



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

documento

Costituzione della Holding

maggio 2010





A cura delle Commissioni

“Servizi pubblici” e “Governance delle partecipate”

Presidenti

Giuseppina Greco

Davide Di Russo

Componenti

*Giosuè Nicoletti
Marcello Barbaro
Domenico Basile
Antonio Colantuoni
Antonio D’Addio
Paolo Longoni
Silvio Maiga
Sabato Sessa
Enrico Terzani*

*Alberto PIANESE
Roberto Camporesi
Giuseppe Cardelli
Alberto Gusmeroli
Gianfranco Masci
Martino Pastore
Gustavo Ravaioli
Renato Satta
Giuseppe Venneri
Andrea Ziruolo*

Segreteria tecnica

Mara Oliverio

Mandato 2008-2012

Area di delega

Consigliere Delegato

Consiglieri Co-Delegati

Enti pubblici

Giosuè Boldrini

Andrea Bonechi - Marcello Danisi



Indice

Premessa	5
1. La Holding nel sistema degli enti locali e nel diritto societario: cenni;.....	6
2. Le funzioni di indirizzo e controllo dell'ente locale attraverso la società Holding;	16
3. Il sistema di governance attraverso la Holding	17
4. Il trasferimento delle partecipazioni;.....	21
5. La previsione economico patrimoniale e finanziaria della Holding;.....	21
6. Gli effetti positivi conseguibili attraverso la Holding nelle funzioni di indirizzo e controllo	22





Premessa

Il modello organizzativo della società Holding comunale è una prassi già da tempo applicata nell'ambito degli enti locali e la letteratura specializzata ne ha approfondito lo studio.

La dottrina ha esaminato e condiviso il modello Holding attraverso la "... enucleazione di una società Holding, in genere nella forma di società di capitali a totale partecipazione pubblica locale, cui vengono conferite tutte le partecipazioni in società che gestiscono servizi di rilevanza economico imprenditoriale. [...] Tale modello realizza una maggiore specializzazione di funzioni economiche svolte, accorpando in capo alla Holding l'attività di direzione strategica unitaria e di coordinamento delle dinamiche economiche finanziarie di gruppo, riferibili a quelle unità che presentano connotazioni maggiormente privatistico-imprenditoriali o che comunque operano nel mondo delle utilities" 1. Altri autori ancora hanno esaminato la società Holding, costituita dall'ente locale, come modello alternativo all'implementazione di altre formule organizzative (a carattere interno) ovvero quale modello di "governance" delle partecipazioni comunali².

La stessa Corte dei Conti considera il modello di governance attraverso la Holding uno strumento adeguato per i comuni di medie e grandi dimensioni per governare le società cui sono stati esternalizzati servizi o attività. Infatti, la sezione controllo autonomie locali, nella propria deliberazione n. 13 /2008, avente ad oggetto lo "Stato dei controllo della corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti locali", ha esaminato tale strumento e ne ha valutato positivamente l'efficacia in quanto "particolarmente adatt[o] agli enti di grandi dimensioni, centrali rispetto a reti di società satellite [...] totalmente partecipato dall'ente locale, che opera come Holding titolare delle partecipazioni in precedenza detenute dall'ente, il quale coadiuva e fornisce servizi a tutte le aziende del gruppo e supporta gli organi politici nelle decisioni strategiche".

¹ G. Bassi, A. Massari, S. Capacci, F. Moretti, " Le società a partecipazione pubblico locale", Rimini, 2006 pagg.598 e ss.

² M. Atelli, C. D'aries, "La public Governance nei servizi pubblici locali", Milano, 2006 pag. 349.



1. La Holding nel sistema degli enti locali e nel diritto societario: cenni

La società Holding, o capogruppo, è caratterizzata dal fatto che le partecipazioni sono assunte al fine di dirigere e coordinare l'attività delle società partecipate. Il gruppo è un'aggregazione di imprese formalmente autonome ed indipendenti l'una dall'altra, ma assoggettate tutte ad una direzione unitaria. Tutte sono infatti sotto l'influenza della Holding, che direttamente o indirettamente le controlla, le coordina e le dirige secondo un disegno unitario. In dottrina si parla di Holding pura se nella direzione e nel coordinamento si esaurisce l'attività della società; di Holding mista se è previsto anche lo svolgimento di attività operative.

Il codice civile del 1942 vietava la costituzione di una società per azioni unipersonale e sanciva la nullità della società in mancanza di pluralità di soci fondatori. Stabiliva inoltre la responsabilità illimitata del socio nelle cui mani si concentravano tutte le azioni nel corso della vita della società, in caso di insolvenza di quest'ultima.

Oggi, in base all'attuale disciplina, come riformata dal D.Lgs 17/01/2003 n. 6 intitolato "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3/10/2001 n. 366": (i) è espressamente consentita la costituzione della società per azioni con atto unilaterale di un unico socio fondatore (art. 2328, I comma c.c.); (ii) anche nella società per azioni unipersonale per le obbligazioni sociali risponde solo la società col proprio patrimonio.

La possibilità oggi riconosciuta dal nuovo diritto societario di costituire una società per azioni unipersonale, avvalendosi comunque della responsabilità limitata, è novità non marginale nell'ambito della disciplina delle società partecipate da un ente locale. In passato si registravano prese di posizione anche giurisprudenziali, pressoché unanimi, nel ritenere illegittima la partecipazione totalitaria in capo ad un ente locale proprio per gli evidenti motivi di estensione della responsabilità illimitata.

L'introduzione della nuova normativa elimina l'estensione della responsabilità illimitata in capo all'unico azionista e quindi anche le obiezioni che sul punto erano sorte.



1.2 L'attività della Holding: l'assunzione di partecipazioni e la direzione e coordinamento

Numerosi interventi dottrinali ed interpretazioni giurisprudenziali hanno cercato di definire l'esatta individuazione dell'oggetto sociale della Holding in relazione, in particolar modo, a quanto dispone l'art. 2361 del codice civile, che recita: *“ L'assunzione di partecipazioni in altre imprese, anche se prevista genericamente nello statuto, non è consentita, se per la misura e per l'oggetto della partecipazione ne risulta modificato l'oggetto sociale determinato dallo statuto”*.

Autorevole dottrina³ sostiene che la Holding “pura” sia caratterizzata da un oggetto costituito dall'esercizio in forma indiretta della medesima attività produttiva o commerciale svolta direttamente dalla partecipata.⁴ In altri termini l'oggetto sociale delle Holding è l'esercizio mediato ed indiretto dell'impresa di gruppo⁵.

Nella prassi si rileva che l'attività della Holding cd. pura è principalmente caratterizzata dall'assunzione di partecipazioni in altre società e dalla concessione di finanziamenti alle stesse società partecipate.

