



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in  
Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

**Controllo e regolazione nelle società  
a partecipazione pubblica dagli  
enti locali.**

Il caso di Hydrogea S.p.A.

**Relatore**

Ch.mo Prof. Luigi Benvenuti

**Laureanda**

Federica Gobbo  
Matricola 871256

**Anno Accademico**

2018 / 2019



*<< Il successo non è un caso.*

*È duro lavoro, perseveranza, apprendimento, studio, sacrificio*

*e, soprattutto, amore per ciò che stai facendo*

*o che stai imparando a fare. >> (Pelè)*



## INDICE

Introduzione	9
<b>Capitolo I Le società partecipate dagli enti pubblici locali</b>	
1.1 Premessa	11
1.2 Il quadro normativo di riferimento	
1.2.1 <i>La legge Madia di riforma della Pubblica Amministrazione (l. n. 124/2015)</i>	13
1.2.2 <i>Il Testo unico delle società a partecipazione pubblica (d. lgs. n. 175/2016)</i>	15
1.2.3 <i>Il decreto correttivo al Testo unico (d. lgs. n. 100/2017)</i>	18
<b>Capitolo II Le caratteristiche delle società in house e il controllo analogo</b>	
2.1 Premessa	21
2.2 L'identificazione delle società in house	21
2.2.1 <i>I requisiti</i>	22
2.2.2 <i>La destinazione dell'attività</i>	25
2.3 Il controllo analogo	26
<b>Capitolo III La regolazione economica dei servizi pubblici locali</b>	
3.1 Premessa	33
3.2 La liberalizzazione e la regolazione economica	33
3.2.1 <i>La regolazione economica dei servizi pubblici</i>	34
3.2.2 <i>La tariffazione dei servizi regolati</i>	35
3.2.3 <i>L'analisi di impatto della regolazione (AIR)</i>	37
3.3 Le Autorità di Regolazione	39
3.4. ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente	43
3.4.1 <i>L'evoluzione normativa dalla legge n. 481/1995 ad oggi</i>	43
3.4.2 <i>I settori di competenza</i>	46
3.4.3 <i>Il quadro strategico 2019 – 2021</i>	47

3.4.4	<i>La relazione annuale sullo stato dei servizi</i>	50
3.5	La regolazione a livello locale dei Comuni	51
<b>Capitolo IV La governance delle società partecipate</b>		
4.1	Premessa	55
4.2	Il Gruppo Amministrazione Pubblica	55
4.3	L'assetto organizzativo	56
4.3.1	<i>Le clausole di deroga al Codice civile</i>	56
4.3.2	<i>I principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione</i>	57
4.3.3	<i>La composizione degli organi di amministrazione e controllo</i>	59
4.4	La revisione periodica delle partecipazioni pubbliche	62
4.4.1	<i>Gli esiti della revisione straordinaria</i>	67
<b>Capitolo V Le società partecipate dal Comune di Pordenone</b>		
5.1	Premessa	73
5.2	Le società partecipate dal Comune	73
5.3	L'esercizio del controllo analogo nel Comune di Pordenone	76
5.3.1	<i>Le convenzioni per il controllo analogo</i>	78
5.3.2	<i>Il regolamento sui controlli sugli organismi partecipati del Comune</i>	80
5.4	Il piano di revisione periodica e razionalizzazione al 31 dicembre 2018	82
5.5	AUSIR – Autorità Unica per i Servizi Idrici e Rifiuti	85
<b>Capitolo VI Il servizio idrico integrato di Hydrogea S.p.A.: controllo e regolazione</b>		
6.1	Premessa	89
6.2	L'organizzazione della società	90
6.2.1	<i>I Comuni Soci</i>	91
6.3	La convenzione per il controllo analogo	92
6.4	Il servizio idrico integrato	95
6.4.1	<i>La convenzione di gestione del servizio idrico integrato tra AUSIR, Hydrogea S.p.A. e Sistema Ambiente S.r.l.</i>	96
6.4.2	<i>La novità in ambito tariffario</i>	98
6.4.3	<i>La carta del servizio idrico integrato</i>	99

6.5	Lo schema regolatorio di Hydrogea S.p.A.	101
	Conclusioni	109
	Ringraziamenti	111
	Legenda – acronimi	113
	Bibliografia	115
	Sitografia	117



## Introduzione

La materia delle società a partecipazione rappresenta una tematica di forte rilevanza dal momento che interessa circa undicimila Amministrazioni Pubbliche del nostro Paese. Per la sua importanza e complessità, il tema è fonte continua di un'evoluzione normativa.

La scelta dell'argomento deriva dall'esperienza fatta durante un periodo formativo di tirocinio svolto presso l'ufficio dedicato alle società partecipate del Comune di Pordenone. Il contatto con amministratori e dipendenti di tali società ha permesso di far nascere un interesse per questa materia, in particolar modo verso le modalità di esercizio del controllo analogo sui servizi erogati. Dalla conclusione proficua del semestre in collaborazione con il Comune, è stata riposta la scelta di approfondire la tematica con questa tesi.

L'elaborato ripercorre la recente storia sulla materia, la quale ha iniziato ad essere riorganizzata con la Legge Madia e successivamente con l'entrata in vigore del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica.

Lo scritto segue due filoni rappresentati dal controllo analogo e dalla regolazione delle società partecipate. Le Amministrazioni Pubbliche eseguono il controllo sui servizi delle società a partecipazione pubblica in modo analogo a quello che effettuato sui propri servizi. Questo avviene a condizione che le società effettuino almeno l'ottanta per cento del loro operato per lo svolgimento dei servizi ad esse affidati. Le società ad oggetto sono *in house* e questo sta a significare che il capitale sociale è prevalentemente a capo di enti pubblici, come i Comuni.

Viene posta poi l'attenzione sulle autorità di regolazione che nascono per tutelare gli interessi degli utenti garantendo una qualità adeguata dei servizi, un sistema di tariffazione trasparente e una diffusione omogenea su tutto il territorio nazionale.

La trattazione esamina dunque il tema delle società *in house* del Comune di Pordenone e si sofferma sul caso di Hydrogea S.p.A. La società si occupa dell'erogazione del servizio idrico integrato per venti comuni facenti parte del proprio bacino d'utenza.

L'ufficio comunale dedicato alla gestione dei rapporti con le società partecipate si occupa dell'esecuzione del controllo analogo seguendo le disposizioni previste nella convenzione per la gestione in forma associata e coordinata dei servizi pubblici locali stipulata tra la società e gli enti soci.

ARERA, autorità amministrativa indipendente dei settori dei servizi idrici, dell'elettricità, del ciclo dei rifiuti e delle telecomunicazioni, ha previsto la regolazione della qualità tecnica dell'acqua prevedendo degli standard generali che Hydrogea S.p.A. deve applicare ai propri servizi.

Dall'elaborato ne deriva una rappresentazione complessa e articolata degli aspetti rilevanti che contraddistinguono le società partecipate dagli enti pubblici locali e, in particolar modo, del Comune di Pordenone.

## I.

### LE SOCIETÀ PARTECIPATE DAGLI ENTI PUBBLICI LOCALI

#### 1.1 Premessa

La tematica delle società partecipate dagli enti pubblici locali si interseca in una visione multidisciplinare tra diritto ed economia. È interessante capire quali sono le ragioni, che affondano le radici nei mutamenti socioeconomici italiani, tali da giustificare un approfondimento su questa materia.

L'Intervento dello Stato nell'economia rappresenta il principio verso la visione odierna del legame tra queste due variabili. Durante la ricostruzione post-bellica, si pensò che fosse importante l'intervento dello Stato per creare le basi per uno sviluppo economico durevole. Successivamente anche il boom economico del secondo dopoguerra fu sostenuto dall'immissione delle risorse pubbliche nell'economia del Paese, sia dagli Enti Pubblici Economici, sia dalle conglomerate ENI, IRI ed EFIM. Questo movimento ha portato negli anni Ottanta ad una presenza importante dello Stato nell'economia italiana.

In un secondo tempo, il pendolo tra Stato ed economia ha iniziato a virare in senso opposto. Ci sono molte cause da attribuire a questo periodo<sup>1</sup>, tra cui il tentativo di risolleverare il deficit pubblico aumentato con l'ingresso dell'Italia nel contesto dell'Unione Europea. Per risolleverare la situazione furono dunque necessari

---

<sup>1</sup> Cfr. [www.dt.mef.gov.it](http://www.dt.mef.gov.it), *Le privatizzazioni avviate negli anni Novanta*. A partire dagli anni Novanta, in Italia è stato realizzato un programma di privatizzazione delle aziende pubbliche. Questi eventi hanno interessato circa trenta aziende pubbliche, determinando un introito di circa 100 miliardi di euro. Con la diminuzione del debito pubblico si è ottenuta una minor spesa di interessi. L'Italia ha scelto di intraprendere la strada della privatizzazione delle aziende pubbliche proprio per diminuire in modo cospicuo il debito pubblico. Nel periodo dal 1994 al 2016, molte aziende hanno scelto questa strada, tra cui Telecom Italia, Enel, Eni, Generali, Poste Italiane etc. Vedi anche [www.giappichelli.it](http://www.giappichelli.it).

degli interventi di razionalizzazione e ristrutturazione, dando avvio alla stagione della privatizzazione.

Il fenomeno di spostamento progressivo verso una dimensione privatistica dell'economia è continuato anche nel secondo millennio. In questo panorama composito, ciò che contraddistingue un'azienda privata da una pubblica è per prima cosa lo scopo: un'impresa privata nasce per creare e massimizzare profitto; una pubblica invece, mira, in condizioni di efficienza, a tutelare l'interesse collettivo. Per questo motivo, è necessario che alcuni settori rimangano in mano pubblica (Lacchini, 2017).

I modelli pubblicistico e privatistico hanno però negli anni conosciuto un'interrelazione, che in Italia si è assistita col fenomeno delle società miste e delle concessioni. I servizi ed i beni pubblici, come acqua, luce, gas, trasporti pubblici, cultura etc., potrebbero essere sia gestiti da un ente pubblico che, a parità di efficienza, con contratti di partenariato.

Ad oggi, i beni pubblici dovrebbero essere valorizzati come strumenti di creazione di reddito. Ci sono tre elementi cardini che le società partecipate pubbliche devono considerare. In primo luogo, deve essere preservato l'interesse pubblico, utilizzando strumenti di tutela di questa priorità. Deve essere adottato il principio della sussidiarietà orizzontale, sia con il soggetto privato che con il terzo settore, affinché sostengano l'interesse pubblico. Infine, ci deve essere un'integrazione cooperativa con il soggetto privato (Lacchini, 2017).

La priorità è preservare l'interesse pubblico, la cui gestione può permanere in mano pubblica con la cointeressenza del privato, oppure con un'integrale esternalizzazione della gestione dell'attività correlata al bene pubblico.

Questi principi sono contenuti nell'evoluzione normativa che sta alla base delle società a controllo pubblico.

## 1.2 Il quadro normativo di riferimento odierno

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, d.lgs. n. 175/2016, nasce per raccogliere in modo organico le disposizioni di questa materia. L'obiettivo è stato quello di creare una riformulazione totale per risolvere problemi di vario genere, dal definire cos'è una società partecipata, al controllo che l'amministrazione controllante deve eseguire, passando poi alla nomina degli Amministratori pubblici e alla razionalizzazione periodica delle stesse società. Questo tentativo di riforma ha portato alla riduzione delle società pubbliche inattive o troppo piccole per realizzare obiettivi di rilievo; contemporaneamente sono aumentate le società che gestiscono un sistema pubblico locale. Gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT nel 2017 e riferiti al 2015, le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 9.655 contro le 9.859 dell'anno precedente, con un decremento del 2,1 per cento per cento<sup>2</sup>.

La via verso il riordino della materia è iniziata con la legge n. 124/2015 recante << Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche >> (c.d. legge Madia), che ha delegato al Governo la potestà di adottare azioni di semplificazione delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>.

### 1.2.1 *La legge Madia di riforma della Pubblica Amministrazione (l. n. 124/2015)*

La legge delega n. 124/2015 dà un impulso al tentativo di migliorare l'organizzazione delle PA. Per quanto concerne le società partecipate dagli enti locali, l'art. 16 delega al Governo di adottare dei decreti legislativi in specifici settori riguardanti il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ed i connessi profili di organizzazione amministrativa, le partecipazioni societarie delle

---

<sup>2</sup> Da [www.istat.it](http://www.istat.it) in merito *al numero delle società partecipate in Italia*.

<sup>3</sup> V.ITALIA, *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Milano, 2017, p.5.

amministrazioni pubbliche ed i servizi pubblici locali di interesse economico generale<sup>4</sup>.

Inoltre, l'art. 18 della suddetta legge, avente ad oggetto il << riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche >> prescrive i tipi di società in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla modalità di evidenza pubblica dell'affidamento, alla quotazione in borsa, alla relativa disciplina. Ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche sancisce criteri di efficienza, efficacia ed economicità e ridefinisce la disciplina, le condizioni e i limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche per la tutela di interessi pubblici rilevanti. L'articolo precisa inoltre quale sia la responsabilità degli amministratori, dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate. Successivamente razionalizza i criteri per gli acquisti e il reclutamento del personale, i vincoli delle assunzioni e le politiche retributive. Promuove inoltre la trasparenza dei dati economico-patrimoniali nel sito internet degli enti locali e delle società partecipate interessati. Individua, per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società ed identifica criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico per evitare effetti distorsivi sulla concorrenza. Attua un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione. Infine, ai fini del rafforzamento del sistema dei controlli interni previsti dal Testo unico di cui al D.lgs. 267/2000, impone la revisione degli obblighi di trasparenza e di rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci<sup>5</sup>.

L'obiettivo della legge Madia, seppur con difficoltà attuative date dalle ricadute della materia in altri ambiti di applicazione, non è solamente il riordino delle società partecipate, ma la loro razionalizzazione e riduzione: il fine è quello di

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 16 l. n. 124/2015, *Procedure e criteri Comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione*. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

<sup>5</sup>Cfr. art. 18 l. n. 124/2015, *Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

condurle all'ambito pubblicistico. La linea di confine tra le società a partecipazione pubblica soggette alle regole del diritto privato e le società soggette ad uno statuto pubblicistico non è netta. Secondo Clarich, « la specialità delle società pubbliche è una questione di grado che varia, senza soluzione di continuità da un minimo ad un massimo »>. Questo concetto viene esplicitato con la legge delega, nella quale si inizia a parlare di semi-amministrazione e di imprese-organi dell'ente pubblico: le società *in house*, ad esempio, sono società con una personalità giuridica autonoma, ma che costituisce un patrimonio separato dall'ente pubblico di riferimento<sup>6</sup>.

Il Consiglio di Stato, a commento dell'art. 18 della legge delega, propone un criterio di distinzione fra le società a partecipazione pubblica (totalitaria o mista) a regolazione prevalentemente privatistica e le società pubbliche a regolazione prevalentemente pubblicistica<sup>7</sup>. Questo elaborato è volto ad esaminare le seconde, comprendenti le società *in house*, le società strumentali e gli organismi di diritto pubblico in forma societaria.

### 1.2.2 Il Testo unico delle società a partecipazione pubblica (d. lgs. n. 175/2016)

A seguito della legge Madia, per precisare e definire l'ambito di applicazione di questa disciplina e per ricomporre in modo unitario le varie disposizioni, è entrato in vigore il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSP). Il Consiglio di Stato, in data 21 aprile 2016, ha generalmente espresso parere favorevole a questa riorganizzazione della materia, sostenendo che il nuovo d.lgs. n. 175/2016 cerca di dare un disegno coerente e chiaro della stessa, ed evitando la frammentarietà che prima la caratterizzava. Critiche sono state mosse riguardo il numero troppo ampio delle società partecipate e dei loro impiegati, molte delle

---

<sup>6</sup> S. FORTUNATO, *Il riordino delle società partecipate nella riforma Madia*, Roma, 2017.

Inoltre, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2015.

<sup>7</sup> Quanto alla posizione della giurisprudenza vedi Cons. Stato n. 968/2016, Adunanza della Commissione speciale del 16 marzo 2016, che pone in esame le esigenze di riforma suggerite sulla base dell'art. 18. Le società vengono distinte in base alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla misura e alla qualità della partecipazione e alla natura diretta o indiretta, alle modalità di affidamento e alla quotazione in borsa.

quali hanno un numero di addetti inferiori al Consiglio di Amministrazione di una società.

Per circoscrivere l'ambito di applicazione del TU (art. 1 co. 1), sono stabiliti vari limiti affinché le società possano rientrare nelle fattispecie descritte nel decreto. Viene fissato un limite tipologico per l'ammissibilità alla partecipazione pubblica ed in questo sono incluse le società per azioni e le società a responsabilità limitata, anche se consortili o cooperative. I tipi di società esclusi sono caratterizzate da partecipazione personale, incompatibile per un socio pubblico.

Secondo quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016, le amministrazioni pubbliche possono essere socie in una società esclusivamente per la produzione di un servizio di interesse generale, per la progettazione e realizzazione di opere pubbliche, per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o per la realizzazione e gestione di servizi di interesse generale in partenariato con imprenditori selezionati, per l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti e per servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici<sup>8</sup>.

L'atto di costituzione della società a partecipazione pubblica, art. 7 del d.lgs. n. 175/2016, deve avere la forma degli atti deliberativi dell'ente pubblico e deve essere reso pubblico sul sito istituzionale della Pubblica Amministrazione partecipante. Possono essere parte del capitale sociale di una società anche soci privati purché abbiano idonei requisiti tecnici, finanziari e organizzativi.

L'art. 11 del Testo unico tratta << gli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico >>. La società può essere amministrata da un Amministratore Unico, oppure da un Consiglio di Amministrazione composto da tre o cinque membri. I componenti dell'organo amministrativo possiedono i requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza stabiliti con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, gli amministratori delle società controllate non possono essere dipendenti di amministrazioni pubbliche (co. 8).

---

<sup>8</sup> Cfr. art. 4 d. lgs. n. 175/2016, *Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

L'art. 12 dispone che gli organi amministrativi e di controllo sono soggetti a responsabilità civile, escluso il danno erariale. Quest'ultimo consiste in un danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipati che trascurano l'esercizio dei propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione.

L'art. 16 disciplina << le società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti in contratti pubblici >>, denominati affidamenti *in house* e stipulati tra le società e le amministrazioni pubbliche socie. Salvo prescrizioni dettate dal diritto europeo, solitamente viene scelto di non esternalizzare l'attività di un'amministrazione pubblica, questo per dare un maggiore vantaggio ai cittadini. L'ambito di applicazione della norma è quello delle società *in house* già titolari di affidamenti diretti. Questa disposizione potrebbe ampliarsi considerando anche le società a controllo pubblico costituite per conseguimento di affidamenti diretti o che acquisiscono le caratteristiche delle società *in house* successivamente alla loro costituzione. La norma disciplina inoltre che non vi sia partecipazione di capitali privati e che dunque il capitale sociale debba essere posseduto da pubbliche amministrazioni, ad eccezione di particolari casistiche previste da norme di legge. L'amministrazione pubblica deve esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi. Può esserci inoltre un controllo analogo congiunto, che corrisponde alla situazione nella quale un'amministrazione esercita con altre amministrazioni un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

L'art. 20 stabilisce un limite temporale entro il quale le Amministrazioni pubbliche devono predisporre un << piano di riassetto per la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione delle società stesse >><sup>9</sup>. La comunicazione deve essere fatta attraverso il sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze. In caso di non ottemperanza della norma, sono previste sanzioni pecuniarie alle società inadempienti.

---

<sup>9</sup> G. RUGGERI, *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Milano, 2017, p. 43.

### 1.2.3 Il decreto correttivo al Testo unico (d. lgs. n. 100/2017)

L'evolversi della materia e la particolarità della stessa hanno reso necessaria l'introduzione di un decreto correttivo al TUSP. Il 16 giugno 2017 è entrato in vigore il d. lgs. n. 100 << disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica >>. Le principali modifiche introdotte riguardano il personale delle società in questione, la revisione delle partecipazioni, la scelta dell'organo amministrativo e la definizione di *in house*<sup>10</sup>.

Il Testo unico prevedeva che le Amministrazioni Pubbliche potessero costituire società o mantenere partecipazioni societarie esclusivamente per lo svolgimento di attività quali l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente partecipato, rispettando la disciplina europea sui contratti pubblici. Con il decreto correttivo è stata aggiunta la possibilità di svolgere funzioni tipiche delle Pubbliche Amministrazioni: ad esempio, per le società partecipate dagli enti che non possiedono bilanci in perdita e che producono servizi di interesse economico generale, è stata data la possibilità di partecipare alle gare anche fuori dell'ambito territoriale di riferimento (modifica all'art. 4, co. 2 lettera d). Inoltre, è stata data la possibilità ai Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, di deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni all'art. 4 del TU. I provvedimenti dovranno poi essere trasmessi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di monitoraggio, indirizzo e coordinamento del MEF e alle Camere (modifica all'art. 4, co. 9)<sup>11</sup>.

È stata semplificata la procedura di acquisizione di una società partecipata. Il decreto correttivo stabilisce l'eliminazione dell'obbligo di indicare nella deliberazione la possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate. La decisione deve essere comunque sottoposta ad una consultazione pubblica (modifica all'art. 5). Viene inoltre data la possibilità all'Assemblea dei Soci

---

<sup>10</sup> A. MANETTI, *Cosa cambia dopo l'entrata in vigore del decreto correttivo del Testo Unico delle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 100/2017)*, Prato, 2017, p.1.

<sup>11</sup> Da [www.senato.it](http://www.senato.it) in merito alle *modifiche all'art. 4 del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica*.

di decidere chi deve amministrare la società, siano essi un Amministratore Unico o un Consiglio di Amministrazione (composto da tre a cinque membri). Soprattutto nelle società *in house*, nelle quali l'organo amministrativo è un esecutore degli indirizzi espressi dai soci, è importante compiere scelte ponderate per la nomina dello stesso (modifica integrale all'art. 11, co. 3).

È stato compiuto un intervento di modifica della disciplina del *in house*. Viene infatti precisato che la produzione ulteriore rispetto al limite dell'80 per cento di fatturato da effettuare con le amministrazioni pubbliche, può derivare anche dallo svolgimento di prestazioni diverse rispetto a quelle erogate dai soci. Ad esempio, << una società "in house" che svolge il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti per i comuni soci, potrà legittimamente cedere a terzi i prodotti derivanti dall'attività di valorizzazione dei rifiuti (vetro, plastica, legno, compost, ecc.), purché il fatturato derivante da tali cessioni non superi il 19,99 per cento del fatturato complessivo e purché l'attività consenta di recuperare efficienza (circostanza che, in questo esempio, è implicita nell'attività di valorizzazione dei rifiuti) >> (integrazione art. 16, co. 3 bis)<sup>12</sup>.

Un obiettivo che il legislatore persegue da anni è quello di ridurre la spesa pubblica. Le Amministrazioni pubbliche socie delle società a controllo pubblico devono pertanto fissare degli obiettivi annuali e pluriennali, comprendenti anche le spese del personale, << tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera >> (modifica art. 19, co. 5). L'art. 19, co. 8 del Testo unico prevedeva che, in caso di esternalizzazione di servizi e successiva internalizzazione, le Amministrazioni devono riassorbire i dipendenti a tempo indeterminato che avevano subito la mobilità. Il decreto correttivo aggiunge che la spesa sostenuta per il riassorbimento del personale non rientra né nelle facoltà assunzionali disponibili, né nel parametro del contenimento della spesa di personale. Le Amministrazioni, per poter riassorbire il personale, devono pertanto dimostrare che le esternalizzazioni erano state fatte con specifici obiettivi quali il trasferimento delle funzioni e la contemporanea riduzione della dotazione organica (modifica art. 19, co. 8).

---

<sup>12</sup> Da [www.promopa.it](http://www.promopa.it) in merito agli *affidamenti in house*.

È poi fissato al 31 dicembre di ogni anno l'obbligo, solamente per gli enti locali, di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie. La mancata osservanza della legge comporta una sanzione amministrativa da € 5.000 a € 500.000 (modifica all'art. 20 co. 7). Infine, è fissato al 30 settembre di ogni anno, e non più al 23 marzo, il termine per la revisione straordinaria delle partecipazioni, dirette o indirette, detenute da un'Amministrazione pubblica (modifica all'art. 24).

Il Testo unico ed il decreto legislativo correttivo hanno introdotto molte misure di semplificazione e innovazione. Per poter verificare l'applicabilità delle disposizioni sopra citate, è previsto un meccanismo di monitoraggio periodico sull'assetto delle società in questione.

## II.

### LE CARATTERISTICHE DELLE SOCIETÀ IN HOUSE E IL CONTROLLO ANALOGO

#### 2.1 Premessa

Le società *in house* sono entità che rappresentano un'articolazione della Pubblica Amministrazione e pertanto devono sottostare alla normativa pubblicistica. Le medesime società sono utilizzate dagli enti pubblici per la gestione diretta di servizi di interesse pubblico; le amministrazioni pubbliche devono quindi operare mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società *in house*<sup>13</sup>.

La condizione tale per cui si verifichi un affidamento di questo tipo, è che l'ente eserciti sulla società un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi. Inoltre, la società deve esercitare per l'ente pubblico, o per gli enti che la controllano, la parte più importante della propria attività.

#### 2.2 L'identificazione delle società in house

Le società *in house* rientrano nelle società controllate direttamente o indirettamente da un ente pubblico e si caratterizzano per il proprio assetto proprietario e di *governance*. Gli organi sociali delle società *in house* devono rendere conto dei vincoli esercitati dalla Pubblica Amministrazione controllante, risultandone legati con un rapporto di servizio. Inoltre, queste società sono private della loro autonomia e dunque del loro potere decisionale, tipici delle società di capitali.

