulla finalizzazione dell'attività e sul regime delle responsabilità.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale in relazione alla disciplina legislativa speciale di una società le cui azioni erano interamente possedute dal Ministero dell'Economia ha affermato che la totale partecipazione pubblica unita "alla predeterminazione eteronoma dei compiti e delle funzioni pubbliche

che la stessa società è chiamata a perseguire “implica che la società presenti tutti i caratteri propri dell’ente strumentale” (Corte cost. 19 dicembre, 2003, n. 363) e, che pertanto, sia da equiparare agli altri enti pubblici.

L’ampio utilizzo da parte dei soggetti pubblici di enti con natura formalmente privata e, in particolare, con veste societaria, al fine di raggiungere finalità di rilievo pubblicistico (gestione di servizi e funzioni pubbliche, esecuzione di lavori) è stato preso in considerazione anche dal diritto comunitario per delineare una nozione di amministrazione pubblica valida ed utilizzabile all’interno dell’ordinamento dell’Unione Europea, sia nella materia dei rapporti finanziari che in quella contrattuale ai fini della tutela della concorrenza e della libera circolazione delle merci e delle persone.

In particolare, per quanto interessa in questa sede, la giurisprudenza comunitaria ha stabilito che anche le amministrazioni pubbliche debbono osservare i principi di concorrenza quando intendono affidare a terzi soggetti l’effettuazione di lavori pubblici, la gestione di servizi pubblici o altre attività di loro pertinenza (C. Giust. CE da ultimo: 4 ottobre 2007, causa n. C 217/06 e, per tutte: 21 luglio 2005, causa n. C 231/03).

L’unica deroga ai principi di concorrenza consentita dall’ordinamento comunitario è data dalla possibilità di affidamento diretto a società che sia controllata direttamente dall’ente locale secondo modalità peculiari che configurano, secondo la giurisprudenza comunitaria, un “controllo analogo a quello praticato dall’ente sui propri servizi” (per tutte C. Giust. CE 13 ottobre 2005, in causa C 458/3).

Tuttavia, la natura del rapporto funzionale con l’ente proprietario non si riflette, secondo la giurisprudenza civile ed amministrativa, sulla disciplina normativa applicabile all’organizzazione societaria, che rimane quella ordinaria prevista dal codice civile.

Infatti, si sostiene che le società di capitali con partecipazione pubblica non mutino la loro natura di soggetto di diritto privato solo perchè un ente pubblico ne possiede, in tutto o in parte, le azioni, affermandosi che gli strumenti utilizzati per regolare il rapporto tra società ed ente locale non possono essere quelli autoritativi di diritto pubblico spendibili nell'organizzazione diretta dell'ente, ma che l'ente proprietario può avvalersi unicamente degli strumenti propri del diritto societario, da esercitare per il tramite dei membri di nomina pubblica presenti negli organi sociali (Cass.civ., sez. un., 15 aprile 2005, n. 7799; Tar Sicilia, Catania III, 13 agosto 2002, n. 1446; Tar Veneto, I, 4 aprile 2002, n. 1234).

Conseguentemente, anche in relazione alle regole di nomina degli organi sociali, si ritiene che gli atti di nomina o di revoca degli amministratori di società delle quali l'ente locale sia socio, anche unico, non costituiscano estrinsecazione di potestà amministrativa ma di poteri che l'ente può esercitare nell'ambito del sistema delineato degli artt. 2383, 2458 e 2459 cod. civ. (ora 2449 e 2450) (App. Genova, I, 20 ottobre 2006; Tar Calabria, Catanzaro II, 24 maggio 2006, n. 571; Tar Campania, Napoli I, 11 febbraio 2005, n. 963).

1.4 Il profilo ricostruttivo della materia va ora saggiato raffrontandolo con la recentissima sentenza 6 dicembre 2007, cause C. 463/04 e 464/04, della prima sezione della Corte di giustizia della Comunità europea, sostanzialmente caducatoria dell'art. 2449 c.c.

Questa sentenza esalta la dimensione privatistica dello strumento organizzatorio utilizzato dall'ente pubblico. In un quadro normativo nel quale pur dopo la riforma societaria del 2003 solo pochissimi articoli del codice civile sono dedicati alle società pubbliche, la Corte di giustizia ha dato preminenza alla dimensione privatistica, eliminando le eccezioni che stabiliscono privilegi

per l'amministrazione in quanto socio della società mista perchè incompatibili con i principi comunitari di libera circolazione di capitali.

Va in proposito anche ricordata l'abrogazione dell'art. 2450 c.c. operata dall'art. 3 del d.l. n. 10/2007 convertito nella legge n. 46/2007.

In sostanza, nelle ipotesi nelle quali l'ente pubblico si avvale di strumenti civilistici per soddisfare l'interesse pubblico, l'ordinamento comunitario esige il rispetto delle regole comuni idonee a salvaguardare i principi della concorrenza e del mercato. Sta all'ente utilizzare adeguatamente norme comuni per raggiungere risultati analoghi a quelli previsti dalle disposizioni codicistiche abrogate (cfr. artt. 2346 e 2348 c.c. ma anche l'art. 2341 c.c.), comunque nell'ambito dell'autonomia privata riconosciuta dall'ordinamento.

Se queste sono le regole sul piano strutturale, non può essere tralasciato l'aspetto funzionale della vicenda. Esso opera in più momenti

Viene innanzitutto in rilievo la volontà dell'amministrazione nel momento delle scelte di soddisfazione degli interessi pubblici e nella modalità di realizzazione degli interessi stessi nell'ambito delineato dall'art. 113 t.u.l.c.p.

Particolare rilievo presenta l'aspetto finalistico nel momento di stabilire l'oggetto della società e le regole fondamentali della gestione, da trasfondere nello statuto, in relazione alla dimensione e diffusione del servizio pubblico nonché alle modalità di gestione. Questi aspetti debbono conformarsi ai principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento che deve improntare tutta l'attività comunque resa dai soggetti pubblici, soprattutto quando vi sia l'utilizzazione di beni e di strumenti finanziari pubblici. Ancora l'aspetto finalistico deve improntare l'azione degli amministratori delle società di nomina pubblica quale che siano i momenti di collegamento tra il nominato e l'ente che ha proceduto alla nomina.

Non va dimenticato che gli aspetti finalistici hanno trovato ingresso anche nella giurisprudenza comunitaria, la quale applicando il canone della proporzionalità, ha ritenuto (in tema di golden share) giustificabili determinati poteri degli Stati membri sulle imprese pubbliche successivamente privatizzate qualora queste operino nei settori dei servizi di interesse generale o strategici.

In sostanza poteri derogatori del diritto comune debbono essere strettamente rapportati alla effettiva tutela dell'interesse pubblico in fatto perseguito.

2.1 Le società a partecipazione pubblica possono avere diversi modelli organizzativi e differenti normative di regolazione dell'attività secondo che la partecipazione sia totalitaria, di maggioranza, di minoranza.

La costituzione di una società (o la partecipazione ad una società) da parte di un ente locale si colloca nell'ambito delle modalità attuative di un servizio pubblico locale, qualificazione che ai sensi dell'art. 112 del t.u.e.l. spetta a quella attività caratterizzata, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico quanto alla destinazione delle risorse ed all'ambito di intervento e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporto concessorio di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva pubblica.

E' questa la definizione di servizio pubblico scelta, tra le tante opzioni avanzate in materia dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, definizione che tiene conto sia degli elementi soggettivi che di quelli oggettivi.

La costituzione della (o la partecipazione alla) società si presenta, pertanto, come alternativa alla resa diretta del servizio da parte dell'ente.

Il collegamento tra profilo strutturale e profilo funzionale non investe così solo il momento genetico della costituzione della società ma anche la

dinamica dell'attività resa, quale che sia la forma di partecipazione societaria prescelta.

Su un diverso piano si collocano, invece, le norme di diritto comunitario. Esse sono intese a regolare la libertà del mercato e la concorrenza nei settori dei servizi e degli appalti in modo da evitare che la posizione del soggetto nell'impianto istituzionale di ciascuno stato membro crei ostacoli alle regole fondamentali di diritto comune o almeno ostacoli non proporzionati ad interessi pubblici riconosciuti come degni di particolare tutela.

Le forme di intervento degli organi di giustizia comunitari sono peraltro, improntati a notevole pragmatismo e tendono a raggiungere effetti pratici senza soffermarsi su puntuali principi giuridici (fenomeno del resto inevitabile per il confluire nelle comunità di ordinamenti giuridici nazionali profondamente difformi).

In quest'ottica la giurisprudenza comunitaria ha considerato che non sono applicabili le regole della concorrenza ai fenomeni di autoproduzione del servizio, quale che sia la forma giuridica adottata, ma è stata molto attenta a fissare criteri per impedire che attraverso forme giuridiche vengano elusi i principi comunitari.

Infatti se l'amministrazione decide di ricorrere ad un modello organizzativo in cui non sussistono rapporti di terzietà tra il soggetto che affida il servizio e l'affidatario "non si può parlare di contratto a titolo oneroso concluso con un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice.

Non sussistono dunque i presupposti per applicare le norme comunitarie in materia di appalti di servizio (cfr Corte di giustizia Ce, Sez. VI, 18 novembre 1999 causa C 107/98 – TecKel)

Il criterio di regolazione di fenomeni secondo criteri pragmatici ha influito anche sull'area di applicabilità delle regole, non limitate agli appalti di servizi ma estesa anche alle concessioni.

Infatti "nonostante che i contratti di concessione dei pubblici servizi allo stadio attuale siano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 92/50, gli enti aggiudicatori che li stipulano sono comunque tenuti a rispettare le norme fondamentali del trattato in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità in particolare". (Corte di giustizia Ce, 13 ottobre 2005 in C. 458/03 – Parking Brixen).

Va ricordato che il criterio distintivo tra appalto di servizi e concessione, ai fini della sottoposizione al relativo regime giuridico, viene così identificato dalla giurisprudenza (cfr per tutti Tar Lombardia, Sez III, 4 agosto 2004 n. 3242): l'appalto di servizi concerne prestazioni rese in favore dell'amministrazione, la concessione di servizi riguarda sempre un articolato rapporto bilaterale che interessa l'amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio. Normalmente nella concessione di pubblici servizi il costo del servizio grava sui privati/utenti, mentre nell'appalto di servizi spetta all'amministrazione l'onere di compensare l'attività svolta dal privato.

2.2 Vanno a questo punto esaminati i modelli organizzativi di società a partecipazione pubblica dagli enti territoriali per la gestione dei servizi pubblici locali.

La gestione in house providing è una delle forme di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica espressamente prevista dall'art. 113, commi 4 lett. A), 5 lett. C) e 15 bis del d.lgv. 18 agosto 2000, n. 267, così come novellato dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Infatti l'affidamento della gestione delle reti ove essa sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, i nuovi affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la prosecuzione delle gestioni esistenti possono essere attribuiti direttamente a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

I requisiti espressi dalla normativa nazionale ripercorrono i principi posti dalla giurisprudenza comunitaria e, tuttavia, più che esaurire aprono problemi interpretativi rilevanti

2.2.1 Il primo dei requisiti previsti per la società affidataria in house è che il capitale deve essere interamente pubblico.