Tale attività trova specifica disciplina negli articoli dal 106 al 113 Tulb (Testo unico legge Bancaria - D.lgs. 1/09/1993 n. 385 - Tulb).

Sulla base di tale disciplina i soggetti esercenti le attività suddette sono assoggettati all'assolvimento di specifici adempimenti, fra cui l'iscrizione in appositi elenchi tenuti, ai fini del controllo dell'attività di antiriciclaggio, da Banca Italia.

In particolare è prevista l'iscrizione in un elenco generale, previsto dall'art. 106 Tulb, per i soggetti svolgenti le predette attività nei confronti del pubblico, mentre è prevista l'iscrizione in una sezione speciale dell'elenco generale, previsto dall'art. 113 Tulb, per l'abilitazione all'esercizio delle medesime attività non nei confronti del pubblico.

Secondo una recente modica normativa la società holding non dovrà iscriversi all'elenco generale di cui all'art. 113 del Tulb qualora svolga unicamente l'attività di assunzione delle partecipazioni. Dovrà iscriversi invece qualora svolga altre attività finanziarie, oltre all'assunzione di partecipazioni.

La società holding si connatura anche per società vocata alla direzione e coordinamento delle proprie società controllate

A mente dell'art. 2497 cod. civ. si considerano etero dirette quelle società sulle quali gli enti che *“esercitando attività di direzione e coordinamento di [tali] società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società*

³ F. Galgano “Qual è l'oggetto della Holding” in Contratto e Impresa 1986 pag. 327; F. Galgano commento a Cass. 26/02/1990 n. 1439 in Riv. Diritto Commerciale 1991, II, pag. 515

⁴ In senso conforme anche Trib. Como 23/03/1999 in Giur. It. I, 2, 1999, 1981

⁵ Cfr F. Galgano “Qual è l'oggetto della Holding”, op.cit



medesime, sono direttamente responsabili nei confronti dei soci di queste del pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società".

Sul tema è intervenuto l'art. 19 del D.L. 1/07/2009 n. 78 ("provvedimento anticrisi") che ha disposto una interpretazione autentica che prevede:

"L'articolo 2497, primo comma del codice civile si interpreta nel senso che gli enti si intendono i soggetti giuridici collettivi, diversi dallo Stato, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economico finanziaria."

Dalla lettura della norma si evince che, sotto il profilo del soggetto che sottopone a direzione e coordinamento, viene prevista espressamente l'esclusione dello Stato, mentre rientrano nella nozione di "enti" di cui all'art. 2497 cod. civ. i soggetti giuridici collettivi per i quali la partecipazione sociale è finalizzata:

- all'esercizio della propria attività imprenditoriale, ovvero
- per finalità di natura economico finanziaria.

Tale distinzione sembra avvalorare la tesi, già da tempo espressa da autorevole dottrina⁶, in base alla quale gli enti pubblici locali (province e comuni) non possono essere sottoposti alle disposizioni dell'art. 2497 cod. civ. in quanto non svolgono eminentemente fini istituzionali, ma anche attività riconducibili ai criteri dell'impresa.

La norma di interpretazione autentica è più precisa e fa riferimento sia all'attività imprenditoriale propria che, in alternativa, a finalità di natura economica (conseguire ricavi superiori a costi) che finanziari (lucrare rendite di natura finanziaria).

Occorre dunque chiedersi come interpretare l'art. 2497 del cod. civ. alla luce delle novità testé esposte nel caso di società detenute dagli enti locali che, ai sensi dell'art. 3 comma 27 e seguenti della Legge finanziaria 2008, debbono unicamente perseguire:

- prestare servizi di interesse generale nei limiti di competenza dell'ente locale socio;
- svolgere servizi o attività strumentali per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente locale socio.

Sulla base di tale distinzione, così come interpretata anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza 326/2008, le partecipazioni comunali possono essere ripartite in due categorie:

- a) le società che gestiscono servizi di interesse generale e che svolgono un'attività d'impresa;
- b) le società che prestano servizi o attività strumentali per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente locale socio, che non svolgono un'attività d'impresa ma funzioni amministrative (cd. società semi amministrazioni).

⁶ F. Galgano "Direzione e coordinamento di società" Zanichelli 2005



Confermando le conclusioni cui fa cenno il quesito si può così sostenere che:

- qualora l'ente locale detenga partecipazioni di categoria a) l'ente locale e la sua società partecipata sono sottoposte a tutta la disciplina dell'art. 2497 e seguenti del codice civile al pari di ogni altro socio "privato" che esercita attività di direzione e coordinamento sulle proprie controllate;
- qualora l'ente locale detenga partecipazioni di categoria b) non si applica tutto il regime dell'art. 2497 del cod. civ.

Nel caso della costituzione di una società Holding sembra plausibile l'applicazione dell'art. 2497 cod. civ. in capo alla società holding medesima, mentre non sembra applicabile, secondo la novella interpretazione, in capo all'ente locale che detiene unicamente la partecipazione in una società (la holding) che svolge per suo conto un'attività meramente strumentale né per finalità economiche che di natura finanziaria nel senso di cui si detto.

Infine, in merito alla portata della responsabilità del socio ente pubblico locale che esercita l'attività direzione e coordinamento, si deve rilevare che trattasi di responsabilità patrimoniale per risarcire il danno causato agli altri soci e ai creditori della società partecipate. Il danno non è risarcibile se si da dimostrazione del c.d interesse compensato, vale a dire se dall'operazione il gruppo ente locale, cui fa parte la società partecipata, ha ottenuto un beneficio complessivo. Il comportamento che da luogo alla responsabilità è l'attività di direzione e coordinamento in violazione dei principi di corretta gestione societaria ed imprenditoriale attuata per perseguire interessi "imprenditoriali" propri del socio che controlla: nel caso di enti locali appare assai improbabile immaginare un comportamento illegittimo (la maggior parte della dottrina qualifica la responsabilità ex art. 2497 cod.civ. come responsabilità da fatto illecito) e quindi tale responsabilità difficilmente si rinviene in capo ad un ente pubblico.

1.3 La costituzione della Holding dell'ente locale alla luce del diritto pubblico

Considerata la natura pubblicistica del soggetto (ente pubblico locale) che intende costituire per atto unilaterale una società per azioni unipersonale, la fattibilità giuridica della costituzione della società Holding è da vagliarsi anche dal punto di vista del diritto pubblico e dei principi che disciplinano il settore dei servizi pubblici locali, ovvero altre disposizioni di legge che regolano l'attività degli enti locali a mezzo società, successivamente emanate nel tempo.