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 192 d.lgs. n. 50/2016, *Regime speciale degli affidamenti in house*. L'elenco delle amministrazioni che opera mediante affidamenti *in house* è istituito presso l'ANAC. Successivamente all'aggiudicazione di un affidamento diretto, devono essere pubblicati gli atti connessi a tale affidamento. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

Per rendere chiara la natura giuridica delle società in questione, il Consiglio di Stato, nella commissione speciale del 16 marzo 2016, ha espresso due orientamenti opposti sulla materia<sup>14</sup>. Un primo orientamento ritiene che le società *in house*, mancando il << requisito dell'alterità soggettiva rispetto all'amministrazione pubblica >>, non siano un vero e proprio soggetto giuridico. Queste società sono contraddistinte da quelle di capitali perché non dispongono di un'autonomia giuridica e pertanto sono assoggettate dal potere dell'ente pubblico titolare della partecipazione societaria. La società in questa visione è un'articolazione interna dell'ente pubblico, una sorta di << *longamans* della Pubblica Amministrazione >>. Questo orientamento è quello seguito tutt'ora dalla giurisprudenza.

Un'altra visione identifica le società *in house* come società di natura privata e dunque con una propria autonomia giuridica. Qualora queste fossero identificate come soggetti privati, dovrebbero sottostare all'applicazione del regime privatistico con le deroghe operanti per le altre società.

### 2.2.1 I requisiti

Il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica ha introdotto delle disposizioni per specificare i requisiti imprescindibili per poter identificare le società *in house*. Questi elementi identificativi sono riconducibili agli articoli 2 e 16 del TUSP.

Il primo articolo in questione contraddistingue le suddette società per il fatto di essere controllate da una o più amministrazioni. Il secondo articolo citato, al co. 1 sancisce che << le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici

---

<sup>14</sup>Quanto alla posizione della giurisprudenza vedi Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale del 16 marzo 2016, n. 968, par.7. che definisce le società *in house* come un istituto nato nel diritto europeo con le finalità di limitare le ipotesi in cui si può derogare alle regole della concorrenza per il mercato. La giurisprudenza europea ha identificato tre requisiti per identificare le società in questione. Ci deve essere una partecipazione interamente pubblica, le amministrazioni devono esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e lo svolgimento dell'attività deve prevalentemente essere a favore dell'amministrazione controllante. Da [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata >>. Si crea dunque un rapporto organico tra affidante e affidatario. L'ente pubblico può determinare gli obiettivi strategici e le decisioni per la società *in house* in modo che non risultino poteri decisionali autonomi.

È possibile verificare i poteri posti al socio (o ai soci pubblici), identificati come capacità funzionali e strutturali per poter eseguire un controllo sull'affidatario. I requisiti in presenza dei quali un ente affidatario può legittimamente ricorrere all'affidamento *in house* di un servizio pubblico (forniture e servizi) si riconducono alla sentenza Teckal che sostiene due imprescindibili requisiti: da una parte, l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sull'ente affidatario un << controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi >> e dall'altra tale società deve realizzare << la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano >><sup>15</sup>. Qualora la società affidataria sia interamente partecipata dall'ente pubblico e quindi esercita nei confronti di questo la parte più importante della sua attività, non deve ricorrere a procedure di evidenza pubblica.

Questa sentenza è stata sorpassata nel momento in cui il legislatore italiano ha previsto che ci deve essere una partecipazione pubblica totalitaria ai fini della configurazione dell'affidamento *in house*, condizione aggiuntiva rispetto alla

---

<sup>15</sup> Quanto alla posizione della giurisprudenza vedi Sentenza Teckal, sez. V del 18/11/1999 che afferma che, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, un contratto sia generalmente stipulato da un ente locale con una persona giuridica distinta da quest'ultimo. Può avvenire diversamente solo nel caso in cui l'ente locale eserciti sulla persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano. La direttiva 93/36 è applicabile nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa e formalmente autonomo, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che l'ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno.

Sul controllo analogo, vedi paragrafo 2.3.

Teckal<sup>16</sup>. Le nuove direttive hanno infine evidenziato che è necessario che l'ottanta per cento delle attività della società partecipata sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'amministrazione controllante, o da altre persone giuridiche da essa controllate.

È dunque possibile delineare i connotati che devono sussistere contemporaneamente affinché si possa parlare di una società *in house*: la natura dei soci deve essere pubblica, l'attività deve essere esercitata prevalentemente a favore di questi e l'amministrazione deve esercitare un controllo analogo a quello che esegue sui propri uffici.

Ci sono tre direttive europee rilevanti su questo argomento: la 2014/24/UE riguardante i settori ordinari, la 2014/25/UE sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, energia, trasporti e servizi postali e la 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Secondo queste direttive, le amministrazioni aggiudicatrici, oltre ad effettuare il controllo analogo sui servizi della società aggiudicataria, devono garantire di esercitare << un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. [...] Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice >> (Napolitano, 2017, p.142).

Quanto alla partecipazione di soci privati, il Testo unico generalmente la esclude, ma la consente in via eccezionale nei casi in cui non comporti una forma di controllo e poteri di veto sulle società *in house*. La partecipazione privata è perciò ammissibile solo nei casi in cui non rappresenta la maggioranza o se comunque non si rileva decisiva.

La direttiva 2014/24/UE, pur ribadendo che << l'aggiudicazione di un appalto senza una procedura competitiva offrirebbe all'operatore economico privato che detiene una partecipazione nel capitale della persona giuridica controllata un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti >>, ammette all'art. 12 co. 1 lettera

---

<sup>16</sup> A. NAPOLITANO, *Le società a partecipazione pubblica: natura giuridica, profili di responsabilità, prospettive di riforma*, Bologna, 2017, p. 141 e ss.

c), che << nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata >>.

### 2.2.2 La destinazione dell'attività

La direttiva 2014/24/UE all'art.12 co. 1 lettera b) definisce che qualora << oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi >>, non si debba applicare la normativa del c.d. Codice dei Contratti.

Anche il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica segue la linea di quando disciplinato nella direttiva europea. All'art.16 co.3 del d.lgs. n. 175/2016 stabilisce che gli statuti delle società partecipate devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci<sup>17</sup>. Il vincolo di attività deve essere previsto nello statuto di ogni società controllata. La produzione ulteriore di fatturato rispetto al limite consentito per legge è consentita solo a condizione di conseguire economie di scala. In caso di irregolarità, si applicano le disposizioni contenute all'art. 2409 del Codice civile.

---

<sup>17</sup> Quanto alla posizione della giurisprudenza vedi Cons. Stato n. 298/2015 in materia di affidamenti *in house* di una società non partecipata al 100 per cento da un'Amministrazione pubblica. La sussistenza di una relazione *in house* si afferma solo quando un organismo partecipato investe la capacità di svolgere le prestazioni che l'Amministrazione pubblica gli affida. Si parla dunque di attività prevalendo, con la quale si intende che oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante.

Da [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

### 2.3 Il controllo analogo

L'elemento cardine delle società *in house* è il controllo analogo che identifica la situazione in cui un'Amministrazione pubblica esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, creando un rapporto di subordinazione gerarchica tra la società e l'ente pubblico socio. L'Amministrazione controllante deve esercitare un'influenza dominante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Il controllo può essere esercitato anche da una persona giuridica diversa, controllata anch'essa dall'amministrazione partecipante<sup>18</sup>.

Ai fini della verifica della sussistenza del controllo analogo, è necessario che il consiglio di amministrazione della società non abbia poteri gestionali rilevanti e che il controllante possa esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che solitamente sono dati alla maggioranza sociale. Questa sopra citata viene definita come un'analisi di *corporate governance* comprendente il sistema di amministrazione e controllo della società, che deve consentire ad ogni socio pubblico di esprimere la propria opinione nei processi decisionali.

Con l'espressione controllo non si intende il dominio che il socio maggioritario esercita sulla società, ma << un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio >><sup>19</sup>.

Sul piano formale, affinché si verifichi il controllo analogo, devono verificarsi questi tre requisiti imprescindibili. Per prima cosa, l'80 per cento dei soci devono mantenere la natura pubblica della società. Non ci deve essere influenza di soci privati nella società stessa. Infine, l'esercizio dell'attività deve essere almeno per l'80 per cento a favore dei soci.

Come disciplinato all'art. 5 del d.lgs. 50/2016, è necessario dunque che i soci abbiano il potere di esercitare << un'influenza determinante sia sugli obiettivi

---

<sup>18</sup> Cfr. art. 1, co. 2 lett. c) del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>19</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 25/11/2013, n. 26283 par. 4.2. Da [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

strategici che sulle decisioni significative della società >>. Il Codice dei Contratti Pubblici, all'art. 5 co. 5 identifica una serie di condizioni necessarie affinché si verifichi il c.d. controllo analogo congiunto. Per prima cosa gli organi decisionali della persona giuridica controllata devono essere composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori partecipanti. I singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni partecipanti. Questi soggetti devono esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica in riferimento. Infine, quest'ultima non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatari<sup>20</sup>.

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatari che intendono operare mediante affidamenti diretti nei confronti di società *in house* (art. 5 co. 5 d.lgs. 50/2016), devono iscriversi nel sito dell'ANAC. Le linee guide ANAC n. 7/2016 prevedono un controllo sulle società iscritte. In particolare, vengono esaminati l'atto costitutivo e lo Statuto delle società che abbiano ad oggetto una o più delle attività di cui all'art. 4 co. 2 lettere a), b), d) ed e) del d. lgs. n. 175/2016<sup>21</sup>. Vengono verificati i poteri di controllo, ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici delle società. Viene poi verificata l'assenza di partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quelli previsti da norme di legge. Infine, viene verificato che oltre l'80 per cento del fatturato della società *in house* sia effettuato per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati.

L'ANAC prevede tre tipologie di controlli cumulativi: *ex ante*, contestuale ed *ex post*. Il controllo *ex ante* è esercitabile attraverso la previsione, fatta nel

---

<sup>20</sup> Da [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) in merito al *Codice dei contratti pubblici*.

<sup>21</sup> Cfr. art. 4 co. 2 lettere a), b), d) ed e) del d.lgs. n. 175/2016, *Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*. Gli enti pubblici, per essere iscritti nell'elenco ANAC come amministrazioni aggiudicatrici che operano in favore di organismi *in house*, devono svolgere le seguenti attività: produzione di servizi di interesse generale, inclusa la gestione e la realizzazione delle reti e degli impianti funzionali ai medesimi servizi, progettazione e realizzazione di opere pubbliche sulla base di un accordo fra le amministrazioni socie, autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti partecipati o allo svolgimento delle loro funzioni e servizi di committenza, incluse le attività ausiliarie prestate a supposto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

documento di programmazione di un ente pubblico (DUP), degli obiettivi da perseguire con la società *in house*. Un'altra modalità di esercizio del controllo *ex ante* avviene attraverso l'approvazione in via preventiva, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, del DUP e degli atti fondamentali alla gestione quali la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale e quello degli acquisti. Il controllo contestuale è eseguito mediante la richiesta durante l'anno di esercizio di relazioni sull'andamento della gestione. Possono essere fatte delle verifiche sullo stato di attuazione degli obiettivi inseriti nel DUP. L'ANAC prevede infine un controllo *ex post*, esercitabile nella fase di approvazione del rendiconto dando atto dei risultati che sono stati raggiunti dalla società *in house*. In questa fase vengono fornite le indicazioni sugli obiettivi per la programmazione successiva<sup>22</sup>.

Il Consiglio di Stato, nella sezione V dell'8 marzo 2011 n. 1447, si esprime in merito ai poteri dei soci di una società controllata e dell'organo amministrativo della stessa. Ne risulta che le decisioni più importanti siano sottoposte al controllo preventivo dell'ente affidante e successivamente della totalità degli enti pubblici soci. I singoli soci non hanno dunque solamente una posizione simbolica, ma hanno la possibilità di partecipare alla gestione dell'organismo del quale sono parte.

La giurisprudenza si esprime in merito ai controlli strutturali, che devono essere svolti da un'Amministrazione pubblica partecipante di una società *in house*. Questi controlli riguardano il bilancio e la qualità dell'amministrazione<sup>23</sup>, la definizione degli indirizzi operativi sui servizi affidati e sugli obiettivi strategici dell'ente, il potere di proporre specifiche iniziative inerenti all'esecuzione del contratto di servizio. Tale potere attribuito ai soci deve tradursi nella capacità di

---

<sup>22</sup> Da [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). In merito ai *controlli esercitati dall'ANAC*.

<sup>23</sup> Quanto alla posizione della giurisprudenza vedi Cons. Stato n. 762/2013, sez. VI in materia di controlli strutturali. La sentenza sancisce che << i controllo devono essere: sugli organi, nel senso che l'ente locale deve avere il potere di nomina e revoca quanto meno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, di amministrazione e di controllo; sulla gestione nella misura in cui l'ente affidante, oltre al potere di direttiva e di indirizzo, deve avere anche il potere di autorizzazione o di annullare quantomeno tutti gli atti più significativi della società, come il bilancio, i contratti che superino una certa soglia ed in generale tutti gli atti più qualificanti della gestione che non si risolvano in meri atti ordinari e burocratici >>. Da [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it)

determinare gli obiettivi strategici e le decisioni significative della società. Ci deve essere un controllo sull'andamento della società. Infine, ci deve essere un controllo strutturale per l'approvazione degli atti di indirizzo della società, solitamente eseguita con metodo assembleare.

È ritenuto necessario inoltre che la maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo non sia espressione di un unico socio, ma di più soggetti.

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica stabilisce, ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo, che gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole statutarie in deroga all'ordinaria ripartizione di poteri. Inoltre, i requisiti per attribuzione del controllo analogo possono essere conclusi con la stipula di patti parasociali di durata anche superiore a cinque anni<sup>24</sup>. Il legislatore dà dunque la possibilità di derogare l'art. 2341 bis del Codice civile che prevede che i patti parasociali siano uno strumento utile per realizzare il controllo analogo, non ammettendo deroghe alla ripartizione legale delle competenze di gestione di una società. I patti parasociali sono quei patti stipulati << al fine di stabilizzare gli assetti proprietari e il governo della città >><sup>25</sup>.

Le azioni intraprese o eseguite da una società vengono controllate tramite periodiche assemblee dei soci. In questa occasione i rappresentanti della società, quali l'Amministratore Unico, il Presidente o i componenti del Consiglio di Amministrazione, il revisore legale e i membri del collegio sindacale, presentano ai soci quanto preannunciato all'ordine del giorno. Non è possibile esercitare poteri di controllo con organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. art. 16 co. 2 d.lgs. n. 175/2016 in tema di *Società in house*. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>25</sup> Cfr. art. 2341 bis c.c. Quanto alla dottrina dei patti parasociali, l'efficacia di un accordo può superare i cinque anni solo se risulta funzionale alla realizzazione del controllo analogo. [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>26</sup> Cfr. art. 11 del d.lgs. 175/2016, in tema di *Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico*, sancisce che << 1. Nelle società a controllo pubblico, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti dall'art. 2409 c.c., ciascuna amministrazione pubblica socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al

La visione codicistica identifica all'art. 2359 le società controllate come società nelle quali un'altra, avendo voti sufficienti, oppure disponendo della maggioranza, può esercitare un'influenza dominante sull'assemblea ordinaria: questo viene definito controllo di diritto. L'ente partecipante esercita un'influenza dominante sulla società posseduta (controllo di fatto) o con particolari vincoli contrattuali (controllo contrattuale). Per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale, è richiesto il consenso unanime sia dell'ente controllante sia della società partecipata<sup>27</sup>.

Il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica vuole ampliare questo concetto, riferendolo anche ai casi in cui il socio pubblico partecipante detiene una posizione minoritaria. Non possono però essere comprese le società che presentano un assetto governativo frammentato tale per cui non si può individuare un nucleo di controllo.

Il Testo unico all'art. 2 co. 1 lettera d) prevede che vi sia un controllo analogo congiunto, inteso come << la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi [...] >>. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando gli organi decisionali della società controllata sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori partecipanti, quando le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza dominante sugli obiettivi e decisioni strategiche e quando la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari ai controllanti<sup>28</sup>.

---

tribunale. 2. Il presente articolo si applica anche alle società a controllo pubblico costituite in forma di società a responsabilità limitata >>. [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>27</sup> Cfr. art 2359 del c.c. in merito alle società controllate e società collegate.

Da [www.brocardi.it](http://www.brocardi.it)

<sup>28</sup> Art. 5 co. 5 del d.lgs. 50/2016, *Principi Comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

L'organo amministrativo della società, affinché si verifichi il controllo analogo congiunto, può influenzare l'assunzione delle decisioni più rilevanti della società *in house*.

Gli organi sociali ed i soci della società *in house* hanno delle responsabilità riguardanti il patrimonio della stessa. Il danno patrimoniale sussiste quando un organo omette di esercitare la propria responsabilità, quando un organo, pur avendo rilevato un danno causato dal comportamento di un dipendente, omette di promuovere le azioni per recuperare il danno e quando un organo non ha definito i contenuti di un contratto di servizio<sup>29</sup>.

A tutela del controllo analogo, vengono stipulate delle convenzioni tra le Pubbliche Amministrazioni partecipanti e la società partecipata. Le convenzioni prevedono la stipula di una sorta di contratto contenente l'elenco dei settori sui quali deve essere effettuato il controllo, la durata della convenzione, la nomina degli organi di indirizzo, coordinamento e controllo nonché gli obblighi e le garanzie date a ciascun socio.

---

<sup>29</sup> RIVISTA AMMINISTRATIVA DELLA REPUBBLICA ITALIANA, fasc. n. 7-8, luglio-agosto 2014 – Vol. CLXV.



### III.

## LA REGOLAZIONE ECONOMICA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

### 3.1 Premessa

Negli anni Novanta del ventesimo secolo, la tradizionale modalità di gestione e regolazione dei servizi pubblici affidata ai pubblici poteri inizia a vacillare. La privatizzazione porta le società con capitale privato ad essere le uniche a dover gestire i servizi pubblici, anche quelli locali. In questo panorama era necessario regolare i comportamenti e le azioni di queste imprese private, istituendo dei vincoli di potere di determinazione delle condizioni di offerta di un servizio di interesse generale. Viene dunque a crearsi un sistema di regolazione economica dell'offerta in mercati nei quali non vi è concorrenza.

### 3.2 La liberalizzazione e la regolazione economica

L'Unione Europea ha voluto sopprimere i monopoli legali, ovvero quelli in cui l'iniziativa economica dei privati viene sottratta dai poteri pubblici e riservata ad un operatore economico unico, intervenendo nelle infrastrutture. Vengono creati i servizi a rete all'interno del mercato, comprendenti i settori del gas naturale, del trasporto su rotaia, dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni. Nasce il periodo della liberalizzazione, contraddistinto dal passaggio da un mercato chiuso riservato al monopolio legale, ad un regime di mercato concorrente<sup>30</sup>.

L'Italia ha seguito la via europea, dando avvio al processo di eliminazione dei monopoli legali, favorendo così l'inizio della liberalizzazione. I settori coinvolti

---

<sup>30</sup> F.T. BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2016, p. 67 e ss.

furono, in primo tempo, l'elettricità, il gas e le telecomunicazioni<sup>31</sup>. Successivamente fu attuato anche per il trasporto ferroviario<sup>32</sup>.

La liberalizzazione apre le porte al mercato della concorrenza. L'infrastruttura di un servizio deve garantire che quest'ultimo sia disponibile e accessibile a qualsiasi operatore economico che ne ha bisogno.

La regolazione interviene sui prezzi dei servizi: mentre in un mercato rigido un'impresa può applicare un prezzo che vuole non dovendo tenere conto della concorrenza, in un regime di liberalizzazione il controllo dei prezzi permane fino a che non vi siano condizioni effettive di concorrenza. Le prescrizioni in merito ai prezzi vengono utilizzate per adeguare i prezzi a quelli che ci sarebbero se ci fosse una reale concorrenza economica. Le attività che sono soggette alla regolazione << sono manifestazioni di libera iniziativa economica >> (Banfi, 2016).

### *3.2.1 La regolazione economica dei servizi pubblici*

L'intervento pubblico nel sistema della regolazione può avvenire secondo due modalità. Ci può essere un intervento indiretto, nel quale i mercati regolati si aspettano un buon funzionamento dell'economia, o diretto, nel quale l'attività economica è svolta da operatori economici pubblici e deve sottostare alle responsabilità di chi opera nella sfera pubblica.

---

<sup>31</sup> Cfr. l. n. 481/1995 in merito alla concorrenza e alla regolazione dei servizi di pubblica utilità. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

Le finalità della presente legge sono quelle di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità. Inoltre, si preserva di garantire adeguati livelli di qualità dei servizi, di assicurare la fruibilità degli stessi e la diffusione sul territorio nazionale. Stabilisce la creazione di un sistema tariffario certo e trasparente, che tuteli gli utenti e i consumatori.

La medesima legge istituisce le Autorità di Regolazione dei servizi di pubblica utilità per l'energia elettrica, il gas e le telecomunicazioni. Per garantire un equilibrio sul territorio nazionale, più Autorità non possono avere sede nella stessa città.

<sup>32</sup>Cfr. d.lgs. n. 188/2003 in merito all'attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

L'oggetto del decreto è rivolto all'utilizzo e alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria per i trasporti nazionali ed internazionali. Non viene applicato alle reti ferroviarie e regionali isolate utilizzate unicamente per il trasporto di passeggeri, di merci regionali da parte di un'impresa ferroviaria la cui attività si limita all'ambito regionale, locale e interregionale, e alle infrastrutture ferroviarie private utilizzate unicamente al trasporto merci effettuato dal proprietario delle stesse infrastrutture.

Con la regolazione economica ci si aspetta che un mercato sia in grado di offrire un servizio richiesto dalla collettività. Le imprese in questo caso si orientano nel mercato seguendo la propria convenienza. Si ha un intervento diretto quando non si ha la certezza che il mercato possa offrire prestazioni di qualità adeguate alle esigenze della società. In questo caso intervengono i poteri pubblici, ad esempio i comuni, che si fanno carico di erogare dei servizi per la collettività rapportandosi con l'impresa precedentemente erogatrice.

Le esigenze della collettività in termini di servizi pubblici sono diverse e possono mutare con i cambiamenti politici e di mercato. Per questo motivo, l'erogazione di un servizio pubblico può avvenire in più modalità. Se si pensa, ad esempio, al servizio di trasporto urbano, questo deve rispondere alle esigenze degli abitanti di un dato Comune. Dovendo quindi il servizio rispondere alle domande di mobilità della popolazione, certamente non può seguire una logica o gli *standards* dettati dalla politica. Viene pertanto effettuato da una società appaltatrice ed i costi non coperti dai ricavi dell'attività saranno compensati da risorse pubbliche. Ci possono essere altri casi in cui un'impresa non è interessata ad erogare un servizio poiché questo non può essere corrisposto da un pagamento. In questi casi, ad esempio il servizio di illuminazione stradale, deve necessariamente essere erogato da un ente pubblico. La copertura dei costi, in entrambi i casi, deve avvenire dai tributi pagati.

L'ente pubblico che eroga un servizio, può effettuarlo con strumenti propri, oppure affidarsi ad imprese private << che agiscono per incarico del soggetto medesimo e ricevono compensazioni per i costi non coperti dai ricavi >> (Banfi, 2016).

### *3.2.2 La tariffazione dei servizi regolati*

Nei mercati caratterizzati dalla regolazione economica, i prezzi dei servizi sono calcolati ipotizzando il massimo ricavo che può ottenere l'operatore economico erogatore. Le tariffe per i mercati, non caratterizzati da monopolio, sono transitorie e vengono modificate costantemente con i cambiamenti di mercato. Si

pensi ad esempio ai servizi di fornitura di energia elettrica e gas, i quali manterranno una certa tariffa fino a quando non saranno presenti situazioni di concorrenza.

La regolazione che viene fatta sui prezzi di vendita di un servizio è composta da due fasi che portano all'avvio di mercati concorrenziali. In una prima fase, si potevano distinguere due mercati: il mercato libero, contraddistinto da clienti che consumano un quantitativo di servizi più alto della soglia, ed un mercato vincolato, contraddistinto da consumatori o piccole imprese che si rivolgono ad un mercato regolato.

Nella seconda fase invece, quella odierna, i prezzi sono condizionati e variano dal mercato. I piccoli consumatori pertanto sono protetti dal sistema tariffario dell'autorità di regolazione. Con il mercato tutelato, ARERA<sup>33</sup> fissa delle tariffe per i servizi di luce e gas, aggiornandole ogni trimestre secondo l'andamento del mercato. In questo modo, le piccole imprese ed i clienti privati sono tutelati. Quest'ultimi possono comunque scegliere di orientarsi al mercato libero se ritengono convenienti le offerte di servizio proposte.

La coesistenza di due mercati, quello libero e quello tutelato, è iniziata da luglio 2017. Il mercato libero si basa sostanzialmente sulla libera concorrenza che dà la possibilità ai consumatori di poter scegliere autonomamente l'offerta economica più conveniente tra quelle proposte sul mercato. I fornitori possono dunque produrre energia o acquistarla da altri produttori, stabilendone il prezzo di mercato. Il mercato tutelato propone invece un regime tariffario per chi non ha scelto autonomamente un operatore nel libero mercato. Le ultime novità sul tema avvisano che da luglio 2020 verrà definitivamente abolito il mercato tutelato per lasciare spazio ad un solo mercato, quello libero. Coloro che fino a tale data si saranno rivolti al mercato tutelato, dovranno affidarsi ad una società elettrica del mercato libero<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Sull'argomento vedi paragrafo 3.4.

<sup>34</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it) in merito alla *coesistenza del mercato libero e di quello tutelato*.

Le tariffe applicate ai servizi sono fissate secondo dei parametri dettati dall'autorità competente. Inoltre, le tariffe sono revisionate ogni anno sulla base di vari parametri. Le imprese erogatrici possono fare proposte all'Autorità e, se entro una certa data l'Autorità stessa non chiede chiarimenti, la proposta si intende approvata<sup>35</sup>.

