

---

*Le nuove forme di gestione  
dei servizi pubblici locali: un aspetto trascurato  
delle recenti riforme del sistema delle autonomie.  
Le innovazioni previste dalla legge  
per le S.p.A. a prevalente capitale pubblico.*

---

## Il caso Cogeme

---

***Una necessaria trasformazione:  
verso un'azienda nuova  
per i servizi ambientali sul territorio.  
La questione delle partecipazioni.***

---

di Franco Franzoni

L'attenzione degli amministratori pubblici locali e dell'opinione pubblica in merito alle recenti riforme dell'ordinamento del sistema delle autonomie locali si è concentrata su alcuni aspetti di rilevante importanza (come quelli riguardanti il sistema elettorale con l'elezione diretta del sindaco, la divisione dei compiti fra gli organi elettivi ed i funzionari, l'inizio dell'autonomia tributaria, ecc.), ma che non sono esclusivi. Scarsa attenzione infatti è stata dedicata alle innovazioni in ordine alle forme di gestione dei servizi pubblici locali.

A questi, invero, la legge 142/90 dedica solamente pochi articoli (e precisamente dal 22 al 25) che, secondo un'opinione diffusa appena dopo l'entrata in vigore della legge ed ora abbandonata, dovevano considerarsi norme di "principio" e come tali non immediatamente applicabili. Da un lato la preannunciata legge di riforma non è stata varata (anzi il Governo non ha nemmeno predisposto il relativo disegno di legge) e dall'altro si è constatato come le norme della legge 142/90 in materia di servizi pubblici, pur scarne ed essenziali, contengano già elementi sufficienti per essere attuate.

È da ricordare che l'articolo 22 della legge 142/90 prevede cinque forme di gestione e precisamente:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali di rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico lo-

cale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Va poi richiamato l'articolo 25 che prevede, per la gestione associata, la possibilità di costituire consorzi – come in passato – ma – questa è la novità – modellati come aziende speciali. Dalla semplice lettura della norma balzano evidenti le innovazioni apportate all'ordinamento dei servizi pubblici locali:

- i servizi in economia (forma con la quale ancora oggi vengono gestiti più del 90% degli acquedotti) devono essere limitati a quelli di modesta entità e senza rilevanza economica ed imprenditoriale e quindi dovranno lasciar posto – anche in forza della recentissima Legge cosiddetta Galli per il settore idrico) a gestioni di adeguate dimensioni;

- le aziende municipalizzate (ora aziende speciali) acquisiscono la personalità giuridica e l'autonomia imprenditoriale;

- per i servizi sociali viene prevista una nuova forma di gestione dotata di autonomia gestionale: l'istituzione.

### ***Non più la «concessione»***

Pur non trascurando l'importanza delle innovazioni sopra descritte, l'innovazione di maggiore rilievo è l'introduzione della forma di gestione a mezzo di società per azioni con prevalenza del capitale pubblico locale.

Anche in passato gli enti locali potevano costituire società per azioni e di fatto – secondo una recente indagine della Corte dei Conti – ve ne sono in Italia quasi mille.

Ma quando si trattava di gestire servizi pubblici queste società erano considerate ad ogni effetto comuni società di diritto privato e come tali l'ente locale poteva affidare ad esse le gestioni dei servizi di cui era titolare solamente mediante la "concessione" ricorrendo, di norma, a gare pubbliche.

La società di cui all'articolo 22 della legge 142/90 si pone su un piano diverso: essa è considerata forma di gestione, analoga all'azienda speciale (ed al consorzio-azienda per i servizi intercomunali).

Per l'affidamento del servizio non si rende più necessaria una gara, ma solo – come per tutte le scelte dell'ente locale, anche discrezionali – una adeguata motivazione della scelta anche comparativamente con le alternative offerte dal quadro istituzionale.

Questa norma di grande portata innovativa è stata oggetto di critiche: si determinerebbe, secondo taluni una posizione di privilegio nei confronti di un'impresa pubblica: il che contrasterebbe con i principi della nostra Costituzione e con esplicite norme dell'ordinamento comunitario europeo. Secondo questa opinione si riterrebbe quindi necessario anche per la società per azioni a maggioranza pubblica locale il ricorso alla concessione.

Ma la norma della legge 142/90 è sufficientemente chiara: se il legislatore avesse voluto stabilire la necessità di un rapporto concessorio anche con le società a prevalente capitale pubblico locale, essa sarebbe incomprensibile: la concessione a terzi è infatti prevista alla lettera b) del terzo comma dell'articolo 22, che senso avrebbe la norma della lettera e)?