La disposizione è stata interpretata in senso ampio e cioè che la società deve essere controllata dagli enti locali titolari del servizio oggetto di affidamento, ma che ad essa possono partecipare altri enti pubblici o amministrazioni dello stato e degli enti locali.

Decisivo per il rispetto del requisito è che gli enti pubblici partecipanti siano portatori di interessi omogenei e non contrapposti.

Infatti la giurisprudenza della Corte di Giustizia C.E. ha costantemente sottolineato che la divergenza degli interessi perseguiti dai soci contrasta con il principio di mancanza di terzietà tra affidante e affidatario, cardine del modello in house.

Va poi ricordato che siffatto orientamento della giurisprudenza è stato espresso con riferimento specifico alla disomogeneità di interessi tra socio pubblico e socio privato, dal momento che "qualunque investimento di capitale privato in un' impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati

e persegue obiettivi di natura differente, essenzialmente interessi economici di lucro" (Corte di Giustizia sentenza 12 gennaio 2005 in causa C23/03 – Stadt Halle); non può pertanto essere considerata una struttura di gestione interna di un servizio pubblico nell'ambito dell'ente pubblico che li detiene (Corte di Giustizia, sentenza 6 aprile 2006 in causa C 410/04 ANAV).

Va però considerato che gli interessi perseguiti dagli enti pubblici non sono mai economici di lucro e vi può essere quindi piena compatibilità tra gli interessi intestati a ciascuno degli enti partecipanti, così come la partecipazione alla società può essere una forma di composizione degli interessi pubblici compresenti nella resa del servizio e che avrebbero dovuto trovare modalità di tutela anche se la gestione del servizio fosse rimasto direttamente in capo all'ente locale.

Più complessa può essere la ipotesi di partecipazione al capitale sociale di una pluralità di comuni. La giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere siffatta ipotesi una forma di collaborazione tra enti locali per la realizzazione di interessi omogenei e che, pertanto, nel caso di una società a capitale interamente pubblico, costituita interamente da comuni, non è configurabile l'esigenza che la parte pubblica detenga il controllo della società, essendo i Comuni tutti tenuti all'osservanza delle medesime norme e al conseguimento degli stessi obiettivi di pubblico interesse.

Se pur ciò è vero in linea di principio non può sottacersi che nella gestione concreta del servizio gli interessi di ciascuna comunità locale possono essere se non confliggenti almeno divergenti in ordine alle modalità di resa del servizio, alla sua dimensione, alla allocazione di mezzi strumentali o risorse ecc.

Talune difficoltà già in ordine alla composizione del consiglio di amministrazione della società sono state rappresentate nella richiamata deliberazione di questa Sezione n. 46/pareri/2007.

Difficoltà di coordinamento degli interessi emergono nella disciplina speciale della gestione del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 150, c. 3, del d.lgv. 3 aprile 2006, n. 152. La norma dispone che la gestione di detto servizio può essere affidata a società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche od economiche ai sensi dell'art. 113, c. 5 lett. 3) del Tuel

La norma interna limita così la gestione in house esclusivamente alla rispondenza immediata e diretta del servizio alle esigenze delle comunità che ne usufruiscono non consentendo il coinvolgimento di soggetti estranei alla utilizzazione da parte della generalità dei cittadini.

La selezione degli enti proprietari operati dalla legge sembra intesa ad impedire che altri interessi pur facenti capo ad enti pubblici - quali camere di commercio, consorzi di bonifica, consorzi di sviluppo industriale - possano trovare ingresso qualificato nella società di gestione, influenzandone le scelte indirizzata dalla legge secondo una scala a priori degli interessi coinvolti.

2.2.2 Altro requisito richiesto dall'art. 113, c. 5, lett. C) del Tuel è che la società affidataria in "house" del servizio realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

La disposizione non solo è coerente con la finalità tipica della costituzione o partecipazione societaria, che è l'autoproduzione del servizio, ma anche con l'ambito funzionale di attività degli enti locali, che non sembra possa essere costituito dallo svolgimento di attività industriali o commerciali non dirette al soddisfacimento di interessi pubblici.

Sul piano del diritto comunitario la più recente giurisprudenza (Corte di giustizia, 11 maggio 2006 in causa C. 340/04 – Carbotermo) ritiene che, per soddisfare il requisito, ogni attività della società che non sia destinata alla

produzione del servizio pubblico ed all'ente affidante deve avere solo un carattere marginale, valutato in base a tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative, sia quantitative. Detta valutazione va fatta analizzando le attività realizzate dalla società nell'ambito dell'affidamento attribuite dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che le prestazioni siano rese all'amministrazione stessa o all'utente del servizio, e quindi indipendentemente da chi remunera la prestazione. Nel caso di società partecipate da più enti locali, va considerata l'attività realizzata con tutti gli enti, non rilevando il territorio dove si svolge l'attività stessa. In sostanza può definirsi marginale una attività svolta sul mercato solo se essa sia complementare di altre attività gestite in house ovvero se essa sia preordinata a non disperdere utilità collaterali generate dalla produzione del servizio.

2.2.3 Il requisito per l'affidamento in house di un servizio pubblico che presenta gli aspetti più incisivi è quello di un controllo sulle società analogo a quello esercitato sui propri servizi. Alla formula è stato dato un contenuto sempre più restrittivo da parte della giurisprudenza sia comunitaria che nazionale.

In particolare la Corte di giustizia nella sentenza resa nella causa Parking Brixen (13 ottobre 2005, causa C 458/03) ha ritenuto che il requisito ricorre solo se l'ente concessionario sia soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni in modo determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Di conseguenza gli enti locali debbono essere in grado di determinare gli obiettivi delle società, di controllarne periodicamente lo stato di attuazione e di valutare le azioni (anche correttive) da intraprendere in caso di scostamento dagli obiettivi medesimi. Risultano così insufficienti a consentire un tale controllo i poteri attribuiti del diritto societario al socio di maggioranza.

Nella sostanza, tenendo presenti i poteri gestori attribuiti dal diritto vigente ai dirigenti negli enti pubblici, l'ambito decisorio del Consiglio di Amministrazione nelle società in house non sembra significativamente più ampio di quello attribuito ai dirigenti degli enti, mentre l'attività del Consiglio deve essere sottoposta a controlli di gestione da parte dell'ente locale non dissimili da quelli effettuati all'interno dell'ente.

Nel delineare la nozione di "controllo analogo" la giurisprudenza individua ulteriori caratteristiche che rendono il requisito sostanzialmente riassuntivo di tutti i requisiti. Si ritiene, infatti, incompatibile con tale tipo di controllo la partecipazione ancorché minoritaria di soci privati in quanto sussisterebbe un'incompatibilità ontologica tra l'interesse pubblico curato dall'ente nella società e l'interesse egoistico del privato. L'incompatibilità sussiste anche nel caso di mera previsione astratta nello statuto di quote di minoranza a privati pur se effettuata attraverso procedure ad evidenza pubblica, perchè almeno potenzialmente viene a mancare il requisito di cui si parla.

D'altro canto l'impresa non deve aver acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo da parte dell'ente pubblico, vocazione che potrebbe risultare dall'ampliamento dell'oggetto sociale, dall'apertura obbligatoria della società ad altri capitali, dall'espansione territoriale dell'attività della società. (cfr. Corte di giustizia 13 ottobre 2004 causa C458/03 Parking Brixen, 10 novembre 2005, causa C 29/04 Mödling).

Peraltro l'esistenza del requisito in discorso non è pregiudicato dal frazionamento dell'intero capitale sociale tra più enti pubblici (secondo la previsione peraltro dell'art. 113, c. 5, lettera c del Tuel).

In tal caso è però necessario uno strumento di carattere sociale o anche parasociale che consenta agli enti locali partecipanti alla società effettiva possibilità di controllo sull'attività decisionale dell'organismo societario. Siffatti

poteri potrebbero essere attribuiti alle assemblee degli enti locali prendendo modello le forme consociative già previste dall'ordinamento per gli enti locali (unione di comuni, autorità d'ambito ecc.). Va ricordato che la più recente giurisprudenza nazionale (Tar Lazio, sentenza 16 ottobre 2007, n. 9988) afferma che il controllo degli enti partecipanti non si deve realizzare solo in forma propulsiva o propositiva, ma anche e principalmente attraverso l'esercizio di poteri inibitivi di iniziative o decisioni che si pongono in contrasto con gli interessi dell'ente locale nel cui ambito territoriale si esplica il servizio. Quest'ultima decisione appare peraltro opinabile, perché potrebbe di fatto precludere il funzionamento della società: la tutela paritaria o proporzionata degli interessi dovrebbe essere canonizzata nelle disposizioni statutarie, con possibilità di impugnazione delle delibere societarie contrastanti.

2.2.4 I principi sopra enunciati debbono trovare idonea rispondenza nell'ente locale.

In primo luogo, trattandosi di autiproduzione del servizio, debbono trovare idonea rappresentazione nei documenti contabili dell'ente le risultanze economiche della gestione della società. In particolare debbono essere allocati negli appositi stanziamenti di bilancio i trasferimenti in favore della società, tenendo presente che vanno inseriti nella spesa corrente eventuali aumenti di capitale intesi a sopperire perdite di gestione mentre solo gli effettivi investimenti possono essere finanziati coi trasferimenti da stanziamenti in conto capitale. Inoltre anche le società debbono ritenersi astrette alla norma costituzionale di divieto di indebitamento per il finanziamento della spesa corrente (o di gestione).

Ancora debbono essere portate alla deliberazione del Consiglio dell'ente locale tutte le decisioni relative alle modifiche statuarie o comunque particolarmente rilevanti per la società.

Deve essere egualmente portato all'attenzione del Consiglio dell'ente il consuntivo della società illustrato negli aspetti gestionali dei risultati ottenuti a fronte delle risorse impegnate.

Non può dimenticarsi, infatti, che attraverso il controllo analogo deve essere adeguatamente valutato, come per ogni altra attività dell'ente, il rapporto costi-benefici e promossa l'economicità e l'efficacia della gestione.

Nella più recente dottrina e giurisprudenza viene spesso evocato il principio di legalità per individuare non solo la fonte dei poteri degli enti pubblici nella resa dei servizi ma anche le modalità di giustiziabilità delle decisioni assunte.

Ora è indubbio che il principio di legalità è costituito dal rapporto autorità – libertà, rapporto che sollecita la tutela concreta di diritti e interessi legittimi. Senonchè negli stati democratici il principio di legalità va assumendo un più ampio significato nel quale il potere ed il suo esercizio concreto sempre più si confronta con la tutela degli interessi diffusi o adespoti dal momento che il soddisfacimento dei bisogni della collettività realizza il livello del tenore di vita dei cittadini connotando sul piano economico sociale il rapporto potere dell'autorità – libertà dei cittadini in termini nuovi nel quale il potere viene valutato non come sacrificante gli spazi di libertà, ma come strumento per migliorare le condizioni di vita dei cittadini ed in questo senso il loro ambito di libertà.