La redditività da gestione è agevolata dal << fattore x, che è la percentuale di riduzione dei costi che l'Autorità considera realizzabile nel periodo di regolazione grazie al miglioramento della produttività >> (Banfi, 2016). Questo procedimento porterà alla diminuzione dei costi attribuiti ad un'impresa erogatrice quando sarà calcolata la tariffa. Questo metodo si chiama *price cap*<sup>36</sup>.

### 3.2.3 L'analisi di impatto della regolazione (AIR)

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è stata introdotta nell'ordinamento italiano con la legge n. 50/1999, rivista con la legge n. 246/2005<sup>37</sup> e modificata con le leggi n. 180 e n. 183/2011. All'art. 14 co. 1, si definisce l'AIR come una << valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni mediante comparazione di opzioni >><sup>38</sup>. Per fare ciò, le amministrazioni ad oggetto devono individuare le necessità della popolazione coinvolta per garantire la concorrenza del mercato.

---

<sup>35</sup> Sull'argomento vedi art. 3 co. 4 della l. n. 481/1995.

In merito all'aggiornamento delle tariffe, i soggetti esercenti un servizio, possono predisporre una proposta di aggiornamento delle stesse all'Autorità di Regolazione competente entro il 30 settembre di ogni anno. se entro quarantacinque giorni l'Autorità non si è espressa in merito, la proposta si intende positivamente accettata. Nei casi in cui l'Autorità ritiene necessario richiedere notizie e fare approfondimenti, il termine è prorogato di quindici giorni. Le tariffe devono comunque essere aggiornate entro il 31 dicembre di ogni anno, in modo da poter entrare in vigore col 1 gennaio dell'anno successivo.

<sup>36</sup> Sull'argomento vedi paragrafo 4.3.

<sup>37</sup> Cfr. l. n. 246/2005 in merito alle << Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania >>.

<sup>38</sup> Cfr. art. 14 co. 1 della l. n. 246/2005. Da [www.camera.it](http://www.camera.it).

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) n. 170/2008 delinea i casi di applicazione o di esclusione dell'AIR. Quest'ultima deve essere condotta presso le Pubbliche Amministrazioni competenti, coordinate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) dalla presidenza del Consiglio dei ministri<sup>39</sup>. Nel caso in cui siano coinvolte più amministrazioni, queste possono concordarsi nell'effettuare congiuntamente l'AIR<sup>40</sup>.

L'amministrazione esecutrice deve fare una relazione contenente una valutazione dell'impatto che potrebbero avere le piccole e medie imprese, gli oneri informativi<sup>41</sup>, i costi amministrativi che può avere l'analisi, sia a carico dei cittadini che delle imprese. Ci deve essere un'analisi sul contesto in cui l'amministrazione vuole operare, nonché una valutazione delle ipotesi di regolazione esaminate.

Le amministrazioni pubbliche devono inoltre fare un'analisi sull'impatto fiscale che l'intervento di regolazione comporterà.

Nel 2008, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha deciso di adottare l'AIR per valutare *ex ante* le ricadute che può avere una decisione regolatoria. Con tale metodo viene reso trasparente e concreto il percorso decisionale che porta ad intervenire su un servizio. È stata proposta una << Guida per l'analisi della regolazione >> che contiene una metodologia adottata nel Piano strategico triennale e nel Piano operativo annuale<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Da [www.senato.it](http://www.senato.it), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*.

<sup>40</sup> Da [www.presidenza.governo.it](http://www.presidenza.governo.it), *L'analisi di impatto della regolazione*.

<sup>41</sup> Gli oneri informativi sono gli adempimenti che comportano una raccolta, elaborazione e trasmissione di informazioni e documenti ad una pubblica amministrazione.

<sup>42</sup> [www.arera.it](http://www.arera.it), *L'introduzione della metodologia "Air" – Analisi di impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*.

Al fine di avere una puntuale analisi, dev'essere effettuata una valutazione preliminare delle opzioni che possono essere prese in considerazione. Dev'essere chiara la finalità per cui si agisce; in questo modo possono essere scartate le alternative non rilevanti. Devono essere illustrati i criteri con i quali si procede all'indagine. L'Autorità, se lo ritiene, può eliminare le opzioni non rilevanti anche prima di iniziare con la valutazione. Successivamente si procede con una valutazione approfondita, descrivendo gli effetti positivi e negativi di ogni opzione, nonché la quantificazione e la monetizzazione degli stessi. L'ultima fase dell'AIR consiste nella scelta dell'opzione migliore, accompagnata da una motivazione.

Sintetizzando, l'AIR ha l'intento di semplificare i processi amministrativi per l'erogazione dei servizi ai cittadini e di minimizzare e semplificare l'attività dei soggetti interessati<sup>43</sup>.

### **3.3 Le Autorità di Regolazione**

Le Autorità di Regolazione nascono per garantire e vigilare i settori preposti all'erogazione di servizi pubblici. Le medesime autorità sono istituite con la legge n. 481/1995 sulle norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Una finalità che si propongono è quella di promuovere la concorrenza e l'efficienza dei servizi, garantendo adeguati livelli di qualità in condizioni di economicità e redditività; la fruizione di questi servizi deve essere diffusa in tutto il territorio nazionale. Gli utenti di tali servizi devono pertanto essere tutelati. Dev'essere inoltre istituito un piano tariffario certo e trasparente, che garantisca un equilibrio tra gli obiettivi economico-finanziari di coloro che svolgono l'attività commerciale e gli obiettivi rivolti al sociale, alla tutela dell'ambiente e all'uso efficiente delle risorse. I servizi pubblici che risentono delle privatizzazioni devono rendere conto ai criteri espressi dal Governo, sia in merito all'erogazione degli stessi, sia per le eventuali modalità di dismissione.

Inizialmente, con la legge n. 481/1995 sono state istituite le autorità competenti per l'energia elettrica, il gas e le telecomunicazioni. Le autorità in questione hanno piena autonomia di giudizio e valutazione, controllo e regolazione del proprio settore di riferimento. Svolgono inoltre delle attività consultive con il Governo per adeguare le proprie attività alla normativa comunitaria.

Ogni autorità dispone di un organo collegiale composto da due membri e un Presidente, i quali vengono nominati con un decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Ministero competente. Le commissioni parlamentari devono dare parere favorevole, per almeno i due terzi dei componenti, alla nomina dell'organo collegiale. La carica di quest'ultimo ha una durata di sette anni e non può essere rieleto. I componenti, durante l'incarico, non

---

<sup>43</sup> Da [www.senato.it](http://www.senato.it), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*.

possono essere dipendenti di altre amministrazioni pubbliche o di soggetti privati, né compiere attività di consulenza; inoltre, non possono prendere parte di movimenti politici né avere rapporti di interesse nelle imprese che operano nello stesso settore dell'autorità in questione. Qualsiasi violazione è punita con sanzioni pecuniarie.

Ogni autorità può elaborare delle proposte per l'assoggettamento dei servizi a concessioni al Governo e al Parlamento. Può proporre delle modifiche normative per agevolare l'erogazione di un servizio e proporre ai Ministri competenti delle relazioni per il rinnovo o la variazione di atti di concessione. Deve inoltre controllare che i servizi erogati rispettino i principi di concorrenza e trasparenza, e che il costo sia equilibrato tale da poter rispondere e soddisfare le esigenze degli utenti. Il rispetto all'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti sono altri requisiti imprescindibili a cui si deve interessare l'autorità.

Ogni Autorità di Regolazione può stabilire e aggiornare le tariffe dei servizi che eroga, assicurando qualità e diffusione sull'intero territorio e rispondendo alle esigenze dell'intero bacino di utenza.

Per quanto riguarda le tariffe, ogni anno l'autorità riceve delle proposte di aggiornamento. Nel caso di mancata risposta entro novanta giorni, si intende che la tariffa è stata verificata positivamente. È inoltre tenuta a verificare i costi delle prestazioni in ogni area geografica e per utenza, confrontandoli con quelli di altri Paesi. Per rispondere alle esigenze di trasparenza, i dati delle analisi devono essere resi pubblici. Sempre in merito a tali prestazioni, l'autorità ha il compito di ispezionare i servizi per sanzionare i casi in cui gli stessi non rispettano le clausole contrattuali stabilite o non vengono erogati secondo gli standard qualitativi stabiliti. Pertanto, la legge n. 481/1995 << emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i

livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente [...] >><sup>44</sup>.

I settori dei singoli servizi cambiano continuamente al cambiare delle condizioni di mercato e all'aumentare delle esigenze degli utenti. Ogni Autorità di Regolazione deve dunque studiare l'evoluzione del settore di appartenenza e dei singoli servizi, al fine di migliorare le modalità di erogazione degli stessi. Al fine di garantire la trasparenza, la concorrenzialità e il miglioramento di un servizio, è necessario che siano pubblicizzate e diffuse le modalità di svolgimento di tali servizi ad oggetto.

La destinazione finale di un servizio è l'utenza e dunque, per garantire il soddisfacimento della stessa, ogni autorità si impegna ogni anno a raccogliere istanze e segnalazioni dai consumatori, sia in merito alle tariffe, sia alla qualità del servizio. Richiede inoltre delle valutazioni sul servizio e assicura una rapida risposta ai reclami per adattare il servizio alle richieste degli utenti.

Ad ogni autorità sono assegnate tutte le funzioni amministrative tipiche delle amministrazioni pubbliche o degli organi statali.

I parametri per la fissazione della tariffa sono determinati dal *price cap*, che è il limite massimo entro cui può variare il prezzo in un periodo pluriennale. Gli indicatori per delineare il *price cap*<sup>45</sup> sono il tasso di variazione medio annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e la variazione del tasso annuale di produttività basato su un triennio<sup>46</sup>. Sono inoltre da tenere in considerazione la qualità del servizio erogato rispetto agli *standars* prefissati e i costi che possono derivare da eventi improvvisi.

---

<sup>44</sup> Cfr. art. 2 co. 12 lettera h) della l. n. 481/1995. Da [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it).

<sup>45</sup> Con *price cap* si intende il tetto non deve superare il prezzo di un servizio. Questo sistema permette ad un'impresa di operare realizzando profitto, riducendo i propri costi in modo superiore rispetto al regolatore. Se ciò avviene, il profitto dell'impresa viene ripartito tra l'impresa e gli utenti.

<sup>46</sup> Cfr. art. 2 co. 18 della l. n. 481/1995. Da [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

Le autorità possono eseguire dei controlli per verificare le modalità di erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti<sup>47</sup>. In caso di inosservanza dei provvedimenti o in caso di trasmissione di documenti non veritieri all'autorità, quest'ultima può punire i soggetti esercenti il servizio con sanzioni amministrative pecuniarie. È però il Governo che, nel documento di economia e finanza (DEF), elenca le esigenze di sviluppo dei servizi pubblici, le quali corrispondono alle esigenze del Paese.

Ogni Autorità ha una propria autonomia organizzativa e amministrativa. Ha poi un'autonomia contabile e il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale previo controllo della Corte dei conti. Inoltre, sceglie liberamente la propria pianta organica, che non può superare gli ottanta dipendenti.

Tra l'Autorità e l'impresa preposta all'erogazione di un servizio, possono esserci una convenzione ed un contratto di programma, contenente gli obiettivi generali, gli obblighi reciproci per lo svolgimento del servizio e le modalità di esecuzione del controllo e delle sanzioni in caso di inadempimenti.

Le Autorità di Regolazione sono dunque autorità indipendenti, ma non sostituiscono le amministrazioni ministeriali di governo dei vari settori. L'indipendenza di un'autorità si giustifica dalle decisioni tecnico – economiche che le sono attribuite. Le competenze dell'Autorità di Regolazione sono contraddistinte dalle autorità di governo: alle prime spettano compiti che esulano dalla sfera politica per il loro carattere tecnico, mentre alle seconde sono date responsabilità inerenti alla politica, come lo sviluppo dei servizi di settore.

Con la legge n. 481/1995 sulle autorità indipendenti è nata l'autorità per l'energia elettrica, il gas, ed altre disposizioni sul settore elettrico (ARERA).

---

<sup>47</sup> L'art. 2 co. 36 l. n. 481/1995 sancisce che << l'esercizio del servizio in concessione è disciplinato da convenzioni ed eventuali contratti di programma stipulati tra l'amministrazione concedente e il soggetto esercente il servizio, nei quali sono definiti, in particolare, l'indicazione degli obblighi generali, degli scopi specifici e degli obblighi reciproci da perseguire nello svolgimento del servizio; le procedure di controllo e le sanzioni in caso di inadempimento; le modalità e le procedure di indennizzo automatico nonché le modalità di aggiornamento, revisione e rinnovo del contratto di programma o della convenzione >>.

Precedentemente a questa, esistevano già l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), la Commissione di Garanzia dell’attuazione della legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali (ora CGSSE), la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) e la Commissione Nazionale per la Società e la Borsa (CONSOB). Successivamente, sono nate l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), l’Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni (AGCOM), l’Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) ed il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private delle Libertà Personali (GNPL)<sup>48</sup>.

### **3.4 ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente**

#### *3.4.1 L’evoluzione normativa dalla legge n. 481/1995 ad oggi*

ARERA è l’Autorità di Regolazione di riferimento per questa trattazione poiché due delle tre società controllate dal Comune di Pordenone devono sottostare ad essa<sup>49</sup>.

L’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è frutto di un’evoluzione normativa, iniziata a metà anni Novanta con l’istituzione dell’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas (AEEG)<sup>50</sup>.

Le tariffe dei servizi in questione sono garantite dall’Autorità e devono essere le stesse per tipologie di utenze nell’intero Paese. Le tariffe comprendono anche i costi che derivano dall’utilizzo dei combustibili fossili, dall’acquisto di energia da produttori nazionali, dall’acquisto di energia importata dall’estero e dall’incentivazione dell’energia elettrica prodotta con fonti rinnovabili<sup>51</sup>. ARERA, oltre ad avere le normali funzioni delle Autorità di regolazione, deve assicurarsi dell’esistenza delle voci nella tariffa relative agli oneri derivanti dalla sospensione e

---

<sup>48</sup> Da [www.senato.it](http://www.senato.it), *Le autorità amministrative indipendenti*.

<sup>49</sup> Sull’argomento vedi cap. 5 e cap. 6.

<sup>50</sup> Cfr. art. 3 l. n. 481/1995 sulle Disposizioni relative all’Autorità per l’energia elettrica e il gas, nonché altre disposizioni concernenti il settore elettrico.

<sup>51</sup> Cfr. art. 3 co. 2 della l. n. 481/1995 in merito alle tariffe dei servizi di fornitura dell’energia elettrica e del gas.

dall'interruzione dei lavori per la realizzazione di centrali nucleari oppure alla chiusura delle stesse<sup>52</sup>.

Per l'aggiornamento delle tariffe, entro il 30 settembre di ogni anno ci deve essere una verifica delle funzioni svolte ed entro quarantacinque giorni, l'Autorità deve decidere se accettare o meno le proposte di aggiornamento arrivatele. Anche in questo caso, l'Autorità se necessario può richiedere una proroga di quindici giorni per l'approfondire le proposte ricevute.

Successivamente, con la legge n. 214/2011, è stata soppressa l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua e le competenze in merito al controllo e alla regolazione dei sistemi idrici sono state date all'AEEG, diventando così l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (AEEGSI). L'Autorità deve dunque operare e regolare la propria attività anche su quest'ultimo settore, stabilendo una regolazione delle tariffe, guidare l'accesso alle reti dei servizi erogati e tutelare gli utenti finali. Tutte le funzioni attribuite all'AEEGSI sono trasferite su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con la delibera n. 29/2012/A/idr è stato istituito << un Gruppo di lavoro per lo svolgimento di attività preparatorie e ricognitive relative alle nuove funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici >><sup>53</sup>.

Il nuovo Gruppo di lavoro svolge le attività di ricognizione e preparazione delle nuove attività date all'AEEGSI; fa inoltre una ricognizione sulla situazione del sistema idrico in questione, studia il mercato di riferimento con i suoi operatori e i vari *stakeholders* e propone al Collegio dell'Autorità un nuovo modello organizzativo per un ottimale svolgimento delle funzioni attribuite all'Autorità medesima.

Con la delibera n. 74/2012/R/idr si dà avvio al << procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e

---

<sup>52</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it) in merito alle *competenze dell'Autorità*.

<sup>53</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it) sulle *nuove funzioni di regolazione dei Servizi idrici*.

informazioni in materia di servizi pubblici >><sup>54</sup>. Con questa delibera si crea una collaborazione e una contestuale ripartizione delle competenze tra l'Autorità e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas gestirà le funzioni di tutela della concorrenza e tutto ciò che attiene all'erogazione dei servizi agli utenti; il Ministero garantirà la pianificazione dell'ambiente con interventi volti alla difesa del suolo e all'utilizzo delle acque.

L'Autorità, previo confronto con le Regioni e con le associazioni di consumatori, deve definire dei livelli minimi di qualità del servizio; in caso di inadempienze, l'Autorità deve procedere con provvedimenti sanzionatori. Quest'ultima ha il compito di definire le componenti che incidono e determinano le tariffe di tutti i settori inerenti al servizio idrico. Viene inoltre fatta una valutazione sui costi e benefici che comporta il sistema, tenendo in considerazione i costi ambientali e i costi finanziari della fornitura del servizio.

A fine di garantire la trasparenza della gestione e dei costi di ogni prestazione, sono emanate delle direttive contenenti degli indici per la valutazione dell'attività resa. Per poter effettuare la regolazione di un settore prendendo in considerazione sia la normativa italiana che europea, è necessario avere un quadro uniforme e completo di dati sui servizi idrici. Viene pertanto richiesto alle Regioni, agli enti locali e ai soggetti erogatori di servizi idrici, di implementare le banche dati esistenti. Così facendo, l'AEEGSI può garantire dei livelli adeguati di servizi.

L'Autorità, pur avendo delle finalità e dei nuovi compiti attribuiti dopo la soppressione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza, deve comunque rispettare i principi dettati dalla legge n. 481/1995, istitutiva delle autorità di regolazione.

Con la Direttiva europea 2012/21/UE e successivamente con il decreto legislativo n. 102/2014, sono state attribuite all'Autorità le funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento. Il legislatore ha voluto dunque seguire le

---

<sup>54</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it) sull'adozione di provvedimenti tariffari dei servizi idrici.

linee dell'Unione europea, adottando delle misure per migliorare l'efficienza energetica al fine di ridurre gli sprechi energetici<sup>55</sup>.

Dal 2018, con la legge di bilancio pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 dicembre 2017, il legislatore ha voluto ampliare le funzioni dell'Autorità di Regolazione fin qui citata. Si è ragionato infatti su quanto l'ambiente e l'energia fossero due settori connessi, arrivando ad inglobarli sotto un'unica Autorità. L'AEEGSI ha ampliato le sue funzioni diventato l'Autorità per l'Energia Elettrica, le Reti e l'Ambiente (ARERA)<sup>56</sup>.

### *3.4.2 I settori di competenza*

La novità principale che ha investito ARERA è riferita al compito di gestione, di controllo e di regolazione del settore dei rifiuti; l'Autorità mantiene comunque le competenze stabilite dalla legge attuativa n. 481/1995. Le sue funzioni sono quelle di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei settori energetici, assicurare la fruibilità dei servizi sull'intero territorio nazionale, definire i livelli minimi essenziali di qualità dei servizi, stabilisce dei sistemi tariffari trasparenti e tutelare gli interessi sia degli utenti che dei soggetti esercenti<sup>57</sup>.

Le competenze di ARERA sono dunque numerose. Oltre a quelle sopra citate, gestisce gli investimenti infrastrutturali e l'allacciamento delle utenze domestiche, garantisce la trasparenza nelle condizioni di servizio. Favorisce degli elevati livelli di concorrenza, ponendo riguardo alla regolazione dei mercati e delle reti internazionali. Ogni tre mesi aggiorna le condizioni economiche per coloro che non si sono ancora orientati al mercato della regolazione. Monitora e controlla con la Guardia di Finanza, con il Gestore dei servizi energetici (GSE) e con la Cassa per i

---

<sup>55</sup> La direttiva 2012/27/UE stabilisce delle misure comuni per la promozione dell'efficienza energetica del 20% nell'Unione europea entro il 2020 e di proseguire la missione anche in futuro. Ogni Stato membro deve pertanto stabilire degli obiettivi di risparmio energetico tenendo in considerazione che il consumo dell'Unione non deve superare le 1483 Mtoe di energia primaria e le 1086 Mtoe di energia finale.

<sup>56</sup> Cfr. art. 1 co. 528 della l. n. 205/2017 in merito alla costituzione di ARERA.

<sup>57</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it), *Istituzione dell'Autorità di Regolazione per l'Energia, le Reti e l'Ambiente*.

servizi energetici e ambientali (CSEA), la qualità dei servizi erogati, la diffusione e la difficoltà o meno di accesso e le varie tariffe. Svolge infine un'attività consuntiva con Parlamento e Governo per fare proposte o segnalazioni al fine di migliorare i servizi. Per riassumere e condividere con l'utenza l'attività svolta, ogni anno viene prodotta una relazione consuntiva<sup>58</sup>.

Il Collegio dell'Autorità è composto da un Presidente e da quattro membri nominati con un decreto del Presidente della Repubblica; costoro ricoprono la carica per sette anni e non possono eseguire altre attività lavorative per l'intera durata dell'incarico.

### *3.4.3 Il quadro strategico 2019 – 2021*

Le azioni e le operazioni che ARERA svolge nell'arco del triennio 2019 – 2021 devono adempiere a ciò che è stato prefissato nel quadro strategico proposto. La visione triennale dello stesso si articola su due livelli. Per prima cosa vengono stabiliti gli obiettivi strategici per il breve e medio termine in tutti i settori di cui si occupa l'Autorità. Successivamente vengono stilate le linee di intervento che contengono le operazioni che l'Autorità deve attuare per poter realizzare gli obiettivi proposti nel documento di programmazione strategica. Le varie attività devono essere articolate secondo un cronoprogramma semestrale, dando continuità per l'intero esercizio.

L'obiettivo che ARERA si pone è di creare un tracciato verso uno sviluppo sostenibile negli ambiti energetico, idrico e dei rifiuti. Alla base dell'operato c'è un approccio basato sull'interdipendenza dei settori energetico e ambientale, dove l'acqua e i rifiuti sono utilizzati per creare energia. C'è l'esigenza di affinare la qualità e l'efficienza nell'erogazione dei servizi e pertanto risulta necessario fare nuovi investimenti sia in ambito idrico, sia nelle filiere per il recupero dei rifiuti. Per il primo settore si fa riferimento al completamento o miglioramento della rete fognaria, al rafforzamento della capacità di depurazione delle acque e alla

---

<sup>58</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it), *Le competenze dell'Autorità di Regolazione*.

ripartizione dell'energia elettrica. Per quanto riguarda il settore del recupero dei rifiuti, si fa riferimento alle attività per lo smistamento dei rifiuti urbani e alle attività contestuali di recupero.

Gli interventi proposti e condivisi dall'Unione Europea si scontrano però con la necessità di ingente capitale per potersi realizzare. Gli obiettivi strategici propongono dunque degli interventi regolatori per sostenere lo sviluppo di medio/lungo periodo.

Nel settore energetico, la concorrenza del mercato crea quel tentativo costante di miglioramento del servizio da parte degli erogatori. Dall'altro canto anche i consumatori si informano sulle varie offerte paragonate ai servizi e diventato parte attiva del mercato, adottando anche misure per autoprodurre energia elettrica. La domanda è dunque flessibile e risente delle esigenze del mercato<sup>59</sup>.

L'innovazione e lo sviluppo tecnologico creano opportunità di evoluzione e crescita del mercato, affiancate sempre da regole stabili nel tempo.

Le operazioni di regolazione del mercato devono adeguarsi sia all'ambito infrastrutturale sia al mercato. Per fare questo, il regolatore deve coordinarsi con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) e con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)<sup>60</sup>.

L'azione regolatoria si fonda su tre elementi essenziali: le infrastrutture, i consumatori e la semplificazione.

In questo scenario, gli interessi dei soggetti regolati devono essere coniugati con quelli dei consumatori, per creare un sistema infrastrutturale efficiente ed efficace. Risulta pertanto importante fare un bilancio sui bisogni di sviluppo delle infrastrutture dei servizi e fare una valutazione postuma degli esiti di tali azioni. Facendo richiamo al settore energetico, la regolazione infrastrutturale deve

---

<sup>59</sup> Sull'argomento vedi *Quadro strategico 2019 -2021 dell'Autorità di Regolazione per l'energia elettrica reti e ambiente. Gli elementi di contesto.*

<sup>60</sup> Sull'argomento vedi *Quadro strategico 2019 -2021 dell'Autorità di Regolazione per l'energia elettrica reti e ambiente. Le linee di azione regolatoria.*

prevedere un progetto per l'individuazione dei costi del servizio. Inoltre, devono essere previsti al minor costo possibile lo sviluppo e l'aggiornamento tecnologico delle infrastrutture.

Per quanto riguarda il settore dei rifiuti, ARERA ha proposto di operare con una regolazione suddivisa per i vari livelli istituzionali. L'obiettivo è quello di creare omogeneità tra il costo e la qualità di un servizio. Per fare ciò, ARERA propone che il costo del servizio dei rifiuti non sia più coperto dai tributi, ma che venga instaurato un sistema tariffario che possa sostenere il prezzo corretto della gestione dei rifiuti. Le operazioni di regolazione dovranno considerare integralmente tutto il ciclo dei rifiuti, comprendendo gli investimenti negli impianti di trattamento ed il recupero dei rifiuti stessi.

L'Autorità propone degli interventi infrastrutturali anche per il settore idrico. Favorisce infatti lo sviluppo di sistemi per semplificare la lettura dei contatori dell'acqua.