A proposito della possibilità per un ente locale di costituire una Holding si segnala come il modello della Holding comunale sia stato avallato in primo luogo da autorevole dottrina: *"Va in ogni caso segnalata la possibilità di costituire un esteso gruppo di società, con una holding a partecipazione comunale o pluricomunale e più controllate operanti per la gestione dei singoli servizi pubblici" (...)* *"....potrà anche essere concepita come holding di coordinamento tecnico finanziario di una pluralità di società controllate, ciascuna delle quali specializzata in un singolo settore"*⁷.

⁷ F. Galgano, "Il nuovo diritto societario" in Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, Vol XXIX, Cedam, Padova 2003.



Anche sulla base delle recenti modifiche legislative aventi ad oggetto sia limitazioni dell'operatività delle società partecipate (art.13 del Decreto Bersani) che l'obbligo di dismettere quelle non consentite dalla legge (art.3 comma 27 e ss della L.F. 2008) si trova conferma della possibilità di costituire una Holding dell'ente locale. Infatti, anche il legislatore ha espressamente qualificato la Holding come soggetto strumentale dell'ente, laddove all'art.13 del D.L. 4/0/2006 n.223 convertito nella Legge 4/08/2006 n. 248 (c.d decreto Bersani) , dispone che "Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1/09/1993, n. 385 (testo unico bancario) sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società o enti", giacché, come noto, le attività di intermediazione finanziaria comprendono anche quelle di "assunzione di partecipazioni" che qualificano l'oggetto sociale delle società Holding. Si rileva quindi che tali società sono espressamente contemplate dall'art. 13 del Decreto Bersani e sono espressamente esonerate dal divieto di partecipare in società che invece grava tutte le altre società che ricadono in codesta normativa.

A ciò si aggiunga che " un riferimento in tal senso [alla holding] è contenuto nel comma 15 bis [dell'art.113 del D.Lgs.267/2000] quando si tratta delle deroghe alla cessazione dei rapporti in corso introdotte a favore delle società quotate in borsa e alle loro controllate che siano concessionarie. Il fondamento dell'estensione della deroga sta infatti nell'appartenenza allo stesso gruppo, in cui la titolarità della gestione del servizio è in capo alla controllata e non alla holding".⁸ Ne consegue che anche la normativa specifica dei servizi pubblici locali a rilevanza economica riconosce il gruppo societario e quindi anche la Holding, legittimando il permanere dell'affidamento "diretto" a società non partecipate direttamente dall'ente locale affidatario.

Tale ultima disposizione deve però essere letta alla luce dell'art. 23 bis comma 8 del D.L. 112/2008 e s.m.i che contiene un regime transitorio per la vigenza degli affidamenti anche in capo alle società quotate in borsa. In ogni caso, per quel che interessa in questa sede, anche la novella contiene un riferimento a società controllate ex art. 2359 del cod.civ. e quindi ammette l'esistenza di gruppi societari per l'esercizio dei servizi pubblici locali.

L'evoluzione normativa, di cui si è appena fatto cenno, ha determinato il superamento delle obiezioni alla costituzione della società Holding, contenuti in una datata interpretazione del giudice amministrativo⁹, che peraltro non può applicarsi al caso di specie poiché una delle censure riguardava il comportamento tenuto da un comune che aveva mantenuto l'affidamento diretto del servizio in capo ad una società la cui quota di partecipazione era stata trasferita alla società Holding e di quest'ultima il comune affidatario deteneva una quota di partecipazione del tutto risibile. L'altra censura era riferita al fatto che il modello di società Holding non era previsto dall'originario art. 22 della legge 142/1990 mancando, secondo il giudice amministrativo, il requisito della "tipicità" necessario per mantenere l'affidamento diretto del servizio pubblico in capo alla partecipata dalla holding.

⁸ A. Vigneri " I servizi e interventi pubblici locali" in Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali – Coordinamento di Luciano Vandelli – ed. Maggioli, 2004

⁹ TAR Toscana sez. I 15/01/2001 n. 25 in Riv. Trim. Appalti n. 2/2001 pag. 299 e ss.



Occorre ricordare le finalità che l'ente locale persegue con la costituzione della Holding; si ricorda che sotto un profilo ontologico il diritto societario qualifica la Holding pura come l'esercizio mediato dell'attività delle partecipate¹⁰ e quindi essa rappresenta un mezzo.

Inoltre, il governo societario attuato a mezzo della società Holding deve essere, in ogni caso, orientato al perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui è portatore l'ente locale.

Quindi, il primo dato è che la Holding è un mezzo:

- per attuare un'azione amministrativa coordinata ed unitaria (amministrazione delle partecipazioni);
- per organizzare le partecipate comunali in modo efficiente, efficace ed economico;

Inoltre la società Holding dovrà costituire l'espressione diretta dell'ente locale negli organismi delle partecipate e in quelli costituiti per il controllo congiunto delle partecipate previsti da convenzioni, accordi, patti parasociali, ecc.

Peraltro occorre esaminare la possibilità di costituire una società alla luce delle norme statali e regionali, sia generali che di settore, che regolamentano i servizi pubblici locali ovvero le altre società strumentali detenute dagli enti locali.

Sul punto è bene però distinguere tra:

- 1.3.1. società c.d. degli "asset";
- 1.3.2. società che si occupano della erogazione dei servizi pubblici locali;
- 1.3.3 società c.d. "in house";
- 1.3.5 società strumentali;
- 1.3.4 altre società.

1.3.1 Società c.d. degli "asset"

Ai sensi del combinato disposto dai commi 2, 3 e 13 dell'art. 113 TUEL, gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, fatta salva la possibilità di conferirla in società a capitale interamente pubblico, che è incredibile (c.d. società degli "asset"); inoltre è demandato alle normative di settore stabilire i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può essere separata da quella di erogazione degli stessi.

Ai fini della attuabilità del progetto Holding occorre verificare, ai sensi dell'art. 113 comma 13 TUEL, se la partecipazione in società degli asset, detenute direttamente dall'ente locale, possa invece essere detenuta indirettamente attraverso la Holding.

¹⁰ Cfr paragrafo che precede



L'elemento discriminante che depone a favore è rappresentato dalla replica nello statuto della Holding dei vincoli legali cui soggiace la società degli asset come previsti dall'art. 113 comma 13 e quindi:

- 1) totale partecipazione dell'ente locale incredibile;
- 2) clausole di tutela per evitare surrettiziamente aggiramenti del divieto di cedere a terzi privati la partecipazione della Holding: quali ad esempio i vincoli alla cessione dei diritti di opzione sugli aumenti di capitale ed alla concessione in pegno delle azioni della società degli asset con particolare riferimento al divieto del riconoscimento dei diritti di voto del creditore pignoratizio.