Nei termini proposti il nucleo essenziale del principio di legalità si allarga dalla vecchie nozioni di attribuzione del potere e di legittimità degli atti all'intera attività dell'ente nel quale il potere si esprime per accertarne la rispondenza alla maggior possibile realizzazione degli interessi della collettività in vista dei quali il potere è conferito. La dinamica dell'attività, valutata secondo i criteri dell'economicità, della efficienza, della efficacia e valorizzata nella dimensione data all'art. 97 della Costituzione dalla giurisprudenza

costituzionale, si presenta così come elemento costitutivo della legalità nella Pubblica amministrazione segnandone anche le condizioni di tutela. Questa, se è rapportata ad interessi diffusi o ad esposti, si realizza attraverso le forme di controllo, sia interne che esterne, intese ad accertare che il potere venga esercitato per il fine per il quale è stato attribuito, misurare la rispondenza dell'attività alla cura concreta dell'interesse, migliorare i parametri di resa del servizio, non disperdere risorse pubbliche, reprimere deviazioni ed inefficienze.

Nella resa dei servizi pubblici i contenuti del principio di legalità assumono pieno valore, proprio perché detti servizi sono essenziali per la vita dei cittadini e la loro tutela non è affidata tanto a forme giustiziali di impugnazione di atti puntuali, quanto al controllo continuativo dell'attività propedeutico al miglioramento della gestione, che si attua attraverso forme di controllo collaborativo.

2.2.5 Problema di rilievo è l'ambito di utilizzazione del modello in house ed in particolare la sua applicabilità in materia di appalti pubblici, stante anche il silenzio mantenuto in proposito dal d. lgv. N. 163/2006. Al riguardo va posto in rilievo che la gestione in house è espressione di un principio generale sia nazionale che comunitario di auto organizzazione in forza del quale gli enti pubblici possono organizzarsi per offrire i loro servizi o per reperire le prestazioni di cui hanno bisogno per esercitare le loro finalità istituzionali. Quella di auto organizzazione è peraltro una facoltà concessa dal diritto comune a tutti i soggetti dell'ordinamento, salvo espresse deroghe normative. Fuor d'ottica pertanto appare il richiamo al principio di legalità operato per escludere l'affidamento in house in mancanza di un espresso conferimento legislativo di poteri amministrativi. In effetti il potere dovere di svolgere il servizio nasce dall'ambito di attribuzioni dell'ente locale (peraltro costituzionalmente garantito) e dalla deliberazione di porre in essere il servizio.

In sede esecutiva di gestione la copertura legislativa di un potere potrebbe giocare solo per l'esercizio di poteri compressivi di diritti di terzi, non certo per l'attività gestionale di un servizio.

Potrebbe invece configurarsi come espressa limitazione normativa il disposto dell'art. 53 del codice dei contratti pubblici, secondo il quale, fatti salvi i contratti di sponsorizzazione e i contratti eseguiti in economia, i lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione. In ogni caso la disposizione riguarda solo i lavori pubblici e non anche i servizi e le forniture.

In tal senso non sembra potersi condividere la tesi estremamente restrittiva di Cons. Stato sez. VI, n. 1514/2007, secondo la quale solo l'espressa copertura legislativa consentirebbe l'applicazione dell'istituto dell'in house, dal momento che esso è un principio derogatorio della disciplina generale di carattere eccezionale che consente e non obbliga il legislatore nazionale a prevedere tale forma di affidamento.

Al riguardo si ricorda che nella risoluzione 14 gennaio 2004 del Parlamento europeo concernente il "libro verde sui servizi di interesse generale [COM (2003) 270 – 2003/2152 (INI)]", al punto 35, si formula l'auspicio che, "in ossequio al principio di sussidiarietà, venga riconosciuto il diritto degli enti locali e regionali di "autoprodurre" in modo autonomo servizi di interesse generale a condizione che l'operatore addetto alla gestione diretta non eserciti una concorrenza al di fuori del territorio interessato". Nella risoluzione 26 ottobre 2006 del Parlamento europeo sui "Partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni [2006/2003 (INI)]", ancora, si "respinge l'applicazione della legislazione in materia di appalti nei casi in cui gli enti locali intendono svolgere compiti nel loro territorio assieme ad altri enti locali nell'ambito di una riorganizzazione amministrativa, senza offrire a terzi operanti sul mercato la fornitura dei servizi in questione"

(p.to 46) e si “ritiene tuttavia necessaria l’applicazione della normativa sugli appalti quanto gli enti locali offrono prestazioni sul mercato alla stregua di un’impresa privata nel contesto della cooperazione tra enti locali o fanno eseguire compiti pubblici da imprese private o da altri enti locali” (p.to 48).

Vanno ancora ricordati i limiti posti dall’art. 13 d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (D.L. Bersani), il cui comma 1 prevede che “Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all’attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti”. Il riferimento della citata disposizione è quindi a società che fruiscono di affidamenti diretti (anche in applicazione del modello dell’in house) “per la produzione beni e servizi strumentali” all’attività dell’ente affidante, “con esclusione dei servizi pubblici locali”; l’art. 13, pertanto, pare presupporre la possibilità di un affidamento diretto, secondo il modello dell’in house, di prestazioni altrimenti acquisibili con il contratto di appalto.

3.1 Molteplici problemi presenta la costituzione o la partecipazione a società miste pubblico – private da parte di un ente locale, per la soluzione dei quali occorre chiarire taluni punti essenziali. Il primo è che esiste una differenza fondamentale tra affidamento in house del servizio ad una società interamente pubblica e l’affidamento a società miste. In quest’ultimo caso,

infatti, non può parlarsi di auto-organizzazione del servizio soprattutto quando la presenza di un socio privato non sia meramente finanziaria ma operativa. Già questo tratto fa escludere che nella ipotesi di partenariato pubblico-privato possa configurarsi una gestione in house. In ogni caso un affidamento in house ad una società mista è incompatibile con i principi comunitari fissati dalla Corte di Giustizia sin dalla sentenza 11 gennaio 2005, comma C. 26/03 Stadt Halle).

L'ambito di discussione si restringe così all'affidamento senza gara in favore di società miste nelle quali il partner privato sia stato scelto con gara ai sensi dell'art. 113, c. 5 alla lettera b).

In proposito, mentre non si rinvencono decisive pronunce della Corte di giustizia europea, la giurisprudenza nazionale è fortemente divisa. Si passa infatti da un posizione decisamente negativa espressa nella sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia 27 ottobre 2005, n. 589, incentrata soprattutto sulla diversità di criteri di selezione del socio rispetto ai criteri per l'ottimale affidamento del servizio. La sentenza in sostanza ritiene che la selezione attenga ad un socio "finanziario" e che, pertanto, per l'affidamento del servizio occorra un'altra gara.

Su una linea di apertura si pone il parere del Consiglio di Stato, Sez. II del 18 aprile 2007. La Sezione ritiene, infatti, che è ammissibile l'affidamento diretto ad una società mista pubblico/privata ai sensi dell'art. 113, c. 5, lett. B), t.u.e.l., a condizione che detta società sia costituita appositamente per l'erogazione di uno o più servizi determinati, da rendere almeno in via prevalente a favore dell'autorità pubblica che procede alla costituzione, attraverso una gara che miri non soltanto alla scelta del socio privato, ma anche – tramite la definizione di collaborazione con essa – allo stesso affidamento dell'attività da svolgere e che limiti, nel tempo, il rapporto di partenariato, prevedendo allo scadere una nuova gara. In altri termini, laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere ad un affidamento

esterno integrale, appare legittimo configurare, un modello organizzativo in cui ricorrano, quantomeno, due condizioni:

- che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest'ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo", che concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso;
- che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento" (art. 113, c. 5, lett. B), t.u.e.l. in connessione con il successivo c. 12), evitando così che il socio divenga "socio stabile" della società mista, possibilmente prevedendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

Più articolata è la posizione di Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2007, n. 5587, che ha avanzato, pur in una linea limitatamente ammissiva, talune perplessità le più rilevanti delle quali attengono all'esistenza nell'ordinamento comunitario di un assoluto divieto di coinvolgere nel partnerariato pubblico-privato soggetti che intendano solo finanziare la società, purchè il loro apporto presenti, comunque, un adeguato tasso di specificità professionale.

La Sezione rimette, così all'Adunanza plenaria di valutare l'opportunità di demandare alla Corte di Giustizia anche uno specifico quesito interpretativo, concernente i limiti di compatibilità con il diritto comunitario di una partecipazione societaria privata di carattere meramente finanziario, purchè la procedura selettiva per l'individuazione del socio privato abbia consentito, in modo trasparente e imparziale, di scegliere l'impresa in possesso delle prescritte attitudini professionali, che abbia offerto la migliore proposta. Da

altro punto di vista, ritiene che andrebbe meglio chiarito il significato della formula "affidamento dell'attività operativa". Essa potrebbe indicare, semplicemente, che il socio privato debba essere scelto tra imprenditori del settore cui si riferisce l'opera o il servizio, in possesso dei prescritti requisiti soggettivi di ordine generale; potrebbe anche presupporre la necessità di una regolamentazione contrattuale più complessa, affiancata al contratto sociale, da cui risulti che l'attività materiale di erogazione del servizio o della realizzazione dell'opera sia effettivamente compiuta dal socio privato con la propria organizzazione di impresa; potrebbe significare, infine, come lascia supporre l'evocazione della figura del socio d'opera, che il conferimento delle quote debba essere effettuato "in natura", mediante la cessione di un ramo di azienda.

3.2 Su questa situazione sono intervenute le disposizioni recate dall'art. 3, commi 27 – 35 della legge finanziaria 2008, il cui punto fondamentale è che gli enti pubblici possono costituire società o partecipare (o continuare a partecipare) per la produzione di servizi di interesse generale (per gli enti territoriali, della collettività di cui sono esponenti) solo se questa forma è strettamente necessaria al perseguimento dei propri interessi istituzionali.

Le disposizioni e le modalità di attuazione sono non solo esplicative – limitative di principi già esistenti nella giurisprudenza ma mettono in piena luce l'aspetto funzionale del ricorso a forme societarie per la resa del servizio pubblico.

Quali che siano le interferenze tra i due piani, va posto in evidenza che i principi comunitari tutelano la libertà del mercato e della concorrenza nonché la parità di posizione tra tutti i soggetti della comunità mentre le norme di diritto interno si preoccupano di rapportare la modalità con cui viene reso il servizio nel rispetto delle disposizioni europee alla miglior cura dell'interesse pubblico funzionalmente attribuita all'ente pubblico.