Le azioni di regolazione hanno come obiettivo la tutela dei consumatori coinvolti nel mercato concorrenziale, dove per consumatori si comprendono i clienti dei settori dell'energia elettrica, del gas, del servizio idrico e del ciclo dei rifiuti. Grazie agli strumenti che il regolatore mette a disposizione come la formazione sui servizi o la raccolta delle opinioni, il consumatore può orientarsi nel mercato. Su questo aspetto, ci sono tre obiettivi strategici che l'Autorità si è posta per il triennio 2019 – 2021. Il primo riguarda il recepimento dell'opinione del consumatore, che si articola ad esempio creando una relazione annuale raccogliente le aspettative verso un servizio. Viene sviluppato un sistema efficace per i richiami, in modo da poter risolvere celermente le problematiche dei consumatori. Viene rafforzato il sistema per il risarcimento automatico a fronte di una mancata prestazione del distributore del servizio. Il secondo obiettivo riguarda il miglioramento della trasparenza dei servizi e la consapevolezza del consumatore. Viene pertanto proposta l'implementazione di un portale sui consumi energetici, all'interno del quale il consumatore può trovare lo storico dei propri consumi. Inoltre, vengono migliorati e semplificati gli indicatori all'interno delle bollette per poter dare maggior

chiarezza al consumatore. Un ultimo obiettivo si riferisce ai consumatori che si trovano in condizioni di difficoltà economiche. A questi viene data la possibilità di richiedere un *bonus* elettrico, del gas e del sistema idrico per la riduzione del costo delle bollette.

ARERA nel programma dove enuncia gli obiettivi strategici per il 2019 – 2021, cita ed esamina il miglioramento della qualità dei servizi del settore idrico e dei rifiuti. Per tutelare il consumatore finale e per il principio di *water conservation*, verranno installati dei dispositivi per misurare i consumi di ogni unità immobiliare. Saranno introdotte delle efficaci misure per avviare la tariffazione pro capite, che verrà calcolata sulla base del numero di soggetti residenti in un nucleo abitativo<sup>61</sup>.

L’Autorità imposta inoltre un servizio per favorire la gestione integrale dei rifiuti da soggetti locali. ARERA definisce il sistema tariffario, sia per rispettare le direttive europee sull’argomento, sia per favorire misure che favoriscano la raccolta differenziata, il riciclaggio dei rifiuti urbani al fine di limitare l’utilizzo delle discariche.

#### *3.4.4 La Relazione annuale sullo stato dei servizi*

Nel luglio 2019, Stefano Besseghini, Presidente dell’organo collegiale di ARERA, ha reso nota la Relazione annuale sullo stato dei servizi. Il processo di *accountability* è l’elemento cardine del ruolo dell’Autorità, che si traduce nella responsabilità di fornire i dati in modo chiaro e trasparente, condividendo i metodi ed i processi di regolazione. Gli obiettivi fissati dall’Autorità si inseriscono in una fase di << transazione verso la sostenibilità >> poiché i settori interessati si stanno improntando verso uno sviluppo sostenibile economico, ambientale e sociale (Besseghini, 2019). Gli obiettivi comuni fanno sì che ci sia un’interdipendenza tra i vari settori, sostenuta e agevolata dall’innovazione tecnologica e dallo spirito attivo dei consumatori.

---

<sup>61</sup> Sull’argomento vedi *Quadro strategico 2019 -2021 dell’Autorità di Regolazione per l’energia elettrica reti e ambiente. Il miglioramento dell’efficienza e della qualità del servizio.*

Se nel biennio 2018 – 2019 ARERA ha cercato di elaborare un metodo che potesse delineare un piano di lavoro Comune tra l'eterogeneità gestionale presente in Italia, dal 2020 è in atto il primo periodo regolatorio di durata quadriennale fondato sulla trasparenza dei vari settori. Quest'ultimo aspetto consentirà di attuare una regolazione proficua nell'intero Paese. Pertanto, le varie attività saranno gestite a presidio dei vari assetti territoriali. Una novità introdotta sarà il passaggio da tassa a tariffa dei rifiuti; quest'ultima sarà un corrispettivo per sostenere la raccolta, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani.

Per quanto riguarda il sistema idrico, l'Autorità segue le linee dettate dalle direttive europee. Le più recenti novità in merito alle acque potabili, stabiliscono che ci deve essere un controllo e monitoraggio del sistema idrico potabile dall'acquedotto (o altra forma di captazione dell'acqua) ad ogni rubinetto per valutare ogni possibile rischio. Sono inoltre stabiliti nuovi elementi per migliorare la trasparenza e l'*accountability*. ARERA, di pari passo con i principi europei, ha adottato delle azioni volte alla pubblicazione dei dati dei servizi erogati dai singoli settori. Si instaura così un contesto di competizione tra i vari soggetti aventi in concessione il servizio idrico.

### **3.5 La regolazione a livello locale dei Comuni**

Le nuove direttive di ARERA, iscritte nella delibera n. 443/2019, sanciscono che entro il 30 aprile 2020 ogni Ambito Territoriale Ottimale (ATO) dovrà approvare e individuare il piano economico finanziario per la copertura dei costi di gestione del servizio dei rifiuti. Dal 2020 spetterà ai Comuni definire le tariffe dei propri servizi, rispettando comunque i limiti di crescita tariffaria imposti da ARERA. I costi per il servizio del ciclo dei rifiuti devono essere determinati sulla base delle rilevazioni fatte sull'anno precedente.

Sono assoggettati alla nuova normativa la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani, la pulizia delle strade, la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti, il recupero e il trattamento dei rifiuti urbani e lo smaltimento degli stessi<sup>62</sup>.

Le tariffe devono tenere in considerazione i costi operativi derivanti dalla gestione delle attività di lavaggio delle strade, di raccolta dei rifiuti urbani differenziati e non differenziati, di trasporto degli stessi e di trattamento, e dei costi d'uso del capitale<sup>63</sup>.

La determinazione delle entrate tariffarie, disciplinata all'art. 4, per il biennio 2020 – 2021 non possono superare il limite che niente in considerazione il tasso di inflazione, il miglioramento della produttività e delle prestazioni erogate e le modifiche del perimetro gestionale. Se l'ente territoriale competente con identifica degli scopi per migliorare la qualità del servizio erogato, possono essere aumentate le entrate << per il valore corrispondente alla differenza tra il tasso di inflazione programmata e il miglioramento della produttività >><sup>64</sup>.

La procedura per l'approvazione del nuovo metodo tariffario si basa sulla proposta annuale del piano economico finanziario che il gestore trasmette all'Ente territoriale competente. Dopo una verifica della veridicità delle informazioni trasmesse, l'Ente territoriale competente trasmette dall'Autorità la preparazione del piano economico finanziario ed i dati relativi al servizio integrato dei rifiuti<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. art. 1 della delibera 443/2019 in merito all'*ambito di applicazione* della stessa. Da [www.arera.it](http://www.arera.it)

<sup>63</sup> Cfr. art. 2 della delibera 443/2019 in merito alla *definizione delle componenti di costo e all'approvazione del metodo tariffario*. Da [www.arera.it](http://www.arera.it)

Per costi d'uso del capitale s'intende la somma degli ammortamenti delle immobilizzazioni, degli accantonamenti ammessi al riconoscimento delle tariffe, alla remunerazione del capitale investito netto riconosciuto e alla remunerazione delle immobilizzazioni.

<sup>64</sup> Cfr. art. 4. della delibera 443/2019 sulla *determinazione delle entrate tariffarie*. Da [www.arera.it](http://www.arera.it).

<sup>65</sup> Nel caso del Comune di Pordenone, GEA – Gestioni Ecologiche Ambientali, è una società con capitale interamente pubblico che si occupa della gestione dei rifiuti urbani e assimilati. La sua attività si esplicita dalla raccolta dei rifiuti urbani nei vari Comuni di riferimento, al trasporto degli stessi e al trattamento dei rifiuti differenziati e non differenziati presso appositi centri di smaltimento.

La società, in quanto gestore del servizio, secondo la direttiva n. 443/2019 deve trasmettere all'Ente territoriale competente regionale (AUSIR – Autorità Unica per i Servizi

All’Autorità spetta dunque il compito di verifica degli atti trasmessile e, in caso di esito positivo, approva l’intero iter e i contestuali documenti.

Per l’anno 2020, considerato il periodo di transizione per la gestione del servizio dei rifiuti, è stato fissato al 18 febbraio 2020 il termine ultimo per la trasmissione all’Autorità dei dati inerenti alla gestione delle tariffe, la qualità dei servizi e i rapporti con gli utenti.

Un’ultima novità si ha con la delibera n. 13/2020 che approva una convenzione tra l’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e l’Associazione Nazionale Comuni Italiani per l’esercizio, la manutenzione e lo sviluppo del Sistema di Gestione delle Agevolazioni sulle Tariffe Energetiche (SGATE) e per lo sviluppo delle ulteriori attività in materia di bonus sociali nazionali<sup>66</sup>.

La convenzione ha per oggetto il rafforzamento del Sistema di Gestione delle Agevolazioni sulle Tariffe Energetiche, comprensivo del bonus idrico e del bonus sui rifiuti, nonché l’appoggio ai Comuni che gestiscono o distribuiscono i settori idrico e dei rifiuti. La medesima sostiene inoltre i costi dei Comuni per le attività di erogazione ed assicura un’omogenea diffusione dell’informazione per l’accesso ai vari *bonus*.

---

Idrici e i Rifiuti), il proprio piano economico finanziario contenente i costi dei propri servizi, le tariffe applicabili, gli obiettivi per l’anno di riferimento.

L’AUSIR, dopo aver verificato le informazioni contenute nel piano, lo trasmette e ad ARERA che potrà definitivamente approvarlo.

<sup>66</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it), delibera n.13/2020 che approva una *convenzione tra L’autorità per Energia Reti e Ambiente e l’Associazione Nazionale Comuni Italiani*.



## IV.

### LA GOVERNANCE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE

#### 4.1 Premessa

L'evoluzione normativa sulla materia ha permesso di creare un'organicità in tema di *governance* delle società partecipate. La *governance* è l'insieme di leggi, regole, principi e meccanismi che regolano le relazioni tra i membri dei vari organi di una società. L'obiettivo della *corporate governance* è quello di perseguire la trasparenza e l'efficacia di un governo societario. Questo tema è sostenuto da un quadro normativo dettato dal TUSP, che identifica tra i vari articoli dei confini abbastanza netti di applicazione della disciplina.

#### 4.2 Il Gruppo Amministrazione Pubblica

Con Gruppo Amministrazione Pubblica si intende un gruppo aziendale che si distingue per la coesistenza di tre elementi. Per prima cosa ci sono una pluralità di aziende appartenenti a soggetti giuridici autonomi. C'è poi un unico soggetto economico che, essendo partecipante nelle aziende in considerazione, esegue il controllo sulle stesse. Vi è infine un'unitarietà di direzione. Il Gruppo Amministrazione Pubblica è dunque un gruppo pubblico di aziende al vertice del quale vi è un ente pubblico: quest'ultimo ha il compito di erogare e gestire servizi di interesse generale. Questi gruppi nascono per creare maggiore specializzazione su un settore, per creare delle politiche di alleanza finanziaria e gestionale, per operare su ambiti territoriali più vasti.

Questa particolare forma di gestione delle società partecipate può essere costituita con modelli diversi. Il modello del << Comune Holding >> è quello più frequente e prevede che ci sia, o un ufficio interno all'ente pubblico, preposto alla gestione delle relazioni tra le varie società, oppure la costituzione di un ufficio esterno all'ente che rappresenta ogni società del gruppo e che risponde ad ogni

adempimento dello stesso. Ci può essere il modello dell'azienda intercomunale, costituito da una o più società *in house* di proprietà di vari comuni. Il modello della società multiservizi è costituito da un'unica compagine societaria all'interno della quale una società svolge una molteplicità di servizi.

### **4.3 L'assetto organizzativo**

#### *4.3.1 Le clausole di deroga al Codice civile*

Ancora prima dell'entrata in vigore del Testo unico, esistevano vari modelli di statuto societario, adattabili al meglio alle esigenze dell'ente pubblico socio. L'art. 2380 bis del Codice civile prevede che la gestione di un'impresa deve essere svolta esclusivamente dagli amministratori, i quali compiono le operazioni utili all'attuazione dell'oggetto sociale. L'amministrazione della società può anche essere affidata a soggetti non soci. Qualora l'amministrazione è affidata a più soci, questi costituiscono il consiglio di amministrazione (CDA), il cui numero è determinato dallo statuto o dall'assemblea.

L'art. 2409 novies del Codice civile prevede che la gestione di un'impresa spetta esclusivamente al consiglio di gestione, il quale compie le operazioni necessarie all'attuazione dell'oggetto sociale. La nomina dei componenti del consiglio di gestione spetta al consiglio di sorveglianza; il numero dei membri è stabilito nello statuto. I membri del consiglio di gestione non possono essere nominati membri del consiglio di sorveglianza e non possono restare in carica per più di tre esercizi, scadenti con la riunione per l'approvazione del bilancio dell'ultimo esercizio. Se durante l'esercizio vengono a mancare uno o più componenti, il consiglio di sorveglianza provvede a sostituirli<sup>67</sup>.

Il Testo unico prevede però che, ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di una società *in house*, gli statuti delle società possono contenere clausole in deroga agli artt. 2380 bis e 2409 novies del Codice civile<sup>68</sup>. Le perplessità

---

<sup>67</sup> Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) in merito al *Consiglio di gestione*.

<sup>68</sup> Cfr. art. 16 co. 2 lettera a) del d. lgs. n. 175/2016 in merito all'assetto organizzativo delle società *in house*.

sull'ammissibilità del controllo analogo nelle società per azioni dipendono dall'esclusività della competenza gestionale dell'organo amministrativo, sancita negli articoli sopra citati del Codice civile. Con il TUSP il legislatore ha dunque voluto assoggettare le società per azioni al controllo analogo del socio pubblico, citando espressamente la possibilità di modificare le clausole sancite precedentemente. Lo stesso principio è assoggettato anche alle società miste pubblico – private, poiché anche in questo caso gli statuti possono contenere clausole in deroga alle disposizioni degli artt. 2380 bis e 2409 novies del Codice civile<sup>69</sup>. In questo caso, vi è la possibilità che il socio pubblico eserciti un « controllo interno sulla gestione dell'impresa ».

Di rilievo risulta la scelta adottata dal legislatore di consentire il controllo analogo adeguando lo statuto delle società per azioni. Il TU all'art. 16 co. 2 sancisce che « gli statuti delle società possono contenere clausole in deroga [...] ». L'articolo desume dunque che vi sia la possibilità di realizzare un assetto organizzativo che soddisfi il controllo analogo anche senza queste clausole. La lettera c) dello stesso comma stabilisce infatti che « in ogni caso i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante [...] appositi patti parasociali ». La disciplina prevede dunque la possibilità di modifica dello statuto di una società, coinvolgendo l'assemblea.

#### *4.3.2 I principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione*

L'art. 6 del Testo unico costituisce una novità in tema di organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico, non essendoci nessuna norma del Codice civile che disciplini la *governance* delle società di capitali. Le società pubbliche permettono di operare nel mercato « soprattutto con minori vincoli rispetto alla Pubblica Amministrazione offrendo servizi e svolgendo attività in maniera più immediata »<sup>70</sup>. L'articolo sopra citato permette dunque di imporre ex

---

<sup>69</sup> Cfr. art. 17 co. 4 lettera a) del d.lgs. n. 175/2016 in merito alle società a partecipazione mista pubblico – privata.

<sup>70</sup> R. CANTONE, commento all' *Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo schema di decreto legislativo recante Disposizione integrative e*

*ante* una serie di principi da osservare e rispettare per tutelare l'equilibrio interno di una società.

Analizzando il primo comma dell'art. 6, << le società a controllo pubblico protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, [...], adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività >>. La norma dà la possibilità di derogare a quanto previsto dall'art. 8, comma 2 bis della l. 287/1990 che prescrive che le imprese che non intendono operare in regimi di monopolio sul mercato, devono operare mediante società separate. Il legislatore vuole dunque sovrastare alla possibilità di operare nel mercato con società separate, cercando di evitare il proliferarsi di società pubbliche, finalità peraltro racchiusa nel Testo unico.

La disciplina vuole favorire la trasparenza finanziaria nei rapporti tra un ente pubblico e le società da questo controllate<sup>71</sup>; questo aspetto viene precisato anche nell'art. 1 comma 2 del TUSP che sancisce e la tutela e la promozione della concorrenza e del mercato. Le società controllate possono operare in un mercato di concorrenza mantenendo dei rapporti tali da non creare vantaggi o discriminazioni verso altri.

Un altro aspetto importante che emerge nell'art. 6 comma 2, è l'obbligo di relazionare annualmente ad ogni chiusura di esercizio sul governo societario. Viene fatta una valutazione del rischio di crisi aziendale e, qualora ci fossero dei segnali negativi, l'organo amministrativo della società dovrebbe adottare delle misure per evitare l'aggravarsi della crisi. Durante la relazione possono essere valutati anche dei regolamenti interni che garantiscano la conformità dell'attività della società verso le norme di tutela della concorrenza, comprese quelle sulla concorrenza sleale e della proprietà intellettuale e industriale<sup>72</sup>.

---

*correttive al d.lgs. n. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica". Commissione Bilancio della Camera dei deputati, 11 aprile 2017.*

<sup>71</sup> Cfr. Dossier XVII Legislatura, maggio 2016, sul Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, atto di Governo n. 297, pp. 38 e ss.

<sup>72</sup> Cfr. art. 6 co. 3 del d. lgs. n. 175/2016 in merito ai principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico

Essenziale negli enti locali, e pertanto disciplinato al comma 3 lettera b) dello stesso articolo, è la creazione di un ufficio di controllo interno, che collabori con l'organo di controllo societario e che trasmetta periodicamente a quest'ultimo delle relazioni sulla regolarità e sull'efficienza della gestione.

Qualora siano adottati gli strumenti di governo sopra menzionati, questi saranno elencati nella relazione che le società controllate predispongono con la chiusura dell'esercizio sociale. Ciò sta a intendere che i soci pubblici sono implicitamente tenuti a valutare gli strumenti elencati nell'art. 16 per mantenere una buona *governance* societaria.

#### *4.3.3 La composizione degli organi di amministrazione e controllo*

Le norme in materia di composizione interna degli organi amministrativi vanno applicate solamente alle società a controllo pubblico, e non per le società a partecipazione (art. 2 lettera n) del Testo unico). Questo perché in società, enti, fondazioni partecipati ma non controllati da un'amministrazione pubblica, la sola presenza di una partecipazione pubblica non potrebbe giustificare un'imposizione sulle decisioni strategiche e operative più significanti di tali soggetti.

L'organo amministrativo di una società è, di norma, costituito da un amministratore unico ma, il comma 3 dell'art. 11 prevede che << l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre a cinque membri >>. Su questo aspetto, sono necessarie politiche di efficientamento, comprendenti la rimodulazione del personale degli organi amministrativi<sup>73</sup>. Anche l'art. 1, comma 465 della legge n.

---

<sup>73</sup> Sul numero dei componenti degli organi di controllo, cfr. C. COTTARELLI, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, 2014.

La proposta del Commissario Straordinario per la revisione della spesa si basa sulla riduzione del numero dei consiglieri di amministrazione, salvo alcune specifiche deroghe. Dovrebbero essere limitati i compensi degli organi di gestione sulla base della complessità della realtà societaria e della presenza di deleghe. Limitando il numero degli incarichi e

296/2006 si occupava del tema della limitazione del numero dei componenti del consiglio di amministrazione. Questa norma prevedeva che, ove necessario, doveva essere contenuto il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società. In aggiunta a ciò, l'art. 1, comma 729 della medesima legge, stabiliva che i membri del consiglio di amministrazione non poteva superare i tre membri. Infine, il d.l. n. 95/2012, all'art. 4, comma 5 prevedeva che, i consigli di amministrazione delle società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, dovevano essere composti da tre o cinque membri; la scelta doveva essere fatta tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte.

La proposta di istituire un amministratore unico rappresenta dunque una novità del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Un vincolo posto agli amministratori di società a controllo pubblico è che non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora un soggetto abbia un rapporto di lavoro con una società soggetta a controllo pubblico e sia nominato componente del consiglio di amministrazione della stessa società, deve collocarsi in aspettativa non retribuita.

Gli statuti prevedono che la carica di vicepresidente sia attribuita per poter sostituire il presidente in caso di assenze o impedimenti. Non sono previsti gettoni di presenza né premi di risultato per i componenti del consiglio di amministrazione<sup>74</sup>.

Ci sono dei requisiti fondamentali per poter essere parte della *governance* di una società e sono l'onorabilità, la professionalità e l'autonomia degli amministratori. Il decreto correttivo n. 100/2017 ha stabilito che questi requisiti devono essere stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>75</sup>. Gli statuti possono prevedere che siano necessari ulteriori requisiti. La precisazione sui requisiti richiesti per

---

collegando la remunerazione alle deleghe esercitate, le misure possono introdurre elementi di disincentivo alla proliferazione delle partecipate.

<sup>74</sup> Cfr. art. 9 del d.lgs. n. 175/2016 in merito alla gestione delle partecipazioni pubbliche.

<sup>75</sup> Da [www.senato.it](http://www.senato.it) in merito al d.lgs. 100/2017.

l'elezione dei membri dei consigli di amministrazione comporta un innalzamento degli standard richiesti per assumere la carica. Questi requisiti sono richiesti anche per la nomina dei componenti degli organi di controllo<sup>76</sup>.

Il Testo unico, sulla nomina dei componenti degli organi di amministrazione, segue le linee delle direttive UE in merito alla parità di genere. La legge n. 120/2011 prevede che sia assicurata, all'interno degli organi sociali, che entrambi i generi siano rappresentati, anche con una quota minima. In osservanza di questo principio, anche il TUSP all'art. 11 al comma 4 rinvia alla medesima legge. La quota di genere deve rappresentare la misura di un terzo ed è riferita al numero complessivo delle designazioni o nomine nel corso di un anno: è dunque calcolata includendo sia le nomine che le designazioni<sup>77</sup>.

Considerando il compenso degli organi amministrativi, questo viene suddiviso in cinque fasce. Per ogni fascia viene determinato il limite dei compensi massimi, che non potrà superare il limite di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali<sup>78</sup>. Il posizionamento all'interno di una delle cinque fasce è dettato dal valore della produzione della società, dal totale dell'attivo patrimoniale e dei fondi gestiti per conto terzi e dal numero di dipendenti. La parte variabile della remunerazione è dettata dai risultati di bilancio raggiunti dalla società nell'esercizio precedente. Qualora i risultati siano negativi, la parte variabile può non essere concessa.

Un ultimo aspetto non meno importante riguarda le responsabilità degli organi di amministrazione. Gli amministratori sono responsabili civilmente verso la società, verso i creditori sociali e verso i singoli soci o terzi. Considerando il primo aspetto, essi devono rispondere ai danni subiti dalla società quando non adempiono

---

<sup>76</sup> Sui requisiti richiesti agli organi amministrativi e di controllo, vedi art. 2387 c.c. che sancisce che << lo statuto può subordinare l'assunzione della carica di amministratore al possesso di speciali requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza, anche con riferimento ai requisiti al riguardo previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di categoria o da società di gestione di mercati regolati >>.

<sup>77</sup> Cfr. C. INGENITO, *La corporate governance delle società pubbliche*, Roma, 2018, pp. 2 e ss.

<sup>78</sup> Cfr. art. 11 co.6 del d.lgs. n. 175/2016 in merito al compenso dell'organo amministrativo.

ai propri compiti. Gli amministratori non sono invece responsabili dei risultati negativi della gestione qualora non dipendano dalla loro condotta<sup>79</sup>. Costoro sono responsabili verso i creditori sociali solamente per le inosservanze degli obblighi inerenti alla conservazione dell'integrità del patrimonio sociale<sup>80</sup>. Sono infine responsabili verso i singoli soci o terzi qualora abbiano compiuto un atto illecito nell'esercizio del loro ufficio. Un altro caso si verifica quando è stato prodotto un danno al patrimonio del singolo socio<sup>81</sup>.

La Corte dei conti si esprime in materia di danno erariale, definito come << un danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti [...] che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione >><sup>82</sup>.

#### **4.4 La revisione periodica delle partecipazioni pubbliche**

Il fenomeno delle società a partecipazione pubblica a livello locale è molto variegato e pertanto, l'amministrazione pubblica italiana ha investito negli ultimi anni sforzi e denaro per cercare di organizzare le banche dati sempre più articolate. Il problema emerso rimandava al cercare un coordinamento tra le informazioni che si sovrapponevano da parte del Dipartimento del Tesoro, Dipartimento della Funzione Pubblica e Corte dei conti. Per porre rimedio alla triplicità di informazioni, la legge delega n. 124/2015 e successivamente il d.lgs. 175/2016 hanno tentato di riorganizzare la materia<sup>83</sup>. Con il d.lgs. n. 130/2017 è stato assegnato al dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF), il compito di monitoraggio, indirizzo e coordinamento delle società pubbliche.

---

<sup>79</sup> Cfr. artt. 2392 – 2393 c.c. in merito alla responsabilità verso la società.

<sup>80</sup> Cfr. art. 2394 c.c. in merito alla responsabilità verso i creditori.

<sup>81</sup> Cfr. art. 2395 c.c. in merito alla responsabilità verso i soci o verso terzi.

<sup>82</sup> Cfr. art. 12 co. 2 del d.lgs. n. 175/2016 in merito alla responsabilità degli enti partecipati e dei componenti degli organi delle società partecipate.

<sup>83</sup> Cfr. art. 18 l. n. 124/2015 in merito al riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche. Il fine della disposizione è di assicurare una chiarezza nella materia, semplificare la normativa, tutelare e promuovere la concorrenza.

In seguito, l'art. 15 del d.lgs. n. 175/2016 individua nel MEF la struttura competente al monitoraggio, indirizzo e coordinamento delle società a partecipazione pubblica.

Con decorrere del 2017, le rilevazioni precedenti sono confluite nella banca dati del MEF.