Per rendere efficaci tali disposizioni statutarie occorre che la società Holding sia a totale partecipazione dell'ente locale per tutta la sua durata.

La costituzione della Holding non ha influenza alcuna rispetto agli affidamenti in capo alla società degli asset i quali permangono direttamente verso gli enti locali ovvero verso le Autorità di ambito competente.

1.3.2 Società che si occupano dell'erogazione dei servizi pubblici locali

Il conferimento nella società Holding delle partecipazioni detenute dall'ente locale in società erogatrici di servizi pubblici locali è possibile e non comporta effetti pregiudizievoli, come si vedrà in appresso.

Entrando nelle diverse discipline che caratterizzano l'erogazione di servizi pubblici locali occorre distinguere due diverse situazioni:

- a) società partecipate dall'ente locale che hanno in affidamento diretto gestioni di servizi pubblici locali a rilevanza economica;
- b) società partecipate dall'ente locale che si sono aggiudicate la gestione dei servizi tramite gara;

caso sub a)

Per quanto attiene le società partecipate dall'ente locale che hanno in affidamento gestioni dirette di servizi pubblici locali a rilevanza economica (caso sub. a) la perdita del controllo azionario da parte dell'ente locale non inficia l'affidamento diretto della gestione del servizio, che rimarrà in capo alla società fino al termine del periodo transitorio (art. 113 comma 12 come novellato dall'art. 35 della Finanziaria 2002 che si ricorda essere l'evoluzione dell'originario art. 22 comma terzo della legge 8/06/1990 n. 142) e pertanto non viene più in rilievo la circostanza che la società sia controllata tramite una Holding comunale.

caso sub. b)



Il conferimento nella Holding della partecipazione detenuta in società che si sono aggiudicate una gara per la gestione di un servizio pubblico locale è irrilevante ai fini del mantenimento in essere del servizio affidato che prosegue senza soluzioni di continuità.

1.3.3 Società c.d. "in house"

La società in house è l'ultima elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia¹¹ e rappresenta la formula dell'affidamento diretto in quanto declinazione dell'"autoproduzione del servizio" attraverso un'articolazione dell'amministrazione pubblica (c.d. delegazione interorganica).

Essa è stata recepita direttamente dal legislatore che ha riformato l'art. 113 del Tuel:

- al comma 4 (c. d. società in house degli asset) ove è previsto che gli enti locali per la gestione delle reti, impianti e dotazioni patrimoniali si avvalgono di soggetti allo scopo costituiti, "...nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria del capitale pubblico, cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano";
- al comma 5 lett. c) (società in house per la gestione del servizio) laddove si prevede che l'erogazione del servizio avviene con conferimento della titolarità del servizio "... a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano".

Le disposizioni in tema di società in house providing per la gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica sono stati profondamente incisi dall'art. 23 bis comma 3 e 4 del D.L. 112/2008 e s.m.i. che prevede:

" [...]

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.»;

¹¹ Sentenza "Teckal " Corte U.E 18/11/1999 causa C-107/98



E' necessario soffermarsi sulle caratteristiche delle società in house per valutare la possibilità di applicare il modello Holding, che presuppone che socio della società in house sia appunto la Holding e non direttamente l'ente locale.

Per definire le caratteristiche delle società in house occorre esaminare le pronunce della giurisprudenza sia della Corte di Giustizia che del giudice amministrativo nazionale: per certi versi può affermarsi che i caratteri delle società in house sono il frutto di un diritto pretorio estremamente copioso nell'ultimo periodo.

In questa sede interessa esaminare:

- 1.3.3.1 - la natura dei soci;
- 1.3.3.2 - la definizione di controllo analogo;
- 1.3.3.3 - la individuazione dell'attività più importante effettuata nei confronti dei soci che controllano la società;

- 1.3.3.1 sulla natura dei soci della società in house: l'art. 13 comma 5 lett. c) del Tuel a menzionava gli enti pubblici e la giurisprudenza comunitaria e nazionale hanno interpretato che non è ammessa la presenza di soci privati in quanto portatori di interessi inconciliabili con quello pubblico; sulla base di tali interpretazioni si riscontrano altre sentenze del giudice amministrativo nazionale che impongono negli statuti delle società in house il vincolo del mantenimento della totalità delle azioni o quote in capo a enti pubblici. Solo recentemente si rileva una sentenza della Corte Ue che ammette il controllo analogo in presenza di soci privati purché la loro partecipazione sia da ritenere ininfluenza.¹²

La Holding, quale espressione diretta e mezzo dell'ente locale, si attegga se non altro dal punto di vista funzionale al pari dell'ente locale stesso.

In ogni caso lo statuto della Holding dovrà replicare i vincoli del mantenimento delle azioni o quote in mano all'ente locale perché non vi sia la possibilità di aggirare surrettiziamente le interpretazioni giurisprudenziali.

- 1.3.3.2 sul controllo analogo si ravvisa un sempre più accentuato orientamento ad interpretare in senso restrittivo tale controllo, inteso come il controllo che l'ente avrebbe potuto attuare sui propri servizi se gestiti direttamente (delegazione interorganica) e ciò è stato declinato come:

- un sempre più accentuato restringimento della operatività del consiglio di amministrazione che diventa un esecutore delle direttive del socio;
- il controllo analogo non può essere esercitato con i meri poteri del socio di società (si ricorda che i poteri del socio di una società di capitali si dividono in quelli: (i) amministrativi (partecipazione al voto e alle assemblee di cui assume significato la nomina e revoca degli amministratori, l'approvazione o meno del bilancio di esercizio, ovvero diritti di informazione rappresentati dalla consultazione

¹² Corte UE sez. II 17/0/2008 C-371/05



preventiva del progetto di bilancio presso la sede legale e la consultazione del libro dei soci e di quello delle verbalizzazioni delle assemblee); e (ii) quelli patrimoniali (diritto agli utili e alla liquidazione della quota).

- un sempre più invasivo potere di informazione del socio, anche ex ante, sull'attività della società e sul funzionamento e le decisioni assunte dagli organi della stessa;
- un potere di ingerenza anche sulla gestione economica – finanziaria (oltre che sul servizio).

La presenza di un controllo analogo tramite una Holding è stato oggetto di una interpretazione della Corte di Giustizia¹³ che ha affermato:

“L'eventuale influenza del Comune (...) sulle decisioni della società (...) viene esercitata mediante una società Holding. L'intervento di un siffatto tramite può, a seconda delle circostanze del caso specifico, indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione giudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione”.