Sotto il primo profilo sembra doversi affermare che solo la individuazione attraverso procedure di evidenza pubblica di un socio "di lavoro" può rispondere ai principi comunitari. Di talchè la gara pubblica di scelta del socio dovrebbe inglobare anche gli elementi costitutivi per l'affidamento del servizio. In sostanza, posta la scelta della società mista, l'oggetto della gara è l'individuazione di un socio in grado di apportare tutti gli elementi tecnici e organizzativi per assicurare la migliore resa del servizio. Solo così possono essere rispettati i principi che emergono dalla giurisprudenza della Corte europea, in special modo se rapportati e fatti confluire con la normativa nazionale che pone limiti precisi e restrittivi alla partecipazione societaria degli enti pubblici.

Non sembra infatti che possa essere pretermessa, secondo i principi europei, la gara pubblica per l'affidamento del servizio ove la scelta del socio sia funzionale ad una partecipazione finanziaria, che può essere senz'altro di interesse per la solidità della costituenda società. Questa però diventerebbe uno dei soggetti interessati all'appalto del servizio ma non il soggetto al quale l'appalto può essere affidato senza gara.

Sul piano del diritto interno assume rilievo la concreta possibilità della cura dell'interesse pubblico posto alla base della resa del servizio attraverso la forma societaria.

Non sembra che detta tutela possa avvenire attraverso la forma strutturale. Come è stato già detto, il diritto societario, senz'altro applicabile alle società partecipate dagli enti pubblici, non prevede se non limitate disposizioni particolari di tutela del socio pubblico. Anzi, dopo la recentissima sentenza della Corte di Giustizia del 6 dicembre 2007, cause C 463/04 e C 464/04 non sembra neppure possibile stabilire modalità di tutela differenziata attraverso lo strumento statutario. Va allora messo in evidenza che il diritto

societario non fornisce all'ente pubblico nella società mista idonei strumenti giuridici per indirizzare la società quanto alla gestione del servizio.

L'amministratore, anche se nominato dal socio pubblico, ha l'obbligo di perseguire l'interesse della società, nella quale la cura dell'interesse pubblico è sullo sfondo mentre viene in piena luce l'interesse lucrativo che i soci perseguono in comune per mezzo della società.

Allora la provenienza pubblica del capitale sociale ed i motivi di interesse pubblico che hanno condotto alla partecipazione societaria, e che nel nuovo assetto normativo nazionale sono costitutivi della sua legittimità, trovano tutela solo valorizzando gli aspetti funzionali. Se è vero che la partecipazione societaria è consentita solo se strettamente necessaria al perseguimento degli interessi istituzionali dell'ente, essa è modalità per lo svolgimento dell'attività funzionale dell'ente, che non si esaurisce attraverso le forme contrattuali o concessionarie di trasferimento della gestione del servizio ai soggetti privati.

Si viene così a stabilire tra società partecipata ed ente pubblico una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'organizzazione in senso ampio dell'ente, alla cui attività a fini pubblici anche la società partecipa per la resa di un servizio la cui gestione è comunque rimasto nella sfera pubblica. Seguendo la nomenclatura adottata dalla giurisprudenza sia civile che amministrativa, va affermata in questa ipotesi l'esistenza di un rapporto di servizio tra ente pubblico e società partecipata, in forza del quale ed indipendentemente dalla natura dell'atto costitutivo del rapporto l'attività della società realizza direttamente la cura di interessi pubblici rimasti in capo all'ente.

L'esistenza del rapporto di servizio, va notato, rileva non solo ai fini del regime di responsabilità degli amministratori della società, ma si riflette anche sui rapporti giuridici tra ente e società partecipata. L'ente, infatti, può

formulare valutazioni e considerazioni sulla rispondenza della gestione concreta alla realizzazione dei fini pubblici, sulla resa del servizio e sulla sua efficienza, valutazioni che debbono essere prese in considerazione dagli appositi organi della società indipendentemente dal circuito della rappresentanza del proprietario nella società. D'altro canto l'ente deve seguire da vicino la sufficienza economica ed organizzativa della società perché la resa del servizio costituisce espressione della sua attività funzionale e non solo per gli effetti mediati sul suo patrimonio.

Viene a questo punto in rilievo il problema del consolidamento dei bilanci pubblici degli enti locali, nei quali possono confluire i risultati globali della gestione relativi ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzione o servizi, come recita l'art. 152, c. 2, del t.u.e.l. Il Tuel peraltro (art. 230, c. 6) consente ma non impone, la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne.

Le analisi innanzi fatte rendono in modo evidente la necessità di un bilancio consolidato, che ricostruisca in modo esaustivo e veritiero gli effetti economici delle gestioni pubbliche che fanno capo all'ente

4.1 La Sezione di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 1 dell'1 gennaio 2007 ha approvato un documento conoscitivo, da trasmettere alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, attraverso il quale acquisire dati sulla situazione delle Società di capitali partecipate dagli enti territoriali.

Tutti gli enti hanno dato risposta al questionario, fatto che ha consentito a questa Sezione di disporre di un largo spettro conoscitivo della materia.

In questa occasione la Sezione intende svolgere una prima analisi dai dati acquisiti, riferiti ad elementi che presentano un elevato grado di omogeneità. Su altri elementi, su taluni dei quali influiscono anche nuove

norme sopravvenute e pronunce giurisprudenziali innanzi esposte, sono necessari approfondimenti istruttori da comporre anche con l'indagine sulla esternalizzazione di servizi ed attività dell'ente che la Sezione svolgerà nel 2008. Talune fattispecie potranno dar luogo a deliberazioni specifiche riguardanti situazioni singole.

4.2 La Sezione in questa fase ha preso in esame i dati relativi al numero di Province e Comuni che utilizzano società di capitale per la erogazione o lo svolgimento di servizi pubblici, suddividendole per società interamente partecipate e società a capitale misto, ancora ripartite per società partecipate in modo maggioritario o minoritario.

I dati sono stati esaminati sia sotto il profilo delle partecipazioni, sia del numero delle società.

Si riportano di seguito le tabelle riassuntive dei dati, suddivise per partecipazione, numero di società, sia complessivo per la Regione che per province. Emergono anche i dati relativi alle Società con bilancio in perdita nel 2005 e con patrimonio netto negativo riferito allo stesso anno.

SOCIETA' PARTECIPATE

LOMBARDIA

N° Totale Enti (Comuni e Provincia)	1557
N° Enti (Comuni e Provincia) sopra i 5.000 abitanti	442
Enti che hanno società partecipate al 100%	109
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	92
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	411

Fonte: anche per il numero di abitanti sono i questionari redatti dai revisori dei conti

SOCIETA'

PROVINCIA di BERGAMO

n° Totale Enti (Comuni e Provincia)	245
n° Enti sopra i 5.000 abitanti	68
Enti che hanno società partecipate al 100%	11*
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	6
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	65

*di cui 2 hanno 2 società partecipate al 100%

SOCIETA'

PROVINCIA di BRESCIA

n° Totale Enti (Comuni e Provincia)	207
n° Enti sopra i 5.000 abitanti	68
Enti che hanno società partecipate al 100%	32*
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	16
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	50

di cui 3 hanno 2 società partecipate al 100%

SOCIETA' ESERCIZIO 2005

PROVINCIA di CREMONA

n° Totale Enti (Comuni e Provincia)	116
n° Enti sopra i 5.000 abitanti	13
Enti che hanno società partecipate al 100%	8*
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	3
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	12

* 3 Comuni hanno ognuno 2 società partecipate al 100%

SOCIETA' ESERCIZIO 2005

PROVINCIA di COMO

n° Totale Enti (Comuni e Provincia)	163
n° Enti sopra i 5.000 abitanti	28
Enti che hanno società partecipate al 100% *	4
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	8
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	28

* (2 ENTI HANNO UNA SOCIETA' PARTECIPATA AL 99%)

SOCIETA' ESERCIZIO 2005

PROVINCIA di LECCO

n° Totale Enti (Comuni e Provincia)	91
n° Enti sopra i 5.000 abitanti	14
Enti che hanno società partecipate al 100%	3
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	2
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	14

SOCIETA' PARTECIPATE

PROVINCIA – LODI

N° Totale Enti (Comuni e Provincia)	62
N° Enti (Comuni e Provincia) sopra i 5.000 abitanti	9
Enti che hanno società partecipate al 100%	3
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	5
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	8

SOCIETA' PARTECIPATE

PROVINCIA di MANTOVA

N° Totale Enti (Comuni e Provincia)	71
N° Enti (Comuni e Provincia) sopra i 5.000 abitanti	28
Enti che hanno società partecipate al 100%	6*
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	3
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	28

* 3 comuni hanno ognuno 2 società partecipate al 100%

SOCIETA' ESERCIZIO 2005

PROVINCIA di MILANO

n° Totale Enti (Comuni e Provincia)	190
n° Enti sopra i 5.000 abitanti	138
Enti che hanno società partecipate al 100% *	27
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	28
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	137

* (3 ENTI POSSEGGONO IL 100 % DEL CAPITALE DI 2 SOCIETA'
1 ENTE POSSIEDE IL 100 % DEL CAPITALE DI 3 SOCIETA'
1 ENTE POSSIEDE IL 100 % DEL CAPITALE DI 4 SOCIETA')

SOCIETA' PARTECIPATE

PROVINCIA di PAVIA

N. totale enti (Comuni e Provincia)	191
N. enti (Comuni e Provincia) sopra i 5.000 abitanti	22
enti che hanno società partecipate al 100%	2
enti che hanno società partecipate superiori al 50%	7
enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	21

SOCIETA' PARTECIPATE

PROVINCIA di SONDRIO

Totale Enti (Comuni e Provincia)	79
Enti sopra i 5.000 abitanti	7
Enti che hanno società partecipate al 100%	1
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	4
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	7

SOCIETA' PARTECIPATE

PROVINCIA di VARESE

N° Totale Enti (Comuni e Provincia)	142
N° Enti (Comuni e Provincia) sopra i 5.000 abitanti	47
Enti che hanno società partecipate al 100%	12*
Enti che hanno società partecipate superiori al 50%	10
Enti che hanno società partecipate inferiori al 50%	41

*2 comuni hanno ognuno 2 società partecipate al 100%

SOCIETA' PARTECIPATE DA PROVINCE E COMUNI LOMBARDI			
--	--	--	--

Società Partecipate	n.	584	
Società Partecipate da enti appartenenti a province diverse	n.	40	
Società Partecipate con bilancio 2005 in perdita	n.	181	30,99%
Società Partecipate con patrimonio netto negativo	n.	14	2,40%