Entro il 31 dicembre di ogni anno, le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di procedere alla revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre dell'anno precedente; devono inoltre predisporre un piano di razionalizzazione munito da una relazione tecnica. Quest'ultima si compone delle misure adottate previste nel piano dell'anno precedente e dei risultati conseguiti. Sarà data informazione sia delle partecipazioni dismesse nel corso dell'anno, in attuazione del piano di revisione periodica dell'anno precedente, sia di quelle ancora detenute dall'amministrazione pubblica. In quest'ultimo caso saranno indicate le azioni attuate o meno rispetto a quelle previste nel piano di razionalizzazione dell'anno precedente<sup>84</sup>.

Ci sono varie casistiche in cui le amministrazioni pubbliche devono essere attuati i piani di razionalizzazione, tra cui le società che risultano prive di dipendenti o che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori. La razionalizzazione è obbligatoria anche per le società partecipate che svolgono attività analoghe o simili ad altre società partecipate dall'ente. È necessaria per le partecipazioni in società che nel triennio precedente hanno conseguito un fatturato medio inferiore a un milione di euro o per le società che hanno ottenuto un risultato in perdita su quattro dei cinque esercizi precedenti. È fondamentale anche per le amministrazioni che rilevano la necessità di contenimento dei costi di funzionamento e per le società che per particolari condizioni necessitano dell'aggregazione. Entro il 31 dicembre 2020, gli enti pubblici locali approveranno una relazione tecnica sullo stato di attuazione del piano e contemporaneamente la invieranno anche alla Corte dei conti<sup>85</sup>.

L'obbligo di razionalizzazione, disciplinato all'art. 20 del TUSP, deve essere rispettato da tutte le amministrazioni centrali, dalle Regioni, Province, Comuni,

---

<sup>84</sup> Cfr. M. BARBERO, *Partecipazioni, due corsie per attuare la revisione*, da Italia Oggi n. 280 del 27/11/2019, p. 35

<sup>85</sup> Cfr. L. DICORATO, *La revisione periodica delle partecipazioni pubbliche: aspetti economico-aziendali*, Roma, pp. 25 - 30

dalle Comunità montane, dai consorzi e associazioni, dalle istituzioni universitarie, dalle Camere di commercio, da tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali e dagli enti del Servizio sanitario nazionale<sup>86</sup>. Sono escluse dall'obbligo di razionalizzazione periodica le società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti per lo sviluppo locale, fino al completamento dei progetti. Sono omesse anche le società con caratteristiche di *spin off* o *start up* universitarie nonché società con caratteristiche analoghe di enti di ricerca o società agricole.

In caso di inadempienza, vengono imposte sanzioni da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000<sup>87</sup>.

Il MEF e la Corte dei conti hanno proposto gli << indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche >> per raccogliere tutte le linee guida fondamentali per il compimento da parte delle amministrazioni pubbliche della razionalizzazione.

Saranno soggette al censimento annuale tutte le società ed enti aventi partecipazioni dirette, nonché tutte le società aventi partecipazioni indirette di società o organismi controllati dalle amministrazioni. Agli organismi censiti nei precedenti anni, saranno richiesti dati e informazioni relativi al bilancio, ai servizi svolti in favore dell'amministrazione e ai flussi finanziari derivanti dalla partecipazione. Le amministrazioni dovranno comunicare le informazioni relative ai propri rappresentanti nelle società ed enti<sup>88</sup>.

Secondo l'art. 2. co. 1 lettera f) del TUSP, per partecipazione si deve intendere << la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la

---

<sup>86</sup> Cfr. art. 1 co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 che menziona tutti i soggetti considerati << amministrazioni pubbliche >>.

Con riferimento ai consorzi, coloro che non rivestono forma societaria, rientrano nell'assoggettamento del TUSP e, pertanto, sono tenuti a adottare i piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute. Le partecipazioni delle amministrazioni in questi consorzi non sono oggetto di razionalizzazione.

<sup>87</sup> Cfr. art. 20 co. 7 del d.lgs. 175/2016 in merito alle sanzioni in caso di mancata adozione degli atti di razionalizzazione.

<sup>88</sup> Sull'argomento vedi *Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche*, aggiornamento al 20 novembre 2019.

titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono strumenti amministrativi >>. Nella razionalizzazione devono pertanto essere suddivise le società partecipate direttamente o indirettamente. Nelle prime, l'amministrazione è titolare di rapporti identificanti la natura di socio. Nelle società partecipate indirettamente, la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società soggette al controllo pubblico. In quest'ultima fattispecie, rientrano sia le partecipazioni detenute da un'amministrazione pubblica che fa da tramite di una società controllata dalla stessa, sia le partecipazioni detenute per il tramite di una società da un'amministrazione congiuntamente ad altre amministrazioni<sup>89</sup>.

Il piano di razionalizzazione prevede una sezione dedicata alla dimensione economica di un'impresa. Viene dunque riportata una modalità di calcolo del fatturato suddiviso per tipologie di attività, quali la produzione di beni e servizi, l'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diverse da quella creditizia e finanziaria, l'attività finanziaria, l'attività assicurativa, l'attività di promozione e sviluppo di progetti di ricerca finanziati.

Una componente importante riguarda la nozione di controllo<sup>90</sup>, suddiviso tra controllo solitario e controllo congiunto. Il controllo solitario si ha quando un socio ha la maggioranza assoluta di voti nell'assemblea ordinaria, quando questo dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza sull'assemblea o quando esercita il controllo per merito di vincoli contrattuali con la società. Si ha il controllo congiunto quando vi sono più soci ad esercitare il controllo, quando questi dispongono della maggioranza dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante sull'assemblea ordinaria o quando una pluralità di soci esercitano il controllo grazie a vincoli contrattuali stipulati con la società.

Le amministrazioni che rientrano nell'obbligo di revisione al 31 dicembre, devono poi trasmettere alla Struttura di monitoraggio ciò che hanno comunicato nel provvedimento. Solo al termine della procedura di validazione dei dati e trasmissione degli stessi, l'amministrazione in oggetto sarà considerata adempiente agli obblighi imposti.

---

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Sull'argomento vedi cap. 2.3.

Una delle finalità della razionalizzazione è la chiusura delle società di piccole dimensioni per favorire i processi di aggregazione tra società. Questo tentativo di aggregazione, peraltro disciplinato nel TUSP, è stato oggetto di rivendicazione a parte delle Regioni e degli enti locali che si vedevano penalizzate. Il Testo unico, proprio per cercare di alleviare il problema della moltitudine di società partecipate nel nostro Paese, dà un limite di euro 500.000 di fatturato medio nel triennio precedente, al di sotto del quale una società deve essere dismessa.

Una seconda finalità è quella di sanzionare le *performance* negative delle società a partecipazione pubblica, le cui perdite si rifletterebbero sulle amministrazioni partecipanti. La legge di stabilità del 2014, poi ripresa dal Testo unico, prevede che, qualora una società partecipata ottenga un risultato d'esercizio negativo, le amministrazioni partecipanti devono accantonare nell'anno successivo in un apposito fondo vincolato, un importo pari all'esito negativo della società, in quota proporzionale alla percentuale di partecipazione.

In sintesi, con l'introduzione dei piani di razionalizzazione, il legislatore ha provato a percorrere una strada per il riordino e la riduzione delle società in questione. Su questo aspetto, pare che la revisione straordinaria abbia dato esiti positivi. L'art. 24 del Testo unico stabilisce che ogni anno, entro il 30 settembre, le società devono procedere alla revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette<sup>91</sup>. Vengono comunicate una serie di informazioni tra cui le attività svolte, il fatturato degli ultimi tre esercizi, il risultato di esercizio dell'ultimo quinquennio, il numero di dipendenti e la composizione e i compensi dell'organo amministrativo. La razionalizzazione straordinaria è composta da due documenti. Il primo si riferisce a tutte le partecipazioni di una società, con le motivazioni per cui si vogliono mantenere o dismettere; il secondo è un Piano il quale contiene le azioni che si intendono in concreto attuare. La ricognizione straordinaria rappresenta un

---

<sup>91</sup> Dalla rilevazione riferita al 31 dicembre 2017, le comunicazioni fatte dalle amministrazioni pubbliche in merito alla revisione straordinaria delle proprie partecipazioni, sono state integrate dai dati relativi alla revisione periodica delle stesse.

aggiornamento alla razionalizzazione, adottata sia dalla legge di stabilità del 2015<sup>92</sup> che dal TUSP.

Con la deliberazione n. 19/2017/INPR, la Sezione Autonomie ha sancito delle linee guida per la revisione straordinaria delle partecipazioni. Le linee di indirizzo individuano un modello standard sia dell'atto di ricognizione, sia dei relativi esiti. Il dipartimento del Tesoro, organo preposto alla raccolta dei dati, chiede alle Amministrazioni una motivazione in qualità di partecipanti di una società, sia per giustificare gli interventi di riassetto, sia per legittimare il mantenimento della partecipazione. La motivazione prevista dalla Sezione Autonomie è resa inevitabile poiché viene chiesto al compilatore di motivare i presupposti per il mantenimento o meno delle partecipazioni e delle scelte in termini di costo – opportunità.

#### *4.4.1 Gli esiti della revisione straordinaria*

Dai più recenti esiti<sup>93</sup> della ricognizione straordinaria delle partecipazioni, emergono le criticità riscontrate nella fase di attuazione della riforma proposta nel Testo unico.

L'analisi dei dati raccolti presenta due criticità. Il primo aspetto evidenzia che, su un totale di 32.427 partecipazioni da 5.693 amministrazioni pubbliche, 18.124 (ovvero il 56 per cento) non sono conformi alle disposizioni del TUSP. Le società inadempienti dovrebbero dunque sottostare alle misure di razionalizzazione; di queste però, 8.351 hanno espresso la volontà di voler mantenere la partecipazione senza essere sottoposte agli interventi di razionalizzazione.

Secondariamente, su un totale di 3.117 partecipazioni che dovrebbero subire l'alienazione ed essere cedute, solo 572 hanno portato a buon esito la procedura. Inoltre, al 30 settembre 2018, solamente 178 amministrazioni pubbliche

---

<sup>92</sup> Cfr. legge n. 190/2014, << legge di stabilità 2015 >> con la quale viene data ai Sindaci la responsabilità di definire e approvare un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute.

<sup>93</sup> I dati risalgono al 27 maggio 2019, giorno in cui è stato pubblicato il report sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche.

su 568, hanno portato a compimento il recesso dalle società. Le alienazioni ed i recessi hanno portato introiti per 431 milioni di euro<sup>94</sup>.

Secondo la normativa italiana sulle società a partecipazione pubblica, le amministrazioni che dovevano effettuare la ricognizione straordinaria erano 10.700. Di queste, 9.341 hanno adempiuto agli obblighi <sup>95</sup>.

	Amministrazioni		Partecipazioni		oggetto di Razionalizzazione		oggetto di Mantenimento senza Interventi	
	(numero)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	
<b>Amministrazioni Centrali</b>	<b>30</b>	<b>207</b>	<b>0,64%</b>	<b>57</b>	<b>33,53%</b>	<b>113</b>	<b>66,47%</b>	
Ministeri	5	47	0,14%	2	5,56%	34	94,44%	
Agenzie Fiscali	1	7	0,02%	4	100,00%	0	0,00%	
Altre Amministrazioni centrali	24	153	0,47%	51	39,23%	79	60,77%	
<b>Amministrazioni Locali</b>	<b>8.169</b>	<b>32.207</b>	<b>99,32%</b>	<b>7.786</b>	<b>27,12%</b>	<b>20.920</b>	<b>72,88%</b>	
Regioni	20	758	2,34%	385	60,53%	251	39,47%	
Città Metropolitane e Province	104	973	3,00%	450	58,59%	318	41,41%	
Comuni	7.163	26.362	81,30%	5.580	23,53%	18.139	76,47%	
Unioni di Comuni e Comunità Montane	241	671	2,07%	169	28,26%	429	71,74%	
Altre Amministrazioni Locali	641	3.443	10,62%	1.202	40,27%	1.783	59,73%	
<b>Enti di previdenza</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>0,04%</b>	<b>2</b>	<b>33,33%</b>	<b>4</b>	<b>66,67%</b>	
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	13	0,04%	2	33,33%	4	66,67%	
<b>TOTALE</b>	<b>8.201</b>	<b>32.427</b>	<b>100%</b>	<b>7.845</b>	<b>27,16%</b>	<b>21.037</b>	<b>72,84%</b>	

Tabella 1: *Partecipazioni dichiarate in sede di revisione straordinaria.*

Fonte: Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche, 27 maggio 2019.

<sup>94</sup> Cfr. Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche, art. 24 del d.lgs. n. 175/2016. Il report è stato pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ed eseguito dal Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII – Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico, Struttura per l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, 2019.

<sup>95</sup> Da [www.camera.it](http://www.camera.it) in merito ai *risultati della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche.*

	Amministrazioni	Società partecipate		Interessata da dichiarazioni di Razionalizzazione		Interessata da dichiarazioni di Mantenimento senza Interventi	
	(numero)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)	(numero)	(percentuale)
<b>Amministrazioni Centrali</b>	<b>30</b>	<b>185</b>	<b>3,25%</b>	<b>53</b>	<b>32,52%</b>	<b>110</b>	<b>67,48%</b>
Ministeri	5	47	0,83%	2	5,56%	34	94,44%
Agenzie Fiscali	1	7	0,12%	4	100,00%	0	0,00%
Altre Amministrazioni centrali	24	134	2,35%	47	37,90%	77	62,10%
<b>Amministrazioni Locali</b>	<b>8.169</b>	<b>5.584</b>	<b>98,09%</b>	<b>2.561</b>	<b>44,15%</b>	<b>3.240</b>	<b>55,85%</b>
Regioni	20	741	13,02%	378	60,38%	248	39,62%
Città Metropolitane e Province	104	797	14,00%	363	56,37%	281	43,63%
Comuni	7.163	3.951	69,40%	1.620	39,75%	2.455	60,25%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	241	350	6,15%	126	39,13%	196	60,87%
Altre Amministrazioni Locali	641	1.610	28,28%	767	49,26%	790	50,74%
<b>Enti di previdenza</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>0,23%</b>	<b>2</b>	<b>33,33%</b>	<b>4</b>	<b>66,67%</b>
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	2	13	0,23%	2	33,33%	4	66,67%
<b>TOTALE</b>	<b>8.201</b>	<b>5.693</b>		<b>2.586</b>	<b>43,85%</b>	<b>3.312</b>	<b>56,15%</b>

Tabella 2: Società partecipate in sede di revisione straordinaria.

Fonte: Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche, 27 maggio 2019.

Le modalità scelte per la razionalizzazione riguardano l'alienazione, ossia la cessione della partecipazione a titolo oneroso, il mantenimento della partecipazione compiendo azioni di razionalizzazione della società, la fusione e dunque l'incorporazione di una società in altre, la messa in liquidazione, il recesso della società, la cessione della società a titolo gratuito e la perdita della quota di partecipazione indiretta in ragione della cessione o liquidazione della partecipazione nella società tramite.

All'ultima rilevazione, 2.586 società partecipate, su un totale di 5.693, hanno acconsentito di attuare un intervento di razionalizzazione. Delle prime, 2.264 sono "attive", 134 sono sottoposte a procedure concorsuali, 188 risultano non operanti, cessate o sospese.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Ibidem.

Le tipologie di società sottoposte a partecipazione sono prevalentemente a responsabilità limitata (43 per cento dei casi) e per azioni (31 per cento dei casi). I settori principali di attività per i quali operano le società riguardano il commercio all'ingrosso e al dettaglio in merito alla riparazione di cicli e motocicli, il trasporto e il magazzinaggio, i servizi di informazione e comunicazione, attività finanziarie e assicurative, attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche ed i servizi di supporto alle imprese. Il 67,84 per cento riguarda dunque il terziario, mentre il restante 32.16 appartiene ai settori primario e secondario.

All'interno del settore secondario, i servizi che registrano in maggior numero la compartecipazione di più amministrazioni riguardano quello idrico e di gestione dei rifiuti<sup>97</sup>. Gli enti partecipanti sono prevalentemente amministrazioni locali e, nello specifico, i comuni. In questi settori, il numero medio di amministrazioni partecipanti è di 14,4, numero molto elevato rispetto a tutti gli altri settori.

In merito ai risultati economici delle società oggetto di razionalizzazione, il 61 per cento è in utile, cifra che si alza al 75 per cento per le partecipazioni oggetto di mantenimento senza interventi. Ci sono casi in cui le società in utile hanno dichiarato di voler attuare interventi di razionalizzazione, sembrano voler rispondere alla normativa del TUSP che vuole evitare l'abuso di società partecipate, favorendo l'aggregazione.

L'ultimo aspetto della razionalizzazione riguarda il fatturato che dev'essere maggiore di euro 500.000. Delle 5.370 società di cui si dispone il dato del fatturato, il 57 per cento riesce a superare la soglia stabilita dal legislatore. Nel restante 43 per cento dei casi, alcune società hanno deciso di applicare interventi di razionalizzazione, altre hanno espresso la volontà di mantenere la partecipazione.

Concludendo, su un totale di 32.427 partecipazioni, il 42 per cento sembra rispettare la normativa del TUSP. Il restante 56 per cento dispone di anomalie, identificabili come situazioni in cui una Pubblica Amministrazione dichiara di volere mantenere una partecipazione, seppure in perdita, senza attuare interventi di

---

<sup>97</sup> Sull'argomento vedi capitolo IV riguardante le tipologie di società partecipate dal Comune di Pordenone.

razionalizzazione, o come casistiche in cui il mantenimento della partecipazione non è conforme ai contenuti degli artt. 3, 4 e 20 del Testo unico<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> In merito ai requisiti previsti dal TUSP sulla legittimità della detenzione di partecipazioni, vedi art. 3 il quale sancisce che le pubbliche amministrazioni possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, che sono costituite in forma di società per azioni, di società a responsabilità limitata e a società consortili.

L'art. 4 disciplina le attività ammissibili ai fini del mantenimento delle partecipazioni pubbliche. queste sono la produzione di servizi di interesse generale, la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un programma di accordo fra amministrazioni pubbliche, la realizzazione e gestione di un'opera pubblica, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente ed i servizi di committenza.

L'art. 20 sancisce i parametri quantitativi e di efficienza gestionale ai fini della legittimità delle partecipazioni. Devono essere garantiti un fatturato superiore a euro 500.000 nel triennio di riferimento e deve esserci un risultato economico positivo in almeno uno su cinque esercizi precedenti. Inoltre, le società non possono essere prive di dipendenti o avere un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti stessi; infine devono essere contenuti i costi di funzionamenti.



## V.

### LE SOCIETÀ PARTECIPATE DAL COMUNE DI PORDENONE

#### 5.1 Premessa

Le società partecipate, quelle controllate, i consorzi ed i vari enti partecipati e controllati dal Comune di Pordenone rappresentano una realtà importante per la città, sia perché offrono servizi di interesse pubblico, sia perché gli utili ricavati hanno una valenza importante all'interno del bilancio societario.

#### 5.2 Le società partecipate dal Comune

Il Comune di Pordenone esegue il controllo analogo per le società GEA – Gestioni Ecologiche e Ambientali S.p.A., GSM – Gestione Servizi Mobilità S.p.A. e Hydrogea S.p.A. In tutte le tre società il Comune è socio di maggioranza e detiene quote di partecipazione rispettivamente del 96,876 per cento in GEA S.p.A., del 55 per cento in GSM S.p.A. e Hydrogea S.p.A. La composizione del capitale sociale delle tre società è a prevalenza pubblica e pertanto le medesime devono sottostare alla normativa nazionale dettata dal Testo unico sulle società a partecipazione pubblica<sup>99</sup>.

GEA S.p.A. si occupa di tutti i servizi inerenti al ciclo integrato dei rifiuti composto dalla raccolta, dal trasporto, dalla deposizione in discarica e infine dallo smaltimento degli stessi. Si occupa della raccolta differenziata e del riciclo dei materiali e degli imballaggi. Gestisce i trattamenti di recupero, di riciclaggio ed eventuale riutilizzo di materiali. La società si occupa anche della pulizia delle strade e delle aree pubbliche, nonché della raccolta dei rifiuti abbandonati e della pulizia

---

<sup>99</sup> Il capitale sociale di Hydrogea S.p.A. è composto al 100 per cento da soci pubblici, ovvero da tutti i Comuni del bacino di utenza nel quale eroga i propri servizi. Il capitale di Gea S.p.A. è per il 99,10 per cento pubblico, mentre il restante 0,9 per cento è detenuto da GEA Servizi per l'ambiente S.p.A. La situazione cambia per la società GSM S.p.A., nella quale il 35,5 per cento del capitale ha forma privata. La quota privata appartiene a GSM e all'Automobile Club Pordenone.

dei pozzetti. Dedicare le sue attenzioni anche alla gestione delle aree verdi e dei servizi cimiteriali<sup>100</sup>.

GSM S.p.A. si dedica ai servizi di mobilità urbana per la collettività e dunque gestisce le aree di sosta, crea o amplia i parcheggi anche per le biciclette o i ciclomotori e si occupa del pagamento dei ticket con parcometri, sia su aree pubbliche che private. Gestisce inoltre la pannellistica informativa e la manutenzione della segnaletica orizzontale sulle strade. Raccoglie e monitora i dati sul flusso del traffico nell'ottica di incentivare l'utilizzo corretto dei parcheggi e dei parcometri. Pone attenzione anche a modalità alternative di viabilità, come il *car sharing* o il *bike sharing*. Gestisce infine gli impianti pubblicitari e l'affissione di manifesti<sup>101</sup>.

Hydrogea S.p.A., come si vedrà nel capitolo IV, si occupa di tutti i servizi inerenti al ciclo idrico integrato, dalla captazione dell'acqua fino alla distribuzione nelle case e in tutti i luoghi. Si occupa anche della gestione e della manutenzione della rete fognaria e della gestione delle risorse energetiche<sup>102</sup>.

Le tre società sono dunque necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune e svolgono servizi che hanno un impatto e una rilevanza economica del territorio. Svolgono inoltre servizi essenziali per la collettività e, pertanto, mantengono le funzioni di soggetto controllante delle medesime.

Il Comune di Pordenone partecipa attivamente anche in altre società. In Pordenone Fiere S.p.A. detiene una quota di possesso del 43,485 per cento, in ATAP<sup>103</sup> ha il 31,855 per cento di possesso e in INTERPORTO – certo ingrossi di Pordenone S.p.A. detiene la quota del 15,342 per cento.

---

<sup>100</sup> Vedi art. 2 dello statuto di GEA – Gestioni Ecologiche e Ambientali S.p.A. in merito all'oggetto sociale. Da [www.gea-pn.it](http://www.gea-pn.it).

<sup>101</sup> Vedi art. 4 dello statuto di GSM – Gestione Servizi Mobilità S.p.A. in merito all'oggetto sociale. Da [www.gsm-pn.it](http://www.gsm-pn.it).

<sup>102</sup> Vedi art. 3 dello statuto di Hydrogea S.p.A. in merito all'oggetto sociale. Per la parte su Hydrogea S.p.A. vedi capitolo VI. Da [www.hydrogea-pn.it](http://www.hydrogea-pn.it).

<sup>103</sup> Tra il Comune di Pordenone e ATAP è in atto una progressiva dismissione della società ed il termine, comunque prorogabile, di cessione delle quote è fissato al 31 dicembre 2021. La partecipazione pubblica del Comune sarà assegnata a Friulia S.p.A.

Pordenone dispone poi di consorzi partecipati quali la Consulta d'Ambito Territoriale Ottimale "occidentale"<sup>104</sup>, il consorzio di bonifica Cellina – Meduna e il consorzio per la scuola mosaicisti del Friuli.

Infine, il Comune ha partecipazioni in enti strumentali. Gli enti strumentali controllati sono l'ASP Umberto I e la Well Fare Pordenone – fondazione per il microcredito e l'innovazione, mentre quelli partecipati sono l'Associazione Teatro Verdi di Pordenone, l'Associazione Sviluppo e Territorio, il consorzio di Pordenone per la formazione superiore, gli studi universitari e la ricerca, la Fondazione istituto tecnico superiore Kennedy per tecnologie informazione e comunicazione e l'Istituzione musicale e sinfonica del Friuli Venezia - Giulia<sup>105</sup>.

Le società a controllo pubblico devono tenere in considerazione la materia della trasparenza ed in particolare il d.lgs. n. 97/2016. Per trasparenza si intende << l'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche >><sup>106</sup>.

Anche il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica all'art. 22 in tema di trasparenza, sancisce che le << le società a controllo pubblico devono assicurare il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti >><sup>107</sup>.

Il Comune di Pordenone in quanto ente controllante delle suddette società ed enti inserisce sul proprio sito istituzionale, per adempiere agli obblighi di trasparenza, tutte le informazioni inerenti al bilancio societario, gli statuti, le compagini societarie e una mappa le partecipazioni detenute.

---

<sup>104</sup> La Consulta d'Ambito "occidentale" è un consorzio di funzioni che, dal gennaio 2013, subentra alle funzioni esercitate nell'ATO "occidentale". I Comuni soci, con la nascita dell'Azienda d'Ambito Territoriale Ottimale hanno trasferito le loro funzioni in merito al sistema idrico. La Consulta subentra in tutti i rapporti attivi e passivi che erano a capo dell'ATO "occidentale" e programma e controlla il servizio idrico. Il gestore ha il compito invece di realizzare il servizio sul territorio. Da [www.comune.pordenone.it](http://www.comune.pordenone.it).

<sup>105</sup> Da [www.comune.pordenone.it](http://www.comune.pordenone.it) in merito agli organismi partecipati dal Comune di Pordenone.