La sentenza ribadisce che il controllo esercitato attraverso i “meri” poteri riconosciuti al socio delle società di capitali non sono sufficienti ed occorrono specifici ed ulteriori poteri di intervento del socio pubblico: se ne deduce che sarà l'articolazione dell'intera governance (dell'ente socio – della Holding – delle partecipate tramite la Holding) che dovrà garantire, nel concreto e a seconda delle circostanze del caso, il controllo analogo.

- 1.3.3.3 relativamente alla parte più importante dell'attività svolta nei confronti dell'ente che controlla la società: la giurisprudenza ritiene che almeno l'80% del fatturato debba essere realizzato nei confronti dell'ente che controlla. La ratio della norma e la relativa interpretazione della giurisprudenza sono evidenti: rendere concreto il fatto che la società svolga la sua attività con l'ente controllante quale elemento costitutivo della delegazione interorganica. Tale carattere è pienamente rispettato anche attraverso la società Holding, la quale gestisce solo le partecipazioni dell'ente locale.

In definitiva risulta evidente che, poiché la Holding parteciperà direttamente alla società in House,

- sotto un profilo funzionale la Holding diventa l'elemento essenziale per l'articolazione della governance al fine di esaltare le varie azioni per effettuare un controllo analogo;
- sotto un profilo strutturale lo statuto della Holding riporterà tutti i requisiti propri degli statuti delle società in House.

1.3.4 Società strumentali

Le società strumentali sono costituite con lo scopo di compiere servizi e attività strumentali per i fini istituzionali dell'ente locale committente. La dottrina le ha qualificate come società dedicate “esclusivamente” agli interessi dell'ente committente socio. La disciplina di riferimento è l'art. 13 del Decreto Bersani. Le società strumentali che hanno ricevuto affidamenti diretti (senza l'espletamento di una gara) si presentano come modelli in house providing e pertanto occorre tenere presente quanto già affermato al riguardo.

¹³ Corte UE 11/05/2006 C- 340/04



1.3.5 Altre società

Da ultimo, occorre valutare se l'ente locale detenga partecipazioni azionarie in società che non gestiscono servizi pubblici locali e che non possono essere ricondotte ai modelli sopraindicati.

Per tali società le specifiche discipline di settore dispongono in ordine alla attività, anche sotto il profilo della regolazione ed a volte anche sotto il profilo del socio e, pertanto, occorrerà esaminare caso per caso.

* * * *

In conclusione su questo punto, rilevato che non sussistono obiezioni sulla possibilità di costituire una società Holding da parte dell'ente locale, occorre tuttavia verificare alcune condizioni che opportunamente supporterebbero tale scelta.

In primo luogo parrebbe necessario prevedere espressamente nello statuto dell'ente locale la possibilità che le società comunali possano essere partecipate e controllate anche indirettamente, ai sensi dell'art.2359 del codice civile. Infatti lo statuto dell'ente locale può sopperire al silenzio della legge, legittimando quindi l'ente locale che compie la scelta, e ciò anche in base a quanto espressamente previsto dall'art.35 comma 12 Legge finanziaria 2002, laddove ha modificato l'art.42 del Tuel, che assegna alla competenza comunale, segnatamente al consiglio: "l'organizzazione dei servizi pubblici comunali, [...] la partecipazione dell'ente a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione" di cui la Holding rappresenterebbe appunto un'espressione organizzativa. Si ritiene quindi che attraverso il potere di regolamentazione organizzativa, tramite la predetta previsione statutaria, l'ente locale statuisce la Holding quale modulo organizzativo che esprime, come già detto, un mezzo per (i) attuare un'azione amministrativa coordinata ed unitaria (amministrazione delle partecipate) e per (ii) organizzare le partecipate comunali in modo efficiente, efficace ed economico, nonché quale espressione diretta dell'ente locale (indirizzo e controllo). Inoltre, si registra una sentenza della Corte di Giustizia U.E ove si è implicitamente ammesso che lo statuto del Comune di Vienna prevedesse che il Consiglio comunale potesse stabilire che un'impresa per la gestione dei servizi pubblici locale fosse composta da più enti; il caso riguardava appunto la Holding comunale.¹⁴

In secondo luogo dovranno mantenersi inalterate le convenzioni di affidamento (contratti di programma), stipulate fra l'ente locale e società che esplicano, con affidamento diretto, i servizi pubblici, in quanto il potere di affidamento/concessione non può che rimanere in capo all'ente locale.

2. Le funzioni di indirizzo e controllo dell'ente locale attraverso la società Holding

Le funzioni di indirizzo e controllo che può esercitare l'ente locale sulle proprie società partecipate, secondo le disposizioni di legge, sono :

a) in capo al consiglio comunale:

¹⁴ Corte Ue sez. V 27/02/2003 C – 373/2000



- organizzazione dei servizi pubblici, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessioni di servizi pubblici, partecipazioni a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione (art. 42 comma 2 lett. e del Tuel);
- indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e da parte degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza (art. 42 comma 2 lett. g del Tuel);
- acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni o che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del Consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta o di altri funzionari (art. 42 comma 2 lett. l);
- definizioni degli indirizzi per la nomina e la designazione di rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni (art.42 comma 2 lett. m); sulla base di tali indirizzi, va effettuata da parte del Sindaco la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni (art. 50 comma 8 del Tuel);

b) in capo al Sindaco:

- nomina e la designazione di rappresentanti del Comune presso enti, aziende sulla base degli indirizzi del consiglio comunale (art. 50 comma 8 del Tuel);
- partecipazione, quale legale rappresentante dell'ente, alle assemblee dei soci delle società partecipate dal Comune.

Le funzioni di indirizzo e controllo previste per legge appaiono del tutto insufficienti e solo attraverso una nuova articolazione di governance è possibile soddisfare le esigenze di una più efficace azione di indirizzo e controllo dell'ente locale sulle proprie partecipate mediante:

- lo statuto del Comune/Provincia, con alcune modifiche circoscritte;
- l'istituzione di un apposito regolamento comunale per il controllo delle società partecipate.

Nel caso si intenda costituire una Holding, necessariamente anche lo statuto di questa società dovrà conformarsi alle regole di governance che consentano all'ente locale socio di esercitare le proprie funzioni di indirizzo e controllo in simmetria con quanto previsto nel regolamento comunale per il controllo delle partecipate.

3. Il sistema di governance attraverso la Holding

3.1 Caratteri generali

Si ritiene che un sistema di governance societario che tenga conto delle esigenze manifestate in ordine alla possibilità che il socio ente locale possa esplicare le funzioni di indirizzo e controllo, dovrà considerare quanto segue.