La società in questione è quindi una forma di gestione in cui il legame con l'ente locale è assai più stretto rispetto a quello che deriva per le società anche ad intero capitale pubblico legate al Comune da un contratto di

concessione. Le società, diciamo così ordinarie, possono attraverso la semplice cessione delle azioni essere "privatizzate", mentre le società di cui alla lettera e) dell'articolo 22 della legge 142 debbono mantenere la maggioranza di capitale pubblico locale (e secondo la migliore dottrina non solo quota di controllo, ma almeno il 50,01%).

Inoltre il rapporto concessorio anche per una S.p.A. pubblica è temporaneo (anche se per i servizi a rete può essere stabilito in 29/30 anni) ma decorso 1/3 della durata prevista il comune può "riscattare" il servizio e far cessare la concessione.

La presenza pubblica nelle nuove società è invece costante e chiara. Tenendo conto di questi motivi (la S.p.A. come "forma di gestione" sullo stesso piano delle altre forme) il legislatore ha concesso a queste S.p.A. (istituite ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 142/90) una franchigia fiscale per le imposte dirette fino al terzo anno successivo alla loro costituzione (beneficio questo, analogo a quello accordato alle aziende speciali ed ai consorzi).

Snellezza della gestione, possibilità di far partecipare al capitale privato (anche gli utenti), rapporto diretto e costante con l'ente locale: queste le caratteristiche della nuova S.p.A. che sta incontrando la preferenza di molte amministrazioni locali.

### ***Un dibattito necessario***

Con l'approssimarsi del rinnovo del Consiglio d'amministrazione della Cogeme S.p.A. è auspicabile che si apra all'interno degli enti comunali soci un dibattito che non si limiti solo alla proposta dei nomi per il futuro organo amministrativo, ma delinea, innanzi tutto, il quadro "istituzionale" della società. Cioè ogni azionista dovrà valutare con ponderazione se la Cogeme debba rimanere così come è oggi oppure trasformarsi in una società pubblica quale è delineata dalla 142.

Altro tema sul quale riflettere riguarda se sia opportuno oppure no procedere ad una unificazione tra la Cogeme S.p.A. e la Comuni associati Srl. Personalmente penso che sia opportuno procedere ad una unificazione tra le due società al fine di dar vita ad una nuova struttura aziendale che tenga conto delle specificità aziendali che si vanno ad integrare. Cioè la costituzione di un'azienda nuova per i servizi ambientali sul territorio che abbia in sé le competenze, le professionalità ed i compiti di entrambe le strutture di provenienza. Ma aggiungerei del nuovo, sia nuove competenze che nuovi servizi: penso al servizio di pubblica illuminazione, alla gestione dei semafori, alla gestione dei parcheggi.

Per quanto riguarda la struttura societaria è ovvio che vi sarà un unico Consiglio di amministrazione, anziché due come oggi, l'accorpamento a livello di staff, di servizi quali l'amministrazione, l'informatica, il personale, il marketing e relazioni esterne con ovvie economie di spesa.

L'articolazione divisionale sarà poi il modo migliore per valorizzare le professionalità oggi presenti nelle due aziende, professionalità che possono trovare, in un'unica forma societaria ed imprenditoriale, notevoli vantaggi che si tradurranno in un migliore servizio per i cittadini.

Per quanto concerne poi le partecipazioni in portafoglio - attualmente detenute dalla Cogeme S.p.A. - poiché la società prevista dall'articolo 22 della legge n. 142 è solo nell'area dei servizi pubblici locali è opportuno

pensare alla costituzione di una finanziaria che raggruppi tutte le partecipazioni ed il cui capitale sociale sia suddiviso tra i Comuni azionisti Cogeme nella stessa percentuale nella quale essi detengono le azioni della Cogeme S.p.A..

Fino a poco tempo fa era consuetudine che in rappresentanza del Comune "socio" intervenissero in qualità di azionisti alle Assemblee della società un rappresentante della maggioranza consiliare ed uno della minoranza con il vincolo di votare nella stessa maniera pena l'annullabilità del voto.

In sintonia con la legge sull'elezione diretta del sindaco e nel ridare il primato alle istituzioni rispetto alle forze politiche, è opportuno che alle Assemblee delle società con partecipazione comune intervenga il sindaco (o, eventualmente, un suo delegato) e ciò per l'ovvia considerazione che l'attività negoziale del Comune stesso può essere compiuta solo dal titolare dell'organo che ha la legale rappresentanza dell'ente stesso.