<sup>106</sup> Cfr. art.2 del d.lgs. n. 97/2016 in merito alla *prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza della pubblica amministrazione*. Da [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>107</sup> Cfr. art.22 del d.lgs. 175/2016 in merito alla *trasparenza delle società a partecipazione pubblica*. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

### 5.3 L'esercizio del controllo analogo nel Comune di Pordenone

Il Comune di Pordenone ha istituito delle linee di azione per il potenziamento del controllo analogo sulle società *in house* nell'ambito del sistema dei controlli sulle società a partecipazione pubblica. Dal 2013, secondo quanto previsto dagli artt. 147 a 147 quinquies del d.lgs. 267/2000, è stato ridefinito il sistema dei controlli interni. Gli enti locali sono tenuti a individuare gli strumenti e le metodologie per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Devono inoltre verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente e garantire il controllo della qualità dei servizi erogati. Questo controllo può avvenire sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni. Dal 2015 queste determinazioni sono applicate ai comuni aventi almeno 15.000 abitanti. Altro aspetto è il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente locale che deve essere svolto con il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione<sup>108</sup>.

Nel biennio 2014-2015, il Comune ha potenziato il sistema di controlli nei confronti delle sue società partecipate. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 147 quater del d.lgs. 267/2000, l'ente locale esercita i controlli nella struttura propria che ne è responsabile della fattibilità.

L'azione di rafforzamento dei controlli ha previsto l'avvio di un sistema di monitoraggio finalizzato a consentire l'ottimale gestione del controllo analogo sulle società configurate come affidatarie *in house* (in particolare GEA S.p.a., GSM S.p.a. e Hydrogea S.p.A.).

Ogni anno il Comune esegue il c.d. piano di razionalizzazione nel quale vengono suddivise, per ogni società, delle linee d'azione per il successivo. La prima consiste nel sottoporre le società partecipate ad una verifica rivolta alla *compliance* normativa, economico-contabile e funzionale. Questa è volta a controllare l'efficacia della gestione, sia riguardo l'acquisizione di beni, servizi e lavori, sia gli incarichi

---

<sup>108</sup> Cfr. artt. 147 e 147 quinquies d.lgs. 267/2000. Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

professionali e le consulenze nel rispetto del principio del contenimento dei costi dall'evoluzione del quadro normativo in materia di società partecipate. La seconda azione è riconducibile al potenziamento degli obiettivi del sistema dei controlli sulle suddette società, con riferimento al rispetto dei parametri di sana gestione <sup>109</sup>, alle dinamiche gestionali e di bilancio delle società e all'ottemperanza dei vincoli per il reclutamento delle risorse umane. La terza azione riguarda il potenziamento della reportistica dei controlli sulle società partecipate, seguendo due linee: l'evidenziazione dell'andamento gestionale della società per riscontrare la coerenza della stessa con il piano economico-finanziario e la focalizzazione delle attività proposte nel piano di razionalizzazione al fine di riscontrarne l'attuazione e l'effettività. La quarta azione mira a rafforzare il sistema dei controlli con riferimento alla verifica dei contratti di servizio, per garantire la realizzazione delle prestazioni, la coerenza dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi prodotti e il controllo degli investimenti effettuati. La quinta azione analizza i flussi economico-finanziari tra il Comune e le società partecipate. L'obiettivo è quello di riscontrare l'adeguatezza dei flussi economico-finanziari rispetto ai sistemi di remunerazione previsti nei contratti di servizio e verificare i flussi particolari con il quadro normativo vigente. La sesta azione è volta a monitorare la situazione economico-finanziaria delle società partecipate al fine di verificare le eventuali problematiche rispetto ai meccanismi di remunerazione dei servizi affidati e al fine di fare una valutazione del rischio di crisi aziendale.

Nel concreto, il controllo analogo è esercitato dal Comune di Pordenone seguendo le linee d'azione proposte dal vigente Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (D.lgs. 175/2016). Il Comune deve dunque controllare che gli obiettivi prefissati vengano portati a termine.

---

<sup>109</sup> Art. 1 co. 553 l. n. 147/2013 << A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato >>.

### 5.3.1 *Le convenzioni per il controllo analogo*

Le convenzioni per il controllo analogo sono documenti che vengono firmati dalla società partecipata e dal Comune di Pordenone come soggetto preposto ad esercitare il controllo analogo. Le medesime devono anche essere firmata e sottoscritte da tutti i Comuni soci della società. Il Comune di Pordenone, con la creazione dell'atto di convenzione e le firme dei soci, dichiara l'accettazione per stabilire la composizione dell'organo amministrativo, sia esso formato da un Amministratore Unico o da un Consiglio di Amministrazione, la modalità di nomina dei componenti e i limiti di controllo che possono esercitare.

Il Comune di Pordenone, in qualità di controllante delle società GEA - Gestioni Ecologiche Ambientali S.p.A., Hydrogea S.p.A. e GSM - Gestione Servizi Mobilità S.p.A., ha stipulato con esse delle << Convenzioni per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali >>. Le Convenzioni tra società ed enti locali possono essere stipulate grazie all'art. 30 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Gli enti locali esercitano un controllo sui servizi delle società analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 co. 5 lettera c) per merito di vari organi demandati all'indirizzo, coordinamento e controllo delle attività svolte dalle varie società. Questi organi sono il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni e il Gruppo Tecnico di Valutazione.

Il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni (CRC) è composto da tutti i rappresentanti dei vari enti soci, Sindaci o componenti nominati da essi; si riunisce per discutere e deliberare in merito a tutti gli argomenti di ordine generale di una società, dall'approvazione del bilancio d'esercizio alla nomina del Consiglio di Amministrazione.

L'organo appena citato nomina il Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV), corpo tecnico che può chiedere alla società tutta la documentazione indispensabile allo svolgimento dei propri compiti, rispettando le esigenze di riservatezza dovute alle relazioni contrattuali con i singoli Enti Convenzionati. Lo stesso organo relaziona il CRC almeno una volta l'anno per porre all'attenzione o all'approvazione del

Consiglio stesso, circa i risultati della propria attività. Propone inoltre le iniziative e le direttive da indicare alla società per l'esercizio della sua attività, sia nei confronti dei Soci, sia di tutta l'attività svolta.

Il CRC si riunisce presso la sede di uno degli enti locali firmatari della Convenzione per richiesta del suo Presidente, oppure quando lo richiedono tanti Enti locali che rappresentino almeno il 20% del capitale pubblico locale. Il CRC deve comunque riunirsi prima delle assemblee dei soci o assemblee straordinarie che abbiano ad oggetto l'approvazione di bilanci o la nomina di amministratori o sindaci. Il Presidente del CRC viene nominato a maggioranza dai componenti dell'organo stesso e resta in carica per 5 anni. Inoltre, il CRC deve deliberare con voto favorevole di tanti Enti locali che rappresentino almeno il 60% del capitale pubblico della società. Hanno diritto di voto solamente i Comuni che siano determinati per la concreta attivazione del servizio pubblico gestito dalla società. Qualora vi fossero Enti locali privi del diritto di voto, possono comunque partecipare alle riunioni in qualità di uditori.

L'organizzazione e il funzionamento del Gruppo Tecnico di Valutazione e del Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni hanno sede presso il Comune di Pordenone.

L'art. 2380-bis del Codice civile sancisce che, qualora l'amministrazione di una società sia affidata a più persone, queste solitamente costituiscono il Consiglio di Amministrazione, che di norma è composto da un Presidente e da due consiglieri nominati dall'assemblea. Qualora lo statuto non indichi un numero di amministratori, la determinazione spetta all'assemblea stessa. Inoltre, secondo l'art. 2409 novies del Codice civile, il Consiglio di Amministrazione deve essere composto da un numero di componenti, anche non soci, non inferiore a due. Questi possono rimanere in carica per un periodo non superiore a tre esercizi, e sono revocabili dalla loro mansione in qualunque tempo. Gli statuti delle società possono però contenere clausole in deroga a questi principi: ad esempio, una società può essere amministrata da un Amministratore Unico.

### 5.3.2 *Il regolamento sui controlli sugli organismi partecipati del Comune*

I principi di buona amministrazione, legalità, trasparenza, correttezza, imparzialità ed informazione dei cittadini, fanno sì che sia obbligatoria l'adozione del Regolamento per effettuare il controllo analogo sulle società a partecipazione pubblica<sup>110</sup>. Il Regolamento sul controllo analogo disciplina che questo venga eseguito con cadenza breve, anche inferiore al trimestre, per garantire che non insorgano problematiche non portate in assemblea.

Secondo quanto previsto dall'art. 147 del Testo Unico sugli Enti Locali, dalla l. 213/2012 e dal d.lgs. 150/2009, anche il Comune di Pordenone, con delibera n. 7 dell'11 febbraio 2013, ha approvato il proprio Regolamento sui controlli interni. La finalità del controllo è di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo sugli organismi partecipati è volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali del Comune, che si realizza mediante il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, sia nei confronti di organismi di natura societaria, sia con altra configurazione. In aggiunta a questo, importante è anche il controllo della qualità dei servizi erogati volto a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni del Comune in relazione alla qualità dei servizi erogati e gestiti sia direttamente dall'Ente, sia mediante organismi gestionali esterni. Il controllo sugli organismi partecipati e quello sulla qualità dei servizi erogati, insieme al controllo di gestione, al controllo sulla regolarità amministrativa e contabile e al controllo sugli equilibri finanziari, concorrono alla formazione del controllo strategico, importante per valutare l'andamento complessivo della gestione.

Il Regolamento comunale prevede all'art. 22 che l'amministrazione debba verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente intesi come gli organismi di natura societaria, partecipati sia direttamente che indirettamente, se siano affidatari, da parte dello stesso Comune, di servizi di interesse generale o servizi pubblici locali, servizi strumentali e servizi commerciali connessi ai servizi pubblici locali. Sono compresi gli organismi di natura societaria,

---

<sup>110</sup> RIVISTA AMMINISTRATIVA DELLA REPUBBLICA ITALIANA, fasc. n. 7-8, luglio-agosto 2014  
– Vol.CLXV

partecipati direttamente, anche se non affidatari di alcun servizio da parte del Comune, nel caso in cui l'attività possa risultare incidente sugli assetti strategici di contesto e sugli equilibri di bilancio dell'Amministrazione stessa gli organismi quali fondazioni e associazioni, affidatari o non affidatari di servizi pubblici locali o strumentali, purché la loro attività possa essere incidente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione stessa. Include anche gli organismi configurati come Istituzioni pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) o le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (APSP/ASP), purché la loro attività possa essere incidente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione stessa ed i consorzi purché la loro attività possa essere incidente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione stessa.

L'Amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi a cui devono tendere gli organismi partecipati affidatari (o non affidatari) di servizi, con attività che risultano (o non risultano) incidenti sugli assetti strategici di contesto e sugli equilibri di bilancio dell'Amministrazione. I controlli periodici e le verifiche sullo stato di attuazione degli indirizzi e obiettivi gestionali affidati agli organismi partecipati riguardano: a) l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli stessi, b) la coerenza delle loro attività con il principio di sana gestione, in relazione al mantenimento degli equilibri finanziari c) la coerenza dell'attività in rapporto al bilancio consolidato.

La stessa Amministrazione controlla, in riferimento alle proprie società partecipate, l'andamento dell'attività svolta ai fini di verificare il principio della sana gestione in rapporto agli equilibri dell'ente, il bilancio di esercizio, la spesa di personale e la spesa corrente di ciascuna società titolare di affidamenti diretti di servizi pubblici.

Nel caso in cui il capitale sociale di una società affidataria sia partecipato, anche con quote ridotte, da più amministrazioni pubbliche, esse devono definire accordi e atti parasociali per regolare le modalità di presa delle decisioni e di nomina condivisa dei propri rappresentanti negli organi della società stessa. I controlli vengono eseguiti anche agli organismi partecipati con natura non societaria in base ai rispettivi contratti di servizio e riguardano l'andamento

dell'attività, la situazione di bilancio e la situazione economica e debitoria di ciascun organismo.

Infine, le società partecipate devono assicurare al Comune tutte le informazioni in merito alla struttura societaria, con riferimento alle partecipazioni indirette in altre società, ai bilanci, rendiconti e altri documenti contabili e ai curricula, compensi e altre informazioni patrimoniali relative agli amministratori e dirigenti della società.

Il soggetto preposto ai controlli sulle società partecipate è il dirigente competente del Comune. Gli atti di organizzazione relativi all'unità che effettua il controllo analogo sulle suddette società ne specificano le competenze e le responsabilità. Per quanto riguarda i sistemi di reportistica, vengono elaborati dei rapporti semestrali che vengono sottoposti alla Giunta. Successivamente sono predisposte delle delibere consiliari di ricognizione dei programmi che analizzano gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed individuano delle possibili azioni correttive<sup>111</sup>.

#### **5.4 Il Piano di revisione periodica e razionalizzazione al 31 dicembre 2018**

Il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica all'art. 20 sancisce che le società devono eseguire annualmente un'analisi delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette. Dalla revisione periodica deriva la necessità di un piano di razionalizzazione che deve essere eseguito quando ci sono società prive di dipendenti o con un numero di membri dell'organo amministrativo superiore ai dipendenti, quando ci sono società partecipate che svolgono analoghi compiti a quelle svolte da altre società nel medesimo territorio o quando le ci sono società che, nel triennio precedente all'anno in corso, hanno ottenuto un fatturato medio non superiore a un milione di euro<sup>112</sup>. La razionalizzazione è necessaria anche per le società che hanno ottenuto un risultato negativo in quattro dei cinque esercizi

---

<sup>111</sup> Regolamento sui controlli interni del Comune di Pordenone, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 7 dell'11 febbraio 2013.

<sup>112</sup> Da [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) in merito alla *revisione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20 TUSP)*.

precedenti all'anno di riferimento e quando c'è la necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Anche le società partecipate dal Comune di Pordenone devono subire interventi di razionalizzazione e questi vengono stabiliti nel Piano di revisione periodica e razionalizzazione approvato ogni anno entro il 31 dicembre. L'art. 24 del TUSP sanciva che ogni Amministrazione deve effettuare ogni anno una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute al 30 settembre. Questa detta le basi per la revisione ordinaria di fine anno.

GEA S.p.A. gestisce per il Comune di Pordenone la raccolta ed il trasporto di rifiuti solidi urbani, la pulizia delle strade, la manutenzione e lo sfalcio dell'erba nelle aree pubbliche, rimuove i rifiuti abbandonati sulle strade, si occupa dello sgombero della neve, della pulizia dei pozzetti e della raccolta delle deiezioni canine. La società gestisce dunque un servizio di rilevanza economica soggetto alla regolazione di ARERA. Nel piano di revisione e razionalizzazione al 31 dicembre 2018, viene enunciato che il Comune può mantenere la partecipazione senza interventi di razionalizzazione. Ci sono degli obiettivi strategici che il Comune di Pordenone, in qualità di esercitante il controllo analogo, deve compiere. Per prima cosa, il Comune deve avviare la raccolta del secco non riciclabile a cadenza quindicinale, anziché settimanale, nei quartieri della città. Deve essere fatta una valutazione sulla raccolta porta a porta dei rifiuti per incentivare una migliore differenziazione. In collaborazione con la Polizia Municipale, deve essere potenziato il servizio di sorveglianza contro l'abbandono dei rifiuti. La società dovrà a breve adeguarsi al nuovo metodo tariffario proposto da ARERA. Infine, per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nei borghi montani, la società dovrà prevedere una collaborazione proficua e duratura con l'AUSIR<sup>113</sup>.

GSM S.p.A. gestisce per il Comune di Pordenone la sosta a pagamento, la manutenzione della segnaletica comunale, i pannelli di informazione a messaggio variabile e il centro intermodale del trasporto pubblico locale. Anche per questa società, osservando l'andamento positivo dovuto grazie anche all'entrata di nuovi

---

<sup>113</sup> Da [www.comune.pordenone.it](http://www.comune.pordenone.it) in merito al *piano di revisione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni del Comune di Pordenone al 31 dicembre 2018*.

soci nella compagine sociale, non sono previsti interventi di razionalizzazione. Stando agli obiettivi posti dalla società, il Comune di Pordenone deve definire in sede di controllo analogo degli obiettivi. Deve ad esempio perseguire l'opera di contenimento dei costi di funzionamento della società, garantendo comunque i principi di efficienza e la realizzazione di economie di scala. Deve inoltre procurare nuovi affidamenti *in house* affinché l'80 per cento del fatturato della società derivi da affidamenti di enti soci. Un ulteriore obiettivo è la realizzazione di un nuovo parcheggio in via Dante. Devono infine essere implementati i sistemi di pagamento dei parcheggi tramite app o con bancomat e carta di credito<sup>114</sup>.

Hydrogea S.p.A. gestisce per il Comune di Pordenone tutti i servizi annessi al servizio idrico integrato per merito anche della convenzione con l'AUSIR (ex CATO) e Sistema Ambiente S.p.A. La società gestisce le tariffe dei propri servizi nei limiti imposti da ARERA. Il piano di revisione periodica al 31 dicembre 2018 non ha previsto interventi di razionalizzazione. In Comune di Pordenone, poiché effettua il controllo analogo sui servizi della società, ha definito degli obiettivi tra cui la verifica delle problematiche emerse con la realizzazione del progetto "Ravedis". Il Comune deve inoltre valutare percorsi di possibili accordi societari e definire un nuovo piano degli investimenti per il periodo 2020 – 2023. Un ultimo obiettivo è il trasferimento della sede di Hydrogea S.p.A in piazzale Duca D'Aosta a Pordenone<sup>115</sup>.

Sintetizzando, il Comune deve compiere ogni anno delle valutazioni sulla convenienza o meno del mantenimento delle partecipazioni societarie. Ogni ente socio deve farsi carico delle decisioni prese in materia, anche in sede di revisione periodica affinché possa verificare le ragioni che spingono a mantenere una partecipazione. Se fosse necessario, i Comuni soci possono attuare interventi di razionalizzazione sulle società partecipate.

---

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Ibidem.

## 5.5 AUSIR – Autorità Unica per i Servizi Idrici e Rifiuti

Le Autorità di Regolazione nascono per garantire la promozione della concorrenza e dell'efficacia dei servizi che sono considerati di pubblica utilità e devono assicurare che gli stessi vengano offerti e fruiti in modo omogeneo sul territorio nazionale. Per ogni servizio, l'Autorità di Regolazione competente deve definire un tariffario ben definito che tuteli gli interessi degli utenti e consumatori. Il sistema tariffario deve seguire gli obiettivi generali di carattere sociale e con la tutela dell'ambiente.

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia, l'Autorità di Regolazione dei servizi idrici e dei rifiuti è l'AUSIR, istituita con la legge regionale del 15 aprile 2016, n.5<sup>116</sup>. La Regione e gli Enti locali esercitano le funzioni a loro attribuite seguendo le disposizioni approvate da ARERA, anche se osservano comunque i principi dettati dalla direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo<sup>117</sup>. La direttiva stabilisce che ogni Stato Membro deve affrontare la tutela delle acque a livello di << bacino idrografico >>. L'unità che ha il compito di gestire il bacino è il << distretto idrografico >> che è un'area di terra o di mare costituita da più bacini idrografici limitrofi. Ogni distretto idrografico deve fare un esame dell'impatto che hanno le attività umane sia sulla superficie delle acque che nel sottosuolo e, parallelamente, deve fare un'analisi economica dell'utilizzo idrico. Nel rispetto della direttiva

---

<sup>116</sup> Questa legge detta le norme in materia di Servizio Idrico Integrato e di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Con tale legge si attuano le disposizioni contenute nella legge costituzionale del 31 gennaio 1963, n. 1 in materia di ordinamento degli enti locali, di acquedotti, di disciplina dei servizi pubblici utilizzando le acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni. Pensando alla riduzione della spesa pubblica, la legge regionale del 15 aprile 2016, n. 5 pone l'obiettivo di attuare il principio dell'unicità di gestione, disciplinato precedentemente nel d.lgs. 152/2006 all'art. 148 bis. Si pone inoltre l'obiettivo di creare una gestione integrata dei rifiuti urbani nell'Ambito Territoriale Ottimale, ai sensi del d.lgs. 152/2006 art. 200.

<sup>117</sup> La direttiva 2000/60/CE istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, sia dal punto di vista ambientale che amministrativo-gestionale. Un obiettivo che si posta è prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo, migliorare lo stato delle acque e assicurarne un utilizzo sostenibile. Per fare ciò, propone di ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee. Vuole inoltre gestire le risorse idriche su bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative e creare delle azioni che riconoscano degli standard minimi di qualità. Ritiene inoltre di riconoscere ai servizi il giusto prezzo che tenga conto del costo economico reale. Infine, vuole rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate su questa materia.

europea, l'acqua deve essere riconosciuta come un bene comune naturale, il cui accesso è un diritto umano universale. Gli acquedotti e le infrastrutture pubbliche utilizzate per l'erogazione del servizio idrico integrato regionale sono inalienabili.

La Regione, seguendo i principi europei, si pone come obiettivi il mantenimento e la riproduzione delle risorse idriche, la salvaguardia delle stesse secondo criteri di equità, sostenibilità e razionalità per garantirne l'uso ai cittadini e la riduzione degli sprechi. Inoltre, insieme agli Enti Locali, si dedica alla gestione dei rifiuti: a tal proposito, promuove strategie volte ad incrementare la raccolta differenziata, il recupero e il riciclaggio al fine di ridurre la quantità da smaltire.

Tutto il territorio regionale ed i Comuni limitrofi della Regione del Veneto costituiscono l'ATO - Ambito Territoriale Ottimale<sup>118</sup>, che è l'unità volta ad organizzare il servizio idrico per realizzare gli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità e sostenibilità ambientale. Partecipano a questo ente obbligatoriamente tutti i Comuni partecipanti all'Ambito Territoriale Ottimale per esercitare in forma associata tutte le funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e alla gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani<sup>119</sup>.

L'AUSIR, ente di governo d'ambito, esercita dunque le sue funzioni per l'intero Ambito Territoriale Ottimale. Ha una personalità giuridica di diritto pubblico ed ha un'autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, contabile e tecnica<sup>120</sup>. L'autorità in questione svolge dunque delle funzioni di programmazione, organizzazione e controllo della propria attività.<sup>121</sup> I costi del funzionamento dell'autorità sono in carico alle tariffe del servizio idrico integrato ed al carico del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. I regolamenti in materia di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani sono redatti dai Comuni in forma associata con l'AUSIR. Quest'autorità è composta da più organi:

---

<sup>118</sup> A livello nazionale, le ATO sono costituite per il quarantanove per cento da imprese totalmente pubbliche e per il trentuno per cento da imprese totalmente private. I restanti dodici e otto per cento riguardano le imprese private e le imprese a maggioranza privata.

<sup>119</sup> Art. 4 della l. r. FVG n. 5/2016 in ambito di *organizzazione delle funzioni relative al Servizio Idrico Integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*.

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Da [www.ausir.fvg.it](http://www.ausir.fvg.it) in merito all'*istituzione dell'autorità*.

un'assemblea regionale d'ambito, un Presidente, delle Assemblee locali, un Revisore dei conti e un Direttore generale. L'assemblea regionale d'ambito definisce l'organizzazione di ciascun servizio e le forme di affidamento dello stesso, rispettando sia la normativa nazionale che regionale. Inoltre, approva e aggiorna il Piano d'ambito che comprende la ricognizione delle infrastrutture, il programma degli interventi e il piano economico-finanziario. L'assemblea sopra citata si occupa anche dell'affidamento dei servizi e dell'approvazione della convenzione di servizio relativa sistema idrico ed alla gestione dei rifiuti urbani. L'AUSIR predispone inoltre degli schemi di riferimento della Carta dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato. In aggiunta a ciò, facendo riferimento alla normativa nazionale di settore, predispone e determina le tariffe base del servizio idrico integrato. Un'altra iniziativa importante è la promozione di iniziative che indirizzino gli utenti verso la raccolta differenziata e verso un uso responsabile dell'acqua.

Le assemblee locali dell'AUSIR sono organi permanenti e sono costituite dai Sindaci dei Comuni o da loro delegati. Le assemblee approvano un programma quadriennali degli interventi da realizzare, sia per quanto riguarda il sistema idrico, sia i rifiuti.

La Regione esegue le funzioni di verifica e controllo sull'operato dell'AUSIR e, qualora vi siano inadempienze, provvede agli interventi necessari. Nello specifico, per quanto riguarda il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, promuove delle linee di indirizzo per la gestione degli interventi infrastrutturali, in coerenza con il Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti urbani. A supporto di ciò, la Regione promuove delle azioni volte a garantire un sostegno finanziario.

Il d.lgs. n. 152/2006, aggiornato con le modifiche introdotte dalle l. n. 37/2019 e dalla l. n. 44/2019, agli art. 149 e 203 co. 3, definisce i << Piani d'ambito per la gestione dei servizi >>.

Secondo quanto espresso all'art. 149, il piano d'ambito è costituito da vari atti quali la ricognizione delle infrastrutture, il programma degli interventi, il modello gestionale ed organizzativo e il piano economico-finanziario. Il programma

degli interventi individua le opere da realizzare e gli interventi di adeguamento delle infrastrutture già esistenti per far fronte sia al soddisfacimento della domanda degli utenti, sia il raggiungimento dei livelli minimi di un servizio. L'AUSIR è, per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'autorità espropriante per la realizzazione di questi interventi e può a sua volta delegare i propri poteri di espropriazione al gestore del servizio idrico integrato<sup>122</sup>. L'art. 203 co. 3, l'autorità d'ambito definisce ed elabora, sulla base degli indirizzi fissati dalla Regione, un piano d'ambito comprensivo degli interventi necessari, accompagnato anche da un piano finanziario, gestionale ed organizzativo.

---

<sup>122</sup> Art. 13 legge regionale n. 5/2016 in merito *ai piani d'ambito per la gestione integrata dei servizi*. Da [www.lexview-int.regione.fvg.it](http://www.lexview-int.regione.fvg.it)

## VI.

### IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO DI HYDROGEA S.P.A.: CONTROLLO E REGOLAZIONE

#### 6.1 Premessa

Hydrogea S.p.A è una società istituita nel gennaio 2011 con la scissione da GEA S.p.A. della parte dedicata al servizio idrico integrato. GEA S.p.A, società nata nel 2003 per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, aveva acquisito nel 2005 la gestione di tutti i servizi inerenti al ciclo idrico.