3.1.1 In ambito societario

Per quanto attiene la scelta fra il tipo della società per azioni e la srl:

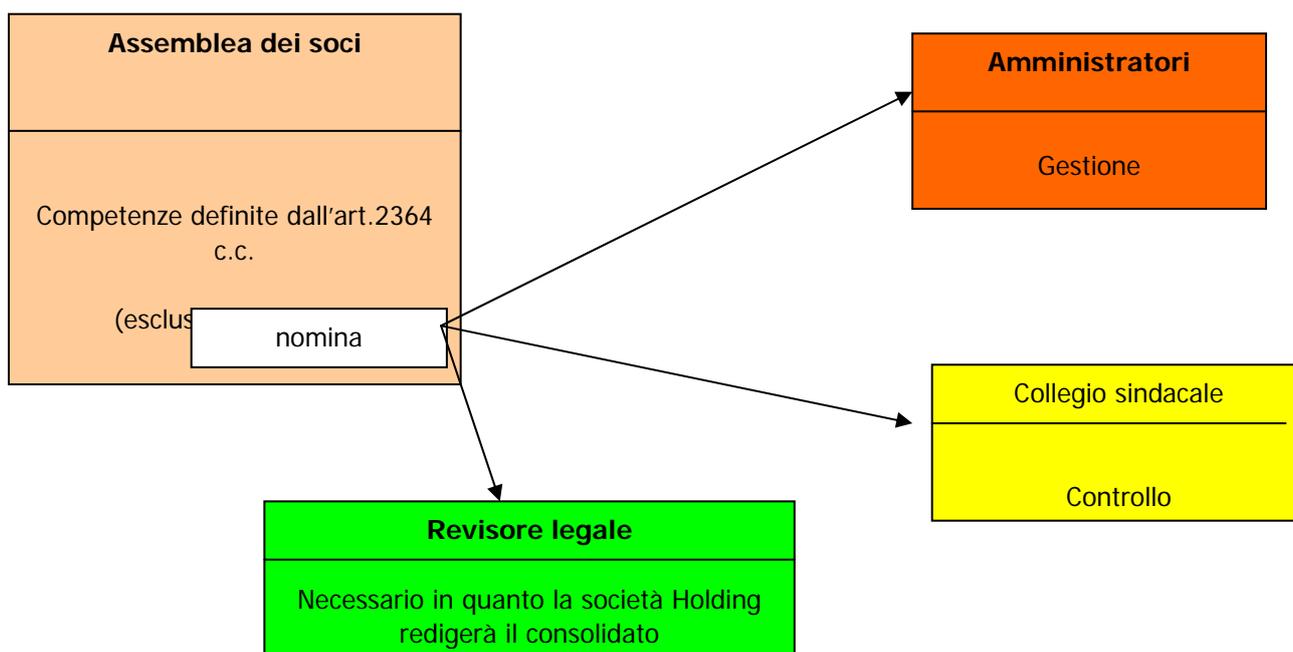
LA SOCIETÀ PER AZIONI

La società per azioni presenta tre modelli di governance:



- il modello tradizionale, che è quello che si ritiene più adeguato al caso della Holding, e che si analizzerà qui di seguito
- il modello dualistico;
- il modello monistico.

Il modello tradizionale si può schematizzare come segue:



La letteratura specializzata¹⁵ ha approfondito la possibilità di applicare il modello dualistico alle società partecipate da enti locali, il cui atto costitutivo stabilisca un sistema dualistico basato sul Consiglio di gestione e sul Consiglio di sorveglianza ex-artt. 2409-ovies del CC e seguenti. Il sistema dualistico consente di introdurre "un filtro di grande efficacia tra chi nomina gli amministratori (che agisce in un ambito necessariamente politico) e chi cura la gestione (che deve agire in un contesto esclusivamente professionale). Il potere-dovere del Sindaco di indirizzare strategicamente la gestione deve essere esercitato esclusivamente attraverso la nomina di rappresentanti nel Consiglio di sorveglianza che abbiano requisiti di professionalità adeguata alla specifica impresa. (...) Il vantaggio del sistema dualistico è quello di inserire un livello intermedio tra i manager operativi, a cui viene affidata la gestione corrente della società, e l'azionista di riferimento (il Comune) a cui spetta formulare gli indirizzi strategici industriali e finanziari, responsabilizzando al massimo i primi e curando che il Consiglio di sorveglianza funzioni come un istituto di elevata professionalità per il loro più efficace controllo.

Secondo le disposizioni del codice civile, nel sistema dualistico la gestione dell'impresa spetta al Consiglio di gestione: "esso compie le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale" ed i suoi componenti sono nominati e revocati dal Consiglio di sorveglianza ("in qualunque tempo"). I componenti del Consiglio di sorveglianza sono nominati dall'assemblea (durata 3 esercizi); almeno un componente effettivo deve

¹⁵ Centro Studi Civicum "Una governance per le società a controllo comunale", Milano, dicembre 2005



essere scelto tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia; lo Statuto “può subordinare l’assunzione della carica al possesso di particolari requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza”. Il Consiglio di sorveglianza, tra l’altro, nomina e revoca i componenti del Consiglio di gestione determinandone il compenso, approva il bilancio, vigila sull’osservanza della legge e dello Statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e sull’adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile, e se previsto statutariamente delibera sulle operazioni strategiche e sui piani industriali e finanziari predisposti dal Consiglio di gestione ferma restando la responsabilità di questo per gli atti compiuti.

Si ritiene tuttavia che il sistema dualistico non sia conforme alle esigenze del “controllo analogo” - per le società in House - che presuppone una presenza più diretta dell’ente locale e non “delegata” attraverso il consiglio di sorveglianza.

Per quanto attiene ai caratteri specifici dello statuto di una società Holding, nella forma di spa, con un sistema di governo tradizionale, che si ritiene da preferire, si delinea quanto segue:

- ripartizione delle competenze e dei poteri gestori fra il consiglio di amministrazione, l’amministratore delegato e l’assemblea dei soci, anche con riferimento alle decisioni da prendere in seno alle società partecipate (ove è preferibile tenere distinta la competenza alla nomina degli amministratori da un lato e le altre decisioni – modifiche statutarie, approvazione bilancio o budget – dall’altro);
- flusso delle informazioni economico finanziarie oltre al bilancio di esercizio e quindi:
 - informazione ex ante: approvazione del budget dell’esercizio successivo distinto:
 - a) Programma annuale composto da:
 - Bilancio di previsione dell’esercizio successivo (conto economico e stato patrimoniale trimestrale);
 - Rendiconto finanziario previsionale (cash flow);
 - programma degli investimenti e fonti di finanziamento (per investimenti si intendono le operazioni di finanziamento/conferimento delle partecipate);
 - Le linee di sviluppo per la attività di gestione
 - b) Programma pluriennale di durata triennale articolato per programmi

Lo statuto della Capogruppo prevederà che il Budget venga approvato dall’assemblea ordinaria dei soci, cui partecipa quale unico azionista l’ente locale

Il Consiglio Comunale/Provinciale esprime l’indirizzo al Sindaco/Presidente per la partecipazione all’assemblea della società capogruppo chiamata ad approvare il Budget e le sue variazioni come verrà specificato nel “Regolamento per il controllo delle partecipate” di cui si dirà in seguito.