Società Partecipate

N.	Nome	Provincia (sigla)	In perdita es. 2005 (x)	Patrimonio negativo es. 2005 (x)
1	ABM	BG	X	
2	ACAOP	PV		
3	ACB Servizi	BS		
4	ACCADEMIA NAZIONALE STUDI SUPERIORI	VA	X	
5	ACCAM	MI VA	X	
6	ACCESSO	BS		
7	ACEL	LC		
8	ACM	BS		
9	ACQUALIS	BG		
10	ACQUE OVEST BRESCIANO	BS	X	
11	ACSA	MI		
12	ACSM	CO		
13	ADDA ACQUE	LC	X	
14	AEB	MI		
15	AEB AMBIENTE ENERGIA BRIANZA	MI		
16	AEM CREMONA	CR		
17	AEMME LINEA ENERGIA	MI		
18	AEROPORTO DI PAVIA RIVANAZZANO	PV	X	
19	AEROPORTO GABRIELE D'ANNUNZIO	BS	X	
20	AEROPORTO VALERIO CATULLO DI VERONA VILLAFRANCA	BS	X	
21	AEROPORTO VERONA VILLAFRANCA	MN	X	
22	AESSEDI	BS	X	
23	AFM	MI		
24	AFM	CR		
25	AFM	BG	X	
26	AFM	MN		
27	AGAM	MI		
28	AGENZIA INNOVAZIONE E SVILUPPO	MN	X	X
29	AGENZIA LUMETEL	BS	X	X
30	AGENZIA PER LO SVILUPPO E LA PROMOZIONE TURISTICA DELLA PROVINCIA DI BERGAMO	BG		
31	AGES	MI		
32	AGESETECO BUSTESE	MI	X	X

33	AGESP	VA		
34	AGESP HOLDING	VA		
35	AGINTEC	MI	X	
36	AGIRE	MN		
37	AGRIPROMO BERGAMO S.R.L.	BG	X	
38	AGRIS SVILUPPO	MN		
39	AGS	BS	X	
40	AIMAG	MN		
41	ALSI ALTO LAMBRO SERVIZI IDRICI	MI		
42	ALTO LURA	CO		
43	ALTO OLTREPO GRUPPO AZIONE LOCALE	PV		
44	AMA	MI		
45	AMGA	MI		
46	AMGA LEGNANO	MI		
47	AMSA	MI		
48	AMSC AZIENDA MULTISERVIZI COMUNALI	VA		
49	AMSP DESIO ENGINEERING	MI		
50	AMSP DESIO TRADING	MI		
51	AMSP GESTIONI	MI	X	
52	ANGELO BORRELLA	CO	X	
53	ANTIGA	CO		
54	APAM	MN	X	
55	APES	CR		
56	APES SERVIZI	CR		
57	API	MI		
58	APRICA	BS		
59	APT	SO	X	
60	AQM	BS		
61	AQUA SEPRIO SERVIZI	CO	X	
62	ARCO	MI		
63	AREA SUD MILANO	MI		
64	ASAM AZIENDA SVILUPPO AMBIENTE MOBILITÀ	MI		
65	ASC	VA		
66	ASCOM	MI		
67	ASEP	CR MN		
68	ASER	MI		
69	ASGA	MI		
70	ASIL	LC CO		
71	ASM	MI		
72	ASM	BG		
73	ASM BRESCIA	BS		
74	ASM CASTELLEONE SERVIZI	CR		
75	ASM CODOGNO	LO		
76	ASM GARBAGNATE MILANESE	MI		

77	ASM PAVIA	PV		
78	ASM VIGEVANO E LOMELLINA	PV		
79	ASM VOGHERA	PV		
80	ASME	CO		
81	ASML	MI		
82	ASML INVESTIMENTI	MI		
83	ASOLA SVILUPPO	MN		
84	ASP GL PANZERI	CO		
85	ASPAM	MN	X	
86	ASPEF	MN	X	
87	ASPEM	VA		
88	ASPEM RETI	VA		
89	ASPES	MI	X	
90	ASPM SORESINA SERVIZI	CR		
91	ASSOCIAZIONE COMUNI BRESCIANI	BS		
92	ASSP	MI		
93	ASTEM	LO		
94	ASTEM	MI		
95	ATB MOBILITÀ	BG		
96	ATINOM	MI		
97	ATINOM VIAGGI	MI		
98	ATM	MI		
99	ATOS	MI		
100	ATS SOCIETÀ TRASPORTO SCOLASTICO	MI		
101	AUSUM	LC		
102	AUTOCAMIONABILE DELLA CISA	CR MI MN		
103	AUTOLINEE VARESINE	VA		
104	AUTOSTRADA BRESCIA-VERONA-VICENZA-PADOVA	BG BS MI		
105	AUTOSTRADA DEL BRENNERO	MN		
106	AUTOSTRADE CENTRO PADANE	BS CR		
107	AUTOSTRADE LOMBARDE	BG BS CR MI		
108	AVIO VALTELLINA	SO	X	
109	AZIENDA ENERGETICA MULTISERVIZI TIRANO	SO		
110	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALE	CR		
111	AZIENDA FARMACIE COMUNALI LO	LO		
112	AZIENDA GHEDI SERVIZI	BS	X	
113	AZIENDA MULTISERVIZI ABBIATENSE	MI		
114	AZIENDA MULTISERVIZI COMUNALI IMPIANTI E SERVIZI	VA		
115	AZIENDA PIEVE EMANUELE	MI		
116	AZIENDA SERVIZI COMUNALI CALCINATO	BS		
117	AZIENDA SERVIZI FARMACEUTICI	BS		
118	AZIENDA SERVIZI INTEGRATI COLLINE COMASCHE	CO		

119	AZIENDA SERVIZI INTEGRATI LAMBRO	CO LC		
120	AZIENDA SERVIZI MORTARA	PV	X	
121	AZIENDA SERVIZI MULTISETTORIALI LOMBARDA	MI		
122	AZIENDA SERVIZI MULTISETTORIALI LOMBARDA INVESTIMENTI	MI		
123	AZIENDA SERVIZI SOCIALI MONTICHIARI	BS		
124	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI	BS	X	
125	AZIENDA SERVIZI VALTROMPIA	BS		
126	AZIENDA SONDRIESE MULTISERVIZI	SO		
127	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE	BG		
128	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE RETESALUTE	LC		
129	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA	MI	X	
130	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI	VA		
131	AZIENDA SPECIALE MULTISERVIZI	MI		
132	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI MAGNAGO	MI		
133	AZIENDA TRASPORTI NORD OVEST MILANO	MI		
134	AZIENDA TRASPORTI SCOLASTICI	MI		
135	AZIENDA TRASPORTI SERVIZI	MI		
136	AZIENDA VARESSINA TRASPORTI	VA		
137	BAGNOLO MELLA SERVIZI	BS		
138	BANCA POPOLARE ETICA	BS CR LC MI MN PV VA		
139	BARADELLO 2000	BS	X	
140	BAS SII	BG		
141	BASSA BRESCIANA	BS		
142	BASSO LAMBRO	MI		
143	BASSO LAMBRO IMPIANTI	LO MI PV		
144	BEA BRIANZA ENERGIA E AMBIENTE	MI	X	
145	BERGAMO FIERA NUOVA S.P.A.	BG	X	
146	BERGAMO INFRASTRUTTURE SPA	BG		
147	BERGAMO MERCATI SPA	BG		
148	BERGAMO ONORANZE FUNEBRI SRL	BG		
149	BERGAMO SERVIZI PUBBLICI SRL UNIPERSONALE	BG		
150	BERGAMO SPORT SPA	BG	X	
151	BLUE META SPA	BG	X	
152	BOLLATE SERVIZI	MI	X	
153	BORGOSATOLLO SERVIZI	BS		
154	BORMIO TERME	SO		
155	BOZZENTE	CO VA		
156	BRE.GE.A. BREMBO GESTIONE ACQUE S.P.A.	BG		
157	BREMBO GESTIONI ACQUE S.P.A.	BG	X	
158	BRESCIA MOBILITÀ	BS		

159	BRESCIA MUSEI	BS	X	
160	BRESCIATOURISM	BS		
161	BRIANZA ACQUE	MI		
162	BRIANZA FIERE	MI	X	
163	BRONI-STRADELLA	PV		
164	BRONI-STRADELLA GAS	PV		
165	C.B.B.O.	BS		
166	C.M. SERVIZI	BS		
167	C.S.M.T. GESTIONE SOC. CONS.	BS		
168	CANTURINA SERVIZI TERRITORIALI	CO	X	
169	CAP HOLDING	LO MI PV		
170	CARONNO PERTUSELLA METANO	VA		
171	CARONNO PERTUSELLA SERVIZI	VA		
172	CARPENEDOLO SERVIZI	BS		
173	CASALASCA SERVIZI	CR		
174	CASINO' MUNICIPALE DI CAMPIONE D'ITALIA	CO LC	X	X
175	CASSANO MAGNAGO SERVIZI	VA		
176	CASSOLO SERVIZI	PV	X	
177	CAST	BS		
178	CASTEGGIO SERVIZI	PV		
179	CASTEGNATO SERVIZI	BS		
180	CASTELLANZA SERVIZI	VA		
181	CASTELVERDE INFRASTRUTTURE	CR		
182	CASTIGLIONE OLONA SERVIZI	VA		
183	CASTIONE DELLA PRESOLANA-MONTI DEL SOLE	BG		
184	CAVENAGO B SERVIZI PUBBLICI LOCALI	MI		
185	CAZZAGO SAN MARTINO SERVIZI	BS		
186	CBL	PV		
187	C'È GAS	MI		
188	CEM	MI		
189	CEM AMBIENTE	MI		
190	CENTRALE DEL LATTE DI BRESCIA	BS		
191	CENTRO EUROPEO DI ALLENAMENTO E CURA DEL CAVALLO	PV	X	
192	CENTRO EUROPEO SVILUPPO APPLICAZIONI PLASTICHE	BG		
193	CENTRO FIERA	BS		
194	CENTRO LEGNO ARREDO CANTU'	CO	X	
195	CENTRO LUCIA SERVIZI	BS	X	
196	CENTRO SERVIZI CALZA	MN	X	
197	CENTRO SERVIZI CALZETTERIA MASCHILE	BS	X	
198	CENTRO SERVIZI ORAFO	PV	X	
199	CENTRO SERVIZI PER IL FLOROVIVAISMO	MN CR	X	
200	CENTRO SERVIZI VILLA CORVINI	MI	X	
201	CENTRO SPORTIVO SAN FILIPPO	BS	X	