Successivamente, con la delibera n.7/2009 l’Autorità d’Ambito ha affidato a Hydrogea S.p.A. la gestione delle risorse idriche, fase che si è completata nel 2011 quando l’Assemblea dei Soci di GEA S.p.A. ha approvato la cessione del ramo idrico alla nuova società, con capitale posseduto dai medesimi soci<sup>123</sup>. A Hydrogea S.p.A. è affidata la gestione di 20 dei 36 comuni della ex Provincia di Pordenone quali Andreis, Arba, Aviano, Barcis, Budoia, Caneva, Castelnovo del Friuli, Cimolais, Claut, Clauzetto, Erto e Casso, Montereale Valcellina, Pinzano al Tagliamento, Polcenigo, Pordenone, Roveredo in Piano, Sequals, Spilimbergo, Travesio e Vito d’Asio<sup>124</sup>. La sede societaria è sita in Pordenone, Piazzetta del Portello n. 5.

Con l’atto di scissione, viene affidata ad Hydrogea S.p.A. la gestione del servizio idrico integrato, che si compone del trasporto, trattamento e potabilizzazione dell’acqua, nonché della distribuzione della stessa per qualsiasi utilizzo; deve inoltre occuparsi della costruzione e manutenzione degli impianti della rete dell’acqua e fognaria. Si occupa della raccolta e smaltimento delle acque reflue e della depurazione delle acque di scarico. Progetta e realizza opere, dighe e impianti relativi al servizio idrico integrato, e operazioni di bonifica o manutenzione.

---

<sup>123</sup> Sull’argomento vedi l’Atto di scissione del 22 dicembre 2010.

La società GEA S.p.A. viene scissa parzialmente e proporzionalmente attraverso la costituzione della nuova società Hydrogea S.p.A.

<sup>124</sup> Da [www.hydrogea-pn.it](http://www.hydrogea-pn.it), *Carta del Servizio Idrico Integrato del 9 novembre 2016*

La società si occupa anche di servizi di fare analisi in laboratorio e si dedica anche alla consulenza ambientale.

A Hydrogea S.p.A è affidata anche la gestione delle risorse energetiche, che si costituisce dall'acquisto, produzione, vendita e distribuzione dell'energia elettrica e della manutenzione degli impianti utilizzati. Si dedica anche alla produzione e vendita delle energie rinnovabili come l'energia solare termica, eolica e quella che deriva dalla trasformazione dei rifiuti. Produce e vende anche il gas ed altri combustibili. Gestisce inoltre a rete di illuminazione pubblica e gli impianti di riscaldamento, climatizzazione, condizionamento e raffrescamento. La società si dedica anche al trasporto di cose e persone con mezzi sia propri che di terzi, nonché alla manutenzione degli stessi. Gestisce i servizi di tariffazione e riscossione e la liquidazione, accertamento e riscossione di tributi. Gestisce infine le attività di comunicazione, marketing, gestione clienti e call center<sup>125</sup>.

## **6.2 L'organizzazione della società**

L'organo della società che dispone di indirizzo politico è il Consiglio di Amministrazione (CDA), composto da un Presidente, da un Vicepresidente e da un consigliere. L'organo resta in carica per la durata di tre anni.

La società dispone di un Collegio Sindacale, organo di controllo a cui compete la vigilanza amministrativa. Questo è composto da un Presidente, da un membro effettivo e da un membro supplente. La funzione di revisione legale dei conti è affidata alla società Ernst & Young S.p.A., che viene nominata dalla società stessa.

Hydrogea S.p.A è una società a totale partecipazione pubblica e pertanto, i 20 Comuni Soci, si riuniscono in Assemblee periodiche per prendere le scelte più importanti sulla società. Secondo l'art. 113 co. 4 del Testo Unico degli Enti Locali, la totalità del capitale deve essere pubblico ed i soci devono esercitare sulla società un

---

<sup>125</sup> Sull'argomento vedi l'Atto di scissione del 22 dicembre 2010, art. 1 dedicato all'oggetto sociale.

controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi. La società deve inoltre realizzare la parte prevalente della propria attività con i Comuni controllanti.

L'Assemblea ordinaria dei soci delibera su varie materie, tra cui l'approvazione del bilancio e la pianificazione economico-finanziaria, la scelta dell'Organo Amministrativo ed eventuale revoca, il compenso spettante al CDA e al soggetto incaricato della revisione legale. L'assemblea ordinaria deve essere convocata almeno una volta l'anno e comunque entro centoventi giorni dalla chiusura dell'esercizio. Qualora i soci che rappresentano almeno il dieci per cento del capitale sociale richiedano la convocazione dell'Assemblea, l'Organo Amministrativo deve prendersi carico di convocare l'Assemblea stessa. Solitamente la convocazione avviene tramite posta elettronica certificata e ci devono essere almeno otto giorni di preavviso rispetto alla data fissata. Solitamente, alla prima convocazione, è regolarmente costituita se i soci rappresentano la maggioranza assoluta del capitale sociale. Si può ricorrere ad una seconda convocazione, la quale è valida qualunque sia la parte del capitale sociale che è rappresentato.

In particolari casi, come la modifica dello statuto, può essere convocata un'Assemblea straordinaria. Quest'ultima, può adottare modifiche solo se vi è il voto favorevole di almeno i due terzi dei soci del capitale sociale.

### *6.2.1 I Comuni Soci*

La società dispone di 20 soci distribuiti prevalentemente nella parte nord-occidentale del Friuli-Venezia Giulia e si spartisce il territorio dell'ex Provincia di Pordenone con la società Livenza Tagliamento Acque (LTA). Il Comune di Pordenone è socio di maggioranza, con una quota pari al 96,88 per cento, ma la società non è soggetta alle attività di direzione dettate dallo stesso Comune. Utilizza invece una modalità di *governance* basata sul controllo analogo e sulle azioni del Consiglio di Amministrazione.

Soci	n. azioni	% di possesso
Comune di Pordenone	2.157.500	96,876
Comune di Andreis	640	0,029
Comune di Arba	1.280	0,057
Comune di Aviano	3.205	0,144
Comune di Barcis	1.000	0,045
Comune di Budoia	1.250	0,056
Comune di Caneva	6.410	0,288
Comune di Castelnuovo del Friuli	2.500	0,112
Comune di Cimolais	1.025	0,046
Comune di Claut	2.500	0,112
Comune di Clauzetto	2.500	0,112
Comune di Erto e Casso	1.025	0,046
Comune di Montereale Valcellina	5.000	0,225
Comune di Pinzano al Tagliamento	640	0,029
Comune di Polcenigo	6.250	0,281
Comune di Roveredo in Piano	7.935	0,356
Comune di Sacile	12.500	0,561
Comune di Sequals	2.500	0,112
Comune di Spilimbergo	6.410	0,288
Comune di Travesio	2.500	0,112
Comune di Vito d'Asio	2.500	0,112



Tabella 3: La compagine sociale di Hydrogea S.p.A. e la distribuzione territoriale dei Comuni Soci.

Fonte: Bilancio Hydrogea S.p.A., 31 dicembre 2018.

### 6.3 La convenzione per il controllo analogo

Il Comune di Pordenone, in quanto socio di maggioranza ed ente controllante di Hydrogea S.p.A., l'8 dicembre 2011 ha stipulato una << Convenzione per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali >><sup>126</sup>. La Convenzione è stata firmata dai Comuni di Andreis, Arba, Aviano, Barcis, Budoia, Caneva, Castelnuovo del Friuli, Claut, Clauzetto, Montereale Valcellina Pinzano al Tagliamento, Polcenigo, Pordenone, Roveredo in Piano, Sequals, Spilimbergo e Travesio.

La convenzione tiene conto dell'affidamento *in house* del servizio idrico integrato a GEA S.p.A. nel novembre 2019 e dell'affidamento *in house* alla stessa società dell'ATO occidentale che comprende anche il Comune di Pordenone. Inoltre,

<sup>126</sup> In merito alla definizione di controllo analogo, vedi capitolo 2.3.

si prevede che Hydrogea S.p.A. sia e debba restare una società a capitale interamente pubblico.

I servizi pubblici che deve erogare la società riguardano il servizio idrico integrato e tutto quanto attiene alle risorse idriche, nonché la gestione integrata delle risorse energetiche<sup>127</sup>. Ogni Amministrazione Comunale convenzionata con la società decide per l'erogazione di un servizio; la gestione di tale servizio sarà regolamentata da appositi Contratti di Servizio stipulati dalle Amministrazioni con la società. I Contratti di Servizio vengono stipulati per ogni servizio pubblico, o per un gruppo di servizi pubblici integrati. Le prestazioni erogate devono mantenere un equilibrio economico – finanziario adeguato.

Ci sono due organi che hanno il compito di esercitare le funzioni di controllo su Hydrogea S.p.A, in modo analogo a quello che esercitano sui propri servizi. Questi sono il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni (CRC) e il Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV) a cui spettano i compiti di indirizzo, coordinamento e controllo delle attività che svolge la società.

Il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni è composto da tutti i sindaci dei comuni che hanno firmato la suddetta Convenzione. Durante le periodiche assemblee, a cui possono partecipare anche i Vice – Sindaci con apposita delega, si svolgono delle consultazioni sullo stato dei servizi e sulla gestione degli stessi e si fa una valutazione generale sull'esercizio in corso. Solitamente, durante il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni, prende la parola il rappresentante del Comune con maggiori quote societarie, che per Hydrogea S.p.A. è il Comune di Pordenone. Il medesimo organo deve approvare il bilancio di esercizio della società, il piano industriale ed eventuali altri documenti. Qualora fosse necessario, il CRC può apportare modifiche allo statuto della società.

Il secondo organo importante perché si pratici il controllo analogo è il Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV), composto da tre tecnici nominati durante il

---

<sup>127</sup> Sull'argomento vedi art. 1 della *Convenzione per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali*, stipulato l'8 novembre 2011.

Per l'elenco dei servizi che la società eroga vedi paragrafo 6.1.

CRC. Questo organo specialistico ha il compito di verificare, per merito delle sue competenze tecniche, l'evolversi degli obiettivi programmati dalla società e dal Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni. Il Gruppo Tecnico di Valutazione può richiedere alla società tutti i documenti che risultano necessari per l'analisi di una questione. Ad esempio, prima dell'approvazione del bilancio societario in CRC, il Gruppo Tecnico di Valutazione si riunisce, con il Presidente della società, per esaminare gli aspetti più tecnici del bilancio stesso. La riunione sarà poi verbalizzata e trasmessa sia ai presenti, sia ai componenti del Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni<sup>128</sup>. L'incarico dei membri del Gruppo Tecnico di Valutazione ha una durata di tre anni, al termine dei quali possono essere rinnovati o sostituiti.

Il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni soci di Hydrogea S.p.A. si riunisce, o presso la sede della società, o presso la sede municipale del Comune di Pordenone, prima di ogni assemblea straordinaria della società e prima delle assemblee di approvazione del bilancio societario o di nomina degli amministratori della stessa. Quest'organo dispone di un Presidente, nominato dalla maggioranza dell'assemblea, e resta in carica per cinque anni.

L'organo, per poter approvare una nuova proposta, deve ricevere voto favorevole per almeno il sessanta per cento del capitale pubblico locale della società.

Come citato precedentemente, la revisione contabile del bilancio di esercizio è affidata ad una società esterna, la Ernst & Young S.p.A. Il suo fine è quello di controllare la veridicità del bilancio di esercizio, controllando eventuali frodi, falsificazioni o forzature interne.

Qualora un Comune decida di recedere anticipatamente dalla convenzione firmata, può farlo previa regolazione dei rapporti di debito – credito con gli altri soci. È consentita l'adesione di nuovi Enti alla Convenzione; la richiesta dovrà essere

---

<sup>128</sup> I membri del Gruppo Tecnico di Valutazione sono dipendenti e dunque rappresentanti di tre dei Comuni Soci della società. I rappresentanti del Comune di Pordenone in CRC e GTV non sono gli stessi: mentre al Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni deve partecipare il Sindaco o un assessore da lui delegato, il rappresentante del Gruppo Tecnico di Valutazione è un ingegnere specializzato in materia idraulica.

indirizzata al Presidente del Consiglio di Amministrazione. Il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni dovrà riunirsi e deliberare sulla richiesta entro trenta giorni dalla ricezione.

#### **6.4 Il servizio idrico integrato**

I servizi pubblici di captazione dell'acqua fino ai singoli utenti, di adduzione della stessa e infine di distribuzione, nonché la depurazione delle acque di scarico costituiscono il servizio idrico integrato (SII). In Friuli Venezia – Giulia nel 2005 è avvenuta un'evoluzione della materia in termini di risparmio e salvaguardia della risorsa idrica e di rinnovo degli impianti.

Successivamente, con la legge regionale n. 5/2016, è stato istituito un Ambito Territoriale Ottimale per racchiudere sotto un unico bacino d'utenza tutto il territorio regionale. Il 30 ottobre 2017, all'ATO del Friuli Venezia – Giulia si sono aggregati alcuni comuni confinanti della vicina Regione del Veneto<sup>129</sup>.

Hydrogea S.p.A. è una società interamente partecipata da Comuni che ricadono nel territorio gestito dall'AUSIR - Autorità Unica per i Servizi Idrici e Rifiuti della Regione Friuli Venezia - Giulia. La Regione Autonoma ha dunque definito il proprio bacino o Ambito Territoriale Ottimale (ATO)<sup>130</sup> dentro il quale viene organizzata l'erogazione dei servizi pubblici locali. L'AUSIR ha un proprio ente di governo (EGATO) incaricato alle funzioni di organizzazione dei servizi, alla scelta delle tariffe sulla base delle proprie competenze, al controllo della gestione.

---

<sup>129</sup> I Comuni veneti che rientrano nell'ATO occidentale della regione Friuli Venezia - Giulia sono Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Meduna di Livenza, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza e Tegli Veneto.

Da [www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it).

<sup>130</sup> Se si osservano i dati nazionali, le partecipazioni pubbliche in imprese che erogano servizi idrici sono per lo più detenute dai Comuni. La forma giuridica prevalente dei soggetti economici analizzati è la società di capitali, di cui il cinquantuno per cento sono società per azioni e il ventisei per cento sono società a responsabilità limitata. Le amministrazioni comunali detengono il novantotto per cento delle partecipazioni pubbliche.

Da *Report nazionale sugli assetti organizzativi e gestionali del Servizio Idrico Integrato*.

#### *6.4.1 La convenzione di gestione del servizio idrico integrato tra AUSIR, Hydrogea S.p.A. e Sistema Ambiente S.r.l.*

Il 23 dicembre 2016 è stata stipulata una convenzione tra la l'AUSIR (ex C.A.T.O Occidentale), Hydrogea S.p.A. e Sistema Ambiente S.r.l.<sup>131</sup> per la gestione del servizio idrico integrato. Hydrogea S.p.A., in qualità di gestore, ha varie mansioni in materia idrica; deve, ad esempio, occuparsi dell'adduzione che consiste nella realizzazione, gestione e poi manutenzione delle reti di trasporto dell'acqua. Queste operazioni comprendono la ricerca di eventuali perdite nelle tubature. Il gestore si dedica anche alla captazione che consiste nelle operazioni di realizzazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture per ricavare l'acqua da sorgenti, dalla superficie terrena o dal sottosuolo<sup>132</sup>. Hydrogea S.p.A., in qualità di gestore deve occuparsi anche della depurazione delle acque reflue che vengono indirizzate nelle fognature. Si occupa infine della distribuzione, attraverso le infrastrutture, dell'acqua affinché possa essere consumata dagli utenti finali. Quest'ultimi possono essere uffici pubblici, case singole o condomini, fabbricati industriali o impianti agricoli, fontane comunali o bocche antincendio. La società adotta inoltre misure per la potabilizzazione dell'acqua, al fine di renderla idonea al consumo umano. L'acqua può essere venduta all'ingrosso, sia potabile che non potabile.

La stipula della convenzione prevede che le parti in oggetto promuovano il miglioramento delle infrastrutture e ricerchino un continuo soddisfacimento degli utenti. L'AUSIR in tal senso si impegna di adottare delle misure che permettano di identificare le priorità di intervento anche analizzando le criticità riscontrate.

Il perimetro di gestione del servizio idrico integrato da parte di Hydrogea S.p.A. è delimitato da tutti i comuni soci della società<sup>133</sup>. Il gestore Sistema Ambiente S.r.l. esercita invece il servizio idrico integrato nei comuni di Brugnera,

---

<sup>131</sup> La società Sistema Ambiente S.r.l., con sede a Brugnera (PN), si occupa della fornitura di acqua potabile nei Comuni soci e nelle zone che sono coperte dalla stessa rete di distribuzione idrica.

<sup>132</sup> Cfr. Convenzione di gestione – Servizio Idrico Integrato, art. 1. In merito alle definizioni generali inerenti al sistema idrico.

<sup>133</sup> Vedi paragrafo 6.2.1.

Cordenons, Cavasso Nuovo, Fanna, Fontanafredda, Frisanco, Maniago, Meduno, Porcia, Prata di Pordenone, Sacile, San Quirino, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto, Vajont e Vivaro. L'AUSIR, in qualità di Ente gestore d'ambito, dà in concessione gratuita le infrastrutture utili per la gestione del servizio idrico; i gestori devono però eseguire la manutenzione per l'intera durata della concessione. Quest'ultima, che ha durata trentennale, scadrà nel 2039.

La convenzione di gestione prevede un Piano d'Ambito che, come disciplinato all'art. 149 del d.lgs. 152/2006 deve essere composto da una ricognizione delle infrastrutture, dal programma degli interventi, da un modello gestionale e organizzativo e dal piano economico – finanziario<sup>134</sup>. La ricognizione delle infrastrutture permette di individuare lo stato di funzionamento delle stesse. Il programma degli interventi determina le attività che dovranno essere realizzate, o le azioni da eseguire sulle infrastrutture già esistenti. Il programma degli interventi dovrà tener conto delle disposizioni di ARERA. Il modello organizzativo e gestionale identifica la struttura che utilizza il gestore per erogare il servizio. infine, il piano economico – finanziario individua i costi di gestione e di investimento. Ogni anno sarà integrato con i proventi che derivano dalle tariffe.

Hydrogea S.p.A., in quanto gestore del servizio idrico integrato, ha degli obblighi a cui deve adempiere. Ad esempio, è obbligata a garantire livelli di efficienza ed efficacia dei propri servizi. Deve inoltre rispettare i criteri per applicazione e l'aggiornamento annuale delle tariffe proposti da ARERA. Deve adottare la carta dei servizi<sup>135</sup> secondo la normativa nazionale e regionale. Deve inoltre predisporre un programma degli interventi che verranno presentati nella relazione sulla gestione contestuale al bilancio. La società deve inoltre trasmettere tutti i materiali relativi ai propri compiti di programmazione, organizzazione e gestione delle attività inerenti al ciclo idrico. Qualora ci fossero degli eventi che comportino un'irregolarità nelle prestazioni, deve dare tempestivo avviso all'ente di

---

<sup>134</sup> Da [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), art.149 del d.lgs. 152/2006 in merito al *Piano d'ambito del Servizio Idrico Integrato*.

<sup>135</sup> Vedi paragrafo 6.4.2.

gestione d'ambito. Infine, ogni anno deve depositare il bilancio di esercizio con la relazione della società di revisione.

#### 6.4.2 La novità in ambito tariffario

Con l'avvento del 2018, l'AUSIR, ente di governo d'ambito di Hydrogea S.p.A., ha deliberato, sulla scia delle direttive di ARERA, per l'aggiornamento del metodo tariffario da applicare sui servizi erogati.

La delibera 664/2015/R/idr considera il periodo quadriennale 2016 – 2019 ideale per l'instaurazione di un nuovo modello tariffario. Con la delibera n. 36/2018, poi aggiornata con la n. 175/2019 dell'AUSIR, si propone un aggiornamento biennale 2018 – 2019 del metodo tariffario per il sistema idrico integrato<sup>136</sup>. La legge n. 5/2016 indirizzava l'Assemblea regionale d'Ambito a impostare la tariffa, prendendo come punto di riferimento le procedure per l'approvazione del metodo tariffario. La tariffa è un corrispettivo che l'utente deve pagare in relazione alla qualità del servizio che gli viene reso, ai costi di gestione del sistema ed una parte è riservata alla copertura dei costi dell'Autorità d'Ambito.

I Comuni serviti da Hydrogea S.p.A. sono 20, con una popolazione di 98.868 abitanti residenti ed una superficie di 1.083 kmq.

<b>UTENZE DOMESTICHE E MISTE - USI RESIDENZIALI</b>			
<b>Servizio acquedotto</b>			<b>Tariffa 2019</b>
fisso annuo	per unità domestica servita	€	47,9561
fisso annuo	per unità non domestica	€	90,2098
fascia agevolata	da 0 a 72 m <sup>3</sup> anno	€ / m <sup>3</sup>	0,2641
fascia base	da 73 a 180 m <sup>3</sup> anno	€ / m <sup>3</sup>	0,5282
prima eccedenza	da 181 a 240 m <sup>3</sup> anno	€ / m <sup>3</sup>	0,7923
seconda eccedenza	oltre 240 m <sup>3</sup> anno	€ / m <sup>3</sup>	1,1884
<b>Servizio fognatura</b>		€ / m <sup>3</sup>	0,2201
<b>Servizio depurazione</b>		€ / m <sup>3</sup>	0,5869

<sup>136</sup> Sull'argomento vedi delibera di ARERA n. 918/2017/R/Idr

Tabella 4: *Tariffe del servizio idrico integrato di Hydrogea S.p.A. per l'anno 2019*

Fonte: [www.hydrogea-pn.it](http://www.hydrogea-pn.it)

Il Testo integrato corrispettivi servizi idrici (TICSI) differenzia le tipologie di utenze. ci sono le utenze domestiche, ad uso industriale, ad uso commerciale, ad uso agricolo, ad uso pubblico. Sia per le utenze considerate ad uso domestico che non, si applica una quota fissa non correlata al consumo, ed una quota variabile misurata in m<sup>3</sup>.

#### *6.4.3 La carta del servizio idrico integrato*

La carta del servizio idrico integrato è un documento che delinea i criteri utilizzati da Hydrogea S.p.A. per l'erogazione di tutti i servizi. La medesima fa riferimento all'uso dell'acqua potabile in ambito civile domestico, all'ambito pubblico come nelle scuole, ospedali, impianti sportivi, al settore dell'artigianato e del terzo settore, all'uso zootecnico e a quello antincendio. La carta fa riferimento anche scarichi che confluiscono nella fognatura pubblica.

Il documento in questione garantisce l'erogazione del servizio in egual modo a tutti gli utenti dei 20 comuni interessati, garantendo la parità di trattamento prevista. La società è responsabile nel dare continuità al servizio. Qualora ci fossero dei guasti, la società provvede a limitare il periodo di tempo necessario agli interventi di ripristino. Le criticità del sistema sono portate sul tavolo della discussione anche durante le riunioni del Gruppo Tecnico di Valutazione della società. Il sito internet della società dispone di una sezione dedicata ai guasti e alle segnalazioni dove l'utente può reclamare il malfunzionamento di un servizio o i problemi derivanti dagli impianti. Un'ulteriore alternativa è ricorrere agli sportelli o punti informativi per chiedere informazioni o fare i reclami.

La società si è posta dei livelli minimi da garantire per il servizio di acquedotto. Per le utenze domestiche, sono erogati un minimo di 150 litri d'acqua

per abitante al giorno, con una portata minima non inferiore a 0,10 litri al secondo. I livelli minimi di erogazione del servizio idrico per altri usi sono definiti nei singoli contratti di servizio.

Hydrogea S.p.A. ha fissato dei livelli minimi anche per il servizio fognario e depurativo; si è prefissata inoltre che le fognature di nuova realizzazione dovranno mantenere una portata media di almeno 0,5 metri al secondo per evitare l'ostruzione delle tubature.

Quanto all'allacciamento alla fognatura, la società usufruisce degli impianti pubblici. Alla medesima spetta però il compito di implementare il sistema, conducendo i lavori di allacciamento alla fognatura dalla strada fino alle abitazioni o ai vari stabili.

La qualità del servizio erogato viene valutata su vari aspetti, ad esempio sulle tempistiche di avvio del rapporto contrattuale con l'Utente. Il tempo massimo per determinare un allaccio idrico o fognario è di dieci giorni, che si estende a venti giorni se c'è la necessità di fare un sopralluogo. I tempi per gli allacciamenti idrici variano invece da quindici a trenta giorni, a seconda della complessità del lavoro. Le tempistiche per gli allacciamenti alla rete fognaria o per la modifica di impianti già esistenti ed eseguiti da Hydrogea S.p.A. sono di trenta giorni.

Un ulteriore aspetto per valutare la qualità è l'accessibilità che ha il servizio. La società dispone di uno sportello aperto al pubblico nel quale si possono chiedere informazioni, fare reclami, stipulare nuovi contratti di fornitura, fare richieste di verifica dei contatori o preventivi per fare allacciamenti o modifiche. Le pratiche di richiesta di preventivi, reclami, cessazioni delle forniture possono essere fatte tramite Call Center, e-mail o fax.

La qualità del servizio è valutata anche dalla gestione del rapporto contrattuale. Con la stipula di un nuovo contratto, viene versato un deposito cauzionale che sarà rimborsato alla conclusione del contratto. Qualora il pagamento della fattura non sia effettuato entro la scadenza, e superati i quindici giorni, l'utente dovrà pagare una penale del quattro per cento.

## 6.5 Lo schema regolatorio di Hydrogea S.p.A.

Hydrogea S.p.A., in quanto società che si occupa dell'erogazione di servizi connessi ed accessori al ciclo idrico, è regolata dai principi dettati da ARERA. Lo schema regolatorio dettato con la delibera di ARERA n. 664/2015/R/idr si basa su tre elementi. La prima fase di regolazione è dedicata al programma degli interventi (PdI), la seconda fase riguarda il Piano Economico Finanziario (PEF) e la terza la convenzione di gestione<sup>137</sup>. Importante è infine la regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato.