- informazioni in progress: redazione di un report (conto economico infrannuale) da comunicare all’ente locale in concomitanza con l’assestamento degli equilibri di bilancio;
- informazione ex post: analisi degli scostamenti dei risultati consuntivi rispetto a quelli del budget, da effettuarsi in concomitanza dell’approvazione del bilancio consuntivo;
- flusso delle informazioni generali sull’attività della società, attraverso specifici comportamenti da tenere da parte degli amministratori, di relazionare ed informare il socio, nonché di comunicazione di convocazioni e deliberazioni degli organi societari.

3.1.2 In ambito dell’ente socio le caratteristiche della governance devono riguardare:

- l’attività delle società partecipate che necessitano autorizzazioni/indirizzi dell’ente socio per l’individuazione della competenza, per quanto non previsto per legge, fra:
 - Sindaco;



- Giunta,
- Consiglio Comunale;
- i criteri di nomina degli amministratori della Holding e delle società partecipate;
- i requisiti richiesti agli amministratori della Holding e delle società partecipate;
- i comportamenti che devono tenere gli amministratori della Holding e delle società partecipate in particolari circostanze (rinuncia al mandato, compensi ecc.);
- i criteri di nomina dei componenti del collegio sindacale, dei revisori legali o delle società di revisione;
- la circolazione fra i vari organi ed uffici dell'ente delle informazioni che pervengono dalla società partecipata.

3.2 Gli strumenti

Gli strumenti per attuare un sistema di governance attraverso la Holding comunale sono i seguenti: 1. lo statuto dell'ente locale; 2. il regolamento comunale; 3. lo statuto della holding.

3.2.1 Lo statuto dell'ente locale

Lo statuto dell'ente dovrà enunciare che l'ente locale, come modello organizzativo, si avvale di una società Holding ad intero capitale comunale ineditabile con la quale interviene nelle società partecipate. La Holding sarà qualificata come espressione dello stesso ente locale per intervenire anche in accordi o convenzioni sottoscritti con i soci delle partecipate per il governo della società.

Inoltre, lo statuto prevederà uno specifico regolamento comunale per il controllo delle società partecipate a mezzo Holding.

3.2.2 Il regolamento comunale

Il potere regolamentare dell'amministrazione consente di adottare uno specifico regolamento di indirizzo e controllo sulla Holding e società da essa controllate, che dovrebbe disciplinare le materie non disposte per legge e le relative competenze ad assumere le decisioni relative.

3.2.3. Lo statuto della Holding

Nello statuto della società Holding si disciplinerà il modello di governance attraverso il quale definire la struttura degli organi e le relative competenze come segue.

1. L'Amministratore Delegato avrà funzioni operative di gestione in attuazione del budget, ed in particolare di intervento nell'assemblea delle partecipate;
2. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione avrà funzioni di raccordo istituzionale con il socio e soggetto preposto alla sorveglianza attiva della società e al controllo interno
3. Il Consiglio di Amministrazione sarà l'Organo collegiale di governo della società;
4. Il Comitato di controllo interno (eventuale) sarà un insieme di consiglieri di amministrazione senza deleghe di potere (non esecutivi) e svolgerà funzione di mera vigilanza sulla base di regolamento interno



5. L'Assemblea dei soci, ove interverrà direttamente il sindaco/Presidente in rappresentanza dell'ente locale socio, che avrà competenza in materie anche gestorie.

4. Il trasferimento delle partecipazioni

La costituzione della società Holding presuppone il trasferimento della proprietà delle partecipazioni dall'ente locale alla stessa società Holding.

E' stato constatato ai paragrafi precedenti che non vi sono vincoli di legge a tale trasferimento.

Quindi fermo restando che lo statuto della Holding dovrà prevedere l'incandidabilità delle azioni del socio unico ente locale, requisito peraltro indispensabile per poter partecipare in diverse società da trasferire alla Holding medesima, occorre anche considerare i vincoli negli statuti delle partecipate e/o pattizi per attuare il conferimento.

5. La previsione economico patrimoniale e finanziaria della Holding

La costituzione della società Holding deve essere supportata da un Business Plan che dovrà analizzare gli aspetti economici patrimoniali e finanziari connessi alla costituzione e alla successiva attività della Holding, quale società capogruppo, che sarà detenuta interamente dall'ente locale e che diventerà proprietaria delle partecipazioni societarie dell'ente stesso.

In particolare, l'analisi economico finanziaria del Business Plan avrà ad oggetto:

- evidenziare la sostenibilità economica della società Holding (al fine di prevedere eventuali perdite di esercizio e come provvedervi);
- evidenziare la sostenibilità finanziaria della società anche in termini di capacità di reperire risorse finanziarie aggiuntive sul mercato bancario/finanziario;
- evidenziare gli effetti sul bilancio dell'ente locale per effetto della costituzione della Holding.



6. Gli effetti positivi conseguibili attraverso al Holding nelle funzioni di indirizzo e controllo

Sotto il profilo del sistema di governo si prevedono i seguenti effetti positivi attraverso la costituzione di una Holding

6.1 approccio strategico.

L'operazione di costituzione della società Holding e, successivamente, il proprio management dovranno determinare uno scenario logico per interpretare ed organizzare il portafoglio di partecipazioni societarie e definire per ciascuna di esse il ruolo strategico in relazione anche alla rilevanza socio-politica delle rispettive attività al fine di mettere in condizione l'ente locale di prendere le decisioni che gli competono.

6.2 approccio manageriale all'amministrazione delle partecipazioni societarie comunali e quindi costante supporto professionale e qualificato all'ente, nella definizione degli indirizzi strategici della gestione delle società da esso partecipate e nell'attuazione del relativo controllo.

L'articolazione piramidale con a capo una società capogruppo che esercita i poteri del socio, risulta più efficace in quanto esprime un intervento (di indirizzo e controllo) unitario e coordinato, diversamente dall'ente locale, il quale nelle sue molteplici articolazioni si esprime in modo frammentato, a causa delle diverse competenze istituzionali attribuite ai propri organi e agisce con tempi e comportamenti dettati da regole imperative non derogabili, finalizzate all'esercizio di funzioni pubblicistiche.