202	CENTRO TECN ARTI E MESTIERI	MN		
203	CENTRO TESSILE COTONIERO E ABBIGLIAMENTO	MI VA		
204	CERNUSCO VERDE	MI	X	
205	CERRO ENERGIA E AMBIENTE	MI		
206	CEV	BG		
207	CIAB	CO LC	X	
208	CIED	LC MI	X	X
209	CIMEP	MI		
210	CIS	MI		
211	CIVICHE FARMACIE DESIO	MI		
212	CLAC	CO LC	X	
213	CLIR	PV		
214	CO.BE. DIREZIONALE S.P.A.	BG	X	
215	CO.RE	MI		
216	CO.S.IDR.A SPA	BG		
217	COCCAGLIO SERVIZI	BS	X	
218	COGEIDE	BG MI		
219	COGEME	BG BS		
220	COGES	BS		
221	COGESER	MI		
222	COGESER DISTRIBUZIONE	MI		
223	COMODEPUR	CO		
224	COMUNI ASSOCIATI VALTROMPIA GESTIONI	BS	X	
225	COMUNI ON LINE ASSOCIATI	BG		
226	COMUNIMPRESE	MI		
227	COMUNITÀ SOCIALE CREMASCA	CR		
228	COMUNITÀ ZONA	BS		
229	CONCESIO SERVIZI	BS		
230	CONCOSSOLA	BG MI	X	X
231	CONSORZIO BRESCIA MERCATI	BS		
232	CONSORZIO BRESCIANO PER LA RICERCA APPLICATA E L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA NEL SETTORE DELL'AUTOMAZIONE INDUSTRIALE	BS	X	
233	CONSORZIO CREMA RICERCHE	CR	X	
234	CONSORZIO DEPURAZIONE VALLE SERIANA INFERIORE S.P.A.	BG		
235	CONSORZIO DESIO BRIANZA	MI	X	
236	CONSORZIO DI BONIFICA SINISTRA OGLIO	BS		
237	CONSORZIO EXPORT OGLIO PO	MN		
238	CONSORZIO FORESTALE PD	MN		
239	CONSORZIO INTERCOMUNALE ALTO SEBINO S.R.L.	BG		
240	CONSORZIO PARCO OGLIO NORD	BS		

241	CONSORZIO PER LA REALIZZAZIONE DEL CENTRO SERVIZI MULTISETTORIALE TECNOLOGICO	BS	X	
242	CONSORZIO PUBBLICI TRASPORTI	CO	X	
243	CONSORZIO RECUPERO ENERGETICI	MI		
244	CONSORZIO SERVIZI VALLE CAMONICA	BS		
245	CONSORZIO SIAB	BS		
246	CONSORZIO TERRA DI VIRGILIO -	MN	X	
247	CONSORZIO TERRITORIO ED AMBIENTE VALLEGANDINO S.P.A.	BG		
248	CONSORZIO TRASPORTI PUBBLICI	MI		
249	CONSORZIO TURISTICO PROVINCIALE DI SONDRIO	SO	X	
250	CONSORZIO VALLE SERIANA INFERIORE SPA	BG		
251	CONVE CR	CR		
252	COOP SOC SAN GIOVANNI	MN		
253	COOPERATIVA CENTRO ZOOTECNICO DELLA VALSASSINA	LC		
254	COSTA SERVIZI	BG		
255	COTIFA	BG		
256	CREMONA FIERE	CR		
257	CRESO	CR		
258	CRIL	MN	X	
259	CSU	CO		
260	CTNM COMPAGNIA TRASPORTO NORD MILANO	MI	X	
261	DESIO INVESTIMENTI	MI		
262	EAL	LO		
263	ECOISOLA S.P.A.	BG		
264	ECOLVERDE	MI		
265	ECOSQUARE ITALIA	PV		
266	ECOSYSTEM	LC	X	
267	ECOSYSTEM RETI	LC	X	
268	EESCO	MI PV		
269	EMIL EST MILANO IMPRESA E LAVORO	MI	X	X
270	ENERGIA AMBIENTE SERVIZI	BG		
271	ENERGIA BLU	BS		
272	ENERGIE LOCALI	MI		
273	ESPLORA	CO		
274	EST MILANO IMPRESA LAVORO	MI		
275	EUROIMMOBILIARE LEGNANO	MI		
276	EUROIMPRESA LEGNANO	MI VA	X	
277	EUROLAVORO	MI	X	
278	EVENTI VALTELLINESI	SO		
279	FAR.MA.	BS		
280	FARCOM	MI	X	

281	FARMA 4	MI		
282	FARMA CER	MI		
283	FARMA.CO	BG		
284	FARMABRONI	PV		
285	FARMACIA COMUNALE ARCISATE	VA		
286	FARMACIA COMUNALE BOTTICINO	BS		
287	FARMACIA COMUNALE CAPRIOLO	BS		
288	FARMACIA COMUNALE CHIARI	BS		
289	FARMACIA COMUNALE E SERVIZI DI TURATE	CO	X	
290	FARMACIA COMUNALE SAN CARLO	BS		
291	FARMACIA COMUNALE VIADANA	MN		
292	FARMACIA DI COPRENO	MI		
293	FARMACIE COMUNALI CORSICHESI	MI		
294	FARMACIE COMUNALI DI BRESCIA	BS		
295	FARMACOM	MI		
296	FERNO FARMA	VA	X	
297	FERROVIE EMILIA ROMAGNA	MN	X	
298	FIERA GONZAGA	MN		
299	FNM FERROVIE NORD MILANO	MI		
300	FORMEST MILANO	MI		
301	FUNIVIA BOARIO TERME BORNO	BS	X	
302	FUTUR.COM	MI	X	X
303	G.A.L. VALLE BREMBANA	BG		
304	GAL OGLIO PO TERRE D'ACQUA	CR		
305	GARDA UNO	BS	X	
306	GARDAVALSABBIA	BS		
307	GARDONE 2002	BS	X	
308	GAVARDO SERVIZI	BS		
309	GE.PA.SIRMIONE	BS		
310	GE.S.IDR.A	BG		
311	GEFA	MI		
312	GEFACO	BS		
313	GENIA	MI		
314	GESACOM	MI		
315	GESEM	MI		
316	GESTIONE FARMACIA COMUNALE	BS		
317	GESTIONE SERVIZI DESIO	MI		
318	GIE	VA		
319	GIONA	LO		
320	GIS CODOGNO	LO	X	X
321	GISI	CR MN		
322	GORLA SERVIZI	VA	X	
323	GRAND HOTEL SAN PELLEGRINO TERME	BG	X	
324	GROANE TRASPORTI E MOBILITÀ	MI	X	
325	GSI	MI		

326	GTM	VA	X	
327	GTM	MI	X	
328	HIDROGEST S.P.A.	BG		
329	HUPAC	VA	X	
330	IANOMI INFRASTRUTTURE ACQUE NORD MILANO	MI		
331	IDRA PATRIMONIO	MI		
332	IDROELETTRICA M.C.L.	BS	X	
333	IDROVIA TICINO-MINCIO	BS		
334	IL GAGGIANO	VA	X	
335	IMMOBILIARE CREMONA FIERE	CR		
336	IMMOBILIARE FIERA DI BRESCIA	BS	X	
337	IMMOBILIARE FIERA MONTICHIARI	BS	X	
338	IMPIANTI POLISPORTIVI	BG	X	
339	IN COMUNE	BS MI		
340	INDECAST	MN		
341	INFOENERGIA	MI		
342	INFRASTRUTTURE ACQUE NORD MILANO	CO MI VA		
343	INTERCONNESSIONE PEDEMONTANA BREBEMI	BG	X	
344	INTERPORTO VOGHERA	PV	X	
345	ISE	LC		
346	ISFOR 2000	BS		
347	ISTITUZIONE SANT'ANDREA	BG		
348	L'ORA	BG	X	
349	LA FUCINA	MI		
350	LA MIMOSA	MI	X	
351	LA NUOVA CERTOSA	PV	X	
352	LARIANA DEPUR	CO		
353	LARIO FIERE	LC	X	
354	LATTERIA LIVIGNO	SO	X	
355	LECCO LAVORO	LC		
356	LENO SERVIZI	BS		
357	LINEA SERVIZI	BG MI		
358	LINEE LECCO	LC		
359	LISSONE FARMACIE	MI		
360	LIVIGNO GOLF	SO	X	
361	LODIPROGRESS	LO	X	
362	LONATO SERVIZI	BS		
363	LUMENERGIA	BS	X	
364	LUMETEC	BS	X	
365	LURA AMBIENTE	CO VA		
366	MALPENSAFIERE	VA	X	
367	MANTOVA ENERGIA	MN	X	
368	MANTOVA EXPO	MN	X	
369	MANTOVA PARKING	MN	X	

370	MATERDOMINI LAINATE	MI		
371	MAZZANO SERVIZI	BS		
372	MCS	CO		
373	MEA	MI		
374	MEDA SERVIZI PUBBLICI	MI	X	X
375	MERIDIA	MI	X	
376	METANO ARCORE	MI		
377	METANO AUTO DESIO	MI	X	
378	METANO CASALPUSTERLENGO	LO		
379	METANO S.ANGELO	LO		
380	METROPOLITANA MILANESE	MI		
381	MICROMEGA NETWORK	BG BS	X	
382	MILANO MARE MILANO TANGENZIALI	LC		
383	MILANO METROPOLI AGENZIA DI SVILUPPO	MI	X	
384	MILANO RISTORAZIONE	MI		
385	MILANO SERRAVALLE - MILANO TANGENZIALI	CO MI PV		
386	MILANOSPORT	MI	X	
387	MONTE DEI PASCHI BANCA PER L'IMPRESA	BS		
388	MONTECAMPIONE IMPIANTI	BS		
389	MONTICHIARI MULTISERVIZI	BS	X	
390	MOZZATE PATRIMONIO	CO	X	
391	MULTISERVIZI BOVISIO MASCIAGO	MI	X	
392	MULTISERVIZI NORD MILANO	MI	X	
393	MUNICIPALE DI FINO MORNASCO	CO		
394	NAVE SERVIZI	BS	X	
395	NAVIGLI LOMBARDI	MI PV	X	
396	NED	MI		
397	NETPEOPLE	CR	X	
398	NEV	MI		
399	NORD SERVIZI ACQUE	BG	X	
400	NUOVA CENTRALE LATTE	VA	X	X
401	NUOVA PIAZZA	BS	X	
402	NUOVE ENERGIE	MI		
403	NUOVE ENERGIE DISTRIBUZIONE	MI		
404	OGLIO PO TERRE D'ACQUA	MN	X	
405	OLIVICOLTORI FRANCIACORTA MONTE ISOLA SEBINO	BS		
406	OMNIA	CO		
407	ORCEANIA	BS		
408	PADANIA ACQUE	CR		
409	PALAZZO DEL MOBILE	MI		
410	PALOSCO SERVIZI S.R.L.	BG		
411	PATRIMONZA	MI		
412	PAVIA SVILUPPO IMPRESA PASVIM	PV	X	
413	PESCEGALLO 2000	SO	X	