Il territorio gestito da Hydrogea S.p.A. può essere suddiviso in quattro aree. L'area Metro è composta dai comuni di Pordenone e Roveredo in Piano ed è caratterizzata da elevata densità di popolazione. L'area Pedemontana, costituita dai comuni di Aviano, Budoia, Caneva, Montereale Valcellina e Polcenigo è collinare, meno sviluppata e pertanto c'è una minore densità di popolazione. L'area Nord – Est, a cui fanno parte i comuni di Arba, Castelnovo del Friuli, Clauzetto, Pinzano al Tagliamento, Sequals, Spilimbergo, Travesio e Vito d'Asio è, come la zona Pedemontana, collinare e poco abitata. Infine, l'area Valcellina, che comprende i comuni di Andreis, Barcis, Cimolais, Claut, Erto e Casso, è prevalentemente montuosa e risente di una scarsa densità abitativa<sup>138</sup>.

Il sistema delle infrastrutture in tutto il territorio gestito da Hydrogea S.p.A. comprende 66 sorgenti, 26 pozzi, 14 potabilizzatori e poi 1319 chilometri di rete idrica tra adduzione e distribuzione e 474 chilometri di rete fognaria. Ci sono inoltre 34 depuratori dell'acqua e 132 scaricatori di piena.

Le differenze in termini di caratteristiche del territorio e di numero di abitanti creano necessità di interventi infrastrutturali differenti.

---

<sup>137</sup> Sulla convenzione di gestione vedi paragrafo 6.4.1.

<sup>138</sup> Le quattro aree geografiche interessate dai servizi di Hydrogea S.p.A. sono differenti anche in termini di superficie e di numero di abitanti. L'area Metro ha una superficie di 54 kmq ed è composta da 57.066 abitanti. L'area Pedemontana ha una superficie di 310 kmq e 25.506 abitanti. L'area Valcellina ha una superficie di 450 kmq ed ha 2.184 abitanti. L'area Nord – Est ha una superficie di 270 kmq e un numero di abitanti di 20.942.

Dalla *Relazione sulla qualità tecnica e programma degli interventi*, 1 luglio 2018

Il programma degli interventi 2016 – 2019 si basa sull'analisi delle criticità riscontrate sul territorio. Nei comuni di Arba, Aviano e Caneva sono state constatate criticità negli impianti di adduzione. Il piano propone dunque degli interventi per la sostituzione di parti della rete idrica per diminuire o azzerare le perdite. Sono stati riscontrati dei mal funzionamenti delle opere di presa e pertanto sono stati installati nelle opere di captazione e prelievo dei misuratori di portata. Nei comuni di Caneva, Erto e Casso e Spilimbergo sono state verificate inadeguatezze degli impianti di distribuzione. È stata pertanto fatta manutenzione ad alcune parti di impianti e ai serbatoi. Inoltre, dove vi fosse un malfunzionamento dei misuratori di utenza, sono stati sostituiti con contatori nuovi<sup>139</sup>.

Sono risultati necessari degli interventi alle infrastrutture dovuti alle interruzioni di servizio. nei comuni di Barcis, Budoia, Erto e Casso e Spilimbergo sono stati fatti interventi rivolti al potenziamento delle captazioni. Sono stati rifatti gli impianti di approvvigionamento non adeguati dei comuni di Budoia e Claut. Inoltre, vista la non idonea capacità idraulica delle infrastrutture, sono stati potenziati gli acquedotti dei Comuni di Andreis e Polcenigo.

Gli interventi volti al miglioramento della qualità dell'acqua erogata sono riscontrati ad Aviano e Montereale Valcellina, dove sono stati resi necessari interventi di sostituzione, manutenzione e filtraggio dell'acqua. Nel Comune di Roveredo in Piano sono stati potenziati gli impianti di potabilizzazione. Nel Comune di Pordenone, per la non adeguata qualità delle fonti di approvvigionamento, sono stati adottati degli interventi per il miglioramento dell'acqua. Infine, per l'assenza parziale o totale delle reti di distribuzione nei comuni di Pordenone, Roveredo in Piano e Spilimbergo, risulta necessario il potenziamento di queste infrastrutture.

Le azioni di adeguamento del sistema fognario riguardano vari comuni. A Caneva, Erto e Casso sono effettuati interventi di rifacimento della rete fognaria,

---

<sup>139</sup> Tutti gli interventi relativi alle perdite idriche sono classificati con la sigla M1. Gli interventi che interrompono il servizio idrico vengono classificati con la sigla M2. Gli interventi che mirano al miglioramento della qualità dell'acqua sono classificati con M3, mentre quelli sul sistema fognario sono identificati con M4. Con M5 collochiamo gli interventi volti allo smaltimento dei fanghi in discarica e con M6 quelli per la depurazione dell'acqua.

mentre nei comuni di Pordenone, Montebelluna, Valcellina, Roveredo in Piano e Spilimbergo sarà estesa la rete con nuovi tratti di fognatura e sarà separata da rete delle acque nere da quelle di drenaggio urbano.

Anche il settore di smaltimento dei fanghi in discarica ha delle criticità dovute alla non adeguatezza delle reti di raccolta dei reflui. Nei comuni di Arba, Budoia e Spilimbergo, con il programma degli interventi 2016 – 2019, è entrata tra gli obiettivi prossimi da realizzare una nuova rete fognaria. Inoltre, è stato previsto uno studio per la costruzione di un impianto di essiccamento dei fanghi.

Sono stati infine proposti degli interventi per migliorare la qualità dell'acqua, ad esempio ampliando o potenziando i depuratori già presenti sul territorio o aggiungendoli nelle aree non servite.

Servizio		2016	2017	2018	2019	Totale
Acquedotto	<b>ACQ</b>	0,451	1,667	8,648	4,300	15,065
Fognatura	<b>FOG</b>	0,252	1,308	4,435	8,150	14,145
Depurazione	<b>DEP</b>	1,416	1,659	1,208	1,640	5,922
S.I.I.	<b>S.I.I.</b>	0,113	0,258	0,280	0,365	1,016
<b>Totale</b>		<b>2,232</b>	<b>4,891</b>	<b>14,570</b>	<b>14,455</b>	<b>36,148</b>

Tabella 5: *Cronoprogramma degli interventi 2016 -2019 (in milioni di euro)*

Fonte: Relazione sulla qualità tecnica e il programma di interventi che fa da accompagnamento dalla delibera di ARERA n. 1/2018

Gli investimenti per il Servizio Idrico Integrato, per il quadriennio 2016 – 2019 sono pari a 36,148 milioni di euro, di cui 27,047 milioni di euro derivano dalle tariffe ed i restanti 9,101 milioni di euro sono ricavati da contributi pubblici.

Anche per gli anni 2019 – 2020 sono stati pianificati e in parte attuati interventi volti al miglioramento del sistema fognario e di depurazione delle acque.

Il programma degli interventi di regolazione che Hydrogea S.p.A. può attivare deve seguire le indicazioni metodologiche contenute nella delibera n.

664/2015 di ARERA. La società deve inizialmente identificare le criticità del servizio, dovute ad esempio alla mancanza di infrastrutture di captazione o adduzione, alla difficoltà di erogazione dell'acqua potabile, alle problematiche del sistema fognario o a quelle del servizio di depurazione. Successivamente, devono essere previsti gli importi di investimento per il periodo di regolazione 2016 – 2019 (MTI – 2)<sup>140</sup>. Deve essere dunque fatto un elenco degli obiettivi posti proposti per risollevare le situazioni di criticità infrastrutturale dettagliando, per ogni area, le linee possibili di intervento. Attraverso gli indicatori della *performance* vengono dati dei valori obiettivo ad ogni criticità territoriale. Sono poi rese note le linee di intervento che Hydrogea S.p.A. intende compiere nel proprio bacino d'intervento. Nel caso in cui ci fosse uno scostamento di intervento rispetto alle previsioni, deve essere data chiara motivazione<sup>141</sup>.

Lo schema regolatorio di Hydrogea S.p.A. ha una seconda parte importante, identificata con il piano economico – finanziario (PEF). Quest'ultimo è costituito dal piano tariffario, conto economico e dal rendiconto finanziario, nonché da eventuali contributi a fondo perduto. Sono infine indicate le quote residue del valore delle immobilizzazioni.

Hydrogea S.p.A., nell'esercizio 2018 ha ottenuto un valore della produzione di euro 13.510.000 contro gli euro 14.073.000 dell'anno precedente. Analizzando la componente FoNI (fondo nuovi investimenti), nel bilancio si ritrova l'intero ammontare per la società. Il vincolo di destinazione del fondo viene rappresentato attraverso la destinazione di una quota dell'utile di esercizio ad una riserva non distribuibile<sup>142</sup>. Il FoNI è pari a euro 2.420.000. ARERA, con la delibera n. 175/2019/R/idr ha proposto un aggiornamento del metodo tariffario del SII, utilizzando 1,180 come valore del moltiplicatore per il 2019. Il totale delle

---

<sup>140</sup> Con MTI – 2 si intende il metodo tariffario idrico per gli anni 2016 – 2019. L'MTI è il metodo tariffario relativo al periodo regolatorio 2012 – 2015.

<sup>141</sup> Vedi art. 4 della delibera di ARERA n. 664/2015/R/idr, allegato A, in merito al *metodo tariffario idrico 2016 -2019*.

<sup>142</sup> Vedi bilancio Hydrogea S.p.A. 2018 in merito alla situazione economico – finanziaria della società.

immobilizzazioni nette è di euro 15.533.914 contro gli euro 10.123.652 del 2017; l'aumento è dovuto ai numerosi investimenti già citati che la società ha svolto.

Un ultimo aspetto è relativo ai criteri adottati da ARERA per la regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI). Quest'ultima deve avere dei requisiti, ovvero delle condizioni minime imprescindibili, degli *standard* specifici ad esempio dell'acquedotto e degli *standard* generali. Questi devono assicurare il contenimento delle perdite degli impianti idrici, la conservazione del servizio, un'appropriatezza qualità dell'acqua e un minimo impatto ambientale<sup>143</sup>.

Tra i requisiti della RQTI si intende la percentuale dei volumi dell'acqua, che per Hydrogea S.p.A. è pari a 86,6% dei volumi di processo e 96,1% dei volumi di utenza<sup>144</sup>. Il  $WP_{tot}$  è la somma dei volumi di processo totali ed è dunque la somma dei volumi di ingresso nel sistema dell'acquedotto<sup>145</sup>.

Quanto agli *standard* specifici, la normativa vigente dà degli indicatori orari sulla tempistica massima di esecuzione di una pratica. In particolare, la durata di una sospensione programmata del servizio non può superare le 24 ore, il tempo massimo per l'attivazione di un servizio sostitutivo di emergenza è di 48 ore e sempre di 48 ore deve essere il tempo minimo che la società deve dare come preavviso prima di procedere con interventi programmati. Hydrogea S.p.A. pertanto, dal 2018, si è dotata di un apposito registro dove segna le varie interruzioni in programma.

Gli *standard* generali della RQTI comprendono la perdita di rete negli acquedotti. Se, gran parte degli *stakeholders* italiani, ha considerato la possibilità di utilizzare altri indicatori da quelli proposti alla normativa per fare un'analisi sulle perdite di rete, Hydrogea S.p.A., calcolando l'indicatore M1<sup>146</sup>, non ritiene sino da

---

<sup>143</sup> Da [www.arera.it](http://www.arera.it), documento n.562/2017/R/IDR sulla Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI).

<sup>144</sup> Cfr. *Relazione sulla qualità tecnica e programma degli interventi*, ARERA, 1 luglio 2018.

<sup>145</sup> *Ibidem*

<sup>146</sup> L'indicatore M1 considera tutti i volumi d'ingresso dell'acqua prelevata dall'ambiente e immessa nel sistema idrico. La stessa viene poi importata verso sistemi di uscita ed erogata all'utenza.

adottare interventi migliorativi rispetto alla RQTI<sup>147</sup>. Gli interventi gestionali sono stimati per il 2019 ad euro 272.000.

Con la consultazione 562/2017/R/idr, ARERA ha introdotto degli indicatori per la valutazione della qualità dell'acqua sotto gli aspetti della potabilità. L'indicatore è l'M3 e rappresenta l'incidenza dei campioni d'acqua che sono prelevati dal gestore rispetto al totale dei campioni prelevanti in un anno. Con M3a si indica l'incidenza ordinaria di non potabilità, con M3b i campioni non conformi, mentre con M3c il tasso dei parametri non conformi. Per le gestioni con un parametro M3a maggiore dello 0,005%, è richiesto di rientrare nella classe precedente entro due anni, mentre se la soglia è già azzerata, viene chiesto di annullare le ordinanze di non potabilità. Qualora l'indicatore M3 risulta in classe C, è necessario il rientro nella classe precedente entro due anni. Gli interventi gestionali mirano all'implementazione del *Water Safety Plan*, il quale prevede l'allestimento di una struttura aziendale che miri alla realizzazione degli interventi necessari, che comprendono anche la ricerca di fonti idriche alternative. Per il 2019 il fabbisogno è stimato ad euro 137.000.

		M3a	M3b	M3c	M3
<b>Valore indicatore</b>	Anno 2016	0,00%	1,91%	0,31%	
	Anno 2017	0,00%	3,77%	0,49%	
<b>Classe</b>	Anno 2018				C
	Anno 2019*				C
<b>Obiettivi minimi</b>	Anno 2018				Classe prec. in 2 anni
	Anno 2019*				Classe prec. in 2 anni

Tabella 6: M3 – indicatori sulla qualità dell'acqua distribuita alle utenze

Fonte: Relazione sulla qualità tecnica e il programma di interventi che fa da accompagnamento dalla delibera di ARERA n. 1/2018

<sup>147</sup> Il gestore non ha ancora reso pubblici gli indicatori riferiti a M2 rappresentante le interruzioni del servizio.

L'indicatore M4 rappresenta l'adeguatezza degli scaricatori di piena e delle portate nere diluite. Hydrogea S.p.A. ha registrato nel quadriennio di riferimento 9 episodi di allagamento da fognatura mista e 2 di sversamento da fognatura nera. Questo ha comportato un peggioramento del macro – indicatore M4, portandolo alla Classe E. Secondo la normativa per il risanamento delle acque, il gestore ha considerato non conformi gli scolmatori che necessitano di un sistema di grigliatura. Gli interventi gestionali ordinari sono identificabili nella manutenzione ordinaria della rete fognaria e all'adeguamento degli scaricatori di piena, con un costo per il 2019 di euro 226.000.

L'indicatore M5 è finalizzato alla diminuzione della quantità di fanghi che devono essere smaltiti in discarica. Questo si rafforza con l'indicatore M6 che vuole migliorare la qualità delle acque reflue depurate, migliorando anche la qualità generale del sistema idrico. Quanto allo smaltimento dei fanghi, il gestore ha ottenuto la classe A, la migliore, e pertanto deve procedere con il mantenimento della qualità del servizio. Non ci sono interventi infrastrutturali per il momento segnalati che possono migliorare il quadro di riferimento.

Infine, quanto alla qualità dell'acqua depurata, si segnala la possibilità di svolgere un'analisi costi – benefici per analizzare e risolvere eventuali criticità. Sono costantemente in atto delle attività volte al miglioramento della qualità dell'acqua depurata e al prevenire situazioni di inquinamento della stessa. Gli interventi gestionali sono identificabili con la manutenzione degli impianti di depurazione; il fabbisogno per il 2019 è stimato ad euro 150.000.

Concludendo, Hydrogea S.p.A. è una società a totale capitale pubblico e i suoi soci devono esercitare su di essa un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi. Il Comune di Pordenone risente dell'attività della società; quest'ultima infatti eroga e regola i propri servizi di fornitura di acqua potabile, di depurazione e collettamento fognario proprio per il Comune stesso.



## Conclusioni

Ripercorrendo il mio elaborato, molti sono gli aspetti che giustificano l'importanza delle società a partecipazione pubblica del Comune di Pordenone.

Gli enti locali, e in questo caso il Comune appena citato, hanno competenze nella gestione dei servizi pubblici di rilevanza per la collettività e pertanto devono stipulare delle convenzioni con società per l'erogazione di tali servizi. Tali soggetti si affidano dunque a società *in house*, ad esempio Hydrogea S.p.A., che sono caratterizzate dall'aver un capitale interamente pubblico e dallo svolgere l'ottanta per cento della propria attività a favore degli enti pubblici soci.

Il Comune di Pordenone, in quanto ente pubblico affidatario, deve eseguire un controllo sui servizi erogati dalla società in modo analogo a quello che esercita sui propri servizi. Nasce dunque un rapporto costante tra il Comune e le sue società controllate, grazie al lavoro dell'ufficio preposto alle società partecipate e per merito anche degli organi incaricati al controllo quali il Gruppo Tecnico di Valutazione e il Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni. L'ente pubblico si occupa dell'esecuzione e della gestione di tutte le attività finalizzate all'esercizio del controllo sugli organismi partecipati, dalla rilevazione dei dati richiesti dalla Corte dei conti e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per la razionalizzazione delle partecipazioni e al monitoraggio sulle azioni delle società in questione.

L'importanza delle società a partecipazione pubblica del Comune può essere sintetizzata con un numero. Il valore complessivo dell'affidamento per il 2020 ad Hydrogea S.p.A., ovvero i ricavi attribuibili agli utenti del Comune di Pordenone, sono di circa 6.200.000 euro. Il valore complessivo annuale degli affidamenti del Comune come ente controllante dalle società GEA S.p.A., GSM S.p.A. e Hydrogea S.p.A. è di circa 14.800.000 euro. Il totale dell'entrata corrente di tali società è previsto di 2.825.673 euro per il 2020, cifra notevole se confrontata con il totale delle entrate correnti dell'intero Comune.

Concludendo, le società a partecipazione pubblica sono necessarie all'interno del Comune di Pordenone perché producono ed erogano servizi di interesse generale per i cittadini e realizzano tutte le opere e le infrastrutture necessarie alla distribuzione di tali servizi. In aggiunta a questo, tali società rappresentano un'entrata importante nel bilancio comunale.

## Ringraziamenti

Giunta al termine di questo percorso, è doveroso ringraziare chi ha contribuito a farne parte. Raggiungere il traguardo di due lauree e un master a ventiquattro anni è, per me, fonte di successo. Questo lo devo innanzitutto ai miei genitori che mi hanno supportata e sostenuta dalla scelta del mio percorso di studi fino al termine. I sacrifici affrontati in questi anni sono stati molti, ma il farmi studiare è stato per loro la priorità e a questo devo tutto il mio impegno.

La persona con cui ho condiviso tutto questo percorso è Laura. Avere una sorella gemella che ha svolto contemporaneamente le mie stesse tappe ha fatto sì che potessi condividere ogni singolo momento e avessi un incoraggiamento continuo nell'affrontare gli esami e i vari progetti. Ringrazio anche Yari, il mio punto di riferimento da molti anni e l'uomo che mi stimola a dare il meglio di me in ogni occasione. Infine, anche la sua famiglia è stata per me fonte continua di sostegno morale.

Desidero ringraziare il dott. Primo Perosa, Segretario Generale del Comune di Pordenone, per avermi dato la possibilità di fare il tirocinio presso l'ufficio società partecipate e per tutti i suoi insegnamenti. Sono grata anche ad Angela, collega che mi ha affiancata durante tutto il percorso di tirocinio e oggi anche sul lavoro.

Infine, questo elaborato non sarebbe stato possibile senza il mio relatore, Prof. Luigi Benvenuti, docente che mi ha permesso con la sua preparazione e professionalità di scrivere questa tesi.



## **Legenda – Acronimi**

AEEG: Autorità per l'energia elettrica e il gas

AEEGSI: Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico

AGCM: Autorità garante della concorrenza e del mercato

AGCOM: Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni

AIR: Analisi di impatto della regolazione

ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione

ARERA: Autorità di Regolazione per Energia Rete e Ambiente

ART: Autorità di Regolazione dei trasporti

ATO: Ambito Territoriale Ottimale

AUSIR: Autorità unica per i Servizi Idrici e i Rifiuti

CDA: Consiglio di amministrazione

CGSSE: Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici

CONSOB: Commissione nazionale per la società e la borsa

COVIP: Commissione di vigilanza sui fondi pensione

CRC: Consiglio dei Rappresentanti dei comuni

CSEA: Cassa per i servizi energetici e ambientali

DAGL: Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

DEF: Documento di economia e finanza

DUP: Documento Unico di Programmazione

EGATO: Ente di governo dell'Ambito Territoriale Ottimale

GNPL: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private delle libertà personali

GSE: Gestore dei servizi energetici

GTV: Gruppo Tecnico di Valutazione

IVASS: Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni

LTA: Livenza Tagliamento Acque

MEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze

PDI: Piano degli interventi

PEF: Piano economico – finanziario

RQTI: Regolazione della qualità tecnica del Servizio Idrico Integrato

SGATE: Sistema di Gestione delle Agevolazioni sulle Tariffe Energetiche

TUSP: Testo unico sulle società partecipate

## Bibliografia

ANDRIANI A., CHIAPPETTA M., NAPOLITANO A., SCAZZERI G., *Le società a partecipazione pubblica: natura giuridica, profili di responsabilità, prospettive di riforma*, Roma, 2017.

BARBERO M., “Manovra 2019: le novità sulle partecipate”, *Italia Oggi*, 265, 2018, p. 41.

BARBERO M., “Partecipazioni, due corsie per attuare la revisione”, *Italia Oggi*, 280, 2019, p. 35.

CARPINO R., *Testo unico degli Enti locali commentato*, Rimini, 2018.

CERISANO F., “Partecipate, 1367 fuori legge”, *Italia Oggi*, 304, 2019, p. 32.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2015.

CODAZZI E., *Le “nuove” società in house: controllo cd. analogo e assetti organizzativi tra specialità della disciplina e “proporzionalità delle deroghe”*, lavoro presentato al VIII convegno annuale dell’associazione italiana dei professori universitari “Il diritto commerciale verso il 2020: i grandi dibattiti in corso, i grandi cantieri aperti”, Roma, 17 – 18 febbraio 2017.

DICORATO L., “La revisione periodica delle partecipazioni pubbliche: aspetti economico – aziendali”, *Finanza e tributi locali*, 12, 2019, pp. 25 – 30.

FORTUNATO S., VESSIA F. a cura di, *Le “nuove” società partecipate e in house providing*, Milano, 2017.

ITALIA V., BASSANI M., BOTTINO G., RUGGERI G., *Le società partecipate dopo la “riforma Madia”*, Milano, 2017.

LETTERA F., “Liberalizzazione e gestione *in house* nei servizi pubblici locali: le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE sul controllo analogo”, *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, Vol. CLXV, 2014, pp. 348 – 375.

LUCHENA S., ZUPPETTA M. a cura di, *Il riordino delle società partecipate nella Riforma Madia*, Roma, 2016.

MEO G., NUZZO A., *Il Testo unico sulle società pubbliche*, Bari, 2016.

MESCHINO M., LALLI A. a cura di, *Le società partecipate dopo la Riforma Madia*, Roma, 2016.

MORIGI P., “Il Piano di razionalizzazione delle società partecipate. Le valutazioni conseguenti alla legge di stabilità 2015”, *La finanza locale*, Vol. 2, 2015, pp. 34 – 37.

NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005.

OLIVIERI L., “Più pubblico nelle partecipate”, *Italia Oggi*, 169, 2016, p. 28.

PRINCIPATO P., “I controlli sulle società partecipate dagli enti locali”, *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 5, 2009, pp. 925 – 954.

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2016.

## Sitografia

ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione,

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

ARERA Autorità di Regolazione per energia, reti e ambiente,

<https://www.arera.it/it/index.htm>

AUSIR - Autorità Unica per i Servizi Idrici e Rifiuti, <http://www.ausir.fvg.it/>

Brocardi, l'avvocato in un click, <https://www.brocardi.it/>

Comune di Pordenone, <https://www.comune.pordenone.it/it>

Consiglio Nazionale del Notariato, <https://www.notariato.it/>

Corte Suprema di Cassazione,

[http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/servizi\\_online.page](http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/servizi_online.page)

Diritto dei Servizi Pubblici, <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>

Federalismi.it rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo,

<https://federalismi.it/>

Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/>

GEA – Gestioni Ecologiche e Ambientali S.p.A., <http://www.gea-pn.it/>

Giappichelli, <https://www.giappichelli.it/>

Giustizia Amministrativa, Consiglio di Stato, Tribunali Amministrativi Regionali,

<https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Governo italiano, dipartimento per gli affari giuridici e legislativi,

<http://presidenza.governo.it/>

GSM – Gestione Servizi Mobilità SCIA

S.p.A., <http://www.gsm-pn.it/wp/>

Hydrogea S.p.A., <https://www.hydrogea-pn.it/#/menu/home/profilo>

Italia Oggi, <https://www.italiaoggi.it/>

IRPA Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione, <https://www.irpa.eu/>

Istituto nazionale di statistica, <https://www.istat.it/>

Leggi e regolamenti del Friuli – Venezia Giulia, <http://lexview-int.regione.fvg.it/>

MEF Dipartimento del Tesoro, <http://www.dt.mef.gov.it/it/>

Ministero dello sviluppo economico, <https://www.mise.gov.it/>

Normattiva il portale della normativa vigente, <https://www.normattiva.it/>

Parlamento italiano, <https://www.camera.it/parlam/leggi/home.htm>

Paweb.it il web della Pubblica Amministrazione, <https://www.sistema-bdi.it/>

PROMO P.A. Fondazione, <https://www.promopa.it/>

Quotidiano degli enti locali & Pa, <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/>

Regione Friuli Venezia - Giulia, <https://www.regione.fvg.it/>

Senato della Repubblica, <https://www.senato.it/>

Tutti i dati e le informazioni inerenti al Comune di Pordenone sono da intendersi riservati e come tali non vanno riprodotti.