L'approccio manageriale consente il superamento di logiche di autoreferenza delle società partecipate. Infatti, gli amministratori delle partecipate riconoscono referente il management della holding al quale devono rispondere non più solo in termini "politici", ma soprattutto in termini economico finanziari.

6.3 superamento delle asimmetrie informative

Un elemento di criticità dell'amministrazione delle partecipazioni effettuate direttamente dall'ente locale è rappresentato dal verificarsi di asimmetrie informative fra società e organi dell'ente locale.

Le cause che generano tali asimmetrie informative sono da ricondursi a:

- a) Le diverse caratteristiche delle informazioni finanziarie: l'ente locale ha un sistema di rappresentazione dei fatti amministrativi basato su competenza finanziaria preventiva, mentre le società partecipate informano le proprie comunicazioni sociali sulla base di una competenza economica consuntiva;
- b) I limitati poteri di informativa autonoma del socio previsti dal codice civile, come esposto ai paragrafi precedenti;
- c) Anomalia dell'istituto dell'accesso agli atti: la possibilità di accedere agli atti ed informazioni della società è precluso anche al socio e quindi vi è una difficoltà di conoscenza;



- d) L'intervento in assemblea: interviene all'assemblea della partecipata il sindaco legale rappresentante (organo dell'ente che decide) mentre le informazioni tecniche sono in capo agli uffici (chi conosce).

La Holding, sulla base degli strumenti informativi disciplinati dalle regole di governance, che si sono evidenziate nei paragrafi precedenti, diventa il punto di intercettazione delle informazioni per le relative elaborazione e decisioni da assumere per l'amministrazione della partecipata, sulla base degli indirizzi o delle specifiche autorizzazione dell'ente locale. Viene superata la frammentazione informativa dei diversi organi e uffici dell'ente e viene altresì superata la dicotomia fra chi conosce e chi decide, anch'essa tipica delle ripartizioni di competenze dell'ente locale.

6.4 omogeneità dell'informazione

Le informazioni circolano nel gruppo e affluiscono alla Holding secondo le norme che presiedono le comunicazioni sociali previste dal Codice Civile, nonché secondo le ulteriori previsioni previste appositamente nello statuto della società e nel regolamento per il controllo delle partecipazioni, così come delineato ai paragrafi precedenti. Le informazioni economico finanziarie e patrimoniali sono quindi tutte omogenee.

Sarà compito della Holding rendere tali informazioni usufruibili dall'ente locale: ciò avviene prioritariamente, in via preventiva, con il Budget della Holding la cui approvazione da parte dell'ente locale, rappresenta l'atto principale della programmazione economico finanziaria e patrimoniale per applicare le strategie di interesse dell'ente locale stesso.

6.5 regole certe per le comunicazioni economico finanziarie

La holding redigere il bilancio consolidato delle partecipate sulla base di regole stabilite per disposizioni di legge potendo disporre dei bilanci delle partecipati redatti con gli stessi criteri.

Ciò consente di avere informazioni certe e precise che l'ente locale potrà utilizzare per conoscere uno "spaccato" del proprio patrimonio allargato, rappresentato dalle partecipate e agevola anche l'eventuale consolidamento con il bilancio comunale che deve fare riferimento solo al consolidato dalla Holding (che rappresenta tutte le controllate già in unico documento fruibile per il consolidamento con il conto consuntivo dell'ente locale).

6.6 Holding perno della struttura di governance attraverso il Regolamento per il controllo delle partecipate

L'istituzione del regolamento per il controllo delle partecipate ha l'obiettivo di perseguire una più efficace azione di indirizzo e controllo da parte dell'ente locale attraverso una più estesa partecipazione alle decisioni da parte del consiglio comunale, nella considerazione che le società partecipate dall'ente locale coinvolgono un interesse di carattere generale. Il regolamento intende individuare:

- in modo organico ed omogeneo i comportamenti dei rappresentanti dell'ente locale all'interno degli organi delle società partecipate;
- le diverse competenze degli organismi dell'amministrazione comunale in merito a decisioni ex ante ed ex post riguardanti le società cui partecipa l'ente locale.

Il riparto di competenza degli organi comunali, previsto dal regolamento nel rispetto delle norme di legge, declina alcuni compiti in relazione alla specificità degli atti societari e assume significato di indirizzo teso a



favorire la massima partecipazione delle minoranze e la massima efficacia dell'esercizio della rappresentanza dell'ente nella società partecipata.

Si è constatato nei paragrafi precedenti che nel testo Unico degli enti locali (D.lgs. 267/2000) il riparto di competenza degli organi di Governo degli enti locali è suddiviso tra: a) il Sindaco, organo monocratico costituito per legge a capo dell'Amministrazione locale e titolare di funzioni sia proprie che derivate; b) il Consiglio comunale, organo collegiale cui la legge riserva funzioni di indirizzo e di programmazione generale dell'attività di governo dell'ente, oltreché il controllo politico-amministrativo, con competenze limitate ed esclusive nelle materie individuate nell'art. 42 del Tuel; c) la Giunta comunale che, in quanto organo collegiale, ha funzione di ausilio del Sindaco con compiti residuali rispetto agli altri due organi di governo; d) i dirigenti cui competono attribuzioni di gestione.

In particolare si ritiene che il Regolamento per la gestione delle partecipazioni societarie comunali debba prevedere che il Consiglio Provinciale/Comunale, per esprimere le proprie funzioni di indirizzo programmatico di carattere politico, debba essere coinvolto nei seguenti atti ritenuti fondamentali per le attività delle società cui partecipa l'ente locale:

- a) esprimere il proprio indirizzo al Sindaco del Comune (o presidente della Provincia), che lo assume per la partecipazione all'assemblea dei soci della Holding aventi per oggetto:
 - a. l'approvazione del Budget e delle relative modifiche;
 - b. le operazioni di investimento e di finanziamento non previste nel programma annuale;
 - c. la vendita di partecipazioni in società ed enti, non previsti nel Budget;
 - d. l'acquisto di partecipazioni in società ed enti non previsti nel Budget, ritenuti di importi significativi nello statuto di Holding e pertanto devoluti alla competenza dell'assemblea;
 - e. il bilancio d'esercizio e la relazione consuntiva.
- b) esprimere il proprio indirizzo al Sindaco del Comune (Presidenza della Provincia), che lo assume per la nomina degli amministratori della società partecipate, adottando apposita delibera consigliare all'insediamento della Presidente/Sindaco e della Giunta, ai sensi dell'art. 42 comma 2 lett. m) del Tuel