414	PIM	MI		
415	PIZZIGHETTONE FIERE DELL'ADDA	CR		
416	POLO FIERISTICO SUD MALPENSA	MI		
417	POLO LOGISTICO INTEGRATO DEL BIONE LECCO MAGGIANICO	LC	X	
418	POLO LOGISTICO MORTARA	PV	X	
419	POLO SCIENTIFICO TECNOLOGICO LOMBARDO	VA	X	
420	POLO TECNOLOGICO SERVIZI	PV		
421	PONTE SERVIZI SRL	BG		
422	PONTEVICO SERVIZI	BS		
423	PORTA SUD S.P.A.	BG	X	
424	PRAGMA	CO		
425	PREALPI GAS	VA		
426	PRIMA	MI		
427	PROGETTO CESANO	MI		
428	PROGETTO LISSONE	MI		
429	PROGETTO VOBARNO	BS	X	X
430	PROMOZIONE E GESTIONE DELLO SVILUPPO DI SCALVE (PRO.GE.SCAL.) S.R.L.	BG	X	
431	PUBLICOMPOST	MI	X	
432	PUNTI ENERGIA	CR LC PV		
433	QUINZANO SERVIZI	BS		
434	R.I.A.	BG	X	
435	REINDUSTRIA AGRICOLA CREMONA SVILUPPO	CR		
436	RESIDENZA SOCIO SANITARIA MELZO	MI	X	
437	RETE DI SPORTELLI PER L'ENERGIA E L'AMBIENTE	MI		
438	RETEACQUA IN LIQUIDAZIONE	VA	X	
439	RETICO	LO		
440	RICONVERSIDER	BS	X	
441	RIO TORTO RETI	LC	X	
442	RIO TORTO SERVIZI	LC	X	
443	RIVOLTANA SERVIZI	CR		
444	ROCCABRIVIO SFORZA	MI	X	
445	RONCADELLE SERVIZI	BS	X	
446	RUTILIANUS	BS		
447	S.A.B.B.	BG		
448	S.A.T.	BG	X	
449	SACBO	BG		
450	SAL	LO		
451	SAN DONATO	BG	X	X
452	SAN GIORGIO SERVIZI	MN		
453	SANITAS SERIATE	BG		
454	SANTANNA	VA	X	

455	SAP	VA		
456	SARONNO SERVIZI	VA		
457	SASOM	MI		
458	SCENAPERTA	MI	X	
459	SCR	MI		
460	SCRIP	CR		
461	SE.GE.A.	BG		
462	SEA	MI VA		
463	SECAM	SO		
464	SECOVAL	BS		
465	SEPRIO REAL ESTATE	VA	X	
466	SERIO GESTIONE ACQUE S.P.A.	BG	X	
467	SERIO SERVIZI AMBIENTALI S.R.L	BG		
468	SERVER	BS	X	X
469	SERVICE 24	CO		
470	SERVITEC S.R.L.	BG		
471	SERVIZI COMUNALI	BG BS MI		
472	SERVIZI COMUNALI ASSOCIATI	SO		
473	SERVIZI COMUNALI SARNICO	MI		
474	SERVIZI IDRICI NORD MILANO	MI		
475	SERVIZI INTERCOMUNALI ECOLOGICI	VA		
476	SERVIZI TECNOLOGICI COMUNI – SE.T.CO. SPA	BG		
477	SESSA	VA		
478	SET	MN		
479	SET	BS		
480	SETTIMOPERO WELFOOD	MI		
481	SIB	MI		
482	SIB SOCIETÀ INTERCOMUNALE BRIANZA	MI		
483	SIBEM	BG	X	
484	SIEM	MN		
485	SIL	LO		
486	SILEA	LC		
487	SIRMIONE SERVIZI	BS		
488	SISA	LO	X	
489	SISAM	MN		
490	SITES	MN	X	
491	SITRACI	BG PV	X	
492	SKIAREA VALCHIAVENNA	SO		
493	SO.LI.COR.	BG	X	
494	SOCIETA IMPIANTI VALTROMPIA	BS		
495	SOCIETA ATTREZZATURE TURISTICHE	BS	X	
496	SOCIETÀ AUTOSTRADA DELLA VAL TROMPIA	BS		
497	SOCIETA' CONSORTILE IDROVIE PADANE	MN		

498	SOCIETÀ CONSORTILE PER LE RICERCHE APPLICATE ALL'AMBIENTE ED ALLE ENERGIE RINNOVABILI	BS		
499	SOCIETÀ CONSORTILE SALA CONTRATTAZIONE MERCI DI MORTARA E LOMELLINA	PV	X	
500	SOCIETÀ CREMASCA RETI E PATRIMONIO	CR		
501	SOCIETÀ DEL POLITEAMA	CO	X	
502	SOCIETÀ DEPURAZIONI SONDRIO E UNITI	SO	X	
503	SOCIETÀ DI DEPURAZIONE MEDIA VALLE	SO		
504	SOCIETÀ DI INTERVENTO PER LO SVILUPPO DELLA VALLE CAMONICA E DEL SEBINO S.P.A. - SECAS S.P.A.	BG		
505	SOCIETÀ DI SERVIZI ALTO SEBINO SPA	BG		
506	SOCIETÀ DI SVILUPPO LOCALE	SO		
507	SOCIETÀ ELETTRICA IN MORBEGNO	SO		
508	SOCIETÀ FUNIVIE DELLA MADDALENA	BS		
509	SOCIETÀ IMMOBILIARE CREMONA FIERE	CR		
510	SOCIETÀ IMPIANTI TURISTICI	BS		
511	SOCIETÀ INFRASTRUTTURA ALTA VALCAMONICA	BS	X	
512	SOCIETÀ INTERVENTO SVILUPPO VALLE CAMONICA	BS		
513	SOCIETÀ ITALIANA TRASFORO CILIEGIA	BS	X	
514	SOCIETÀ MERCATI VARESE	VA		
515	SOCIETÀ MUNICIPALIZZATA GARDESANA	BS		
516	SOCIETÀ PER L'ECOLOGIA E L'AMBIENTE	SO		
517	SOCIETÀ PER L'IDROVIA TICINO	VA	X	
518	SOCIETÀ PUBBLICA TRASPORTI	CO LC	X	
519	SOCIETÀ RISANAMENTO BACINI SPONDA ORIENTALE DEL VERBANO	VA		
520	SOCIETÀ SERVIZI SOCIOSANITARI VALSERIANA A R.L.	BG		
521	SOCIETÀ TRASPORTI PUBBLICI SONDRIO	SO		
522	SOCIETÀ TUTELA FIUME OLONA	VA		
523	SOCIETÀ TUTELA LAGO VARESE E COMABBIO	VA		
524	SODALITAS S.R.L.	BG		
525	SOGEIM	BS	X	
526	SOGEIVA	VA		
527	SOGEMI	MI	X	
528	SOLBIATE OLONA SERVIZI	VA		
529	SONCINO SVILUPPO	CR	X	
530	SORESINA RETI IMPIANTI	CR		
531	SPM	MI		
532	SPS	VA	X	
533	SPT	CO	X	

534	STEA	BS	X	
535	SUD SEVESO SERVIZI	CO		
536	SVILUPPO ARESE	MI	X	
537	SVILUPPO BRIANZA	MI		
538	SVILUPPO TURISTICO LAGO D'ISEO	BG BS	X	
539	TAINO SSTU	VA	X	
540	TAM	MI		
541	TANGENZIALI ESTERNE DI MILANO	MI		
542	TASM TUTELA AMBIENTALE SUD MILANESE	MI		
543	TEA	MI MN		
544	TEATRO G. PASTA	VA	X	
545	TECNODAL S.P.A.	BG	X	
546	TECNOSERVIZI	CO	X	
547	TELERISCALDAMENTO COGENERAZIONE VALTELLINA-VALCHIAVENNA-VALCAMONICA	SO		
548	TELERISCALDAMENTO PERO	MI		
549	TIRRENO BRENNERO	CR		
550	TMS	MI		
551	TPM	MI		
552	TRAMVIE ELETTRICHE BERGAMASCHE S.P.A.	BG	X	
553	TRASPORTI BERGAMO SUD OVEST SPA	BG		
554	TRENZANO SERVIZI	BS		
555	TRESCORE INFRASTRUTTURE S.R.L.	BG		
556	TUTELA AMBIENTALE DEI TORRENTI ARNO, RILE E TENORE	MI		
557	TUTELA AMBIENTALE DEL SEBINO	BG BS		
558	TUTELA AMBIENTALE MAGENTINO	MI		
559	TUTELA AMBIENTALE TORRENTI ARNO,RILE E TENORE	VA		
560	UNIACQUE	BG		
561	UNIGAS	MI		
562	UNIGAS DISTRIBUZIONE S.R.L.	BG		
563	VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L.	BG		
564	VAL PALOT	BS	X	
565	VALBE	CO		
566	VALBE SERVIZI	CO		
567	VALDARO	MN		
568	VALDISOTTO SERVIZI	SO		
569	VALLE CAMONICA SERVIZI	BS		
570	VALLE SABBIA SOLIDALE	BS		
571	VALSAVIORE	BS	X	
572	VALTELLINA GOLF CLUB	SO		
573	VEDANO SERVIZI	VA	X	
574	VELVIS ECOLOGICA VAPRIO	MI		
575	VERDELLO SERVIZI SRL	BG		
576	VIADANA SVILUPPO	MN	X	

577	VICLISA	VA	X	
578	VIGNATE SERVIZI	MI		
579	VILLA ERBA	CO	X	
580	VILLA SERENA	LC		
581	VIMOSERVIZI	BG MI		
582	YGEA	BG		
583	ZERRA	BG		
584	ZINCAR	MI		

403

570

4.3 Il totale delle società partecipate nella Regione dai 442 enti indagati è di 584, di cui 40 partecipate da enti appartenenti a province diverse. In 109 enti sono costituite società partecipate al 100%. Dai dati risulta che pressoché tutti i Comuni superiori a 5.000 abitanti e le Province della Lombardia hanno partecipazione in almeno una società

Dall'analisi per provincia risulta che la provincia di Brescia ha il maggior numero di società a capitale interamente partecipato dall'ente, e cioè 32 enti. Di questi, 3 enti detengono l'intero capitale di 2 società. Il dato riferito ai 68 enti delle province attesta che circa il 50 per cento degli enti ha una società interamente partecipata.

Nella provincia di Milano, a fronte di 190 enti, 27 enti detengono l'intero capitale di società. Inoltre 3 enti posseggono il capitale di 2 società, 1 ente di 3 società, 1 ente di 4 società.

Nella provincia di Varese, 12 enti su 47 hanno società interamente partecipate: 2 enti hanno ciascuno 2 società partecipate al 100 per 100.

Nella provincia di Como, nella quale tutti i 28 enti hanno almeno una partecipazione societaria, 4 enti detengono l'intero capitale di società, e tra questi 2 hanno ciascuno una partecipazione di 2 società per quote pari al 99 per cento.

Nella provincia di Mantova 6 enti su 38 hanno l'intero capitale di società, e tra questi 3 comuni hanno una partecipazione totalitaria in 2 società.

Meno significativi sono i dati delle province di Lodi (3 enti su 9 con società interamente partecipate) di Sondrio (1 ente su 7) di Pavia (2 su 22), di Lecco (3 su 14).

Va notato che 181 società sul totale di 584, e cioè una percentuale di circa il 31 per cento, chiudono in perdita il bilancio 2005, mentre 14 (e cioè il 2,4 per cento) ha un patrimonio netto negativo. Quest'ultimo dato è significativo di difficoltà strutturali nella gestione, che verranno attentamente valutate dalla Sezione.

II

CONCLUSIONI

1. La relazione che viene oggi presentata sulla indagine eseguita dalla Sezione nel 2007 sulle società partecipate delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti riporta dati significativi sulla diffusione del fenomeno societario per lo svolgimento dei servizi pubblici. L'indagine avrà un seguito di approfondimento nel 2008, anno nel quale verrà estesa a tutte le forme di esternalizzazione dell'attività dell'ente.

La relazione si compone di due parti, la prima delle quali riguarda i criteri che regolano le varie forme societarie e le modalità di gestione elementi che formano il quadro di riferimento dell'indagine della Sezione.

La seconda parte espone la situazione numerica delle società partecipate, distinguendo anche il tipo di partecipazione e mettendo in evidenza eventuali perdite di bilancio nel 2005 nonché il patrimonio netto negativo alla chiusura del ricordato esercizio 2005.

2. In ordine alle competenze degli organi dell'ente locale viene affermato che le delibere di approvazione degli statuti delle società partecipate dall'ente locale sono di competenza del Consiglio dell'ente, che di conseguenza è chiamato anche ad approvare le modifiche statutarie. Detta competenza, che spetta in ogni caso, assume rilievo in special modo quando, vi sia un importante margine di discrezionalità in capo al Consiglio.

3. Circa la natura delle società di capitali si è sottolineato che alla semplice costituzione di una società da parte di un ente pubblico non consegue necessariamente la natura privata della società, poiché la disciplina societaria e la natura dell'organismo devono essere verificati su due piani diversi. Il primo attiene all'aspetto strutturale e conseguentemente alle regole di funzionamento dell'ente e il secondo alle caratteristiche funzionali del soggetto e perciò alla sua posizione nell'ordinamento giuridico.

Quanto al primo aspetto le società partecipate risultano disciplinate dalle regole ordinarie, applicabili a tutte le società di capitali

III

(Capo V, del Titolo V, del Libro V del codice civile), salvo le norme speciali riferite ad ambiti specifici.

Quanto al secondo aspetto, il criterio da utilizzare per individuare la natura pubblica o privata di un organismo non è dato dalla forma rivestita (ente o società), bensì dalla caratura pubblica dello scopo perseguito e dalle risorse utilizzate nello svolgimento della sua attività, con la conseguenza che anche in presenza della forma societaria se l'ente utilizza risorse pubbliche è da considerare senz'altro ente pubblico.

4. Sul piano dell'ordinamento comunitario, questo nelle ipotesi nelle quali l'ente pubblico si avvale di strumenti civilistici per soddisfare l'interesse pubblico, esige il rispetto delle regole comuni idonee a salvaguardare i principi della concorrenza e del mercato.

Peraltro sotto l'aspetto funzionale la volontà dell'amministrazione rileva nel momento delle scelte di soddisfazione degli interessi pubblici e nelle modalità di realizzazione degli interessi stessi nell'ambito delineato dall'art. 113 t.u.l.c.p., ed in particolare al momento di stabilire l'oggetto della società e le regole fondamentali della gestione, da trasfondere nello statuto, in relazione alla dimensione e diffusione del servizio pubblico nonché alle modalità di gestione.

5. Le società a partecipazione pubblica possono avere diversi modelli organizzativi e differenti normative di regolazione dell'attività secondo che la partecipazione sia totalitaria, di maggioranza, di minoranza. Le caratteristiche dei vari modelli vengono illustrati nella relazione alla luce della giurisprudenza comunitaria e nazionale.

6. Nella relazione prendendo in esame i requisiti delle società "in house" si sottolinea che il requisito più rilevante per l'affidamento in house di un servizio pubblico è quello di un controllo sulle società analogo a quello esercitato sui propri servizi.

La Corte di giustizia europea nella sentenza resa nella causa Parking Brixen (13 ottobre 2005, causa C 458/03) ha ritenuto che il requisito ricorre solo se l'ente concessionario sia soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni

IV

in modo determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Nella sostanza, tenendo presenti i poteri gestori attribuiti dal diritto vigente ai dirigenti negli enti pubblici, l'ambito decisorio del Consiglio di Amministrazione nelle società in house non sembra significativamente più ampio di quello attribuito ai dirigenti degli enti, mentre l'attività del Consiglio deve essere sottoposta a controlli di gestione da parte dell'ente locale non dissimili da quelli effettuati all'interno dell'ente.

Inoltre è incompatibile con il controllo analogo la partecipazione ancorché minoritaria di soci privati in quanto sussisterebbe un'incompatibilità ontologica tra l'interesse pubblico curato dall'ente nella società e l'interesse egoistico del privato.

D'altro canto l'impresa non deve aver acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo da parte dell'ente pubblico, vocazione che potrebbe risultare dall'ampliamento dell'oggetto sociale, dall'apertura obbligatoria della società ad altri capitali, dall'espansione territoriale dell'attività della società.

Peraltro l'esistenza del requisito in discorso non è pregiudicato dal frazionamento dell'intero capitale sociale tra più enti pubblici (secondo la previsione peraltro dell'art. 113, c. 5, lettera c del Tuel).

In tal caso è però necessario uno strumento di carattere sociale o anche parasociale che consenta agli enti locali partecipanti alla società effettiva possibilità di controllo sull'attività decisionale dell'organismo societario.

7. I principi enunciati in materia comportano delle conseguenze. In primo luogo, trattandosi di autoproduzione del servizio, debbono trovare idonea rappresentazione nei documenti contabili dell'ente le risultanze economiche della gestione della società. In particolare debbono essere allocati negli appositi stanziamenti di bilancio i trasferimenti in favore della società, tenendo presente che vanno inseriti nella spesa corrente eventuali aumenti di capitale intesi a sopperire perdite di gestione mentre solo gli effettivi investimenti possono essere finanziati

coi trasferimenti da stanziamenti in conto capitale. Inoltre anche le società debbono ritenersi astrette alla norma costituzionale di divieto di indebitamento per il finanziamento della spesa corrente (o di gestione).

Ancora debbono essere portate alla deliberazione del Consiglio dell'ente locale tutte le decisioni relative alle modifiche statutarie o comunque particolarmente rilevanti per la società.

Deve essere egualmente portato all'attenzione del Consiglio dell'ente il consuntivo della società illustrato negli aspetti gestionali dei risultati ottenuti a fronte delle risorse impegnate.

8. Nella più recente dottrina e giurisprudenza viene spesso evocato il principio di legalità per individuare non solo la fonte dei poteri degli enti pubblici nella resa dei servizi ma anche le modalità di giustiziabilità delle decisioni assunte.

Nella relazione viene posto in rilievo che negli stati democratici il principio di legalità va assumendo un più ampio significato nel quale il potere ed il suo esercizio concreto sempre più si confronta con la tutela degli interessi diffusi, dal momento che il soddisfacimento dei bisogni della collettività realizza il livello del tenore di vita dei cittadini connotando sul piano economico sociale il rapporto potere dell'autorità – libertà dei cittadini in termini nuovi. Il potere viene così valutato non come sacrificante gli spazi di libertà, ma come strumento per migliorare le condizioni di vita dei cittadini ed in questo senso il loro ambito di libertà.

Nei termini proposti il nucleo essenziale del principio di legalità si allarga dalle vecchie nozioni di attribuzione del potere e di legittimità degli atti all'intera attività dell'ente nel quale il potere si esprime per accertarne la rispondenza alla maggior possibile realizzazione degli interessi della collettività in vista dei quali il potere è conferito.

9. Molteplici problemi presenta la costituzione o la partecipazione a società miste pubblico-privato, da parte di un ente locale. Dopo aver ripercorso la giurisprudenza comunitaria e la più recente giurisprudenza interna, la Sezione ritiene di poter affermare che solo la individuazione attraverso procedure di evidenza pubblica di un socio "industriale o di

lavoro" può rispondere ai principi comunitari. Di talchè la gara pubblica di scelta del socio dovrebbe inglobare anche gli elementi costitutivi per l'affidamento del servizio. In sostanza, posta la scelta della società mista, l'oggetto della gara è l'individuazione di un socio in grado di apportare tutti gli elementi tecnici e organizzativi per assicurare la migliore resa del servizio.

10. La tutela concreta degli interessi pubblici, sottostanti alla costituzione della società, non possono avvenire attraverso la forma strutturale. Il diritto societario, senz'altro applicabile alle società partecipate dagli enti pubblici, non prevede se non limitate disposizioni particolari di tutela del socio pubblico, di talché il diritto societario non fornisce all'ente pubblico nella società mista idonei strumenti giuridici per indirizzare la società quanto alla gestione del servizio.

La provenienza pubblica del capitale sociale ed i motivi di interesse pubblico che hanno condotto alla partecipazione societaria, e che nel nuovo assetto normativo nazionale sono costitutivi della sua legittimità, trovano tutela solo valorizzando gli aspetti funzionali. Se è vero che la partecipazione societaria è consentita solo se strettamente necessaria al perseguimento degli interessi istituzionali dell'ente, essa è modalità per lo svolgimento dell'attività funzionale dell'ente, che non si esaurisce attraverso le forme contrattuali o concessionarie di trasferimento della gestione del servizio ai soggetti privati.

Si viene così a stabilire tra società partecipata ed ente pubblico una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'organizzazione in senso ampio dell'ente, alla cui attività a fini pubblici anche la società partecipa per la resa di un servizio la cui gestione è comunque rimasto nella sfera pubblica. Seguendo la nomenclatura adottata dalla giurisprudenza sia civile che amministrativa, va affermata in questa ipotesi l'esistenza di un rapporto di servizio tra ente pubblico e società partecipata, in forza del quale ed indipendentemente dalla natura dell'atto costitutivo del rapporto l'attività della società realizza direttamente la cura di interessi pubblici rimasti in capo all'ente.

VII

11. Viene messa in luce l'esigenza del consolidamento dei bilanci pubblici degli enti locali, nei quali possono confluire i risultati globali della gestione relativi ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni o servizi, per ricostruire in modo esaustivo e veritiero gli effetti economici delle gestioni pubbliche che fanno capo all'ente

12. Nella prima analisi dei questionari sulle società partecipate la Sezione ha preso in esame i dati relativi al numero di Province e Comuni che utilizzano società di capitale per la erogazione o lo svolgimento di servizi pubblici, suddividendole per società interamente partecipate e società a capitale misto, ancora ripartite per società partecipate in modo maggioritario o minoritario.

I dati sono stati esaminati sia sotto il profilo delle partecipazioni, sia del numero delle società.

I dati sono riassunti in tabelle.

13. Il totale delle società partecipate nella Regione dai 442 enti indagati è di 584, di cui 40 partecipate da enti appartenenti a province diverse. In 109 enti sono costituite società partecipate al 100%. Dai dati risulta che pressoché tutti i Comuni superiori a 5.000 abitanti e le Province della Lombardia hanno partecipazione in almeno una società

Vengono riportati anche i dati per province

14. 181 società sul totale di 584, e cioè una percentuale di circa il 31 per cento, chiudono in perdita il bilancio 2005, mentre 14 (e cioè il 2,4 per cento) ha un patrimonio netto negativo.